



Rækkevidden af gårdrydningsbestemmelsen i byggelovens § 15

Kritiseret, at det ikke med tilstrækkelig tydelighed fremgik af en afgørelse, som byggestyrelsen og boligministeriet havde truffet i henhold til byggelovens § 23, stk. 1, 1. pkt., at afgørelsen indebar en realitetsstillingtagen til en klage vedrørende rækkevidden af gårdrydningsbestemmelsen i byggelovens § 15.

FOB nr. 83.71

(J. nr. 1982-383-145).

En andelsboligforening i København klagede til mig over en afgørelse, der var truffet af boligministeriet, og hvorefter ministeriet ikke fandt grundlag for at ændre en afgørelse fra byggestyrelsen, hvorved styrelsen gav udtryk for, at Københavns magistrat efter styrelsens opfattelse havde haft hjemmel i byggelovens § 15 til at træffe bestemmelse om vedligeholdelse af fællesanlægget til nogle nærmere angivne ejendomme, og at styrelsen ikke herudover fandt, at betingelserne i byggelovens § 23 for at kunne påklage magistratens afgørelse var opfyldt. Styrelsen kunne herefter ikke foretage sig videre i sagen.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at ejendommene matr.nr. x, y, z m.fl. danner en karré, som er beliggende på Vesterbro i København. Andelsboligforeningen var ejer af ejendommen, matr.nr. x.

Den 7. februar 1979 var ejerne af ejendommene, heriblandt andelsboligforeningen, indkaldt til et orienterende møde i Københavns kommune, stadsingeniørens direktorat, med henblik på en drøftelse af mulighederne for en forbedring af karreens opholdsarealer og legepladsforhold i henhold til bestemmelserne i byggelovens § 15. Ejerne blev orienteret om lovbestemmelserne og fremgangsmåden i gårdrydningsager. Det blev oplyst, at anlæg af fællesgård efter påbud fra magistraten normalt skete ved stadsingeniørens direktorats foranledning. Efter anlæggets udførelse ville sagen vedrørende fællesanlægget på ny blive forelagt for magistraten med henblik på bl.a. fastsættelse af detaljerede ren- og vedligeholdelsesbestemmelser. For at illustrere mulighederne for at forbedre karreens opholds- og legearealer blev forskellige planer fremlagt som forslag, der kunne danne grundlag for forhandlinger imellem de implicerede parter. Endeligt projekt ville først blive udarbejdet, når disse forhandlinger var afsluttet.

Der forhandlede herefter mellem ejerne og Københavns kommune om udformningen af karreens fællesanlæg.

Den 22. maj 1979 besluttede Københavns magistrat, bygge- og boligdirektoratet, ved påbud efter byggelovens § 15, stk. 1, bl.a. følgende:

»1. at det pålægges ejerne af ejendommene matr.nr.ne (x, y, z m.fl.) at indgå i en ordning om fællesgård og i fællesskab udføre gårdanlæg med legeplads og opholdsareal udstyret med legeredskaber og bænke, alt efter en forud af magistraten godkendt plan,

2. at samtlige porte og gennemgange holdes aflåsedede ved de pågældende ejendommers foranstaltning, således at kun ejendommenes beboere har adgang, og at der for fællesadgange fastsættes særlige regler for benyttelse og aflåsning.

...

12. at sagen efter fællesanlæggets udførelse påny vil være at forelægge magistraten for fastlæggelse af detaljerede vedligeholdelsesbestemmelser, herunder hvilke porte og gennemgange der skal inddrages under fællesanlægget ...«

Med skrivelse af 8. juni 1979 orienterede stadsingeniørens direktorat ejerne af ejendommene i karreen om beslutningen af 22. maj 1979.

Da fællesanlægget omkring januar 1981 var udført og taget i brug af beboerne i karreen, indkaldte stadsingeniørens direktorat ejerne til en afleveringsforretning den 28. januar 1981 med henblik på, at ejerne skulle overtage ren- og vedligeholdelsen af fællesanlægget.

På mødet den 28. januar 1981 fremsatte enkelte af ejerne ønske om særskilt at kunne disponere over det nære opholdsareal ud for ejendommens gårdfacade. Repræsentanter for stadsingeniørens direktorat anførte, at nærarealerne fortrinsvis var til brug for den enkelte ejendom, men at de principielt udgjorde en del af fællesgårdanlægget.

Portene og gennemgangene på ejendommene matr.nr. x, y og z var af kommunen forudsat anvendt til afhentning af den fælles renovation fra karreen samt til fælles adgang til og fra karreen. Repræsentanter for matr. nr. x ønskede ikke, at porten på matr.nr. x skulle være fælles adgangsvej med udlevering af nøgler til alle beboere, idet andelsboligforeningen som ejer af ejendommen så ikke ville have sikkerhed for, at porten blev holdt lukket. Der var på mødet enighed om, at det ville være ønskeligt, om alle beboerne kunne gå ud fra den nordlige ende af karreen, såfremt de havde et ærinde i den retning. Det aftaltes, at direktoratet efter mødet skulle undersøge, hvorledes dette problem kunne løses, eventuelt ved opsætning af vridere på fælles porte og fælles gennemgange, således at det blev muligt at komme ud fra karreen. Repræsentanter for matr.nr. x gav til slut udtryk for, at de fandt, at fællesporten på matr.nr. x burde aflåses såvel ude- som indefra, således at kun andelsboligforeningen og renovationsvæsenet havde adgang derigennem.

Med skrivelse af 6. marts 1981 sendte stadsingeniørens direktorat ejerne et notat om forhandlingerne på mødet den 28. januar 1981. Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte ejendomme kunne disponere over deres nære opholdsareal, fastholdt direktoratet det, som repræsentanter for direktoratet havde anført på mødet den 28. januar 1981. Spørgsmålet om, hvorledes adgangsforholdene til fællesarealet skulle være, samt om aflåsning heraf kunne finde sted, besvarede direktoratet med forslag om, at der for fælles adgangsveje (portene og gennemgangen på ejendommene matr.nr. x, y og z)

blev opsat vridere, således at alle karreens beboere kunne benytte disse adgangsveje til at komme ud af karreen, medens kun ejerne af de nævnte ejendomme samt renovationsvæsenet skulle have nøgler til at komme ind i karreen ad disse adgangsveje. Direktoratet fandt dog, at det var nødvendigt at gøre en enkelt undtagelse herfra, således at der skulle udleveres nøgler til fællesporten på matr.nr. x til beboerne i naboejendommen.

I skrivelse af 8. september 1981 meddelte stadsingeniørens direktorat ejerne af ejendommene i karreen under henvisning til direktoratets skrivelse af 8. juni 1979, stk. 12, at man i henhold til byggelovens § 15 havde fastsat vedligeholdelsesbestemmelser for fællesanlægget med bl.a. følgende punkter:

»...

3. at den fælles vedligeholdelse endvidere omfatter portene på ejendommene matr. nr. ne (x og y), gennemgangen på ejendommen matr. nr. (z) samt gårdwc på ejendommen matr. nr. (æ), der skal opretholdes til fælles benyttelse.

...

12. at samtlige porte og gennemgange holdes aflåsedede ved de pågældende ejendommers foranstaltning, således at kun ejendommens beboere har adgang, og at der for fællesadgange fastsættes særlige regler for benyttelse og aflåsning.

...«

Med skrivelse af 16. september 1981 sendte stadsingeniørens direktorat ejerne i karreen et godkendt ordensreglement. I skrivelserne er bl.a. anført, at gennemgangene på matr. nr. x, y og z kunne anvendes som udgang for alle beboere, dog at gennemgangen på matr. nr. x kunne anvendes som indgang for naboejendommens beboere. Det anbefalede, at beboerne så vidt muligt benyttede egne gennemgange, »idet det er meget generende for beboerne op til de nævnte gennemgange, når porte eller døre konstant larmer«.

Flere af ejerne, heriblandt andelsboligforeningen som ejer af matr. nr. x, klagede til byggestyrelsen over magistratens afgørelse i gårdrydningssagen.

I skrivelse af 5. oktober 1981 til byggestyrelsen anførte andelsboligforeningen bl.a., at det var uden hold i virkeligheden, når stadsingeniørens direktorat hævdede, at ejendommens nærarealer i princippet skulle være en del af fællesgårdanlægget, idet de særskilte gårde ved kommunens foranstaltning overvejende var anlagt med stakit og låger samt plankeværk, der nærmest udelukkede færdene af andre beboere end de til den enkelte gård hørende. Dersom det ikke kunne anerkendes, at nærarealerne var private, måtte stakit, plankeværker og låger fjernes, så det hele reelt fremtrådte som fælles. Ellers måtte andelsboligforeningen kræve ret til at opsætte stakit og låger, således at foreningen ligestilledes med hovedparten af de øvrige ejere i karreen.

Andelsboligforeningen anførte endvidere, at foreningen alene havde givet tilladelse til, at porten på matr. nr. x skulle tjene fællesskabet som adgangsvej til gårdanlægget for renovationsselskabet samt håndværkere og myndigheder.

Andelsboligforeningen tilføjede, at der ikke eksisterede noget reelt behov for at gøre porten på matr.nr. x til fælles gennemgang, idet der til hver ejendom i karreen hørte egen indgang. Foreningen fandt det uhensigtsmæssigt, at færdsel og støjgener koncentreredes på nogle få gennemgange i stedet for at være fordelt på alle ejendomme. Andelsboligforeningen fandt ikke, at der i byggelovgivningen var hjemmel til at tvinge enkelte ejendomme til at stille porte og gennemgange til rådighed for karreens øvrige beboeres færdsel. Hvis et sådant indgreb skulle gøres, måtte det efter andelsboligforeningens opfattelse ske ved ekspropriation og mod erstatning.

I anledning af andelsboligforeningens klage indhentede byggestyrelsen en udtalelse af 2. februar 1982 fra Københavns magistrats 4. afdeling, bygge- og boligdirektoratet. Direktoratet anførte, at de nære opholdsarealer ud for de enkelte ejendommers bagfacader var omfattet af de tidligere givne anlægspåbud, og at afdelingen ikke fandt, at der kunne gives særskilt dispositionsret for de enkelte ejendomme til disses næropholdsarealer.

Vedrørende spørgsmålet om portforholdene anførte bygge- og boligdirektoratet, at det i anlægspåbuddet (stk. 12), jfr. bestemmelserne i byggelovens §§ 7 og 15, var besluttet, at sagen efter fællesanlæggets udførelse på ny ville være at forelægge magistraten for fastlæggelse af detaljerede vedligeholdelsesbestemmelser, herunder hvilke porte og gennemgange der skulle inddrages under fællesanlægget. I medfør af bestemmelsen herom i anlægspåbuddet var det i ren- og vedligeholdelsespåbuddet besluttet, at den fælles vedligeholdelse (bl.a.) omfattede portene på ejendommene matr.nr. x og y.

I skrivelse af 19. februar 1982 meddelte byggestyrelsen andelsboligforeningen, at »... byggestyrelsen finder, at magistraten har haft hjemmel til at træffe bestemmelse om vedligeholdelse af fællesanlægget, jfr. byggelovens § 15. Byggestyrelsen har herudover ikke fundet, at byggelovens betingelser for at påklage afgørelsen er opfyldt, og man kan herefter ikke foretage sig videre i sagen. ...«

I skrivelse af 3. marts 1982 klagede andelsboligforeningen til boligministeriet over, at byggestyrelsen ikke havde taget stilling til de konkrete klagepunkter, foreningen havde fremført. Andelsboligforeningen anførte, at foreningens klage hovedsagelig angik rækkevidden af byggelovens § 15, d.v.s. et fortolkningsspørgsmål, samt desuden spørgsmål, der efter andelsboligforeningens opfattelse havde videregående betydelige følger for andelsboligforeningen samt tillige almindelig interesse.

I anledning af klagen indhentede boligministeriet en udtalelse om sagen fra byggestyrelsen, der ikke fandt, at der i andelsboligforeningens skrivelse var fremført nye momenter af betydning for sagen, hvorfor byggestyrelsen kunne henholde sig til afgørelsen af 19. februar 1982.

I skrivelsen af 22. marts 1982 meddelte boligministeriet andelsboligforeningen, at ministeriet ikke fandt grundlag for at ændre byggestyrelsens afgørelse.

I skrivelse af 1. april 1982 til mig anførte andelsboligforeningen, at foreningen var uenig i, at byggelovens betingelser for at påklage magistratens afgørelse ikke var opfyldt, samt at boligministeriet efter andelsboligforeningens opfattelse under alle omstændigheder burde have givet en nærmere begrundelse for sin opfattelse, hvorefter klagebetingelserne ikke var opfyldt. Boligforeningen

anmodede om, at jeg tog stilling til boligministeriets afvisning af sagen, og bad samtidig om en tilkendegivelse vedrørende mit syn på realiteten i foreningens klagepunkter.

I skrivelsen af 29. april 1982 anmodede jeg boligministeriet og byggestyrelsen om udtalelser i anledning af andelsboligforeningens klage. Jeg bad i denne forbindelse om at måtte modtage oplysninger om, i hvilket omfang der ved de trufne afgørelser var sket en realitetsbehandling af andelsboligforeningens klage. Jeg anmodede endvidere om, at der i udtalelserne mere almindeligt blev redegjort for rækkevidden af bestemmelsen i byggelovens § 15, stk. 3, navnlig for så vidt angår kommunalbestyrelsernes adgang til at fortsætte bestemmelser om indretning af fællesarealer og adgangen til disse.

Byggestyrelsen besvarede i en udtalelse af 18. januar 1983 ikke (direkte) spørgsmålet om, i hvilket omfang der i den konkrete sag var sket en realitetsbehandling af andelsboligforeningens klage. Byggestyrelsen anførte mere i almindelighed, at »ved behandling af en klagesag vedrørende gårdrydninger påser byggestyrelsen, om afgørelsen er holdt inden for de rammer, som er fastlagt i byggelovens § 15 og den udfyldende administrative praksis, herunder om det detaljerede påbud om vedligeholdelse er holdt inden for rammerne af anlægspåbuddet. Er dette tilfældet, meddeler man klageren, at magistraten har haft hjemmel i byggelovens § 15 til afgørelsen«.

Boligministeriet henholdt sig i en udtalelse af 8. marts 1983 til det af byggestyrelsen anførte.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til andelsboligforeningen:

»Som tidligere meddelt kan jeg kun tage stilling til (realiteten i) en klage over en kommunes afgørelse efter byggeloven i det omfang, boligministeriet på baggrund af bestemmelsen i byggelovens § 23 har taget stilling til sagen.

Efter § 23 kan Københavns magistrats afgørelser påklages til byggestyrelsen, hvis afgørelserne omfatter »spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse«. Påklage kan endvidere tillades, hvis afgørelserne efter klagemyndighedens vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren.

Udtrykket »spørgsmål om forståelse af loven« fortolkes i praksis på linje med bestemmelsen i kommuneplanlovens § 48, stk. 1, der anvender formuleringen »(afgørelser kan påklages ...) for så vidt angår retlige spørgsmål«.

Forholdet er således det, at klagemyndigheden efter bestemmelsen i byggelovens § 23, stk. 1, 1. pkt., skal tage stilling til en klage, hvis - eller i det omfang - klagen rejser retlige spørgsmål, men må afvise at tage stil-

ling til en klage, der alene rejser spørgsmål om den trufne afgørelses rimelighed og hensigtsmæssighed.

I det foreliggende tilfælde har magistraten truffet forskellige afgørelser med henvisning til bestemmelserne i byggelovens § 15 om gårdrydning. Andelsboligforeningens klage til boligministeriet vedrørte dels den afgørelse, der var truffet om anvendelse af ejendommens nærarealer, dels afgørelsen vedrørende porten i andelsboligforeningens ejendom.

Jeg har, som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, lagt til grund, at der i andelsboligforeningens klage til byggestyrelsen og til boligministeriet er rejst retlige spørgsmål, herunder navnlig spørgsmålet vedrørende lovhjemmelen for magistratens beslutning om at inddrage porten under fællesarealet.

Boligministeriet har for så vidt efter min opfattelse i medfør af bestemmelsen i byggelovens § 23, stk. 1, 1. pkt., været forpligtet til at tage stilling til de konkrete klagepunkter.

På baggrund af det, byggestyrelsen og boligministeriet har anført i udtalelserne til mig, må jeg da også forstå styrelsens og ministeriets afgørelser i sagen således, at de rummer en realitetsstillingtagen til foreningens klage vedrørende porten samt en stillingtagen til foreningens klage vedrørende anvendelsen af nærarealerne i det - mere begrænsede - omfang, foreningens klage i denne henseende rejser retlige spørgsmål.

Det ville efter min vurdering have været ønskeligt, om denne konkrete stillingtagen var fremgået med større tydelighed af byggestyrelsens afgørelse i skrivelse af 19. februar 1982 til andelsboligforeningen. Byggestyrelsen anførte ved afgørelsen alene, at »... magistraten har haft hjemmel til at træffe bestemmelse om vedligeholdelse af fællesanlægget, jfr. byggelovens § 15«. Herudover afviste styrelsen at tage stilling til klagen.

Jeg har gjort byggestyrelsen og boligministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg finder ikke i øvrigt at kunne kritisere byggestyrelsens og boligministeriets stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt andelsboligforeningens klage faldt inden for rammerne af boligministeriets adgang efter byggelovens § 23 til at realitetsbehandle klagen.

Til min vurdering foreligger herefter alene spørgsmål om, hvorvidt de trufne afgørelser har hjemmel i byggelovens § 15.

Påbuddene i sagen er meddelt i henhold til stk. 1 og 3 i byggelovens § 15; disse bestemmelser har følgende indhold:

»Stk. 1. For bebyggede grunde, som ikke opfylder de krav om friarealer, som er fastsat i medfør af § 7, kan kommunalbestyrelsen påbyde tilvejebringelse af sådanne arealer - eventuelt som fællesareal for flere ejendomme - ved omlægning af gårdspladser, fjernelse eller flytning af hegn, plankeværker, skure og lignende småbygninger.

...

Stk. 3. I forbindelse med påbud i medfør af stk. 1 og 2 kan kommunalbestyrelsen træffe bestemmelser om vedligeholdelse og belysning af de tilvejebragte opholdsarealer og bestemmelser til sikring af opretholdelse af orden på arealerne.«

§ 7 i byggeloven, som der henvises til i § 15, stk. 1, har følgende indhold:

»Stk. 1. I bygningsreglementet kan fastsættes regler om størrelse, anlæg og indretning af ejendommens ubebyggede areal til sikring af tilfredsstillende opholdsarealer for børn og voksne, adgangs- og tilkørselsforhold, redningsmuligheder for brandvæsenet og parkering.

...«

Henvisningen til § 7 blev indført i byggelovens gårdrydningsbestemmelse med vedtagelsen af den nugældende byggelov nr. 323 af 26. juni 1975. Herved ændredes gårdrydningsreglerne således, at de ikke alene kan bringes i anvendelse med henblik på at tilvejebringe fælles opholdsarealer for beboerne, men også med henblik på en forbedring af bl.a. en ejendoms adgangs- og tilkørselsforhold (jfr. forarbejderne til lovforslaget, Folketingstidende 1974-75, tillæg A, sp. 2862).

Byggeloven af 1975 trådte i kraft den 1. februar 1977.

Byggestyrelsens og boligministeriets afgørelser om, at der er hjemmel i § 15, stk. 1, til at inddrage ejendommenes *nærarealer* under fællesgårdanlægget, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Derimod kan hjemmelsspørgsmålet med hensyn til afgørelsen om at inddrage *porten* under fællesanlægget efter min mening give anledning til nogen tvivl. Jeg henviser herved navnlig til, at hjemmelen efter byggelovens § 15, stk. 1, sammenholdt med lovens § 7 efter ordlyden alene giver adgang til at træffe bestemmelser vedrørende bebyggede grundes »friarealer« eller det »ubebyggede areal«. I det foreliggende tilfælde er der tale om en port (et portareal), der indgår i bebyggelsen på ejendommen.

For at anse sådanne porte for omfattet af hjemmelen i § 15, stk. 1, taler på den anden side, at den udtrykkelige bestemmelse om tilvejebringelse af tilfredsstillende adgangs- og tilkørselsforhold ellers ville være af begrænset betydning i de ikke usædvanlige tilfælde, hvor adgang fra vej til gårdarealer m.v. nødvendigvis må ske gennem porte i en omkransende bebyggelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at bygningsreglementets kap. 2.1.4. - hvori hjemmelen efter byggelovens § 7 er udnyttet - bl.a. indeholder regler om størrelse og indretning af porte fra vej til ejendommens ubebyggede areal.

Boligministeriet har i praksis i tidligere sager om rækkevidden af byggelovens § 15 set i forhold til en kommunes afgørelse om inddragelse af en port til fælles adgangsvej for flere ejendomme lagt til grund, at der var den fornødne hjemmel hertil.

På denne baggrund og under hensyn til, at der i denne sag efter min opfattelse er tale om et forholdsvis begrænset indgreb, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere boligministeriets afgørelse om, at der er hjemmel til at inddrage porten i andelsboligforeningens ejendom matr.nr. x som fælles adgang for flere ejendomme.

Den endelige afgørelse hører under domstolene.

Sagen har i øvrigt givet mig anledning til over for boligministeriet og Københavns kommune at rejse spørgsmål vedrørende affattelsen af kommunens anlægspåbud i skrivelse af 22. maj 1979. Jeg henviser til referatet ovenfor s. 72, hvoraf det fremgår, at der ikke i forbindelse med anlægspåbuddet blev taget stilling til, hvilke porte der skulle inddrages under fællesanlægget, men alene gjort opmærksom på, at en sådan stillingtagen skulle ske i forbindelse med den senere fastsættelse af vedligeholdelsesbestemmelser.

Byggestyrelsen har i den anledning underrettet mig om styrelsens afgørelser i nogle nyligt afgjorte klagesager. Styrelsen har i disse sager givet udtryk for, »... at påbud i henhold til byggelovens § 15, stk. 1, jfr. § 7, om gårdrydning må have en så bestemt form, at det fremgår, hvilke opholdsarealer som inddrages i det fælles anlæg, hvilke plankeværker, skure o.lign. som skal fjernes, hvilke adgangs- og tilkørselsarealer som inddrages som fælles for anlægges brugere, samt hvilke foranstaltninger der skal udføres i opholdsarealet ...«

Jeg har herefter ikke fundet grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

...«