



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2015, fimmtudaginn 16. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 13/2015, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 10. desember 2014 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir miðbæ Hafnarfjarðar vegna lóðanna nr. 31 og 33 við Strandgötu.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 14. febrúar 2015, sem barst nefndinni 18. s.m., kæra Natthawat Voramool og Svavar G. Jónsson, Austurgötu 30, Hafnarfirði, þá ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 10. desember 2014 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir miðbæ Hafnarfjarðar vegna lóðanna nr. 31 og 33 við Strandgötu.

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 19. febrúar 2015, sem barst nefndinni 20. s.m., kærir Hildur Sólveig Pétursdóttir hrl., f.h. Ellerts Gissurarsonar og Selmu Bjarkar Petersen, Gunnarssundi 4, Hafnarfirði, sömu ákvörðun. Með bréfi, dags. 19. mars 2015, sem barst nefndinni sama dag, kærir sami lögmaður fyrir hönd sömu aðila, þá ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 21. janúar 2015 að veita leyfi til að breyta 2. og 3. hæð hússins að Strandgötu 31-33.

Kærendur krefjast þess að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi, en að auki er þess krafist að framkvæmdir verði stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þar sem hinar kærðu ákvarðanir eru samofnar, og hagsmunir aðila þykja ekki standa því í vegi, verða síðargreindu kærumálin, sem eru nr. 16/2015 og 19/2015, sameinuð máli þessu.

Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar. Er því ekki tilefni til að taka afstöðu til stöðvunarkrafna kæranda.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðabæ 26. febrúar og 9. og 23. mars 2015.

Málavextir: Á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðarbæjar hinn 1. júlí 2014 var tekin fyrir umsókn um breytingu á deiliskipulagi fyrir miðbæ Hafnarfjarðar vegna lóða nr. 31 og 33 við Strandgötu. Í breytingunni fólst að lóðirnar yrðu sameinaðar í eina lóð. Heimilað yrði að byggja inndregna 4. hæð með því skilyrði að skuggavarp á lóðir við Austurgötu og Gunnarssund myndi ekki aukast. Var gert ráð fyrir 26 íbúðum á þremur efstu hæðunum. Að auki var gert ráð fyrir 12-13 bílastæðum innan lóðarmarka Strandgötu 31-33. Samþykkt var að auglýsa fram lagða tillögu og var hún auglýst í fjölmiðlum 17. s.m. með athugasemdafresti

til 12. september s.á. Bárust athugasemdir á kynningartíma, m.a. frá kærendum, og var þeim svarað með umsögn skipulags- og byggingarsviðs. Var haldinn kynningarfundur 14. ágúst s.á., sem auglýstur var í prentmiðlum 17. júlí og 14. ágúst s.á. Auk þess var fundurinn auglýstur á vef bæjarins og dreifibréfum dreift í hús í nágrenni við Strandgötu 31 og 33. Á fundinum var breytingartillagan kynnt frekar og spurningum fundargesta svarað. Hinn 14. október s.á. samþykkti skipulags- og byggingarráð fram lagða tillögu ásamt umsögn skipulags- og byggingarsviðs. Var afgreiðslan staðfest og tillagan samþykkt af bæjarstjórn 29. s.m. Á fundi skipulags- og byggingarráðs 2. desember s.á. voru athugasemdir Skipulagsstofnunar, dags. 26. nóvember s.á., teknar fyrir ásamt svörum skipulags- og byggingarsviðs, dags. 1. desember s.á. Voru svörin ásamt áorðnum breytingum samþykkt og staðfesti bæjarstjórn afgreiðsluna á fundi sínum 10. s.m. Tók skipulagsbreytingin gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 21. janúar 2015.

Hinn 21. janúar 2015 var á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar samþykkt umsókn um leyfi til að breyta 2. og 3. hæð hússins á lóðinni nr. 31-33 við Strandgötu. Hinn 25. febrúar s.á. var á fundi skipulags- og byggingarfulltrúa tekin fyrir eftirfarandi beiðni kæranda „...gerð er krafa um að byggingarleyfi verði synjað vegna ógildanlegrar stjórnvaldsákvörðunar“. Synjaði byggingarfulltrúi beiðninni.

Málsrök kæranda: Kærandur skírskota til þess að bæði leyfishafi og Hafnarfjarðarbær hafi hagsmuni af því að hin umdeilda skipulagsbreyting verði samþykkt. Hafi það haft áhrif á málið þar sem báðir þessir aðilar hafi tekið fullan þátt í allri málsmeðferð skipulagsbreytingarinnar. Sé um brot á hæfisreglum stjórnsluréttar að ræða, sbr. 3. gr. og 4. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, og hafi það komið niður á hagsmunum kæranda.

Hin kærða deiliskipulagsbreyting muni hafa í för með sér stórfellda breytingu á nýtingarmöguleikum kæranda á fasteign sinni og ljóst sé að daglegt líf þeirra verði fyrir augum margra nýrra íbúa. Einnig muni skuggavarp á fasteign þeirra verða verulegt og breytingarnar hafa í för með sér ónæði, hávaða og bílastæðavandamál. Nú þegar nýti nágrennar þau bílastæði sem staðsett séu á baklód lóðarinnar Strandgötu 31-33. Augljóst sé að bílastæðapörf fyrirhugaðra íbúða verði ekki fullnægt, en einnig muni möguleikar fólks á að finna bílastæði í nágrenni við heimili sín skerðast.

Með því að heimila hækkun á einu húsi sé sett fordæmi sem erfitt geti verið að standa gegn komi óskir fram um hækkun á öðrum húsum. Geti það haft í för með sér að götummynd miðbæjar Hafnarfjarðar breytist og hann tapi sérkennum sínum. Sé hin kærða deiliskipulagsbreyting í ósamræmi við aðal- og deiliskipulag og muni hafa veruleg áhrif á yfirbragð götunnar. Að auki muni íbúðarblokk með mjög litlum íbúðum, líkt og fyrirhugað sé að byggja, hafa áhrif á það hvers konar íbúar muni festa kaup á þeim.

Sé um að ræða verulega annmarka á málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar. Hvorki hafi verið gerð lýsing, líkt og kveðið sé á um í 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, né hafi deiliskipulagstillagan verið kynnt hagsmunaaðilum áður en hún hafi verið tekin til afgreiðslu í sveitarstjórn, sbr. 4. mgr. 40. gr. sömu laga. Að auki hafi kynningarfundur ekki verið auglýstur með fullnægjandi hætti. Hafi hann aðeins verið auglýstur á vef bæjarins og geti auglýsing í Fréttablaðinu ekki talist auglýsing með áberandi hætti, enda jafnast það ekki á við svæðisbundinn fréttamiðil. Hafi dreifibréfum aðeins verið dreift í hús í nágrenni við Strandgötu 31-33 en ekki til allra íbúa sveitarfélagsins. Um sé að ræða miðbæ Hafnarfjarðar sem snerti lífsgæði allra íbúa bæjarins.

Málsmeðferðarreglum 43. gr. skipulagslaga hafi ekki verið fylgt. Sé það aðeins í þeim tilvikum þar sem um óverulegar breytingar á samþykktu deiliskipulagi sé að ræða að ekki sé talin ástæða til málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Það eigi ekki við um hina kærðu deiliskipulagsbreytingu, enda víki tillagan frá notkun og hafi sú breyting í för með sér verulega íþyngjandi áhrif og rýri verðgildi eignar kæranda.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er skírskotað til þess að í Aðal- skipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 segi að á miðbæjarsvæði sé heimilt að gera ráð fyrir íbúðarhúsnæði þar sem aðstæður leyfi, sérstaklega á efri hæðum bygginga. Samkvæmt aðal- skipulagi sé að auki heimilt að uppfylla bílastæðakröfur á almennum bílastæðum á miðsvæði gegn greiðslu sérstaks gjalds sé ekki hægt að uppfylla bílastæðakröfur innan lóðar. Allt rými á jarðhæð í miðbænum sé ætlað fyrir verslun, veitingahús og þjónustu, en að auki sé stefnt að aukinni íbúðarbyggð í miðbænum, m.a. á efri hæðum húsa við Strandgötu. Hafi verið tekin sú ákvörðun að selja húsnæði bæjarins að Strandgötu 31-33 þar sem það hafi ekki nýst nógu vel. Hafi það verið þáttur í hagræðingu í rekstri bæjarins.

Því sé hafnað að kynningarfundurinn hafi verið illa kynntur þar sem tilkynning hafi verði borin í öll nærliggjandi hús auk auglýsingar á heimasíðu bæjarins, í Fréttablaðinu og samdægurs í Fjarðarpóstinum. Vegna aðstæðna hafi auk þess verið kynnt fleiri gögn um skuggavarp en venja sé fyrir.

Sú staðhæfing kæranda sé röng að húseignin verði hæsta byggingin í metrum talið við Strandgötu. Sýni deiliskipulagsuppráttur að heimilt sé að reisa hærra hús við Strandgötu 26-30. Engu hafi verið breytt frá fyrra skipulagi varðandi umferð og aðkomu að lóðum kæranda. Að auki haldi kærundur því fram að fyrirhugaðar íbúðir séu mjög litlar en hið rétta sé að birt flatarmál þeirra verði á bilinu 42,2-87,6 m². Sameinuð lóð Strandgötu 31-33 liggi ekki að lóðarmörkum lóðar kæranda heldur liggi sú lóð vestan að bæjarlandi.

Aðeins sé skylt að gera lýsingu á deiliskipulagi þegar um nýtt deiliskipulag sé að ræða, en ekki vegna breytinga á þegar gerðu deiliskipulagi, sbr. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Hafi meginforsendur breytingartillögunnar legið fyrir í aðalskipulagi og hafi sveitarstjórn því verið heimilt að falla frá kynningu á tillögunni.

Aðilar máls þessa hafa fært fram frekari rök til stuðnings kröfum sínum og hefur úrskurðar- nefndin haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins þótt þau verði ekki rakin nánar hér.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um gildi samþykktar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar á breytingu á deiliskipulagi fyrir miðbæ Hafnarfjarðar vegna lóðanna nr. 31 og 33 við Strandgötu. Þá er deilt um ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar um að veita leyfi fyrir byggingarframkvæmdum með stoð í hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu.

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags. Samkvæmt 40. gr. og 41. gr. sömu laga fer sveitarstjórn með alla málsmeðferð varðandi gerð og breytingu á deiliskipulagi. Er sveitastjórn því lögum samkvæmt skylt að sjá um gerð, kynningu og auglýsingu á deiliskipulagi og breytingum á því og telst ekki aðili máls í skilningi 1. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá tekur umrædd grein einungis til vanhæfis starfsmanna sem hafa stjórnsýslu með höndum og nefndarmanna stjórnsýslunefnda, en samkvæmt orðalagi sínu á hún ekki við um leyfishafa. Er

Því ekki hægt að fallast á með kærendum að um brot á hæfisreglum stjórnsýsluréttar sé að ræða í máli þessu.

Hin umdeilda deiliskipulagsbreyting tekur til lóða á svæði sem samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 er merkt sem miðbær Hafnarfjarðar (M1). Segir þar að á svæðinu skuli allt rými á jarðhæð vera nýtt fyrir verslun, veitingahús og þjónustu en þó sé stefnt að aukinni íbúðarbyggð, m.a. á efri hæðum húsa við Strandgötuna. Auk þess megi uppfylla bílastæðakröfur á almennum bílastæðum á svæðinu gegn greiðslu sérstaks gjalds, sé ekki hægt að uppfylla þær kröfur innan lóða. Í aðalskipulaginu er lögð áhersla á að allir geti fundið húsnaði og umhverfi við sitt hæfi og að við endurskipulagningu byggðar skuli leita að möguleikum til þéttingar byggðar. Loks segir að eðlilegt sé að þéttleiki byggðar í miðbæjum sé meiri en í öðrum hverfum og eigi slíkt við um miðbæ Hafnarfjarðar. Verður ekki annað séð en að hin kærða deiliskipulagsbreyting sé í samræmi við markmið og stefnu aðalskipulags, sbr. 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga, og að áskilnaði 7. mgr. 12. gr. laganna um innbyrðis samræmi gildandi skipulagsáætlana sé jafnframt fullnægt.

Sveitarstjórnnum er veitt víðtækt vald við gerð og breytingar á deiliskipulagi, sbr. 3. mgr. 3. gr. og áður nefnda 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Þó ber við töku skipulagsákvæðana m.a. að hafa í huga það markmið c-liðar 1. mgr. 1. gr. laganna að tryggt sé að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagr heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Það er því á hendi sveitarstjórnar að hafa áhrif á þróun byggðar og umhverfi, þ.m.t. götumynd og notkun. Verður að líta svo á að ákvörðun þar um lúti fyrst og fremst skipulagslegum markmiðum, sem séu á forræði sveitarfélaga, fremur en lögvörðum hagsmunum einstaklinga. Liggur fyrir í gögnum málsins að ítarlegar athuganir voru gerðar vegna mögulegs skuggavarps á hús í nágrenni við Strandgötu. Samkvæmt greindum gögnum verður ekki séð að hækkun um eina inndregna hæð muni auka skuggavarp á eignir kæranda úr hófi fram. Þá er hvorki að finna í lögum né reglugerðum kröfu um lágmarksfjölda almennra bílastæða auk þess sem heimilt er samkvæmt aðalskipulagi að uppfylla bílastæðakröfur á almennum bílastæðum á miðbæjarsvæðinu, líkt og áður greinir. Verður, með hliðsjón af því sem rakið hefur verið, ekki talið að breytingin sé slík að réttur kæranda sé fyrir borð borinn í skilningi áðurgreinds c-liðar 1. mgr. 1. gr. skipulagslaga.

Málsmeðferð hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar var í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 4. mgr. 40. gr. laganna er ekki lögð fortakslaus skylda á sveitarfélög að kynna deiliskipulagstillögu fyrir hagsmunaðilum áður en sveitarstjórn tekur hana til afgreiðslu. Er heimilt að falla frá slíkri kynningu ef meginforsendur liggja fyrir í aðalskipulagi, líkt og við á í máli þessu. Að auki er tekið fram í 1. mgr. 43. gr. laganna að ekki þurfi að gera lýsingu vegna breytinga á deiliskipulagi. Þá er heldur ekki að sjá að málsmeðferðin hafi verið haldin öðrum annmörkum enda var hin kærða deiliskipulagsbreyting auglýst til kynningar lögum samkvæmt, fram komnum athugasemdum svarað, breytingin samþykkt og gildistaka hennar auglýst í kjölfarið.

Að öllu framangreindu virtu er kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu deiliskipulagsákvörðunar hafnað.

Að framangreindri niðurstöðu fenginni um gildi hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar á hið kærða byggingarleyfi stoð í gildandi deiliskipulagi. Með vísan til þess, og þar sem ekki liggur fyrir að annmarkar hafi verið á málsmeðferð við þá ákvarðanatöku, verður gildi leyfisins heldur ekki raskað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 10. desember 2014 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir miðbæ Hafnarfjarðar vegna lóðanna nr. 31 og 33 við Strandgötu.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 21. janúar 2015 um að veita leyfi til að breyta 2. og 3. hæð hússins að Strandgötu 31-33.



Nanna Magnadóttir



Asgeir Magnússon



Þorsteinn Þorsteinsson

