

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Skuggasundi 3
101 Reykjavík



STJÓRNSÝSLUKÆRA

1. Aðild

Kærandi er Dalsnes ehf., kt. 600794-2059, Fossaleyni 21, 112 Reykjavík.

2. Fyrirsvor

Árni Helgason, lögmaður, JÁS Lögmenn, Skólavörðustíg 3, 101 Reykjavík, fer með mál þetta fyrir hönd kæranda.

3. Kröfugerð

Kærandi gerir **aðallega** þá kröfu að ákvörðun Garðabæjar, kt. 570169-6109, Garðatorgi 7, 210 Garðabæ, sem fram kom í erindum bæjarins, dags. 30. janúar 2020 og 17. febrúar 2020, um að synja beiðni kæranda, dags. 28. mars 2019 um breytingar á skipulagi lóðarinnar Hrauntungu í Garðabæ, verði felld úr gildi og bænum gert að fallast á beiðni kæranda en **til vara** að synjun bæjarins verði felld úr gildi og bænum gert að taka málið fyrir á nýjan leik.

4. Kæruheimild

Kæruheimild byggir á 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

5. Málsatvik og málsástæður

Undirritaður hefur gætt hagsmuna kæranda, Dalsness, í samskiptum við Garðabæ. Félagið er eigandi fasteignarinnar Hrauntungu í Garðabæ, fnr. fnr. 207-2677, en lóðin er um 3,2 hektarar að stærð.

Félagið kærði upphaflega til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvörðun Garðabæjar 16. mars 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Málið fékk númerið 131/2017 og var kveðinn upp úrskurður 10. janúar sl. Í kjölfarið sendi kærandi erindi til Garðabæjar, á grundvelli þeirra forsendna sem fram komu í úrskurðinum og bærust loksins, að lokinni kæru til úrskurðarnefndar vegna brots á málshraða, svör frá bænum með erindum dags. 30. janúar 2020 og 17. febrúar 2020.

Nánar tiltekið var aðdragandi umræddrar kæru sá að Dalsnes eignaðist lóðina að Hrauntungu við kaup af Ríkiskaupum árið 2011 og lýsti strax í kjölfarið yfir áhuga á því við bæjaryfirvöld í Garðabæ að skipuleggja hana upp á nýtt, þannig að skipulögð yrði byggð á jörðinni, líkt og gert hafði verið við lóðir í kring. Ítrekað hefur komið fram af hálfu kæranda að sú byggð gæti farið mjög vel saman við þann gróður og útsýni sem fyrir er á lóðinni og að vinna mætti skipulag lóðarinnar þannig að Garðbæingar og aðrir gætu notið umhverfisins. Þessi sjónarmið voru m.a. kynnt fyrir bæjarstjóra Garðabæjar og skipulagsnefnd Garðabæjar árið 2015 og 2016.

Þegar bærinn hóf vinnu við að breyta skipulagi fyrir hverfið ítrekaði umbjóðandi minn þessi sjónarmið með erindi 24. ágúst 2016. Illa gekk hins vegar að fá viðbrögð við þeim athugasemdum, þrátt fyrir ítrekaðan eftirárekstur um stöðu málsins, m.a. 24. janúar 2017, 16.

maí 2017 og 26. maí 2017, 31. maí 2017, 26. júní 2017 og 26. september 2017. Það var svo loks í október 2017 sem viðbrögð bæjarins við athugasemd umbjóðanda míns fengust, en þar kom fram að fyrrverandi lóðarhafi hefði lagt 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.*“

Ekki fengust frekari viðbrögð frá bænum, sem að svo mæltu afgreiddi skipulagið óbreytt. Dalsnes kærði þá ákvörðun því til nefndarinnar og byggði m.a. á því að rökstuðningur bæjarins fyrir þeirri synjun stæðist ekki. Í ákvörðun nefndarinnar er m.a. fjallað um valdheimildir sveitarstjórna og tekið fram að þótt sveitarstjórnnum sé gefið talsvert svigrúm við mat á því hvort skipuleggja megi lóðir og svæði fyrir íbúabyggð verði slíkt mat að byggjast á málefnalegum forsendum og telur nefndin að þau sjónarmið sem bærinn hefur teft fram standist ekki þann áskilnað. Nánar tiltekið segir í niðurstöðu nefndarinnar (neðst bls. 4):

„Telja verður að við ákvörðun um skipulag tiltekins svæðis geti sveitarfélag ekki látið niðurstöðu sína ráðast af vilja fyrrum lóðarleiguhafa um uppbyggingu á lóðinni.“

Í úrskurðinum er svo rakið hvernig deiliskipulag Garðahrauns hafi þróast frá árinu 2003, m.a. með tilliti til gatnaframkvæmda og nýs Álfanesvegar og telur nefndin að í hinna kærðu deiliskipulagsbreytingu felist „fyrst og fremst breyting á legu gatna“ og að ekki hafi verið gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á deiliskipulagssvæðinu fyrir utan einni nýrri lóð við götuna Steinprýði á svæði þar sem uppbygging var fyrirhuguð allt frá gilditöku upprunalegs deiliskipualgs árið 2003. Nefndin taldi að ekki hefði verið brotið jafnræði gegn kæranda, en tók hins vegar fram að í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar sé gert ráð fyrir „*þeim möguleika að lóðinni Hrauntungu, sem og annarri stórrí 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.*“

Er þarna væntanlega vísað til annars vegar ákvæðis 1.3.2. í með deiliskipulagi frá 2003 (bls. 4), en þar segir:

„Skipulagi lands Hrauntungu, sem er rúmlega 3 ha. að stærð, er frestað um óákveðinn tíma, en reiknað er með að byggt verði þar á sambærilegan hátt, og er áætlað að þar verði leiksvæði.“

Einnig má vísa til greinargerðar með deiliskipulagsbreytingu frá árinu 2017, kafla 1.5., bls. 4. en þar segir svo:

„Gert er ráð fyrir þeim möguleika að lóðum Hrauns og Hrauntungu verði skipt í smærri lóðir, með sambærilegu skipulagi og hér er fjallað um.“

Með ofangreindum rökstuðningi var ákvörðun bæjarins staðfest.

Af hálfu Dalsnes var litið svo á að þær forsendur sem fram komi í úrskurði nefndarinnar feli í sér mikilvæga viðurkenningu á tvennu; annars vegar að sá rökstuðningur sem bærinn hafði teft fram fyrir synjun sinni eða eftir atvikum viðbragðsleyfi við erindum Dalsnes, þ.e. að vísa til vilja látins manns, væru ekki málefnaleg og hins vegar að fyrirbyggjandi greinargerð fæli í sér að lóðarhafi Hrauntungu hefði þann möguleika að fá lóð sinni skipt upp í smærri lóðir.

Á grundvelli þessa var erindi sent til Garðabæjar, dags. 28. mars 2019, sjá fylgiskjal nr. 2. Þar voru málavextir raktir, sem og niðurstæða og forsendur úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í ofangreindu máli, nr. 131/2017 og lögð fyrir bæinn tvíþætt tillaga, líkt og fram kemur í erindinu en orðrétt voru þær tillögur svohljóðandi:

1. Að skipulagi lóðarinnar verði breytt í þá veru að þar megi byggja litlar, hagkvæmar einingar, sem gætu m.a. hentað ungu fólki á húsnæðismarkaði og eldra fólki sem vill minnka við sig. Byggt yrði á tveimur hæðum, allt að 60 einingar alls. Tekið yrði frá svæði á lóðinni fyrir leiksvæði sem yrði byggt upp í samvinnu við bæjaryfirvöld. Heildaryfirbragð svæðisins yrði skipulagt með það að markmiði að vernda og nýta þann gróður sem þar er og gera Garðbæingum og öðrum náttúruunnendum kleift að njóta útivistar á lóðinni.
2. Verði ekki fallist á tillögu 1, leggur umbjóðandi minn til að að skipulagi lóðarinnar verði breytt í þá veru að lóðinni verði skipt upp í minni einbýlishúsalóðir, allt að 15 lóðir. Tekið yrði frá svæði á lóðinni fyrir leiksvæði sem yrði byggt upp í samvinnu við bæjaryfirvöld. Heildaryfirbragð svæðisins yrði skipulagt með það að markmiði að vernda og nýta þann gróður sem þar er og gera Garðbæingum og öðrum náttúruunnendum kleift að njóta útivistar á lóðinni.

Af hálfu Garðabæjar var brugðist við þessu erindi með því að senda erindi 9. apríl 2019 þess efnis að málinu hefði verið vísað til skipulagsnefndar bæjarins ásamt því sem vísað var til kvaðar í lóðarleigusamningi um eignina.

Því erindi var svarað af hálfu undirritaðs þann 10. apríl 2019 og óskað eftir upplýsingum um hvort sambærileg ákvæði og vísað sé til í erindi bæjarins, hafi verið í öðrum lóðaleigusamningum sem voru gerðir um lóðirnar í kring á svipuðum tíma og lóðaleigusamningur var gerður um Hrauntungu. Ekkert frekara svar barst frá Garðabæ. Erindið var ítrekað, bæði við formann bæjarráðs og formann skipulagsnefndar bæjarins, með tölvupósti dags. 7. október 2019 og fengust engin svör. Eru það kunnugleg viðbrögð hjá bænum, enda var sami háttur hafður á árið 2017, þar sem í engu var brugðist við ítrekuðum erindum Dalsnes vegna málsins.

Svör Garðabæjar

Kærandi fór því þá leið að kæra Garðabæ til úrskurðarnefndarinnar fyrir brot á málshraðareglu stjórnsýslulaga og fékk það mál númerið 130/2019. Í kjölfar þess svaraði bærinn erindi kæranda loksins með erindi, dags. 30. janúar 2020 og svo 17. febrúar 2020, sjá fylgiskjal nr. 6 og 8.

Í framhaldi af þessu felldi kærandi niður mál sitt fyrir nefndinni vegna brota bæjarins á málshraðareglu stjórnsýslulaga.

Af ofangreindu er ljóst að bærinn hafnar, nú sem fyrr, tillögum kæranda í málinu um að fá að breyta skipulagi lóðarinnar Hrauntungu. Af hálfu Dalsnes er ítrekað að þær tillögur sem fram komu í erindi félagsins 28. mars 2019 eru eru í beinu samhengi og orsakasambandi við þær forsendur sem fram koma í forsendum úrskurðar nefndarinnar frá því í janúar árið 2019.

Miðað við forsendur í svörum bæjarins, dags. 30. janúar 2020 og 17. febrúar 2020, þá virðist bærinn hafa fallið frá fyrri rökstuðningi í málinu þar sem fram kom að loforð bæjarstjóra við fyrri eiganda kæmi í veg fyrir uppbyggingu á lóðinni eða breytingar á skipulagi. Nú er á því byggt að lóðarleigusamningur bæjarins girði fyrir að neinar breytingar verði gerðar á fyrirkomulagi lóðarinnar. Nánar tiltekið kemur fram að „um er að ræða leigulóð til byggingar íbúðarhúss og skógræktar“ og enn fremur er tekið fram í erindinu að leigutíma lóðarinnar sé 50 ár og að þegar sé liðinn rúmlega helmingur leigutíma og „því möguleiki á að landið falli til Garðabæjar að leigutíma loknum sem gefur tækifæri til að skilgreina landið allt eða hluta þess sem opið svæði“.

Kærandi fellst ekki á þennan rökstuðning, sem er raunar nokkuð frumlegur af hálfu bæjarins. Líkt og rakið er að ofan var gert ráð fyrir því í greinargerð með ákvæði 1.3.2. í með deiliskipulagi frá 2003 að skipulagi Hrauntungu verði breytt þannig að byggt verði á sambærilegan hátt og á

öðrum nærliggjandi lóðum og er þetta svo aftur ítrekað í greinargerð með deiliskipulagsbreytingu frá árinu 2017, kafla 1.5., þar sem fram kemur að gert sé ráð fyrir þeim möguleika að lóðum Hrauns og Hrauntungu verði skipt í smærri lóðir, með sambærilegu skipulagi og fjallað er um í greinargerðinni að öðru leyti.

Ekki er þarna gerður fyrirvari þar við ákvæði lóðarleigusamninga og verður að telja nokkra nýlundu í skipulagsmálum hér á landi að sveitarfélög beiti ákvæðum lóðarleigusamninga fyrir sig með þessum hætti, þ.e. til að beita sér gegn uppbyggingu á tiltekinni lóð, þegar fyrir liggur að aðrar lóðir hafa fengið að breyta sínu skipulagi og skipta upp í smærri lóðir. Bærinn vill með öðrum orðum ekki virða eigin greinargerð með skipulagi vegna þess að ákvæði lóðarleigusamnings, sem bærinn sjálfur er aðili að, er orðað með tilteknum hætti. Er augljóst að þarna er bærinn að reyna að setja fyrri rökstuðning sinn, þ.e. að einhvers konar óljóst og óskjalfest loforð við fyrri eiganda komi í veg fyrir uppbyggingu, í nýjan búning og hafnar kærandi þessum málatalibúnaði. Lóðarleigusamningar hafa almennt veitt lóðarhafa öll eðlileg afnot af leigulóðinni, líkt og um eign væri að ræða, þar með talið heimildir til að gera eðlilegar breytingar á skipulagi lóðar en ekki þannig að viðkomandi sveitarfélag þrói og stýri uppbyggingu lóðarinnar í krafti lóðarleigusamningsins. Umræddur rökstuðningur bæjarins fer beinlínis gegn ákvæðum skipulagsins sem sami Garðabær setti sjálfur, bæði árið 2003 og 2017 og er einnig gegn því sem fram kemur í áðurnefndum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Allt þetta kom til eftir að lóðarleigusamningurinn var gerður og var bænum því vel kunnugt hvað kom þar fram þegar ákvæði deiliskipulagsins og greinargerð þess voru sett saman.

Hin nýja afstaða bæjarins er á engan hátt rökstutt frekar eða reynt að útskýra með hvaða hætti eðlilegt sé að kærandi fái þessa meðferð, þegar lóðum í kring var heimilt að fá skipulagi sínu breytt. Líkt og ítarlega er rakið í erindi kæranda, dags. 28. mars 2019, er ríkur vilji til þess að leyfa umhverfi lóðarinnar að njóta sín í breyttu skipulagi en vert er að minna á að í dag er umrædd lóð einkalóð og afgirt, þannig að náttúra hennar nýtist engum. Rökstuðningur bæjarins stenst þannig enga skoðun að þessu leyti.

Ákvörðun bæjarins fer þannig gegn 11. gr. jafnræðisreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga, vönduðum stjórnsýsluháttum og meginreglum skipulagslaga um forræði lóðarhafa á skipulagi á sínum lóðum. Er því gerð sú krafa að umrædd ákvörðun bæjarins verði felld úr gildi og bænum gert að fallast á tillögur kæranda, samkvæmt erindi hans 28. mars 2019 en til vara að ákvörðunin verði felld úr gildi og bænum gert að taka málið til nýrrar meðferðar.

Kærandi vísar að öðru leyti til fyrri erinda sinna til kærunefndarinnar vegna málefna Hrauntungu.

6. 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.

Virðingarfyllst,
Reykjavík, 3. mars 2020



Árni Helgason, lögmaður

Meðfylgjandi:

1. Ákvörðun úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 131/2017.
2. Erindi kæranda, dags. 28. mars 2019, til Garðabæjar
3. Svar Garðabæjar frá 9. apríl 2019 um að erindi kæranda hafi verið vísað til skipulagsnefndar bæjarins
4. Svar lögmanns kæranda til bæjarlögmanns 10. apríl 2019
5. Ítrekun, dags. 7. október 2019, til Garðabæjar um erindi frá mars
6. Erindi Garðabæjar til kæranda, dags. 30. janúar 2020
7. Erindi kæranda til Garðabæjar, dags. 11. febrúar 2020
8. Erindi Garðabæjar til kæranda, dags. 17. febrúar 2020

Afrit:

Garðabær

B.t. skipulagsnefndar

Garðatorg 7

210 Garðabær

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.03 2026