

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Skuggasundi 3

101 Reykjavík

Reykjavík, 16. desember 2019

Efni: Kæra á ákvörðun byggingaryfirvalda í Garðabæ um að veita byggingaleyfi fyrir einbýlishúsi að Brúnási 12 í Garðabæ

Kærandi: Hlynur Jónsson, kt. 190470-4159, Brúnási 14, Garðabæ.

Hin kærða ákvörðun: Ákvörðun byggingaryfirvalda í Garðabæ, þ.e. ákvörðun byggingarfulltrúans í Garðabæ þann 4. nóvember sl., sem samþykkt var af bæjarráði Garðabæjar þann 5. nóvember sl., um að veita byggingaleyfi fyrir 277m² einbýlishúsi að Brúnási 12 í Garðabæ.

Ekki verður séð að leitað hafi verið samráðs við skipulagsnefnd bæjarins í samræmi við 3. gr. samþykktar nr. 863/2011.

Hafi byggingaleyfi verið veitt á fyrri stigum á grundvelli annarra teikninga sem einnig fara í bága við grenndarhagsmuni kæranda, samkvæmt því sem rakið verður hér síðar, þá tekur kæra þessi einnig til þeirrar ákvörðunar að breyttu breytanda. Kærandi áskilur sér rétt til að koma að frekari sjónarmiðum hvað þetta varðar, gefist tilefni til.

Rétt er að geta þess að kærandi hefur áður kært ákvörðun byggingaryfirvalda í Garðabæ vegna byggingarleyfis fyrir einbýlishúsi að Brúnási 12, Garðabæ, sbr. mál nr. 113/2018. Fyrirliggjandi byggingarleyfi er í öllum meginatriðum efnislega hið sama og leyfið sem þá var kært.

Kröfugerð: Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að úrskurðarnefndin kveði þegar upp úrskurð til bráðabirgða um stöðvun framkvæmda við bygginguna.

Málavextir: Kærandi er eigandi einbýlishúss að Brúnási 14, Garðabæ, sem hann reisti á árunum 2007-2010. Þannig háttaði að á nágrennalóð kæranda til suðurs stóð hús (þá Brúnás 12) sem reist var um árið 1950, en samkvæmt deiliskipulagi fyrir Hraunsholt frá árinu 1997 voru þrjár lóðir skipulagðar á reitnum sem þetta hús stóð á. Þar sem samkomulag náðist ekki á milli Garðabæjar og eigenda hússins kom ekki til úthlutunar lóðanna á sama tíma og annarra lóða í hverfinu. Með bréfi dags. 28. febrúar 2017 var upplýst að Garðabær hefði fest kaup á húsinu og var það rífið í kjölfarið. Garðabær auglýsti í framhaldinu til sölu byggingarétt á lóðunum, sem eru við Brúnás 10 og 12 og Brekkuás 7. Sú kvöð var lögð á lóðina að Brúnási 12, að þar myndi rísa einnar hæðar einbýlishús, en í því sambandi var vísað til tilmæla skipulagsnefndar frá fundi 7. maí 2003 og úthlutunarsamnings um lóðina nr. 14 við Brúnás. Kærandi fékk á sínum tíma úthlutað lóðinni nr. 14 við Brúnás, sem fylgdi heimild til að reisa hús af gerðinni E-1 eða E-2 (tveggja hæða), en úthlutuninni fylgdu tilmæli um að reisa þar einnar hæðar hús vegna grenndaráhrifa og tillits til nágretta. Kærandi varð við þeim tilmælum.

Þann 8. ágúst 2018 hitti kærandi lóðarhafa að lóðinni Brúnási 12, sem var þar staddur ásamt gröfumanni og var að undirbúa jarðvegsframkvæmdir vegna fyrirhugaðra framkvæmda á lóðinni. Lóðarhafinn lýsti því að hann hefði fengið samþykkt byggingaleyfi fyrir húsið og að þar kæmi m.a. fram heimild til þess að lyfta húsinu 1 metra upp fyrir götuhæð. Þessar upplýsingar komu kæranda á óvart, þar sem hæðarkótar eru bundnir í deiliskipulagi hverfisins. Í framhaldinu fékk kærandi nánari upplýsingar frá Garðabæ, sem leiddu til kæru í máli nr. 113/2018. Sáttumleitanir í málinu báru engan árangur. Málinu var loks vísað frá þann 12. apríl 2019 á þeim grundvelli að endanleg ákvörðun um veitingu byggingaleyfis hafi ekki legið fyrir í málinu.

Kærandi heyrði ekkert af framhaldi málsins fyrr en þann 16. desember 2019, að kærandi uppgötvaði við skoðun á vef Garðabæjar að byggingarleyfi hefði verið veitt að nýju fyrir einbýlishúsi að Brúnási 12. Gólfhæð og vegghæð (þakhæð) samkvæmt teikningum að fyrirhuguðu húsi komu kæranda verulega á óvart, enda er að meginstefnu um sömu teikningar að ræða og ágreiningur í fyrra máli snérist um. Gólfkóti er tilgreindur 34,81 (34,806) sem er rúmum metra yfir götukóta (götukóti er samkvæmt hæðarblaði 33,73 við mörk lóðanna að Brúnási 14 og 12 og 33,87 við mörk lóðanna að Brúnási 12 og 10) og vegghæðin (þakhæðin) er 4,25 metrar (var 4,75m. á fyrri teikningu).

Miðvikudaginn 22. ágúst 2018 átti kærandi fund með bæjarritara og bæjarverkfræðingi, þar sem farið var yfir málið. Á fundinum kom fram sameiginlegur skilningur þess efnis að gólfkóti fyrir húsið að Brúnási 12 væri 34,30 skv. hæðarblaði og að það væri bindandi. Hinar samþykktu teikningar samræmdust því ekki hæðarblaðinu og yrði krafist leiðréttinga á því. Þrátt fyrir það eru hinar nýsamþykktu teikningar með sama gólfkóta og teikningarnar sem

fyrri ágreiningsmál laut að. Vegghæðin er að sama skapi langt umfram það sem kærandi telur samræmast skipulagsskilmálum hverfisins.

Kærandi hefur viljað leysa málið í sátt og friði á milli hlutaðeigandi aðila, en það hefur því miður ekki gengið eftir. Bæjaryfirvöld hafa ekki staðið við afdráttarlausar yfirlýsingar um leiðréttingu á gólfkóta til samræmis við bindandi hæðarblað. Ítrekuð fundahöld hafa engu skilað og byggingaryfirvöld hafa nú afgreitt málið án nokkurs samráðs við kæranda, sem þau hafa ekki einu sinni hirt um að upplýsa um stöðu málsins. Kærandi á því ekki annan kost en að kæra ákvörðunina.

Málsrök kæranda:

Hin fyrirhugaða nýbygging að Brúnási 12 er á byggingarsvæði á Hraunsholti í Garðabæ, sem byggt var að mestu leyti á árunum 1999-2010. Um er að ræða eina af þremur lóðum sem ekki var unnt að úthluta samhliða öðrum lóðum á svæðinu. Á svæðinu gildir deiliskipulag fyrir Hraunsholt frá árinu 1997 með áorðnum breytingum. Í skipulaginu er gert ráð fyrir fjölbreyttri íbúðabygging á svæðinu en í skilmálum er m.a. nánar kveðið á um mannvirkjagerð á einstökum lóðum. Er á lóðinni að Brúnási 12 heimiluð bygging einbýlishúss af gerð E-1, en sú húsgerð er samkvæmt skilmálum einnar hæðar og eru á skýringarmyndum í sérskilmálum sýnd dæmi um útfærslur slíkra húsa (sjá gr. 2.1.1.).

Lóðin að Brúnási 12 liggur á norðurmörkum að lóð kæranda að Brúnási nr. 14. Fyrirhuguð nýbygging verður því reist framan við suðurhlið lóðar kæranda, en þar er að finna sólaraðstöðu og verönd fjölskyldu kæranda. Blasir við að grenndaráhrif fyrirhugaðs húss verða mikil fyrir íbúa að Brúnási 14, einkum vegna innsýnar, skuggavarps og takmarkaðs útsýnis til suðurs. Eru það tvö atriði sem gera grenndaráhrifin sérstaklega íþyngjandi, annars vegar gólfhæð og hins vegar vegghæð (þakhæð) og verður nú gerð nánari grein fyrir sjónarmiðum kæranda varðandi hvort atriði um sig.

a) Gólfhæð. Samkvæmt teikningum er fyrirhuguð gólfhæð hússins 34,81 (34,806) m.y.s., en það er rúmum metra yfir götuhæð á lóðamörkum (G) sem er 33,73 (33,67 skv. teikningu f. Brúnás 12). Gólfhæð að Brúnási 14 er 34,26 (34,70 í svefnálmu í austurenda hússins sem er stallað í samræmi við legu lóðarinnar) og hæð á verönd 34,20. Munar því 55cm á gólfhæð húsanna. Hefur þessi hæðarmunur í för með sér beina innsýn verðandi nágranna inn á verönd og sólarsvæði fjölskyldunnar að Brúnási 14, frá norðurhlið lóðarinnar að Brúnási 12 og spillir með því eðlilegu næði og friðsæld. Þá hefur hæðarmunurinn þau áhrif að frágangur á lóðamörkum verður torveldari og þarf að taka mið af hæðarmun sem ekki átti að vera samkvæmt skipulagi lóðanna. Loks hefur hæðarmunurinn neikvæð áhrif á samræmi húsanna og götumynd.

Kærandi þekkir sjálfur til áhrifa hæðarmunar á gólfkóta, en þannig háttar til að gólfkóti hússins að Brúnási 16 er 34,041, sem er 22cm. lægri en gólfkóti í húsi kæranda (sem átti að vera 34,10 en varð hærri fyrir mistök). Þó að munurinn sé ekki

meiri en 22cm. hafa nágrannar mínir að Brúnási 16, upplifað óþægileg grenndaráhrif vegna hæðarmunarins, m.a. vegna innsýnar á sólarsvæði og ósamræmis á hæð lóðanna sem gerir það að verkum að húsið nr. 16 virðist örlítið niðurgrafið. Fyrirséð er að áhrifin verða verulega meiri ef fyrirhuguð bygging verður reist að Brúnási 12, enda hæðarmunurinn þar 55cm.

Telur kærandi engan vafa leika á því að fyrirhuguð gólfhæð hússins gangi gegn réttmætum grenndarhagsmunum kæranda.

Fyrir liggur að hæðartala fyrir gólfhæð (H) hússins að Brúnási 12 skal samkvæmt hæðarblaði fyrir Brúnás 12-20 vera 34,30 m.y.s., en það kemur skýrt fram í gr. 1.1.9. í deiliskipulagi fyrir Hraunsholt að hæðartala fyrir gólfhæð þess hluta hússins sem snýr að götu (H) sé tilgreind á hæðarblöðum. Lítur kærandi svo á að hæðartölurnar séu bindandi, sbr. gr. 1.1.8. í skilmálunum, og verði ekki frá þeim vikið án þess að til komi breyting á deiliskipulaginu að undangenginni grenndarkynningu gagnvart þeim eigendum nágrannalóða sem hagsmuna eigi að gæta, sbr. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Byggingarfulltrúi hafi ekki heimild til þess að gefa út byggingaleyfi í andstöðu við útgefnar hæðartölur, enda fæli slíkt í sér að sú vernd sem nærliggjandi lóðarhöfum er ætluð færi forgörðum.

Kærandi reisti hús sitt í samræmi við uppgefna skilmála í trausti þess að sömur reglur myndu að sjálfsgöðu gilda um væntanlega nýbyggingu á lóðinni nr. 12. Að mati kæranda brýtur afgreiðsla byggingarfulltrúa og bæjarráðs gegn skilmálum deiliskipulags fyrir Hraunsholt, ákvæði 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga, jafnræðisreglunni og réttmætum væntingum kæranda.

Þá ber að nefna að samkvæmt upplýsingum frá Garðabæ hefur sú regla almennt gilt í nýjum hverfum að plötuþæð húsa sé um 30cm hærra en götukóti (sbr. málsrök Garðabæjar í máli nr. 20/2004). Loks bendir kærandi á að í gr. 2.1.1. í skipulagsskilmálum er tekið fram að öll mannvirki á svæðinu skuli hönnuð þannig að þau falli sem best að landi. Það að lyfta húsi 1 metra yfir götuþæð fellur ekki að því markmiði. **Hefur úrskurðarnefnd slegið því föstu að þessi skilmáli sé bindandi, sbr. úrskurð í máli nr. 20/2004.**

Telur kærandi samkvæmt öllu framansögðu að hjá því verði ekki komist að ógilda hið kærða byggingarleyfi þegar af þessari ástæðu.

b) Vegghæð (þakhæð). Fyrirhugað hús að Brúnási 12 er hús í svonefndum funkisstíl, þ.e. með flötu þaki og alla veggj jafnháa. Er salarhæð í húsinu og vegghæð því meiri en verið hefði ef húsið hefði verið hannað með annarri þakgerð og eykur þetta byggingarlag grenndaráhrif hússins. Þá eykur það ennfreður grenndaráhrifin að svo virðist sem í raun sé ætlunin að reisa tvö þök, þ.e. annars vegar slétta steypa þakplötu og hins vegar einhallandi uppstólað þak þar ofan á. Vekur sérstaka athygli að þakvirkið (þakveggir) er 1,30m á hæð. Loks fyllir fyrirhugað hús nánast alveg út í

byggingarreit á allar hliðar. Allt þetta eykur grenndaráhrif hússins. Hefur fyrirhuguð veggghæð í för með sér skuggavarp, skert útsýni og framkallar þau áhrif að húsið gnæfi eins og hamraveggur yfir suðurhlið hússins að Brúnási 14. Loks framkallar húsið ójafnvægi í götumynd húsanna að Brúnási 12-18.

Við framangreint bætist, það sem fram kom undir lið a) hér að framan, en hin aukna gólfhæð eykur að sjálfsögðu grenndaráhrif veggghæðarinnar.

Til samanburðar bendir kærandi á að hús hans að Brúnási 14 er einnig funkishús á einni hæð með sléttri þakplötu sem er öll í sömu hæð. Veggghæðin er 3,75m, eða hálfum metra lægri en veggghæðin á fyrirhuguðu húsi. Salarhæðin í húsunum er samt sem áður sú sama, þ.e. 3,05. Samanlagt með aukinni gólfhæð myndi húsið að Brúnási 12 gnæfa 1,05m yfir suðurhlið hússins að Brúnási 14 (39,05 m.y.s. á móti 38,0 m.y.s.).

Að mati kæranda brýtur fyrirhuguð veggghæð hússins freklega gegn grenndarhagsmunum kæranda og götumyndinni að Brúnási. Þannig er t.d. mesta veggghæð húsanna að Brúnási 14-18, 3,75m. Fyrirhugað hús geti ekki með nokkru móti rúmast innan eðlilegrar skilgreiningar á einnar hæðar húsi, en með fyrirhugaðri veggghæð sé húsið nánast tveggja hæða.

Deiliskipulagið sjálft er ófullkomið og afar fátæklegt þegar kemur að lýsingu húsagerða og tilgreiningar á veggghæð. Engin textaumbfjöllun viku að veggghæðinni og hafa bæjaryfirvöld því helst rýnt í skýringarmynd í sérákvæði nr. 2.1.1., en á myndunum er efsti hluti húsa sýndur með brotnum línun og hjálparlínun sem sýna svigrúm til mismunandi þakgerða. Á fundi með bæjarverkfræðingi kom fram að skilja mætti skýringarmyndirnar ýmist með þeim hætti að myndirnar sýndu svigrúm til mismunandi þakgerða og tilgreindu þá hámarks mænishæð (þakhæð), eða að skilja mætti þær þannig að þær settu engin sérstök mörk varðandi veggghæð, sem gæti þá verið sú sama og þakhæð í tilviki húsa með sléttu þaki. Hinn síðarnefndi skilningur fæli í sér að skálínur á myndunum sem sýna hallandi þak, væru þá í raun tilgangslaugar.

Sá skilningur að veggghæðin takmarkist einvörðungu af ítrustu útlínun skýringarmyndar í gr. 2.1.1. í skilmálunum, myndi hafa í för með sér að veggghæð E-1 húss með sléttu þaki gæti verið 5,4 m.! Það fer algjörlega gegn eðlilegum skilningi á hugtakinu einbýlishús á einni hæð, enda næmi veggghæðin þá nánast hæð tveggja hæða húss. Mun eðlilegra er að skýra myndirnar þannig að þær sýni ítrustu mænishæð (þakhæð), en að veggghæðin sæti öðrum takmörkum.

Kærandi telur raunar engan vafa leika á því hvernig beri að túlka skilmálana hvað veggghæðina varðar, þar sem *úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hefur þegar skorið úr álitaefninu með afdráttarlausum hætti í úrskurði sínum í máli nr. 20/2004*. Í forsendum úrskurðarins sagði nefndin m.a.:

"... en ekki verður ráðið af þessum gögnum að í skipulaginu felist heimild til þess að hækka útveggi húss upp í tilgreinda hámarkshæð þegar hús er hannað með flötu þaki eins og í hinu umdeilda tilviki. Þykir slík hönnun **ekki samræmast skýringarmyndunum**, en að auki leiðir hún í hinu umdeilda tilviki til þess að veggghæðir fara í bága við ákvæði 74. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998, sbr. 3. gr. ÍST 21 um hæðarmál í byggingum og ákvæði gr. 3.1 í byggingarreglugerð nr. 441/1998.

Ákvæði 74. gr. byggingarreglugerðar fjallar um veggghæð húsa og kveður m.a. á um að sé veggghæð ekki ákveðin í metrum, heldur tiltekið hve margar hæðir meggi byggja, skuli miða við að í íbúðarhúsi sé hver hæð af gólfi á annað 2,70 – 2,80 m, þó þannig að lofthæð verði aldrei minni en 2,50 m. Í tilviki því sem hér er til úrlausnar hefur verið vísað til þess að á skýringarmyndum sé að finna ákvarðanir um hámarkshæð húsa og að í þeim ákvörðunum felist jafnframt ákvörðun um hámarksveggghæðir. Hafi, með þessu móti, verið vikið frá ákvæði 74. gr. byggingarreglugerðar um veggghæðir, svo sem heimilt sé í skipulagi, sbr. 73. gr. reglugerðarinnar.

Úrskurðarnefndin hafnar þessum röksemdum, enda er á skýringarmyndunum engin afstaða tekin til þess hvernig heildarhæð húss skiptist milli veggja og þakrýmis eða einstakra hæða. Verður því ekki á það fallist að í skipulagsskilmálum fyrir Hraunsholt séu ákvæði um veggghæðir sem víki frá ákvæðinu í 74. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998. Verður ekki heldur á það fallist að víkja beri ákvæði þessu til hliðar með þeim rökum að það hafi í ríkum mæli verið virt að vettugi, enda bæði ósannað að svo sé og óljóst að hvaða marki skipulagsskilmálar eru sambærilegir í þessu efni. Þá verður ekki séð að það sé á færi sveitarstjórna að víkja til hliðar ákvæðum byggingarreglugerðar umfram það sem leiða má af heimildum frávíkanlegra ákvæða.

Er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að hin umdeilda bygging samræmist ekki ákvæðum byggingarreglugerðar í þessu tilliti."

Að mati kæranda hlýtur niðurstaða úrskurðarnefndar í framangreindu máli að vera fordæmisgefandi í máli því sem hér er til umfjöllunar, enda um að ræða sömu skipulagsskilmála og deilt var um í málinu. Nefndin taldi skilning bæjaryfirvalda ekki samræmast skýringarmyndunum. Engar breytingar hafa verið gerðar á deiliskipulaginu hvað veggghæð varðar frá því úrskurðurinn var kveðinn upp. Brottfall framangreindrar byggingareglugerðar nr. 441/1998 getur heldur ekki haft í för með sér að takmörk veggghæðar skv. skilmálunum verði önnur og rýmri, heldur en gildir fyrir um öll önnur hús í hverfinu sem þegar hafa verið byggð. Skilmálana verður að skýra út frá þeim reglum sem voru í gildi þegar hverfið var byggt og önnur lögmál geta ekki gilt um þrjár eftirlegulóðir sem ekki var unnt að úthluta samtímis og öðrum lóðum í hverfinu. Slíkur skilningur færi í bága við jafnræði lóðarhafa, markmið skipulagslaga um réttaröryggi í meðferð skipulagsmála, réttmætar væntingar þeirra sem þegar hafa reist hús sín, auk þess að fara gegn grenndarhagsmunum aðliggjandi lóða.

Telur kærandi samkvæmt framansögðu að byggingarfulltrúa hafi ekki verið heimilt að veita hið kærða byggingarleyfi þar sem veggghæð hússins hafi brotið gegn

deiliskipulagi fyrir Hraunsholt og lögvörðum grenndarhagsmunum kæranda. Verði af þeim sökum að ógilda ákvörðun byggingarfulltrúa.

c) Hagsmunamat. Loks bendir kærandi á að hann telur sig hafa mun ríkari hagsmuni af því að hin kærða ákvörðun verði ógilt, heldur en leyfishafi af því að fá að reisa hið fyrirhugaða hús óbreytt. Hægur vandi er fyrir kæranda að lækka gólfhæð hússins í samræmi við uppgefna hæðartölu og það sem almennt hefur tíðkast í Garðabæ, auk þess að lækka hina umfangsmiklu þakveggi og ganga frá húsinu eins og almennt tíðkast með hús með flötu þaki, t.d. hús kæranda. Innra skipulag hússins, þ.m.t. lofthæð, myndi ekkert breytast og útlit hússins myndi einungis taka þeim breytingum að veggghæð yrði lægri og myndi samræmast betur einnar hæðar húsum til norðurs við fyrirhugað hús.

d) Stöðvun framkvæmda. Krafa um stöðvun framkvæmda byggir á 5. gr. laga nr. 130/2011, en kærandi telur öll skilyrði úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða vera fyrir hendi í málinu og vísar því til stuðnings til framangreindra röksemda fyrir því að hið kærða byggingarleyfi skuli ógilt.

Kærandi áskilur sér rétt til að koma að frekari málsástæðum og mótmælum eftir því sem tilefni kann að gefast til.

Virðingarfyllst,



Hlynur Jónsson

Hjálagt:

- 1) Teikningar að húsinu Brúnási 12, dags. 14. október 2019
- 2) Úr deiliskipulagi fyrir Hraunsholt
- 3) Hæðarblað fyrir Brúnás 12-20 og 13-23
- 4) Úr fundargerð bæjarráðs 5. nóvember 2019