



Árið 2020, þriðjudaginn 30. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 132/2019, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. nóvember 2019 um að hafna umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi Arnarness vegna viðbyggingar að Blikanesi 14, Garðabæ.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 27. desember 2019, er barst nefndinni sama dag, kærir Elísabet S. Þórðarson þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. nóvember 2019 að hafna umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi Arnarness vegna viðbyggingar að Blikanesi 14, Garðabæ. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að umsóknin verði samþykkt. Til vara er þess krafist að ákvörðuninni verði breytt þannig að leyst verði réttilega úr upprunalegri umsókn kæranda og gefið verði út byggingaleyfi á grundvelli samþykktra teikninga án 85 cm stækkunar bílskúrs. Til þrautavara er þess krafist að lagt verði fyrir bæjarstjórn Garðabæjar að taka umsókn með upprunalegum teikningum til löglegrar meðferðar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 17. febrúar 2020.

Málavextir: Með byggingarleyfisumsókn, dags. 5. janúar 2016, var sótt um stækkun hússins að Blikanesi 14, Garðabæ. Gert var ráð fyrir viðbyggingu við vestur- og norðurhlið hússins, byggingu um 35 m² nýs bílskúrs og að eldri bílskur undir hæð hússins yrði nýttur sem vinnustofa. Þá var gert ráð fyrir að reist yrði glerskyggni að inngangi hússins við vesturhlið bílskúrsins í samræmi við meðfylgjandi hönnunargögn. Umsóknin var tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 26. maí 2016 og eftirfarandi bókað: „Lögd fram byggingarleyfisumsókn að breytingum á einbýlishúsinu Blikanes 14 að lokinni grenndarkynningu. Ein athugasemd hefur borist frá eigendum Blikaness 16 sem hafa áhyggjur af skerðingu sem verður á flatarmáli bílastæðis við breytinguna. Skipulagsnefnd gerir ekki athugasemd við að byggingarfulltrúi samþykki byggingarleyfið svo fremi sem gert verði ráð fyrir 3 bílastæðum á lóðinni meðfram lóðarmörkum að götu.“ Sú afgreiðsla var tilkynnt kæranda með bréfi skipulagsstjóra sama dag og að málinu hefði verið vísað til bæjarstjórnar. Á fundi bæjarráðs 4. október 2016 var afgreiðsla byggingarfulltrúa samþykkt.

Í upphafi árs 2018 óskaði kærandi eftir því að fá að gera breytingu á teikningum fyrir bílskur sem gerðu ráð fyrir breikkun hans úr 5,3 m í 6,5 m og myndi bílskurinn standa 6,5 m út fyrir byggingarreit. Með teikningunum fylgdu skrifleg samþykki nágranna, dags. 3. febrúar og 3. mars 2018. Var umsókn kæranda tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 12. apríl s.á. og bókað að

nefndin frestaði málinu þar til þegar samþykkt deiliskipulag Arnarness hefði tekið gildi. Það tók síðan gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember 2018.

Umsókn kæranda var tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 7. mars 2019 og málinu þar vísað til umsagnar tækni- og umhverfissviðs og deiliskipulagsráðgjafa. Málið var síðan á dagskrá nefndarinnar 29. s.m. þar sem fyrir lá umsögn deiliskipulagsráðgjafa, sem mælti gegn stækkun byggingarreits hússins. Var þeirri umsögn vísað til tækni- og umhverfissviðs og var ákveðið að umsækjanda yrði gefinn kostur á að tjá sig um niðurstöðu hennar. Skipulagsnefnd lagði til á fundi sínum 26. apríl 2019 að tillaga að breytingu á deiliskipulagi Arnarness í samræmi við fyrirliggjandi umsókn kæranda yrði grenndarkynnt sem óveruleg deiliskipulagsbreyting og var það samþykkt í bæjarstjórn 2. maí s.á.

Hinn 27. ágúst 2019 var tillagan grenndarkynnt m.a. fyrir öllum lóðareigendum við Blikanes sem tillaga að óverulegri breytingu á deiliskipulagi Arnarness samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Var hún auglýst til kynningar með athugasemdafresti frá 27. ágúst til 26. september 2019. Athugasemdir bárust frá nokkrum lóðareigendum við Blikanes. Var málið á dagskrá fundar skipulagsnefndar 15. nóvember 2019 þar sem bókað var að nefndin teldi breytinguna fordæmisgefandi og að hún hefði áhrif á heildargötumynd svæðisins. Lagði nefndin til að breytingartillögunni yrði hafnað. Á fundi bæjarstjórnar Garðabæjar 21. s.m. var afgreiðsla skipulagsnefndar samþykkt.

Málsrök kæranda: Kærandi telur ákvörðun sveitarfélagsins ólögmæta. Undirbúningur og taka ákvörðunar hafi brotið í bága við almennar meginreglur stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulög nr. 37/1993, sérstaklega reglur um sérstakt hæfi, jafnræðisreglu, meðalhófsreglu, rétt til andmæla og rannsóknarreglu. Gögn málsins beri með sér að rannsókn og undirbúningur ákvörðunar bæjarstjórnar hafi verið ófullnægjandi, málið hafi ekki verið fyllilega upplýst og að byggt hafi verið á upplýsingum sem ekki hafi verið bornar undir málsaðila við töku ákvörðunar. Andmælaréttur hafi ekki verið virtur þegar ákvarðanir í málinu hafi verið teknar, hvorki þegar málinu var frestað árið 2018 né þegar leyst hafi verið úr umsókn kæranda árið 2019. Þegar málinu hafi verið frestað þar til nýtt deiliskipulag tæki gildi hafi kærandi ekki fengið að njóta andmælaréttar um það þegar starfsmenn arkitektastofu lögðu fram afstöðu sína í málinu hinn 26. mars 2019.

Aðkoma tækni- og skipulagssviðs sveitarfélagsins að undirbúningi ákvörðunar fari í bága við reglur stjórnsýsluréttar um sérstakt hæfi þar sem verkefnastýra sviðsins hafi komið fram sem málsaðili. Þess sé ekki getið að hún hafi gætt að hæfi sínu við undirbúning ákvörðunar og þegar af þeirri ástæðu sé ákvörðunin ógildanleg. Nánir samstarfsaðilar hennar séu einnig vanhæfir til að leysa úr máli þar sem hún hafi haft beinna hagsmuna að gæta. Tækni- og skipulagssvið sé ekki stór vinnustaður og ótækt að fólk sem starfi saman alla daga á lítilli skrifstofu komi að undirbúningi ákvörðunar í málum hvors annars.

Jafnræðissjónarmið standi til þess að umsókn kæranda fái sömu meðferð og umsóknir annarra íbúa Arnarness er hafi gert sambærilegar breytingar. Ómálefnalegt sé að byggja á mótmælum nokkurra íbúa Blikaness er áður hefðu samþykkt sömu teikningar en ekki útskýrt hvers vegna horfið hefði verið frá þeirri samþykkt. Íbúar Blikaness 6-7 eigi ekki fasteign sem liggi að lóð kæranda og hafi skipulagsstjóri ekki talið ástæðu til að leita afstöðu þeirra árið 2018. Enginn rökstuðningur sé fyrir því hvaða forsendur liggi að baki því að nauðsynlegt hafi verið talið að víkka út grenndarkynningu til þeirra. Ekki hafi verið þörf á því að fara aftur í grenndarkynningu eftir að sömu teikningar hafi verið samþykktar árið 2018. Ekki hafi verið heimilt eða málefnalegt að láta nýja grenndarkynningu ná til fleiri aðila en hin fyrri gerði, sér í lagi til aðila er ekki gætu orðið fyrir neinum áhrifum af fyrirhuguðum framkvæmdum.

Deiliskipulag sem samþykkt hafi verið í árslok 2018 hafi komið til eftir að umsókn kæranda um byggingarleyfi fyrir bílskúr og stækkun hans um 85 cm var lögð fram. Frestun á afgreiðslu umsóknarinnar þar til að deiliskipulag tæki gildi hafi verið gerð án vilja og vitundar kæranda. Leiði það af rannsóknarreglu, leiðbeiningarskyldu stjórnvalds og andmælarétti að tilkynna skuli um væntanleg áhrif nýs deiliskipulags á umsóknina. Það brjóti einnig í bága við meðalhófsreglu að bæjarstjórn sveitarfélagsins hafi litið svo á að með höfnun á umsókn um 85 cm stækkun á bílskúr væri einnig fallið úr gildi samþykki er veitt hefði verið fyrir byggingu bílskúrs hinn 4. október 2016. Rannsóknarregla krefjist þess að bæjarstjórn kynni sér nákvæmlega hvað hafi verið samþykkt á þeim tíma og ef litið sé á tilkynningu um samþykkt byggingaáform, dags. 4. október 2016, megi sjá að bygging bílskúrs hafi ekki aðeins verið samþykkt heldur hafi einnig verið greidd byggingaleyfisgjöld. Ekkert hafi komið fram sem valdi því að samþykkt umsókn er farið hafi í gegnum grenndarkynningu verði ógild eða tapi vægi sínu við að farið sé fram á óverulega breytingu á henni. Bæjarstjórn hafi byggt á röngum forsendum þegar hún hafi afgreitt umsóknina en ekki hafi verið óskað eftir því að fyrri teikningar sem hefðu verið samþykktar væru felldar úr gildi með umsókn um óverulega breytingu á þeim.

Málsrök Garðabæjar: Á fundi bæjarráðs 4. október 2016 hafi verið samþykkt byggingaráform samkvæmt umsókn kæranda um stækkun hússins að Blikanesi 14 og byggingu bílskúrs. Byggingarleyfi hafi verið gefið út 12. júní 2019 og í texta þess komi fram að eingöngu sé verið að samþykkja framkvæmdir vegna stækkunar svefnálmu en ekki stækkun bílskúrs. Umsókn um byggingarleyfi hafi verið grenndarkynnt þar sem deiliskipulag hafi ekki legið fyrir. Ein athugasemd hafi borist vegna fjölda bílastæða og hafi verið tekið tillit til hennar við afgreiðslu málsins.

Ástæða þess að ekki hafi verið gefið út byggingarleyfi fyrir bílskúr hafi verið að framlagðar teikningar hafi ekki verið þær sömu og hefðu verið grenndarkynntar. Í mars 2018 hafi kærandi sent breyttar teikningar fyrir bílskúr þar sem gert hafi verið ráð fyrir breikkun hans úr 5,3 m í 6,5 m. Byggingin hafi náð 6,5 m út fyrir byggingarreit og hafi fjarlægð frá lóðamörkum gagnvart lóðinni Blikanesi 12 verið sýnd sem 3,15 m í stað 5,5 m samkvæmt eldri teikningum. Með teikningunum hafi fylgt skrifleg samþykki nágranna.

Umsókn samkvæmt hinum nýju teikningum fyrir bílskúr hafi verið teknar fyrir á fundi skipulagsnefndar hinn 12. apríl 2018. Skipulagsnefnd hafi frestað málinu þar til að samþykkt deiliskipulag Arnarness hefði tekið gildi. Kæranda hafi verið tilkynnt um þá afgreiðslu skipulagsnefndar með bréfi 17. apríl 2018. Hafi mál kæranda verið tekið fyrir að nýju á fundi skipulagsnefndar 7. mars 2019, en þá hafi deiliskipulag Arnarness tekið gildi, sbr. auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda nr. 1032/2018. Skipulagsnefnd hafi vísað málinu til skoðunar hjá tækni- og umhverfisviði og deiliskipulagsráðgjafa. Á fundi skipulagsnefndar 29. s.m. hafi mál kæranda verið tekið fyrir að nýju og lögð fram umsögn skipulagsráðgjafa. Í niðurstöðu umsagnar deiliskipulagsráðgjafa komi fram að mælt sé gegn umsókninni um stækkun byggingarreits vegna byggingar bílskúrs. Í umsögninni komi og fram það álit að stækkun byggingarreits raski almennt byggðarformi á lóðum ofanvert við Blikanes og heildrænu yfirbragði byggðar. Þá sé vakin athygli á að breytingin geti talist fordæmisgefandi.

Á fundi skipulagsnefndar hinn 26. apríl 2019 hafi mál kæranda verið tekið fyrir og hafi niðurstaða nefndarinnar verið að meta nauðsynlega breytingu á deiliskipulagi vegna stækkunar byggingarreits lóðarinnar sem tillögu að óverulegri breytingu á deiliskipulagi Arnarness skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Á fundi bæjarstjórnar 2. maí 2019 hafi verið samþykkt að láta fara fram grenndarkynningu vegna óverulegrar breytingar á deiliskipulagi Arnarness

vegna lóðarinnar að Blikanesi 14. Tillagan hafi verið grenndarkynnt fyrir eigendum allra húsa við Blikanesi og eigendum húsa að Tjaldanesi 11, 13 og 15. Að lokinni grenndarkynningu hafi tillagan verið tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 4. október s.á. Athugasemdir hafi borist frá eigendum húsa nr. 6, 7, 11 og 12 við Blikanes. Skipulagsnefnd hafi vísað málinu til úrvinnslu hjá tækni- og umhverfissviði.

Kærandi hafi verið upplýstur um þær athugasemdir sem borist hefðu við grenndarkynningu skipulagsbreytingarinnar og hinn 6. nóvember 2019 hafi verið haldinn fundur með kæranda og hönnuði þar sem farið hafi verið yfir athugasemdir og þeim gefinn kostur á að tjá sig um þær. Í framhaldi hafi hönnuðurinn sent tölvupóst 8. s.m., þar sem fram komi að fallið sé frá því að hafa svalir á bílskúrspaki, eins og teikningar hafi sýnt, til að koma til móts við athugasemdir nággranna. Með tölvupósti lögmanns nággranna 13. s.m., hafi mótmæli gegn tillögunni verið ítrekuð og áréttað að engu breytti um afstöðu þeirra hvort bílskúrin væri með svölum eða ekki. Á fundi skipulagsnefndar 15. s.m. hafi verið lagt til að umsókn kæranda um hina grenndarkynntu skipulagsbreytingu yrði synjað.

Á fundi bæjarstjórnar hinn 21. nóvember 2019 hafi tækni- og umhverfissviði bæjarins, í kjölfar fundar skipulagsnefndar hinn 15. nóvember s.á., verið falið að kanna hvort æskilegt yrði að skoða möguleika á því að stækka byggingarreiti lóða að ofanverðu við Blikanes og Mávanes. Með slíka breytingu yrði farið með sem breytingu á deiliskipulagi Arnarness skv. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Breytingin, sem myndi taka til allra lóða og hefði áhrif á form viðkomandi svæðis og yfirbragð, gæti aldrei talist óveruleg breyting á deiliskipulagi.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi áréttar að ekki sé uppi nokkur vafi um það að hinn 4. október 2016 hafi bæjarráð sveitarfélagsins samþykkt byggingaráform kæranda. Skýrt komi fram í reikningsyfirliti, dags. 19. nóvember s.á., að kærandi hafi greitt byggingaleyfisgjald bæði fyrir stækkun á húsi og nýjum bílskúr. Þannig hafi sveitarfélagið þegar afgreitt umsókn hans og samþykkt hana. Þá hafi sveitarfélagið innheimt opinbert gjald fyrir umsýslu. Breyti engu í þessu sambandi þótt tekin hefði verið ákvörðun um að skipta framkvæmdinni upp í tvö aðskilin byggingarleyfi. Greitt hafi verið gjald fyrir þau bæði.

Ákvörðun skipulagsnefndar um frestun á afgreiðslu málsins hinn 12. apríl 2018 þar til nýtt deiliskipulag Arnarness hefði tekið gildi hafi verið framkvæmd án samráðs. Þar hafi stjórnvaldsákvörðun sem hafi verið birt og þegar komið til framkvæmda verið dregin til baka án þess að skilyrði um afturköllun stjórnvaldsákvörðunar hafi verið uppfyllt. Ekkert tækifæri hafi gefist til að nýta andmælarétt og engar stjórnvaldsreglur hafi verið virtar við töku þeirrar ákvörðunar.

Ekki sé að finna í greinargerð skýringar á þeirri afstöðu sveitarfélagsins að óveruleg breyting á áður samþykktum teikningum, sem þegar hefðu verið grenndarkynntar, hafi þurft að fara aftur í grenndarkynningu og þá hjá íbúum húsa sem skipulagsstjóri hafi talið á árinu 2018 ekki efni til að leita eftir afstöðu hjá vegna sömu framkvæmda.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur farið yfir öll gögn og haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar að synja um breytingu á deiliskipulagi Arnarness vegna umsóknar kæranda frá marsmánuði 2018 um viðbyggingar á lóðinni Blikanesi 14 samkvæmt innsendum teikningum.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur nefndin það hlutverk að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við það tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu. Af þessum sökum tekur nefndin aðeins til úrlausnar kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar en ekki verður tekin afstaða til kröfugerðar kæranda að öðru leyti.

Í 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 kemur fram að sveitarstjórnir annast og bera ábyrgð á gerð aðalskipulags og deiliskipulags í sínu umdæmi. Í skipulagsvaldi sveitarstjórna felst m.a. heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi eins og kveðið er á um í 43. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga er heimilt að grenndarkynna óverulega breytingu á deiliskipulagi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skal við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víkur frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Sambærilegt ákvæði er að finna í gr. 5.8.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en þar er jafnframt tilgreint að meta skuli hvort um fordæmisgefandi breytingu sé að ræða eða breytingu er varði almannahagsmuni.

Tillaga að deiliskipulagsbreytingu í samræmi við fyrrgreinda umsókn kæranda var grenndarkynnt samkvæmt framangreindri heimild sem óveruleg breyting á gildandi deiliskipulagi með lögmaeltum fjögurra vikna athugasemdarfresti skv. 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Að lokinni grenndarkynningu voru kæranda kynntar framkomnar athugasemdir með tölvupósti 15. október 2019 og fundur haldinn 6. nóvember s.á. af hálfu bæjaryfirvalda með kæranda og hönnuði umsótttra framkvæmda Hin kynnta tillaga var síðan tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 15. nóvember 2019 og afstaða tekin til framkominna athugasemda. Lagt var til að breytingartillögunni yrði hafnað í ljósi framkominna athugasemda og fyrirliggjandi umsagnar deiliskipulagsráðgjafa. Samþykkti bæjarstjórn þá tillögu á fundi 21. s.m. Samkvæmt framansögðu var málsmeðferð hinnar grenndarkynntu skipulagstillögu lögum samkvæmt, þ.m.t. rannsókn máls, og var andmælaréttur kæranda virtur.

Árið 2013 var að lokinni grenndarkynningu veitt leyfi fyrir byggingu bílskúrs á lóðinni Blikanesi 22 og við þá afgreiðslu var sérstaklega tekið fram að bílskúrin rúmaðist innan byggingarreits lóðarinnar. Því er ekki að heilsa í máli þessu þar sem fyrirhugaður bílskúr að Blikanesi 14 myndi standa utan byggingarreits þeirrar lóðar. Eru þessi tilvik ekki sambærileg og því ekki um að ræða brot á jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar vegna ólíkra niðurstaða í nefndum tilvikum. Þá raskar það ekki gildi hinnar kærðu ákvörðunar þótt starfsmaður skipulags- og tæknisviðs bæjarins hafi andmælt hinni kynntu skipulagstillögu við grenndarkynningu enda á sviðið engan þátt í töku hinnar kærðu ákvörðunar og ekki eru fyrir hendi þær vanahæfisástæður sem taldar eru upp í 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í ljósi forsögu málsins sem rakin er í málavaxtalýsingu þykir rétt að benda á að ákvörðun bæjarstjórnar frá 4. október 2016 um leyfi fyrir viðbyggingu að Blikanesi 14 féll úr gildi að ári liðnu samkvæmt 4. mgr. 44. gr. skipulagslaga.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. nóvember 2019 um að hafna umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi Arnarness vegna viðbyggingar að Blikanesi 14, Garðabæ.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)