

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Skuggasundi 3

101 Reykjavík



STJÓRNSÝSLUKÆRA

1. Kærandi

Dalsnes ehf., kt. 600794-2059, til heimilis að Fossaleyni 21, 112 Reykjavík.

2. Fyrirsvar

Árni Helgason, hdl., CATO Lögmönnum, Katrínartúni 2, 105 Reykjavík

3. Hin kærða ákvörðun

Ákvörðun Garðabæjar, kt. 570169-6109, Garðatorgi 7, 210 Garðabæjar, að hafna beiðni kæranda um að deiliskipuleggja lóð sína að Hrauntungu í Garðabæ, fnr. 207-2677, fyrir íbúabyggð og að synja athugasemdom kæranda við deiliskipulag fyrir Prýði (Garðahraun), sem var auglýst þann 7. september 2016.

4. Kröfugerð

Kærandi krefst þess aðallega að ákvörðun Garðabæjar um að samþykkja tillögu um breytingu á deiliskipulagi fyrir Prýði (Garðahraun), sem var auglýst þann 7. september 2016 og birt endanlega í B-deild Stjórnartíðinda 10. október 2017, verði felld úr gildi og þeim gert að veita kæranda heimild til að deiliskipuleggja lóð sína að Hrauntungu í Garðabæ, fnr. 207-2677, fyrir íbúabyggð.

Til vara krefst kærandi þess að ákvörðun Garðabæjar um að samþykkja tillögu um breytingu á deiliskipulagi fyrir Prýði (Garðahraun), sem var auglýst þann 7. september 2016 og birt endanlega í B-deild Stjórnartíðinda 10. október 2017, verði felld úr gildi í heild sinni og málið sent aftur til efnislegrar meðferðar hjá bæjaryfirvöldum.

Til þrautavara krefst kærandi þess að að ákvörðun Garðabæjar um að samþykkja tillögu um breytingu á deiliskipulagi fyrir Prýði (Garðahraun), sem var auglýst þann 7. september 2016 og birt endanlega í B-deild Stjórnartíðinda 10. október 2017, verði felld úr gildi hvað varðar lóð kæranda að Hrauntungu í Garðabæ, fnr. 207-2677, og mál kæranda sent aftur til efnislegrar meðferðar hjá bæjaryfirvöldum.

5. Kæruheimild

Kveðið er á um kæruheimild í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er einn mánuður frá því að ákvörðun Garðabæjar var birt í B-deild stjórnartíðinda þann 10. október 2017.

6. Málsatvik

Kærandi keypti fasteignina að Hrauntungu auk lóðaréttinda af Ríkiskaupum, sem auglýsti hana til sölu árið 2011. Ríkiskaupum hafði verið falið að sjá um sölu eignarinnar en Hjálmar R. Bárðarson, sem bjó lengi á eigninni, hafði arfleitt ýmis samtök, opinber og einkasamtök, að henni. Hjálmar lést í apríl 2009 og var dánarbú hans tekið til opinberra skipta.

Þeir aðilar sem eignuðust fasteignina í gegnum arf eftir Hjálmar ákváðu að setja hana á sölu og fela Ríkiskaupum að sjá um ferlið. Var það gert með birtingu auglýsingar þar sem eignin var auglýst til sölu og lýst eftir tilboðum. Úr varð að kærandi bauð í eignina og gerði kaupsamning við Ríkiskaup þann 1. júlí 2011. Í söluferli eignarinnar kom hvergi fram að kvaðir fylgdu henni eða lóðaréttindum eða að hún væri seld með einhvers konar takmörkunum á notkun eða frekari þróun vegna vilja fyrri eiganda. Þá lét Hjálmar ekki neitt slíkt koma fram í erfðaskrá sinni, samkvæmt upplýsingum frá skiptastjóra dánarbúsins.

Þegar kærandi fékk eignina afhenta var hún í mikilli niðurníðslu. Lóðin er alls um 3,24 hektarar og húsið 364 fm. Viðhaldi hafði ekki verið sinnt árum saman þegar kærandi keypti og átti það bæði við um lóð og fasteign. Fasteignin hefur verið í útleigu frá því að kærandi eignaðist hana og er hluti af leigukjörum að leigjendur taka að sér að sjá um viðhald og endurbætur á eigninni eftir því sem unnt er, en eignin er ennþá í slæmu ásigkomulagi.

Lóðin er á svæði innan aðalskipulags Garðabæjar sem er skilgreint sem „íbúasvæði“. Gildandi deiliskipulag fyrir svæðið er frá árinu 2003. Þegar teikningar og skipulag svæðisins í kring er skoðað má sjá að gert er ráð fyrir vegtengingu inn á lóð Hrauntungu bæði úr austur og vestur, sbr. fylgiskjal nr. 2. Lóðirnar í kring hafa allar verið skipulagðar sem íbúahverfi og búið er að skipta þeim lóðum upp og skipuleggja þar byggð. Um er að ræða sambærilegar lóðir sem voru með sambærilegum kvöðum samkvæmt lóðaleigusamningum. Svo virðist hins vegar sem fyrri eigandi hafi, andstætt öðrum lóðarhöfum í kring, ekki haft áhuga á því að láta vinna slíkt deiliskipulag fyrir Hrauntungu, þegar bæjaryfirvöld leituðu eftir því fyrir um 15 árum.

Lóð Hrauntungu er hins vegar óskipulögð og á henni er aðeins eitt hús, þrátt fyrir að lóðin sé alls 3,24 hektarar. Ekkert er hins vegar að finna í skilmálum lóðarinnar eða kvöðum um að svo skuli vera. Lóðarhafi taldi því við eðlilega skoðun á skipulagi svæðisins, þar sem sjá mátti að lóðunum í kring hafði verið skipt upp og þær skipulagðar sem íbúabyggð og í ljósi þeirrar staðreyndar að gert er ráð fyrir vegtengingum inn á lóðina, að unnt væri að fá lóðinni skipt upp og skipulagt á henni íbúabyggð, ýmist sem nokkrar einbýlahúsalóðir, minni sérbýli eða íbúðir fyrir ungt fólk.

Af hálfu lóðarhafa hafa átt sér stað samskipti við bæinn varðandi þessi atriði og er til að mynda til málsnúmer innan kerfins Garðabæjar með heitinu „Uppbygging byggðar á lóð við Hrauntungu“.

Ólafur Björnsson, eigandi Dalsnes ehf., átti samskipti við Gunnar Einarsson, bæjarstjóra Garðabæjar, um málið árin 2014-5. Þannig fékk Ólafur tölvupóst frá Gunnari þann 26. febrúar 2015 þar sem bæjarstjórinn lýsti því m.a. að hann hefði átti samskipti við Hjálmar heitinna árið 2008 og rætt við hann um mögulega uppbyggingu leikskóla á lóðinni og að Hjálmar hefði tekið því vel. Þannig segir orðrétt í tölvupóstinum:

„Ég ræddi við hann um möguleika á því að þarna yrði leikskóli. Á þessum tíma hugnaðist honum sú hugmynd vel.“

Sjá fylgiskjal nr. 3.

Þá sóttu fulltrúar lóðarhafa fund skipulagsnefndar Garðabæjar í september 2015 og lýstu hugmyndum lóðarhafa um byggð á svæðinu. Var þeim hugmyndum vel tekið af nefndinni og nefnt að þetta yrði skoðað við endurskoðun skipulags fyrir svæðið. Sjá fylgiskjal nr. 4.

Af hálfu lóðarhafa var þetta erindi ítrekað með bréfi, dags. 24. ágúst 2016. Sjá fylgiskjal nr. 5. Ekki komu sérstök viðbrögð frá Garðabæ vegna þessa. Málið var þó tekið fyrir á fundi skipulagsnefndar þann 15. september 2016, eftir að tillaga um deiliskipulag fyrir svæðið hafði verið auglýst, og kom þar fram að skipulagsnefnd mælti með því að svæðið yrði óbygggt. Málið

virðist ekki hafa verið tekið áfram innan stjórnkerfis bæjarins og fékk kærandi ekki sent formlegt erindi með svari eða endanlegri ákvörðun. Sjá fylgiskjal nr. 6.

Þann 7. september 2016 auglýsti Garðabær tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir svæðið, sem var tilgreint sem deiliskipulag fyrir Garðahraun (Prýði). Sjá fylgiskjal nr. 7. Kom þar fram að frestur til að skila athugasemdum væri til 19. október sama ár. Af hálfu kæranda var skilað inn athugasemdum með erindi dagsettu þann 10. október 2016, sjá fylgiskjal nr. 8. Gerðar voru verulegar athugasemdir við framkomna tillögu, m.a. að hlutverk lóðarinnar væri ekki skilgreint í tillögunni líkt og skipulagsyfirvöldum ber að gera samkvæmt 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Meðferð málsins síðan þá hefur verið í skötulíki. Engin viðbrögð fengust við athugasemdum kæranda mánuðum saman, þrátt fyrir ítrekaðan eftirárekstur og fyrirspurnir um gang mála. Sendi undirritaður lögmaður slíkar fyrirspurnir með tölvupósti dags. 24. janúar 2017, 16. maí 2017 og 26. maí 2017, sbr. fylgiskjal nr. 9 auk fyrirspurnar til bæjarlögmanns, dags. 31. maí 2017, 26. júní 2017 og 26. september 2017, sbr. fylgiskjal nr. 10.

Nú hefur komið í ljós að á fundi skipulagsnefndar Garðabæjar þann 9. mars 2017 var málið tekið fyrir og voru þar lagðar fram ákveðnar breytingartillögur við tillöguna, en engin þeirra varðaði lóð kæranda að Hrauntungu. Deiliskipulagið var svo samþykkt með umræddum breytingum. Fram kemur svo í fundargerð að nefndin feli skipulagsstjóra „að senda þeim sem athugasemdir gerðu svör og senda tillöguna ásamt fylgigögnum til athugunar hjá Skipulagsstofnun.“ Málið var svo tekið fyrir í bæjarstjórn þann 16. mars 2017 og tillaga skipulagsnefndar samþykkt. Sjá fylgiskjöl 11 og 12.

Ekkert gerðist hins vegar í málinu í kjölfar fundar skipulagsnefndar og engin svör voru send út, þrátt fyrir margar ítrekanir, líkt og rakið er að ofan.

Þann 9. október sl. barst kæranda svo bréf frá skipulagsstjóra Garðabæjar, dags. 29. september 2017, þar sem fram koma svör við framkomnum athugasemdum. Sjá fylgiskjal nr. 13. Er þar m.a. svarað athugasemdum kæranda og segir svo í svarinu:

„Fyrirverandi lóðarhafi lagði áherslu á að hafa lóðina óbyggða og varðveita gróðurinn sem hann hafði lagt sál sína í að rækta. Ákveðin gæði eru fólgin í slíku umhverfi sem skipulagið varðveitir og í því felst enginn mismunur [sic] gagnvart lóðarleiguhafa sem áfram hefur sinn rétt samkvæmt leigusamningi um að byggja eitt hús.“

Auglýsing um samþykkt deiliskipulag var svo birt í B-deild Stjórnartíðinda þann 10. október 2017 og miðast mánaðar kærufrestur við þann tíma. Sjá fylgiskjal nr. 14.

7. Málsástæður kæranda

Af hálfu kæranda er á því byggt að synjun Garðabæjar við erindum hans í september 2015 og ágúst 2016 um að fá að deiliskipuleggja lóð sína að Hrauntungu fyrir íbúabyggð standist ekki lög. Ógilda beri ákvörðun bæjarins og kveða á um að bænum beri að veita kæranda heimild til að deiliskipuleggja svæðið fyrir íbúabyggð, en til vara að ógilda deiliskipulagið og til þrautavara að ógilda ákvörðun varðandi lóð kæranda og senda málið aftur til efnislegrar meðferðar. Synjun bæjarins telur kærandi brjóta gegn stjórnsýslulögum og skipulagslögum auk þess sem meðferð málsins hjá bænum hefur ekki staðist ákvæði laga.

Málsmeðferð stóðst ekki ákvæði laga

Í 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er fjallað um málsmeðferð sveitarstjórnar að loknum athugasemdafresti við tillögu til skipulagslaga. Segir þar:

*„Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal sveitarstjórn taka tillöguna til umræðu að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar. Í þeirri umfjöllun skal taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ef engar athugasemdir eru gerðar við tillöguna er ekki skylt að taka hana aftur til umræðu í sveitarstjórn heldur skal senda hana Skipulagsstofnun. **Hafi borist athugasemdir skal niðurstaða sveitarstjórnar auglýst.**“*

Í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 kemur fram með hvaða hætti standa skuli að afgreiðslu deiliskipulags. Þar segir:

„Senda skal Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum um þær innan sex mánaða frá því að frestur til athugasemda rann út. Jafnframt skal sveitarstjórn senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær.“

Ljóst að málsmeðferð Garðabær stóðst ekki ofangreind ákvæði. Frestur til að gera athugasemdir rann út þann 19. október 2016. Sex mánaða frestur rann því út þann 19. apríl 2017 en svör við athugasemdum bárust ekki þeim sem þær gerðu fyrr en 9. október 2017, eða tæpum sex mánuðum eftir að fresturinn var runninn út, sjö mánuðum eftir að fjallað var um málið í skipulagsnefnd og ári eftir að athugasemdafresti lauk. Ekki er hægt að líta svo á að Garðabær hafi lokið við yfirferð og athugun framkominna athugasemda fyrr en búið er að senda þeim sem gerðu athugasemdirnar svör bæjarins við þeim en sem fyrr segir var það ekki gert fyrr en löngu eftir tilskilinn frest.

Er málsmeðferð bæjarins þannig í ósamræmi við ákvæði skipulagslaga og ennfremur í ósamræmi við málshraðareglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þannig fékk kærandi ekki svör við erindum sínum og umleitunum gagnvart.

Synjun byggir ekki á lögmætu sjónarmiði

Af hálfu kæranda eru þó einkum gerðar efnislegar athugasemdir við svör bæjarins. Líkt og rakið er í erindinu þá gengur beiðni kæranda út á að fá að skipuleggja íbúabyggð á lóðinni, rétt eins og gert er á öllum lóðum í kring, bæði til austurs, vesturs og norður. Svör bæjarins hvað þetta atriði varðar, um að horfa til áherslna fyrri lóðarhafa um að hafa lóðina óbyggða, standast enga skoðun.

Fyrir það fyrsta hefur sá vilji lóðarhafa hvergi komið fram með formlegum hætti. Gerði fyrri eigandi þó ítarlega erfðaskrá og arfleiddi tilteknar stofnanir og samtök að lóðinni og fasteigninni sem stóð á lóðinni og hafði auk þess mörg tækifæri í gegnum árin til þess að setja slíkar kvaðir á lóðina, en gerði ekki. Svo virðist því sem verið sé að vitna í meintan vilja aðila sem er löngu látinn og getur það ekki talist lögmætt sjónarmið af hálfu stjórnvalds til að byggja ákvörðun sína á. Ákvarðanir stjórnvalda verða að byggja á ápreifanlegum og aðgengilegum gögnum sem aðrir geta kynnt sér. Svo virðist ekki vera í þessu tilfelli, heldur er verið að vísa til ótilgreindra samskipta, sem ekkert skjalfest er til um.

Það litla sem til er um þessi samskipti við fyrri eiganda bendir raunar til þess að vilji hans hafi ekki verið jafneinbeittur og bærinn vill meina. Það má svo sjá af tölvupósti sem bæjarstjóri Garðabæjar sendir forsvarsmanni kæranda 26. febrúar 2015 að í samskiptum bæjarstjórans og Hjálmars heitins á sínum tíma hafði bærinn lagt til ákveðna uppbyggingu á lóðinni, þvert á það sem virðist mega lesa úr svörum bæjarins nú. Þannig segir bæjarstjórinn í tölvupóstinum, sbr. fylgiskjal nr. 3, að hann haft rætt við Hjálmar um „*möguleika á því að þarna yrði leikskóli*“ og að á „*þessum tíma hugnaðist honum sú hugmynd vel*“. Bærinn átti þannig sjálfur í viðræðum um uppbyggingu sem fyrri eiganda hugnaðist vel. Virðist þannig sem vísir að samkomulagi hafi komist á milli aðila á þessum tíma um að breyta deiliskipulagi lóðarinnar. Í

svörum sínum núna virðist bærinn hins vegar túlka vilja Hjálmars á annan veg, þ.e. þannig að Hjálmar hafi ekki viljað neina uppbyggingu á þessari lóð.

Í öðru lagi þá leggur kærandi á það mikla áherslu að uppbygging á lóðinni myndi, ef af yrði, fara fram á þann hátt að náttúrunni og umhverfi yrði leyft að njóta sín. Þetta tvennt getur vel farið saman, andstætt því sem sveitarstjórn Garðabæjar virðist telja.

Í þriðja lagi verður að hafa í huga að ástand eignarinnar og lóðarinnar er afar bágborið eins og stendur. Þótt kærandi og núverandi leigjendur eignarinnar hafi gert sitt til þess að reyna að laga húsið og lóðina er ljóst að húsið var í mikilli og alvarlegri niðurníðslu árum saman og lóðin í órækt. Ekki er því hægt að segja að Garðbæingar fái að njóta náttúrunnar í Hrauntungu eins og sakir standa. Það er því vandséð hvernig núverandi ástand fer heim og saman við áherslur Garðabæjar.

Skilgreining svæðis ekki skýr

Svo sem rakið hefur verið þá er svæðið sem Hrauntunga stendur á skilgreint á aðalskipulagi sem íbúasvæði. Engu að síður má af svörum bæjarins ráða að vilji bæjarins standi til þess að Hrauntunga verði notuð sem einhvers konar útivistarsvæði eða grænt svæði. Þannig segir í umsögn skipulagsnefndar að ákveðin gæði séu fólgin í slíku umhverfi sem verður ekki skilið öðruvísi en að það sé kæranda að taka á sig að veita slík gæði, en ekki annarra lóða í kring, sem hefur verið skipt upp og þær skipulagðar fyrir íbúabyggð. Fer þetta gegn ákvæðum 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga þar sem fram kemur að í deiliskipulagi eigi að taka ákvarðanir um lóðir og notkun þeirra.

Brot á jafnræðisreglu

Þar sem umrædd lóð hefur ekki fengið sömu meðferð og aðrar lóðir í kring, felst í því brot á jafnræði gagnvart kæranda. Lóðarhafar á lóðum til vesturs, austurs og norðurs hafa fengið að skipta um lóðum sínum og skipuleggja þar íbúabyggð en slíkt er ekki leyft á lóð kæranda. Um þetta má vísa til jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og eftir atvikum 65. gr. stjórnarskrár íslenska lýðveldisins nr. 33/1944. Gera verður þá kröfu að slík mismunun byggji á skýrum lagalegum grunni og að viðkomandi stjórnvald geti rökstutt þá ákvörðun ítarlega. Svo er hins vegar ekki í þessu tilfelli. Sem fyrr segir er engum formlegum heimildum til að dreifa, engar kvaðir voru settar á lóðina í þá veru að hún yrði óbyggð til allrar framtíðar. Er því ljóst að grundvöllur þeirrar ákvörðunar sem Garðabær tók í þessu máli, þ.e. að hafna beiðni kæranda um að fá að skipuleggja byggð á lóðinni með vísan til vilja fyrri eiganda, stenst ekki áskilnað stjórnsýslulaga og stjórnarskrárinnar um jafnræði.

Brot á meðalhófsreglu

Í ákvörðun Garðabæjar felst einnig brot á meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Í því ákvæði felst að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Garðabær gæti vel heimilað kæranda að skipuleggja byggð á lóðinni en gert þá kröfu til deiliskipulags á lóðinni að það myndi vernda og verja náttúru á lóðinni eins og kostur er, frekar en að hafna alfarið eðlilegum tillögum kæranda um að fá að deiliskipuleggja íbúabyggð á svæðinu.

Kröfugerð

Af öllu framangreindu telur kærandi ljóst að ákvörðun Garðabæjar um að hafna erindi kæranda um að fá að deiliskipuleggja lóðina að Hrauntungu fyrir íbúabyggð og athugasemdum kæranda við fram komna deiliskipulagstillögu standist ekki lög. Því beri að ógilda ákvörðun bæjarins og gera bænum að veita kæranda heimild til deiliskipulags, en til vara að ógilda ákvörðun bæjarins

um deiliskipulagið í heild sinni og til þrautavara að ógilda ákvörðun bæjarins um ákvörðun varðandi lóð kæranda og senda málið aftur til efnislegrar meðferðar hjá bænum.

8. Framlögð gögn

Kærandi leggur fram eftirfarandi gögn ásamt kæru þessari:

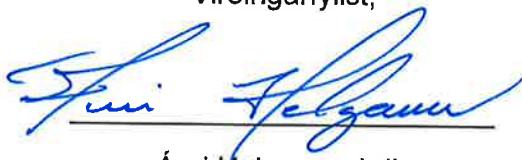
1. Kæra þessi
2. Teikning af skipulagi svæðisins
3. Tölvupóstsamskipti við bæjarstjóra
4. Fundargerð fundar skipulagsnefndar Garðabæjar, 28. september 2015
5. Erindi kæranda um ítrekun á fyrri beiðni kæranda um íbúabyggð, 24. ágúst 2016
6. Fundargerð fundar skipulagsnefndar Garðabæjar, 15. september 2016
7. Auglýsing Garðabæjar um deiliskipulag, birt 7. september 2016
8. Athugasemdir kæranda við deiliskipulagstillögu Garðabæjar, dags. 10. október 2016
9. Tölvupóstur til skipulagsstjóra Garðabæjar
10. Tölvupóstur til bæjarlögmanns Garðabæjar
11. Fundargerð fundar skipulagsnefndar Garðabæjar, 9. mars 2017
12. Fundargerð fundar bæjarstjórnar Garðabæjar, 16. mars 2017
13. Bréf skipulagsstjóra Garðabæjar með svörum við framkomnum athugasemdum, dags. 29. september 2017
14. Auglýsing um samþykkt deiliskipulag, birt í B-deild Stjórnartíðinda 10. október 2017

9. Áskilnaður

Kærandi áskilur sér rétt til þess að koma að frekari gögnum, málsástæðum og sjónarmiðum vegna málsins á meðan það er í meðferð nefndarinnar, ef tilefni gefst til.

Reykjavík, 8. nóvember 2017

Virðingarfyllst,



Árni Helgason, hdl.

Afrit:

Garðabær

Bæjarlögmaður

Garðatorgi 7

210 Garðabæ

Skipulagsstofnun

Borgartúni 7b

105 Reykjavík