



Árið 2016, fimmtudaginn 7. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 13/2014, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. nóvember 2013 um að samþykkja deiliskipulag Garðahverfis á Álftanesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 27. febrúar 2014, er barst nefndinni sama dag, kæra Jón Lárusson, Sólheimum 23, Reykjavík, og Björn Erlendsson, Aðallandi 15, Reykjavík, eigendur jarðarinnar Selskarðs á Álftanesi, þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. nóvember 2013 að samþykkja deiliskipulag Garðahverfis á Álftanesi. Verður að skilja kröfugerð kæranda svo að gerð sé krafa um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá er þess krafist að eignarréttindi kæranda verði viðurkennd og þeim úrskurðað endurgjald vegna kostnaðar við kærú.

Gögn málsins bárust frá Garðabæ 17. nóvember 2015.

Málavextir: Mál þetta á sér nokkurn aðdraganda. Á opnum íbúafundi 19. janúar 2011 voru frumdrög að skipulagi Garðahverfis kynnt íbúum Garðabæjar. Í kjölfarið tók við frekari mótun deiliskipulagstillögunnar. Hinn 11. nóvember 2011 auglýsti síðan skipulagsnefnd Garðabæjar forkynningu á deiliskipulagstillögu fyrir Garðahverfi, sbr. 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Frestur til að skila athugasemdum við forkynninguna var til 12. desember s.á. Kærendur komu að athugasemdum sínum og töldu að við skipulagsgerð yrði að taka tillit til réttinda sem tilheyrðu jörðinni Selskarði á Álftanesi, þ.e.a.s. sandnámuréttar, fjöruréttar og réttar til búðarstæðis og uppsáturs á svæðinu.

Á fundi bæjarstjórnar Garðabæjar 17. janúar 2012 var samþykkt að auglýsa deiliskipulagstillögu Garðahverfis, sbr. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Deiliskipulagstillagan var auglýst 9. febrúar 2012 með athugasemdafresti til 27. mars. s.á. Alls bárust sjö athugasemdir, m.a. frá kærendum. Skipulagsnefnd tók málið til afgreiðslu á fundi sínum 20. júní 2012 og 16. ágúst s.á. samþykkti bæjarstjórn deiliskipulagstillögu fyrir Garðahverfi.

Í kjölfar athugasemda Skipulagsstofnunar ákvað skipulagsnefnd á fundi sínum 23. maí 2013 að gera breytingar á deiliskipulagstillögunni og auglýsa hana að nýju. Ný deiliskipulagstillaga fyrir Garðahverfi var auglýst 14. ágúst 2013, sbr. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga, með fresti til athugasemda til 25. september s.á. Ein athugasemd barst frá kærendum með bréfi, dags. 24. september 2013, þar sem þeir ítrekuðu fyrri athugasemdir sínar. Hinn 21. nóvember 2013 samþykkti bæjarstjórn Garðabæjar deiliskipulag fyrir Garðahverfi, að tillögu skipulagsnefndar

frá 7. s.m. Deiliskipulagið tók gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 11. febrúar 2014.

Málsrök kæranda: Kærendur benda á að þeir séu eigendur jarðarinnar Selskarðs. Um sé að ræða forna jörð, en hennar sé fyrst getið í þekktum heimildum á 13. öld. Eigendur Selskarðs eigi lögvarinn nýtingarrétt á þeim jörðum sem séu á því svæði sem deiliskipulag Garðahverfis taki til, en með deiliskipulaginu fari þau réttindi forgörðum.

Heimildir séu til staðar um eignarréttindi jarðarinnar Selskarðs. Samkvæmt þeim fylgi jörðinni fjöruréttur skilgreindur „að einum þriðja í Eggjum í hálfan ósinn móts við Hlið á miðja Kringlu“. Einnig fylgi búðarstæði og réttur til skipsuppsáturs í landi Hausastaða. Við landskipti á öllu heimalandi Garðakirkju 1932-1935 hafi jörðin Selskarð m.a. hlotið sandnámurétt í Garðaholti. Kærendur hafi aldrei verið löglega sviptir þessum réttindum eða afsalað sér þeim.

Mótmælt sé staðhæfingum Garðabæjar þess efnis að ekki sé um að ræða skýran og ótvíræðan rétt kæranda. Hafi kærendur hingað til nýtt sér þessi réttindi, m.a. með útleigu, sérstaklega beitarrétt jarðarinnar. Þá hafi kærendur sjálfir nýtt sér beitarréttinn. Fjöruréttur jarðarinnar hafi verið nýttur í gegnum aldirnar. Útræði, búðarstæði og uppsátur jarðarinnar hafi lengst af verið nýtt og til standi að nýta þessar eignir í framtíðinni. Virðist sem Garðabær ætli ekki að virða fornan rétt jarðarinnar Selskarðs, sem hafi verið til staðar áður en sveitarfélagið varð til.

Þess sé krafist að úrskurðarnefndin ákveði kærendum endurgjald fyrir þeim kostnaði sem þeir hafi haft af vinnu vegna kærú til nefndarinnar. Í lögum nr. 130/2011 segi að kostnaður vegna úrskurðarnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Ekkert í lögnum kveði á um að úrskurðarnefndin geti ekki úrskurðað aðilum endurgjald, hvort sem það yrði greitt af hinum kærða eða úr ríkissjóði. Það sé einfaldlega eðlilegt og sanngjarnt og þurfi ekki lagafyrirmæli til.

Skipulagsáform Garðabæjar hafi ekkert gildi og þar af leiðandi verði ekki heimilaðar framkvæmdir á svæðinu fyrr en samið hafi verið um eignarréttindi jarðarinnar Selskarðs eða þau sætt eignarnámi í samræmi við lög og reglur.

Málsrök Garðabæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er bent á að í 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 komi skýrt fram að sveitarstjórnir beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Á grundvelli þeirra heimilda hafi bæjarstjórn Garðabæjar samþykkt deiliskipulag fyrir Garðahverfi á Álftanesi. Deiliskipulagið sé í samræmi við gildandi aðalskipulag, en þar sé svæðinu lýst sem minja- og íbúðarsvæði. Við gerð deiliskipulagsins sé stefna aðalskipulagsins lögð til grundvallar og sérstök áhersla lögð á að stuðla að varðveislu menningar- og náttúruminja í Garðahverfi, sem og að gera það aðgengilegt til útivistar og náttúruskoðunar samhliða því að tryggja byggð á svæðinu.

Varðandi þær málsástæður kæranda að Garðabær hafi ekki haft heimild til að samþykka skipulag svæðisins, þar sem slíkt fari í bága við eignarrétt þeirra til lands og gæða á svæðinu, megi vísa til áðurgreindra heimilda skipulagslaga um forræði og ábyrgð sveitarstjórna á gerð skipulags. Byggi það á þeirri meginreglu að sveitarfélög fari með skipulagsvald innan sinna marka, óháð eignarrétti til landsins í heild eða til einstakra hluta þess. Þegar af þeirri ástæðu beri að hafna kröfu kæranda um ógildingu.

Af skipulagsuppdraetti fyrir svæðið megi sjá að afmörkun þess taki til landsvæðis sem sé alfarið í eigu Garðabæjar, sbr. kaupsamning Garðabæjar og landbúnaðarráðuneytisins um jarðir á Garðaholti frá 28. júlí 1992.

Telji kærendur, á grundvelli óbeins eignarréttar sem Garðabær geri reyndar fyrirvara um að sé til staðar, að gengið sé á rétt þeirra eða hagsmuni með samþykki skipulagsins kunni að stofnast bótaréttur þeim til handa, enda geti þeir sýnt fram á tjón, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Slíkar aðstæður geti þó á engan hátt takmarkað rétt Garðabæjar til að samþykkja deiliskipulag fyrir afmarkað svæði innan marka sveitarfélagsins, sbr. 3. gr. skipulagslaga. Þá sé einnig ljóst að úrlausn um þann þátt málsins heyrir ekki undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála heldur matsnefnd eignarnámsbóta eða dómstóla.

Í öllum atriðum hafi verið farið að lögum um málsmeðferð við undirbúning, kynningu og samþykki deiliskipulagsins.

Kærendur hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti deiliskipulags Garðahverfis á Álftanesi, en kærendur telja að með ákvörðun um samþykkt þess sé gengið á réttindi sem fylgi jörð þeirra, Selskarði. Sé þar um að ræða sandnámurétt, fjörurétt og rétt til búðarstæðis og uppsáturs.

Á þéttbýlisuppdraetti Aðalskipulags Garðabæjar 2004-2016 kemur fram að svæðið, sem nú hefur verið deiliskipulagt, sé minjasvæði/íbúðarsvæði og að litlum hluta blönduð byggð. Á uppdraettinum kemur einnig fram stofnstígur meðfram strandlínu deiliskipulagssvæðisins. Í kafla 1.5 í greinargerð aðalskipulags er fjallað um helstu skipulagsforsendur þess. Þar kemur fram að hið deiliskipulagða svæði tilheyri svokölluðu Vestursvæði. Um deiliskipulagða svæðið segir nánar að meðfram suðvesturströnd sé strjál byggð, sem rekja megi til smábýla sem reist hafi verið, meðal annars til að stunda róðra á Faxaflóa, og séu þar víða merki um byggð frá fyrri öldum. Gert sé ráð fyrir að þar verði tekið mið af minjasvæði, svæði Garðakirkju og kirkjugarðs, svo og skógarsvæði við hábungu holtsins, og ný byggð löguð að þessum þáttum. Við strönd að suðvestanverðu séu mörk byggðar dregin um 50 m frá bökkum, ofan við fjörur. Þá segir í kafla 2.1.2 um takmörkun á landnotkun að á suðurhluta Garðaholts séu merki um minjar frá fyrri öldum byggðar í Garðahverfi og muni fornleifar á svæðinu hafa áhrif á útfærslu skipulags og umfang byggðar og sé tekið tillit til þess í aðalskipulagsáætlun.

Hið kærða deiliskipulag felur í sér nánari útfærslu á því sem fram kemur í aðalskipulagi, en landnotkun er óbreytt. Eins og lýst er í aðalskipulagi er rótgróin byggð á svæðinu og í greinargerð hins umdeilda deiliskipulags er tekið fram að þar sé búið á 14 bæjum og séu íbúar um 20 talsins. Þar sé stundaður smábúskapur, bæði með sauðfé og hross. Fram kemur í greinargerðinni að megintilgangur deiliskipulagsins sé að festa í sessi framtíðarsýn fyrir Garðahverfi með því að setja skilmála fyrir mannvirkjagerð og verndun náttúru og búsetu-minja á svæðinu. Áhersla er lögð á viðhald byggðar og minja, en einnig eru skilgreindar 11 bæjartorfur sem fyrir gildi almennir og sérstakir skilmálar. Endurnýjun og viðhald skal taka mið af upprunalegri mynd húsa og byggðar. Sama gildir um viðbyggingar og er heimilt að reisa þær við eldri íbúðarhús. Þá er gert ráð fyrir möguleika á tveimur nýjum íbúðarhúsum á hverri bæjartorfu, í þeim tilgangi að viðhalda og styrkja byggð á svæðinu. Við hvert nýtt

Íbúðarhús er heimilt að byggja einnar hæðar útihús. Nánari skilmálar gilda um nýbyggingar þessar og skilgreind er lóð og byggingarreitur fyrir hvert nýtt íbúðarhús, þ.m.t. útihús.

Verður ekki séð að sú útfærsla á byggð sem að framan er lýst geti snert umdeild óbein eignarréttindi kæranda umfram það sem þegar er orðið með gildistöku aðalskipulags og þeirri byggð sem risin er á grundvelli eldri heimilda. Er enda landnotkun óbreytt, eins og áður er lýst, auk þess sem ákvarðanir í deiliskipulagi fela ekki í sér ráðstöfun eignarréttinda, hvorki beinna né óbeinna. Skortir því á að kærandur eigi þá lögvörðu hagsmuni tengda hinna kærðu ákvörðun sem 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gerir að skilyrði fyrir kærueðild og verður máli þessu af þeim sökum vísað frá úrskurðarnefndinni.

Rétt er að benda á að samkvæmt 1. gr. fyrrnefndra laga nr. 130/2011 er það hlutverk úrskurðarnefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem lög kveða á um. Ágreiningur um eignarréttindi þau sem kærandur hafa vísað til verður því ekki til lykta leiddur fyrir úrskurðarnefndinni, heldur heyrir hann undir dómstóla. Undir dómstóla heyra einnig eftir atvikum álitæfni um bótarétt vegna skipulagsákvæðana, sbr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en ekki undir úrskurðarnefndina.

Kærandur krefjast þess jafnframt að úrskurðarnefndin ákveði þeim endurgjald fyrir kostnaði vegna kæru í málinu. Lagaheimild skortir til að ákvarða kærumálskostnað í málum sem rekin eru fyrir úrskurðarnefndinni. Verður að telja að það leiði m.a. af lögmætisreglu stjórnsýsluréttar að málskostnaður verði ekki ákvarðaður sé slík heimild ekki til staðar. Kemur krafa kæranda þar um því ekki til álita.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Nanna Magnadóttir

Ásgeir Magnússon

Þorsteinn Þorsteinsson