

2.9.1. gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, sbr. reglugerð nr. 1173/2012, 350/2013, 280/2014, 360/2016, 666/2016, 722/2017, 669/2018, 1278/2018 og 977/2020
55. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010

Stöðvun framkvæmda, lokun mannvirkis o.fl.

Í grein 2.9.1 í byggingarreglugerð segir:

„Ef byggingarleyfisskyld framkvæmd er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkið eða notkun þess brýtur í bága við skipulag, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi getur leyfisveitandi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Sama gildir ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laga um mannvirki eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina.

Ef byggingarframkvæmd er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brýtur í bága við skipulag getur leyfisveitandi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt. Sinni eigandi ekki þeirri kröfu er heimilt að vinna slík verk á hans kostnað.

Reynist öryggi mannvirkis ábótavant við öryggis- eða lokaúttekt þess eða það telst skaðlegt heilsu skal leyfisveitandi fyrirskipa lokun þess og koma í veg fyrir að mannvirkið verði tekið í notkun fyrr en úr hefur verið bætt.

Ef þörf krefur er lögreglu skylt að aðstoða byggingarfulltrúa og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun við þær aðgerðir er greinir í 1. til 3. mgr.

Sveitarfélag eða ríkið eftir atvikum á endurkröfu á eiganda mannvirkis vegna kostnaðar sem það hefur haft af ólöglegri mannvirkjagerð og lögveð fyrir kröfu sinni í hinu ófullgerða mannvirki, byggingarefni og lóð sem um ræðir.

HMS skal gefa út leiðbeiningar um framkvæmd þessarar greinar.“

Leiðbeiningar

1 Almennt

Í 1. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar er ákvæði um *heimild* leyfisveitanda til að stöðva ólögmetar framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun mannvirkis. Ef öryggi mannvirkis er ábótavant við öryggis- eða lokaúttekt eða það telst skaðlegt heilsu er leyfisveitanda hins vegar *skylt* að fyrirskipa lokun þess og koma í veg fyrir að mannvirkið verði tekið í notkun fyrr en úr hefur verið bætt, samanber 3. mgr. 2.9.1. gr. Að auki er í 2. mgr. 2.9.1. gr. ákvæði um að leyfisveitandi geti krafist þess að ólöglegt mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt. Hliðstæð ákvæði eru í 55.

gr. laga um mannvirki. Ef framkvæmd er háð byggingarleyfi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) (mannvirki á hafi utan sveitarfélagamarka og mannvirki á varnar- og öryggissvæðum) þá er beiting framangreindra úrræða í höndum þeirrar stofnunar.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 2.9.1. gr. eru heimildarákvæði og er það alltaf háð mati viðkomandi leyfisveitanda og eftir atvikum HMS (mannvirki á hafi og á varnar- og öryggissvæðum) hvort þeim heimildum er beitt að teknu tilliti til aðstæðna og alvarleika. Við matið má meðal annars byggja á þeim sjónarmiðum sem fram koma í markmiðsákvæðum laga um mannvirki og byggingarreglugerðar. Ávallt skal hafa í huga að gæta þarf meðalhófs við beitingu heimildanna. Meta þarf hvort stöðvun framkvæmda eða notkunar og lokun mannvirkis er nauðsynleg eða hvort beita má öðrum vægari úrræðum til að ná fram sama markmiði. Aðstæður geta verið þannig að nægjanlegt sé að beita einungis stöðvun framkvæmda eða notkunar en fyrirskipa ekki lokun mannvirkis. Afmarka þarf skýrt umfang stöðvunar/ lokunar og hvort hún nær til framkvæmdar/ mannvirkisins í heild eða að hluta.

2 Stöðvun framkvæmda eða notkunar og lokun mannvirkis

2.1 Gildissvið

Heimilt er að stöðva framkvæmdir og notkun mannvirkis og fyrirskipa lokun mannvirkis samkvæmt 1. mgr. 2.9.1. gr. í eftirfarandi tilvikum:

- a. Byggingarleyfisskyld framkvæmd er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni.
- b. Ekki er sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis.
- c. Mannvirki er byggt á annan hátt en heimilt er skv. útgefnu byggingarleyfi.
- d. Mannvirki eða notkun þess brýtur í bága við skipulag.
- e. Mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram.
- f. Mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi.
- g. Ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laga um mannvirki eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmd.

2.2 Byggingarleyfisskyldar framkvæmdir og breytt notkun

Í 2.3. kafla byggingarreglugerðar kemur fram hvenær sækja þarf um byggingarleyfi. Almenna reglan er að sækja þarf um byggingarleyfi fyrir öllum nýjum mannvirkjum, viðbyggingum og breytingum til dæmis á útliti, burðarkerfi og lagnakerfum. Ýmsar minniháttar framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2.3.5. gr. eru þó undanþegnar byggingarleyfi. Sækja þarf um leyfi til að rífa og flytja mannvirki. Hugtakið mannvirki er skilgreint í 51. tölulið 1.2.1. gr. byggingarreglugerðar á eftirfarandi hátt:

„Hvers konar jarðföst, manngerð smíð, svo sem hús og aðrar byggingar eða skýli, virkjanir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, fráveitumannvirki, umferðar- og göngubrýr í þéttbýli, stór skilti og togbrautir til fólksflutninga. Til mannvirkja teljast einnig tímabundnar og lausar byggingar sem ætlaðar eru til svefnis

eða daglegrar dvalar manna í fjóra mánuði eða lengur á sama stað, svo sem starfsmannabúðir og húsvagnar. Mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu teljast einnig til mannvirkja samkvæmt reglugerð þessari.“

Mannvirki sem falla undir framangreinda skilgreiningu eru byggingarleyfisskyld með þeirri undantekningu þó að fráveitumannvirki og dreifi- og flutningskerfi hitaveitna, vatnsveitna, rafveitna og fjarskipta og breytingar á slíkum mannvirkjum eru sérstaklega undanþegin byggingarleyfi samanber 1. mgr. 9. gr. laga um mannvirki. Sækja þarf hins vegar um byggingarleyfi vegna bygginga sem tengdar eru fráveitumannvirkjum og dreifi- og flutningskerfum hitaveitna, vatnsveitna, rafveitna og fjarskipta, þar með talin fjarskiptamöstrum, tengivirkjum og móttökudiskum.

Sækja þarf um byggingarleyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, til dæmis ef atvinnuhúsnæði er breytt í íbúðarhúsnæði, íbúðarhúsnæði í gististað, verslunar- og skrifstofuhúsnæði í veitingastað og svo framvegis. Oftast kallar slík breytt notkun á breytingar á húsnæðinu, til dæmis varðandi eldvarnir. Þó einungis sé um breytta notkun að ræða en ekki breytingar á húsnæðinu sjálfu þarf eftir sem áður að sækja um byggingarleyfi. Byggingaryfirvöld fara þá yfir hvort hin breytta notkun samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu og meta hvort húsnæðið uppfyllir ákvæði gildandi byggingarreglugerðar vegna hinnar breyttu notkunar.

Gæta skal að því að leyfisveitandi þarf að leita umsagnar skipulagsfulltrúa sveitarfélags ef vafi leikur á því hvort framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins, samanber 5. mgr. 2.4.2. gr. byggingarreglugerðar.

Sé ráðist í framkvæmdir sem háðar eru byggingarleyfi eða notkun breytt án þess að byggingarleyfis sé aflað er heimilt að stöðva framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipa lokun mannvirkisins. Sama gildir ef mannvirki eða breytt notkun brjóta í bága við skipulagsáætlanir á svæðinu.

2.3 Farið út fyrir heimildir byggingarleyfis

2.4 Heimilt er að stöðva framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun mannvirkis ef mannvirki er byggt á annan hátt en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi. Sama gildir ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi. Í ljós getur komið, til dæmis við áfangaúttekt, að ekki hefur verið fylgt samþykktum teikningum við framkvæmdina. Leyfisveitandi metur þá, út frá alvarleika málsins og þeirra sjónarmiða sem fram koma í markmiðsákvæðum laga um mannvirki og byggingarreglugerðar, hvort hann grípur til þeirra heimilda sem ákvæði 1. mgr. 2.9.1. gr. veitir. Í mörgum tilvikum nægir að gera framkvæmdaraðila aðvart og fylgja því eftir að úr sé bætt. Í alvarlegum tilvikum, til dæmis þar sem öryggi er áfátt eða fyrirmælum leyfisveitanda er ekki hlýtt, má stöðva framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun.

2.4 Öryggisúttekt ekki framkvæmd

Samkvæmt 35. gr. laga um mannvirki og 3.8.1. gr. byggingarreglugerðar skal gerð úttekt á öryggi mannvirkis og hollustuháttum áður en það er tekið í notkun. Óheimilt er að flytja inn í mannvirki eða taka það í notkun nema það uppfylli öryggis- og hollustukröfur laga um mannvirki og byggingarreglugerðar, og útgefandi byggingarleyfis hafi gefið út vottorð um öryggisúttekt. Heimilt er að stöðva framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun mannvirkis sé vanrækt að láta öryggisúttekt fara fram. Metið er með hliðsjón af meðalhófsreglunni hversu langt er gengið við beitingu heimildarinnar. Í einhverjum tilvikum getur leyfisveitandi látið nægja að stöðva notkun en heimilað að framkvæmdum sé fram haldið og mannvirkinu komið í það horf að öryggisúttekt geti farið fram.

2.5 Önnur tilvik

Í lokamálslið 1. mgr. 2.9.1. gr. segir að unnt sé að stöðva framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun mannvirkis ef „ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laga um mannvirki eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina.“ Um er að ræða afar víðtæka heimild og gæta verður meðalhófs við beitingu hennar. Dæmi um tilvik þar sem til greina kemur að beita heimildinni:

- Byggingarstjóri hefur sagt sig frá eða horfið frá verki. Samkvæmt 30. gr. laga um mannvirki er eiganda mannvirkis skylt að sjá til þess að framkvæmdir séu stöðvaðar þar til nýr byggingarstjóri hefur undirritað ábyrgðaryfirlýsingu og útgefandi byggingarleyfis hefur staðfest að hann uppfylli skilyrði laganna. Vanræki eigandi þetta getur leyfisveitandi stöðvað framkvæmdir.
- Byggingarstjóri hefur ekki gilda starfsábyrgðartryggingu. Hafi trygging starfandi byggingarstjóra fallið brott er honum skylt að segja sig af verki þegar í stað. Vanræki hann það getur leyfisveitandi stöðvað framkvæmdir þar til nýr byggingarstjóri hefur tekið við eða starfandi byggingarstjóri hefur endurnýjað tryggingu sína.
- Iðnmeistari hefur sagt sig frá eða horfið frá verki án þess að nýr iðnmeistari hafi tekið við.
- Hætta stafar af framkvæmd, lóð eða mannvirki, sjá einnig lið 4.

3 Fyrirskipað að mannvirki verði fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt

Í 2. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar segir: „Ef byggingarframkvæmd er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brýtur í bága við skipulag getur leyfisveitandi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt. Sinni eigandi ekki þeirri kröfu er heimilt að vinna slík verk á hans kostnað.“ Ákvæðið er heimildarákvæði og er það ávallt háð mati leyfisveitanda og eftir atvikum HMS (mannvirki á hafi og á varnar- og öryggissvæðum) hvort því er beitt. Þannig hefur byggingarfulltrúi/ HMS val um hvort þeim sem fyrir framkvæmdunum stendur er gefinn

kostur á að sækja um leyfi fyrir framkvæmdinni eða hvort fyrirskipað er að hún sé fjarlægð. Um ákvörðunina gilda ákvæði stjórnarsýslulaga svo sem um andmælarétt, meðalhóf og jafnræði.

4 Öryggi mannvirkis ábótavant eða það telst skaðlegt heilsu

Í 3. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar segir: „Reynist öryggi mannvirkis ábótavant við öryggis- eða lokaúttekt þess eða það telst skaðlegt heilsu skal leyfisveitandi fyrirskipa lokun þess og koma í veg fyrir að mannvirkið verði tekið í notkun fyrr en úr hefur verið bætt.“ Ákvæðið kveður á um skyldu leyfisveitanda til loka mannvirki ef öryggi þess reynist ábótavant í öryggis- eða lokaúttekt eða það telst skaðlegt heilsu. Mat á því hvort öryggi eða hollustuháttum sé áfátt er í höndum leyfisveitanda. Telji hann að svo sé er honum skylt að láta loka mannvirkinu og koma í veg fyrir notkun þess þar til úr hefur verið bætt. Hafa ber í huga að ástand mannvirkis getur verið þess eðlis að það varði einnig verksvið annarra stjórnvalda, svo sem heilbrigðiseftirlits eða slökkviliðs. Því kann að vera nauðsynlegt að hafa samráð við heilbrigðiseftirlit eða slökkvilið við meðferð málsins.

5 Ferill ákvörðunar

5.1 Almennt

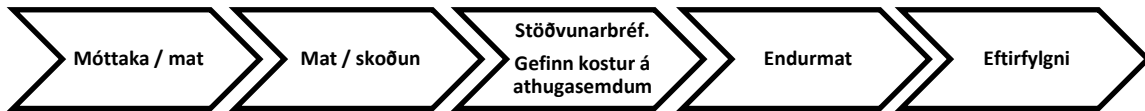
Þegar leyfisveitandi hefur fengið vitneskju um ólögmaett ástand þar sem til staðar eru einhverjar þær aðstæður sem tilgreindar eru í liðum 2 - 4 hér að framan ber honum að leggja mat á málið meðal annars með hliðsjón af markmiðsákvæðum laga um mannvirki og byggingarreglugerðar. Ef um ábendingu er að ræða ber honum að kanna hvort hún á við rök að styðjast og afla nægjanlegra gagna til að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun í málinu. Farið er á vettvang ef þörf krefur og gagna aflað, atvik skráð og ljósmyndir teknar af aðstæðum.

5.2 Stöðvun/ lokun

Stöðvun framkvæmda og notkunar og lokun mannvirkis samkvæmt 1. og 3. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar (liðir 2 og 4 hér að framan) eru í eðli sínu bráðabirgðaúrræði sem unnt er að beita tafarlaust án þess að stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnarsýslulögum.¹ Gæta ber meðalhófs við beitingu heimildanna, samanber einnig lið 1 hér að framan. Telji leyfisveitandi að skilyrði séu til beitingar heimildarinnar sendir hann hlutaðeigandi eiganda og eftir atvikum umráðamanni bréf þar sem stöðvun/ lokun er tilkynnt. Ef aðstæður eru þess eðlis má afhenda eiganda/ umráðamanni bréf um stöðvun framkvæmda/ lokun á vettvangi. Í slíkum tilvikum skal bréf sent í kjölfarið þar sem stöðvun/ lokun er ítrekuð. Eiganda og eftir atvikum umráðamanni skal jafnframt gefinn kostur á að bregðast við og eftir

¹ Páll Hreinsson: bls. 381.

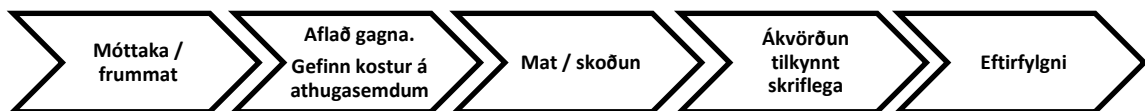
atvikum koma að athugasemdum. Bréf skal sent í ábyrgðarpósti. Leyfisveitandi fylgir ákvörðun sinni eftir og hefur eftirlit með að henni sé fylgt. Bregðist ábyrgðaraðili við og bætur úr hinu ólögsmæta ástandi afléttir leyfisveitandi stöðvun/ lokun. Ef mannvirki er lokað þarf að gæta þess að heimila þann aðgang að mannvirki sem nauðsynlegur er til að unnt sé að gera þær úrbætur sem krafist er.



Mynd 1: Yfirlit yfir málsmeðferð vegna stöðvunar/ lokunar

5.3 Krafist niðurrifs eða að starfsemi sé hætt

Ákvörðun samkvæmt 2. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar (sjá lið 3 hér að framan) um að byggingarframkvæmd skuli fjarlægð, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt er stjórnvaldsákvörðun og um málsmeðferðina gilda stjórnslulög. Áður en slík ákvörðun er tekin ber því ávallt að gefa eiganda og eftir atvikum umráðamanni kost á að koma að sínum sjónarmiðum og andmælum. Skal það gert skriflega og skal bréf sent með ábyrgðarpósti þar sem kynnt er að ráðgert sé að taka slíka ákvörðun. Gæta ber meðalhófs og jafnræðis og annarra ákvæða stjórnslulaga.



Mynd 2: Yfirlit yfir málsmeðferð vegna kröfu um niðurrif eða að starfsemi sé hætt

5.4 Eftirfylgni

Leyfisveitandi (byggingarfulltrúi/ HMS) hefur eftirlit með því að ákvörðun hans sé hlítt og fylgir henni eftir. Unnt er að leggja á dagsektir samkvæmt 56. gr. laga um mannvirki til að knýja fram úrbætur, samanber leiðbeiningablað 2.9.2. Dagsektir má leggja á samhliða málsmeðferð samkvæmt 1. - 3. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar eða í kjölfar hennar. Gæta ber þess að álagning dagsekta er stjórnvaldsákvörðun og um hana gilda því ákvæði stjórnslulaga, meðal annars um andmælarétt.²

5.5 Aðstoð lögreglu

Ef þörf krefur er unnt að óska eftir aðstoð lögreglu við þær aðgerðir sem greinir í 1. – 5. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar og er lögreglu skylt að veita slíka aðstoð.

² Páll Hreinsson: bls. 385.

6 Endurgreiðsla kostnaðar

Sveitarfélag eða ríkið eftir atvikum á endurkröfu á eiganda mannvirkis vegna kostnaðar sem það hefur haft af ólöglegri mannvirkjagerð og lögveð fyrir kröfu sinni í hinu ófullgerða mannvirki, byggingarefni og lóð sem um ræðir, samanber 5. mgr. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar.

Tilvísanir

- Byggingarreglugerð, nr. 112/2012 með síðari breytingum
- Lög um mannvirki, nr. 160/2010 með síðari breytingum
- Stjórnsýslulög, nr. 37/1993 með síðari breytingum
- Páll Hreinsson: Þvingunarúrræði stjórnvalda. bls. 373 - 390. Afmælisrit Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007. Reykjavík 2007.

Yfirlit yfir breytingar sem gerðar hafa verið á leiðbeiningunni:

Útgáfa	Lýsing á breytingu:	Dags.
1.0	Á ekki við	15.5.2014
1.1	Letur stækkað og tilvísun fjarlægð	1.6.2018
1.2	MVS breytt í HMS	4.2.2020
1.3	Yfirlit yfir breytingar	15.12.2020