

Árið 2019, fimmtudaginn 10. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 131/2017, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. nóvember 2017, er barst nefndinni 9. s.m., kærir Dalsnes ehf., Fossaleyni 1, Reykjavík, eigandi fasteignarinnar Hrauntungu í Garðabæ, þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Er þess aðallega krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að kæranda verði veitt heimild til að deiliskipuleggja lóðina Hrauntungu fyrir íbúðabyggð. Til vara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að málið verði sent aftur til efnislegrar meðferðar hjá bæjaryfirvöldum. Til þrautavara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi hvað varði lóðina Hrauntungu og að málið verði sent aftur til efnismeðferðar bæjaryfirvaldar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 1. mars 2018.

Málavextir: Kærandi er eigandi húss og lóðaréttinda á lóðinni Hrauntungu í Garðabæ, en lóðin er um 3,2 ha að flatarmáli. Hinn 29. september 2015 komu fulltrúar kæranda á fund skipulagsnefndar Garðabæjar og greindu frá hugmyndum hans um uppbyggingu á lóðinni. Á fundi skipulagsnefndar 30. júní 2016 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Varðaði tillagan aðallega breytingar á gatnakerfi en ekki var gert ráð fyrir frekari byggð á lóðinni Hrauntungu. Afgreiðsla nefndarinnar var samþykkt á fundi bæjarráðs 5. júlí s.á. Athugasemdir bárust á kynningartíma tillögunnar, m.a. frá kæranda. Gerði hann athugasemd við að ekki væri gert ráð fyrir nýjum byggingum á lóðinni og vísað til þess að samkvæmt aðalskipulagi væri lóðin staðsett á svæði fyrir íbúðabyggð.

Deiliskipulagstillagan var lögð fram að nýju á fundi skipulagsnefndar Garðabæjar 9. mars 2017 ásamt minnisblaði skipulagsstjóra um svör við framkomnum athugasemdum. Í svari við athugasemdum kæranda segir að fyrrverandi lóðarhafi umræddrar lóðar hafi lagt áherslu á „að hafa lóðina óbyggða og varðveita gróðurinn sem hann hafi lagt sál sína í að rækta. Ákveðin gæði eru fólgin í slíku umhverfi sem skipulagið varðveitir og í því felst enginn mismunur gagnvart lóðarleiguhafa sem áfram hefur sinn rétt samkvæmt leigusamningi um að byggja eitt hús.“ Samþykkti nefndin deiliskipulagstillöguna með breytingum sem gerðar voru til að koma til móts við athugasemdir sem borist höfðu. Var sú afgreiðsla samþykkt í bæjarráði 14. mars s.á. og í bæjarstjórn 16. s.m. Skipulagsstjóri Garðabæjar sendi kæranda bréf, dags. 29.

september s.á., með svörum við athugasemdum sem borist höfðu. Skipulagsbreytingin tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 10. október 2017.

Málsrök kæranda: Kröfu sína um ógildingu hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar byggir kærandi á því að málsmeðferð sveitarfélagsins hafi ekki staðist ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Í 1. mgr. 42. gr. laganna segi m.a: „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.“ Frestur til að gera athugasemdir hafi runnið út 19. október 2016 og því hafi sex mánaða frestur runnið út 19. apríl 2017. Svör við athugasemdum hafi ekki borist fyrr en 9. október 2017, eða tæpum sex mánuðum eftir að fresturinn hafi runnið út. Ekki sé hægt að líta svo á að sveitarfélagið hafi lokið við yfirferð og athugun framkominna athugasemda fyrr en búið hafi verið að senda þeim sem gert hafi athugasemdirnar svör við þeim. Málsmeðferð sé enn fremur í ósamræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Synjun Garðabæjar á beiðni kæranda sé ekki byggð á lögmætum sjónarmiðum. Fyrir það fyrsta standist ekki skoðun það svar sveitarfélagsins vegna athugasemda kæranda að horft sé til áherslna fyrri lóðarhafa um að hafa lóðina óbyggða. Sá vilji hafi hvergi komið fram með formlegum hætti. Fyrri eigandi hafi þó gert ítarlega erfðaskrá og hafi haft mörg tækifæri í gegnum árin til þess að setja slíkar kvaðir á lóðina en það hafi hann ekki gert. Svo virðist því sem verið sé að vitna í meintan vilja aðila sem sé löngu látinn. Það geti ekki talist lögmætt sjónarmið. Það litla sem til sé um samskipti fyrri eiganda við bæjaryfirvöld bendi í raun til þess að vilji hans hafi ekki verið jafn einbeittur og bærinn vilji meina. Það megi sjá af tölvupósti sem bæjarstjóri Garðabæjar hafi sent forsvarsmanni kæranda 26. febrúar 2015. Þar segi bæjarstjórinn að hann hafi rætt við fyrri eiganda um „möguleika á því að þarna yrði leikskóli“ og að á „þessum tíma hugnaðist honum sú hugmynd vel.“ Í öðru lagi leggi 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 geti vel farið saman andstætt því sem sveitarfélagið virðist telja. Í þriðja lagi verði að hafa í huga að ástand eignarinnar og lóðarinnar sé nú afar bágborið. Ekki sé því hægt að segja að Garðabæingar fái að njóta náttúrunnar í Hrauntungu. Það sé vandséð hvernig núverandi ástand lóðarinnar komi heim og saman við áherslur sveitarfélagsins.

Samkvæmt aðalskipulagi Garðabæjar sé lóðin á svæði sem skilgreint sé sem íbúðasvæði. Í deiliskipulagi svæðisins frá 2003 megi sjá að gert sé ráð fyrir vegtengingu inn á lóðina bæði úr austri og vestri. Lóðirnar í kring hafi allar verið skipulagðar sem íbúðahverfi og búið sé að skipta þeim lóðum upp og skipuleggja þar byggð. Engu að síður megi ráða af svörum sveitarfélagsins vilja til að lóð kæranda verði notuð sem einhverskonar útivistarsvæði eða grænt svæði. Það verði ekki skilið öðruvísi en svo að það sé kæranda að taka á sig að veita slík gæði. Fari það gegn ákvæðum 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga þar sem fram komi að í deiliskipulagi eigi að taka ákvarðanir um lóðir og notkun þeirra.

Rétthafar lóða vestan, austan og norðan við lóð kæranda hafi fengið að skipta upp lóðum sínum og skipuleggja íbúðabyggð, en slíkt sé ekki leyft á lóð hans. Þar sé um að ræða sambærilegar lóðir með sambærilegum kvöðum samkvæmt lóðaleigusamningi. Þar sem lóð hans hafi ekki fengið sömu meðferð og aðrar lóðir í kring sé um brot á jafnræði gagnvart kæranda að ræða. Um það megi vísa til jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og eftir atvikum 65. gr. stjórnarskrárinnar. Gera verði þá kröfu að slík mismunun byggji á skýrum lagalegum grunni og að viðkomandi stjórnvald geti rökstutt þá ákvörðun ítarlega, en svo sé ekki í þessu

tilfelli. Engum formlegum heimildum hafi verið til að dreifa og engar kvaðir hafi verið settar á lóðina í þá veru að hún yrði óbyggð um ókomna tíð.

Í ákvörðun Garðabæjar felist einnig brot á meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Sveitarfélagið geti vel heimilað kæranda að skipuleggja byggð á lóðinni en jafnframt tekið ákvörðun í skipulagi um verndun náttúru, svo sem kostur væri, frekar en að hafna alfarið eðlilegum tillögum kæranda um að fá að deiliskipuleggja íbúðabyggð á lóðinni.

Málsrök Garðabæjar: Sveitarfélagið telur að ekki liggi fyrir nein kæránleg ákvörðun um að hafna beiðni kæranda um að fá að deiliskipuleggja lóð sína að Hrauntungu í Garðabæ, enda sé sú ákvörðun aðeins liður í meðferð máls. Væri slík ákvörðun aftur á móti til staðar þá hlyti hún að hafa verið tekin fyrir 7. september 2016 og væri þá kærufrestur löngu liðinn. Sama sé að segja um þá ákvörðun að synja athugasemdum kæranda við deiliskipulag fyrir Garðahraun, en þar sé um að ræða ákvörðun sem sé liður í meðferð máls og því ekki kæránleg til æðra stjórnvalds. Verði þetta talið leiða af 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá væri kærufrestur jafnframt löngu liðinn væri á annað borð um kæránlega ákvörðun að ræða. Samkvæmt framansögðu sæti hin kærða ákvörðun, svo sem henni er lýst í kæru, ekki kæru til æðra stjórnvalds og beri því að vísa málinu frá úrskurðarnefndinni.

Af kröfugerð kæranda verði aftur á móti ráðið að fyrir honum hafi vakað að kæra breytingu á deiliskipulagi fyrir Garðahraun, en auglýsing um þá breytingu hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda 9. október 2017. Verði kærán tekin til meðferðar á grundvelli kröfugerðar kæranda beri allt að einu að vísa frá einstökum liðum í henni sem falli utan valdsviðs úrskurðarnefndarinnar. Í aðalkröfu sé þess krafist að umrædd deiliskipulagsbreyting „verði felld úr gildi og þeim gert að veita kæranda heimild til að deiliskipuleggja lóð sína að Hrauntungu í Garðabæ, fnr. 2072677, fyrir íbúabyggð.“ Úrskurðarnefndin hafi ekki á valdi sínu að mæla fyrir um að veita beri kæranda heimild til að deiliskipuleggja lóð sína heldur sé vald nefndarinnar takmarkað við það eitt að endurskoða lögmæti kærðrar ákvörðunar, sem eftir atvikum geti leitt til þeirrar niðurstöðu að úrskurðarnefndin felli hana úr gildi. Taki þá við réttarástand sem ríkt hafi fyrir gildistöku umræddrar ákvörðunar. Varakrafa kæranda sé sama marki brennd, enda ekki á færi nefndarinnar að leggja fyrir bæjaryfirvöld að taka mál að nýju til efnislegrar meðferðar. Þá sé þrautavarakrafa kæranda þarflaus þar sem hið meira feli í sér hið minna og geti stundum komið til álita að fella kærða ákvörðun úr gildi að hluta til með tilliti til meðalhöfs, þyki að öðru leyti vera uppfyllt skilyrði fyrir slíkri niðurstöðu.

Skipulagsvaldið sé í höndum sveitarstjórna og verði eigendur landa og lóða almennt að lúta málefnalegum ákvörðunum þeirra í því efni. Hafi kærandi ekki getað haft væntingar til þess að fá auknar heimildir til bygginga á svæði á þeirri forsendu að skipulagi hafi verið frestað vegna sérstakrar óskar fyrrum lóðarhafa um að svæðið yrði áfram nýtt til skógræktar sem hann hafi stundað þar. Breyti þar engu þótt svæðið sé skilgreint sem íbúðasvæði í aðal-skipulagi, enda megi á slíkum svæðum gera ráð fyrir opnum svæðum, leiksvæðum, gördum og þjónustulóðum fyrir nærþjónustu án þess að það sé sérstaklega tilgreint á uppdrætti. Þá megi einnig benda á að í lóðarleigusamningi um lóðina Hrauntungu komi skýrt fram að aðeins sé leyfi til að byggja eitt íbúðarhús á lóðinni og að óheimilt sé að reisa aðrar byggingar á landinu.

Með hinu kærða deiliskipulagi sé gerð sú breyting varðandi lóð kæranda að hún sé tekin inn í deiliskipulag svæðisins í stað þess að skipulagi hennar sé frestað. Sé það til samræmis við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, sem ekki geri ráð fyrir að deiliskipulagi sé frestað varðandi tiltekinn hluta skipulagssvæðis, gagnstætt því sem geti komið til álita þegar um

aðalskipulag sé að tefla. Þá sé í skipulaginu settur rúmur byggingarreitur á lóðina og heimild til byggingar íbúðarhúss í samræmi við skilgreinda landnotkun svæðisins.

Niðurstaða: Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk hennar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin til endurskoðunar lögmæti þeirrar ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Hins vegar fellur það utan valdheimilda nefndarinnar að taka ákvörðun um að leggja fyrir sveitarfélagið að heimila kæranda að deiliskipuleggja umrædda lóð fyrir íbúðabyggð eða að málið verði tekið til efnislegrar meðferðar að nýju.

Vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Annast þær jafnframt og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags skv. 29. og 38. gr. laganna. Í skipulagsvaldi sveitarstjórna felst m.a. heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi, eins og kveðið er á um í 43. gr. laganna, en þess ber að gæta að breytingin rúmist innan heimilda aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 12. gr. sömu laga.

Samkvæmt Aðalskipulagi Garðabæjar 2004-2016, sem var í gildi þegar hin kærða ákvörðun var tekin, er lóðin Hrauntunga á skilgreindu íbúðasvæði. Í skipulagsforsendum aðalskipulagsins kemur fram að í gildandi deiliskipulagi Garðahrauns sé gert ráð fyrir stækkun íbúðahverfis og þéttingu byggðar. Af gögnum málsins verður ráðið að kærandi hafi um árabil reynt að fá umrædda lóð skipulagða fyrir íbúðabyggð, en lóðin er um 3,2 ha að stærð. Ekki verður talið að það gangi gegn aðalskipulagi Garðabæjar að heimila ekki frekari uppbyggingu á umræddri lóð, enda ber sveitarfélagi ekki skylda til þess að skipuleggja frekari uppbyggingu íbúða á öllum lóðum innan skipulagssvæðisins þrátt fyrir að það sé skilgreint sem íbúðasvæði í aðalskipulaginu.

Landeigandi getur á grundvelli 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað en hann á ekki lögvarða kröfu til þess að knýja á um að af breytingunni verði. Líkt og fyrr var rakið hafa sveitarstjórnir víðtækt vald til ákvarðana um skipulag innan marka sveitarfélags en við beitingu þess valds ber þeim þó að fylgja markmiðum skipulagslaga, sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra, m.a. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála, þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Sveitarstjórnir eru enn fremur bundnar af málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins.

Á kynningartíma umræddrar skipulagstillögutillögu sendi kærandi inn athugasemdir þar sem hann ítrekaði ósk sína um uppbyggingu íbúðabyggðar á lóð sinni. Í svari sveitarfélagsins við athugasemdum hans segir: „Fyrrverandi 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 gagnvart lóðarleiguhafa sem áfram hefur sinn rétt samkvæmt leigusamningi um að byggja eitt hús.“ Telja verður að við ákvörðun um skipulag tiltekins svæðis geti sveitarfélag ekki látið niðurstöðu sína ráðast af vilja fyrrum lóðarleiguhafa um uppbyggingu á lóðinni. Aftur á móti verður sú afstaða sveitarfélagsins að vilja varðveita þau gæði sem felast í lítt byggðri lóð innan svæðisins í sjálfu sér ekki talin ómálefnaleg.

Deiliskipulag Garðahrauns er frá árinu 2003 og var í því gert ráð fyrir töluverðri uppbyggingu í íbúðahverfi sunnan Álftanesvegar. Deiliskipulaginu hefur frá þeim tíma verið breytt nokkrum sinnum, m.a. var gerð á því veruleg breyting á árinu 2008 vegna nýs Álftanesvegar. Lóðin Hrauntunga var ekki innan deiliskipulagssvæðisins fyrr en við hina kærðu deiliskipulagsbreytingu. Í greinargerð breytingarinnar er því lýst að töluverðar breytingar, s.s. á gatnamótum og legu stofnstíga, hafi orðið við endanlega útfærslu á nýjum Álftanesvegi. Sunnan gamla Álftanesvegar, nú Garðahraunsvegar, hafi nýframkvæmdir verið óverulegar og ekki verið byggt á nýjum lóðum, þar sem húsagötur hafi ekki verið fullgerðar, enda hafi sumar tengingar breyst vegna tilgreindra gatnaframkvæmda. Er tiltekið að nefnd atriði hafi m.a. leitt til þess að ákveðið hafi verið að uppfæra gögn skipulagsins í heild, bæði uppdrátt, skipulagslýsingu og skipulagsskilmála. Í deiliskipulagsbreytingunni felst fyrst og fremst breyting á legu gatna. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á deiliskipulagssvæðinu, en þó er gert ráð fyrir einni nýrri lóð við götuna Steinprýði á svæði þar sem uppbygging var fyrirhuguð allt frá gildistöku upprunalegs deiliskipulags árið 2003. Að framangreindu virtu verður ekki á það fallist að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá er tekið fram í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar að gert sé ráð fyrir þeim möguleika að lóðinni Hrauntunga, sem og annarri stórra lóð, verði skipt í smærri lóðir með sambærilegu skipulagi og þar sé lýst. Verður að telja að með því móti hafi verið komið í nokkru til móts við óskir kæranda og meðalhófs verið gætt.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður hin kærða ákvörðun ekki talin haldin þeim form- eða efnisgöllum sem valdið geta ógildingu hennar. Verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

