



Árið 2020, föstudaginn 28. ágúst, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 20/2020, kæra á ákvörðun bæjarráðs Garðabæjar frá 21. janúar 2020 um að synja beiðni kæranda um breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns vegna lóðarinnar Hrauntungu.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 3. mars 2020, er barst nefndinni sama dag, kærir Dalsnes ehf., Fossaleyni 21, Reykjavík, eigandi fasteignarinnar Hrauntungu í Garðabæ, þá ákvörðun bæjarráðs Garðabæjar frá 21. janúar 2020 að synja beiðni kæranda um breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns vegna lóðarinnar Hrauntungu. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og sveitarfélaginu gert að fallast á beiðni kæranda. Til vara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og sveitarfélaginu gert að taka málið fyrir á nýjan leik.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 1. júní 2020.

Málavextir: Kærandi er eigandi húss og lóðarréttinda 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 vísaði til þess að samkvæmt aðalskipulagi væri lóðin á svæði fyrir íbúðabygð.

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 2017 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.

Kærandi kærði deiliskipulagsbreytinguna til úrskurðarnefndarinnar. Með úrskurði uppkveðnum 10. janúar 2019, í kærumáli nr. 131/2017, hafnaði nefndin kröfu kæranda um ógildingu deiliskipulagsbreytingarinnar. Í kjölfar úrskurðarins sótti kærandi um breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar með bréfi, dags. 28. mars 2019, þar sem lagðar voru fram tvær tillögur að skipulagi lóðarinnar Hrauntungu. Á fundi bæjarráðs 9. apríl s.á. var umsókn kæranda vísað til skipulagsnefndar, en jafnframt var fært til bókar að bæjarráð árétti þá kvöð sem fram komi í 2. gr. lóðarleigusamnings lóðarinnar um að landið sé leigt leigutaka til byggingar íbúðarhúss og til skógræktar. Í bréfi kæranda frá 10. s.m. var óskað eftir upplýsingum um hvort sambærileg ákvæði hafi verið í lóðarleigusamningnum „sem voru gerðir um lóðirnar í kring á svipuðum tíma og lóðarleigusamningur var gerður um Hrauntungu.“

Hinn 22. desember 2019 kærði kærandi drátt á afgreiðslu erinda sinna með vísan til málshraðareglu 4. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, en hann hafði þá hvorki fengið afgreiðslu á erindi sínu frá 28. mars s.á. né svar við fyrirspurn sinni frá 10. apríl s.á. Á fundi bæjarráðs 21. janúar 2020 var erindi kæranda tekið fyrir. Var bókað að bæjarstjóri hafi kynnt drög að svarbréfi við bréfi kæranda og honum falið að svara bréfinu. Í bréfi bæjarritara, dags. 30. janúar 2020, til kæranda kom fram að sveitarfélagið telji ekkert fram komið sem kalli á breytingar á skipulagi umræddrar lóðar í samræmi við tillögur kæranda. Með bréfi, dags. 11. febrúar 2020, óskaði kærandi eftir svari við fyrirspurn sinni frá 10. apríl 2019 um sambærileg ákvæði í lóðarleigusamningum annarra lóða á svæðinu. Í bréfi bæjarritara til kæranda, dags. 17. febrúar s.á., var fyrirspurn kæranda svarað.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að hann hafi eignast lóðina Hrauntungu árið 2011 og hafi strax lýst yfir áhuga við bæjaryfirvöld að skipuleggja lóðina upp á nýtt líkt og gert hafi verið við lóðir í kring. Ítrekað hafi komið fram af hálfu kæranda að sú byggð gæti farið mjög vel saman við þann gróður og útsýni sem fyrir sé á lóðinni og að vinna mætti skipulagið þannig að Garðbæingar og aðrir gætu notið umhverfisins. Á árinu 2016 hafi verið auglýst tillaga að breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns og hafi kærandi komið að athugasemdum vegna tillögunnar. Í minnisblaði skipulagsstjóra um framkomnar athugasemdir hafi komið fram að fyrrverandi lóðarhafi hafi lagt áherslu á að „hafa lóðina óbyggða og varðveita gróðurinn sem hann hafði lagt sál sína í að rækta. Ákveðin gæði séu fólgin í slíku umhverfi sem skipulagið varðveitir og í því felst engin mismunun gagnvart lóðarleiguhafa sem áfram hefur sinn rétt samkvæmt leigusamningi um að byggja eitt hús.“

Deiliskipulagsbreytingin hafi verið samþykkt en kærandi hafi kært þá ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar. Í úrskurði sínum hafi nefndin talið að við ákvörðun um skipulag tiltekins svæðis geti sveitarfélag ekki látið niðurstöðu sína ráðast af vilja fyrrum lóðarleiguhafa um uppbyggingu á lóðinni. Þá hafi nefndin vísað til þess að í hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu felist „fyrst og fremst breyting á legu gatna“. Hins vegar hafi verið tekið fram að í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar hafi verið 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.“ Forsendur úrskurðarins feli sér viðurkenningu á annars vegar því að sá rökstuðningur sem bærinn hefði teft fram fyrir synjun sinni væru ekki málefnalegur og hins vegar að fyrirbyggjandi greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar feli í sér að lóðarhafi Hrauntungu hefði þann möguleika að fá að skipta lóð sinni upp í smærri lóðir. Á grundvelli þess hafi erindi kæranda frá 28. mars 2019 um að breyta skipulagi lóðarinnar verið sent til Garðabæjar.

Bærinn hafi nú sem fyrr hafnað tillögum um breytingu á skipulagi lóðarinnar. Bent sé á að þær tillögur séu í beinu samhengi og orsakasambandi við þær forsendur sem fram komi í úrskurði

nefndarinnar í kærumáli nr. 131/2017. Synjunin sé ekki lengur byggð á vilja fyrrum lóðarhafa heldur á því að lóðarleigusamningur girði fyrir að gerðar séu breytingar á fyrirkomulagi lóðarinnar. Nánar tiltekið komi fram í bréfi bæjarritara frá 30. janúar 2020 að um sé að ræða leigulóð til byggingar íbúðarhúss og skógræktar. Leigutími 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.“ Ekki sé fallist á þennan rökstuðning. Bærinn vilji ekki virða eigin greinargerð með skipulagi vegna þess að ákvæði lóðarleigusamnings, sem bærinn sjálfur sé aðili að, sé orðað með tilteknum hætti. Bærinn sé að reyna að setja fyrri rökstuðning sinn, þ.e. að einhvers konar óljóst og óskjalfest loford við fyrri eiganda komi í veg fyrir uppbyggingu, í nýjan búning. Lóðarleigusamningar hafi almennt veitt lóðarhafa öll eðlileg afnot af leigulóðinni í krafti lóðarleigusamningsins. Rökstuðningur bæjarins fari gegn ákvæðum skipulagsins sem það hafi sjálft sett, en þau ákvæði hafi komið til eftir að lóðarleigusamningurinn var gerður.

Hin nýja afstaða bæjarins sé á engan hátt rökstudd frekar eða reynt að útskýra hvers vegna eðlilegt sé að kærandi fái þessa meðferð þegar lóðum í kring hafi verið heimilt að fá skipulagi sínu breytt. Ítrekað sé að ríkur vilji sé til þess að leyfa umhverfi lóðarinnar að njóta sín í breyttu skipulagi en vert sé að benda á að í dag sé umrædd lóð einkalóð og afgirt þannig að náttúra hennar nýtist engum. Rökstuðningur bæjarins standist því ekki skoðun. Ákvörðun bæjarins fari gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meðalhöfsreglu 12. gr. sömu laga, vönduðum stjórnsýsluháttum og meginreglum skipulagslaga nr. 123/2010 um forræði lóðarhafa á skipulagi á sínum lóðum.

Málsrök Garðabæjar: Bæjaryfirvöld vísa til greinargerðar Garðabæjar í máli úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 131/2017 þar sem afstaða sveitarfélagsins komi fram en þar segi að skipulagsvaldið sé í höndum sveitarstjórnar 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 byggingar á svæði þar sem skipulagi hafi verið frestað og það sér í lagi þegar þess sé gætt að forveri hans, sem var upphaflegur lóðarhafi, hafi sérstaklega óskað þess að svæðið yrði áfram nýtt til skógræktar sem hann hafi stundað á landinu. Breyti þar engu þótt svæðið sé skilgreint sem íbúðarsvæði í aðalskipulagi, enda megi á slíkum svæðum gera ráð fyrir opnum svæðum, leiksvæðum, görðum og þjónustulóðum fyrir nærþjónustu án þess að það sé sérstaklega tilgreint á uppdrætti. Í lóðarleigusamningi um lóðina Hrauntungu komi skýrt fram að aðeins sé leyfi til að byggja eitt íbúðarhús á lóðinni og óheimilt sé að reisa byggingar á landinu. Í bréfi til kæranda, dags. 30. janúar 2020, sé þessi afstaða ítrekuð.

Ekki sé óalgengt að lóðarleigusamningar hafi að geyma ákvæði eða kvaðir sem þrengi landnotkun miðað við það sem annars væri ef aðeins væri horft til skipulags og sé auðvitað ekkert við það að athuga þótt eigandi lóðar vilji halda skilmálum samningsins. Sveitarfélagið sé eigandi lóðarinnar og eðlilegt að það hafi meira um það að segja hvernig lóðinni verði ráðstafað heldur en leigutaki samkvæmt samningi sem meira en helmingur leigutímans sé liðinn. Sveitarfélagið árétti að sú afstaða að gera ekki tillögur um breytingar á deiliskipulagi lóðarinnar að Hrauntungu ráðist ekki af vilja fyrrum lóðarhafa þó að afstaða hans hafi verið kunnug um að varðveita ræktun og byggja ekki frekar á lóðinni. Tilvísun til vilja fyrri eigenda hafi enga þýðingu í málinu enda sé það ekki sá vilji sem ráði afstöðu sveitarfélagsins. Sjónarmið um varðveislugildi lóðarinnar séu alveg óháð vilja fyrri eigenda.

Mikil vakning hafi orðið í umhverfismálum á þeim áratugum sem liðnir séu frá því minni erfðaleigulöndum á skipulagssvæðinu hafi verið skipt upp í fleiri lóðir á árunum milli 1960 og

1990 og nú séu aðeins stærstu lóðirnar eftir óskiptar og ósnortnar, þ.e. Hrauntunga og Hraun, sem jafnframt eru þau svæði þar sem mest skógrækt hafi átt sér stað. Hafi afstaða sveitarfélagsins verið hin sama til þessara svæða, þ.e. að halda í þau eins og þau eru og sé þannig gætt jafnræðis milli þeirra aðila sem séu í sambærilegri stöðu. Hafi það einstakt gildi fyrir skipulag heildarsvæðisins og verði þau sjónarmið að teljast málefnaleg. Ákvæði í deiliskipulagi sem fjalli um möguleika á að skipta löndum Hrauns og Hrauntungu breyti ekki því að skipulagsvaldið sé hjá sveitarfélaginu en í því felist ekki bara vald til að ákveða hvort leyfa eigi breytingu á skipulagi og skipta upp landi, heldur líka hvenær í slíka breytingu yrði ráðist.

Frá því að deiliskipulag svæðisins hafi upphaflega verið samþykkt árið 2003 hafi enginn lóðarhafi fengið að breyta skipulagi til að skipta upp landi eða lóð. Það sé því ekki um neina mismunun að ræða eða brot á jafnræðisreglu. Allt aðrar ástæður séu í dag en voru á síðari hluta síðustu aldar auk þess sem þau lönd sem skipt hafi verið upp á þeim tíma hafi ekki verið sambærileg við Hrauntungu og Hraun hvað varði stærð lands og umfang ræktunarstarfs, einkum skógræktar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi áréttar að við kaup á lóðinni Hrauntungu árið 2011 hafi hvergi komið fram neins konar kvöð eða tilkynning um að fyrri eigandi hefði komið á framfæri vilja sínum um að lóðin ætti að vera óbreytt um alla framtíð. Hvað þá að sveitarfélagið hefði tekið þá afstöðu upp og myndi fortakslaust leggjast gegn öllum breytingum á skipulagi lóðarinnar þaðan í frá. Í greinargerð sveitarfélagsins með skipulagi um Hrauntungu hafi komið skýrt fram að unnt sé að fá skipulagi lóðarinnar breytt. Að halda því fram af hálfu bæjarins að örðugt sé að fara í þessa breytingu vegna innviða þá sé því alfarið hafnað. Um sé að ræða lóð í miðju byggðu hverfi með öllum umferðarmannvirkjum til staðar og öðrum innviðum sem máli skipta. Um sé að ræða nýtt sjónarmið af hálfu bæjarins, þar sem kæranda hafi aldrei verið gerð grein fyrir því að bærinn byggði synjun sína á innviðum og mögulegri uppbyggingu þeirra og þá hvaða innviða væri horft til að þessu leyti.

Nú virðist sem afstaða bæjarins byggist fyrst og fremst á orðalagi lóðarleigusamnings. Því sé alfarið hafnað og bent á að lóðarleigusamningar hafi verið í gildi um aðrar sambærilegar lóðir þegar skipulagi þeirra lóða hafi verið breytt. Sé því andmælt sem ólögsmætu sjónarmiði af hálfu bæjarins að bera þetta fyrir sig auk þess sem það standist ekki jafnræðisreglu stjórnvísulaga nr. 37/1993. Frá því að umræddur lóðarleigusamningur hafi verið gerður hafi sveitarfélagið a.m.k. í tvígang lýst því yfir í greinargerð með skipulagi að vilji bæjarins standi til þess að breyta skipulagi en að því sé frestað. Í öllum erindum sínum til sveitarfélagsins hafi verið ítrekað tekið fram að kærandi vilji hlúa að náttúru svæðisins. Þessi viðleitni mæti hins vegar engum áhuga sveitarfélagsins. Lóðin sé einkalóð og notuð sem slík í dag en sveitarfélagið fjalli um lóðina líkt og um sé að ræða friðaða náttúruveru.

Niðurstaða: Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk hennar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða 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 lögsmæti þeirrar ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 21. janúar 2020 að synja beiðni kæranda um breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns vegna lóðarinnar Hrauntungu. Hins vegar fellur það utan valdheimilda nefndarinnar að taka ákvörðun um að leggja fyrir sveitarfélagið að samþykkja umsóttu breytingu á deiliskipulagi.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags innan marka sveitarfélags skv. 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og er það í valdi sveitarstjórnar að samþykkja deiliskipulag,

sbr. 40. - 42. gr. laganna. Gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Sveitarfélagi er falið viðtækt vald í skipulagsmálum, líkt og fram kemur í 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga en við beitingu þess valds ber þó að fylgja markmiðum laganna 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. Skipulagsvald sveitarstjórna er tæki þeirra til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Í lögum er skipulagsyfirvöldum ekki sett sérstök tímamörk um hvenær hrinda skuli einstökum þáttum skipulags í framkvæmd og það því háð mati þeirra hvenær og með hvaða hætti til dæmis ráðist er í þéttingu byggðar á einstökum svæðum. Verður almennt að búast við því að ekki sé ráðist í breytingar á skipulagi nema til þess að ná lögmætum skipulagsmarkmiðum eða með hliðsjón af öðrum almannahagsmunum. Ber sveitarstjórn við meðferð slíkra tillagna að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins, m.a. hvað varðar rökstuðning ákvörðunar.

Samkvæmt Aðalskipulagi Garðabæjar 2016-2030 er lóðin Hrauntunga á skilgreindu íbúðasvæði. Í gildandi deiliskipulagi Garðahrauns, sem upphaflega tók gildi á árinu 2003, er gert ráð fyrir uppbyggingu íbúðabyggðar á svæði sunnan Garðahraunsvegar. Þar hefur aðeins komið til uppbyggingar á tveimur lóðum og ekki liggja fyrir áætlanir um frekari uppbyggingu að svo stöddu. Á lóð kæranda Hrauntungu, sem er um 3,2 ha og er á umræddu svæði, er gert ráð fyrir einu einbýlishúsi líkt og í gildandi lóðarleigusamningi. Hefur kærandi ítrekað leitað eftir samþykki skipulagsyfirvalda fyrir uppbyggingu íbúðabyggðar á lóðinni.

Við málsmeðferð síðustu breytingar á deiliskipulagi Garðahrauns sem samþykkt var á árinu 2017 fór kærandi fram á að settar væru í skipulagið heimildir til uppbyggingar íbúðasvæðis á lóð hans en þeirri málaleitan var hafnað. Var sú niðurstaða kærð til úrskurðarnefndarinnar eins og rakið er í málavaxtalýsingu. Í forsendum nefndarinnar í því máli var komist að þeirri niðurstöðu að sú afstaða sveitarfélagsins að vilja varðveita þau gæði sem felast í lítt byggðri lóð innan svæðisins væru ekki talin ómálefnaleg. Var og talið að hin kærða ákvörðun fæli ekki í sér brot á jafnræðisreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem ekki væri gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á svæðinu í umræddri deiliskipulagsbreytingu. Þegar litið er til þess sem að framan er rakið og þar sem aðstæður hafa ekki breyst frá fyrri niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í kærumáli nr. 131/2017, þykir ekki tilefni til að breyta mati hennar sem fyrir liggur forsendum þess úrskurðar.

Að öllu framangreindu virtu og með hliðsjón af því að einstaklingar eða lögaðilar eiga ekki lögvarinn rétt til að knýja fram skipulagsbreytingar gegn vilja skipulagsyfirvalda, verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarráðs Garðabæjar frá 21. janúar 2020 um að synja beiðni kæranda um breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns vegna lóðarinnar Hrauntungu.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

