

Minnisblað

Til: Skipulags- og byggingarráðs

Mál: 1603516 - Lyngbarð 2, Þorlákstún, uppbygging og stöðuleyfi

Inngangur

Á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar þann 24. janúar sl. var ofangreint mál til umfjöllunar og afgreiðsla þess var:

„Fulltrúar Batterísins mættu á fundinn og kynntu hugmyndir að uppbyggingu íbúðarbyggðar á Þorlákstúni.

Skipulags- og byggingarráð óskar eftir umsögn bæjarlögmanns og að lögð verði fram öll tiltæk gögn í málinu.“

Um er að ræða mál vegna fyrirspurnar lóðarhafa á lóðinni Lyngbarð 2, um hugsanlega breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar. Felur tillaga lóðarhafa það í sér að á lóðinni rísi íbúðabyggð og að lóðarhafi finni nýja staðsetningu undir þá gróðurstöð sem nú er fyrirhuguð á lóðinni. Auk framangreinds erindis hefur Batterið arkitektar, f.h. lóðarhafa, lagt fram og kynnt frumdrög að nýju deiliskipulagi á grundvelli hugmynda um uppbyggingu íbúðabyggðar á lóðinni. Var málið kynnt á ofangreindum fundi skipulags- og byggingarráðs og kom þar fram að samkvæmt hugmyndum lóðarhafa væri gert ráð fyrir tæplega 300 íbúðum á lóðinni.

Mál vegna lóðarinnar Lyngbarðs 2 hafa áður verið til vinnslu hjá bæjaryfirvöldum, meðal annars í tenglum við lóðarumsókn, flutning húss á lóðina, byggingarleyfis og stöðuleyfis. Þetta eru mál: LU050084, BR050415, 0709117, 0811141 og 1507402.

Helstu atvik málsins frá því að lóðinni Lyngbarð 2 var úthlutað árið 2005

Bæjarstjórn samþykkti þann 27. september 2005 að úthluta Syðra Langholti ehf. (hér eftir vísað til sem lóðarhafi) lóðinni að Lyngbarði 2 og var lóðarleigusamningur undirritaður þann 4. apríl 2006 og er til 25 ára. Nánar tiltekið er um að ræða lóðina nr. 2 við Lyngbarð, Þorlákstún, þjóskrárrn. 5670-0020, landnúmer 202226 og er lóðin 37460,5 fermetrar að stærð. Er lóðin á svæði sem er samkvæmt gildandi skipulagi ætlað fyrir gróðurhús og til ræktunar ásamt útivistarsvæði. Samkvæmt lóðarumsókn, dags. 27. september 2005 var ætlun lóðarhafa að koma upp aðstöðu á lóðinni til ræktunar og sölu á plöntum og annarri vöru tengdri garðyrkju. Samkvæmt lóðarleigusamningnum var ekki greitt sérstaklega fyrir lóðina en ársleiga átti að vera 0.35% af fasteignamati lóðarinnar.

Árið 2007 óskaði lóðarhafi eftir því að breytingar yrðu gerðar á deiliskipulagi lóðarinnar sem fælist í tilfærslu á byggingarreitum húsa og að gert yrði ráð fyrir nýjum byggingarreit fyrir aðflutt hús á einni hæð. Bæjarstjórn samþykkti í desember 2007 að auglýsa tillöguna og var breytingin að lokum

auglýst í stjórnartíðindum í júní 2008 og tók þá gildi. Í kjölfar þess að breyting á deiliskipulagi lá fyrir óskaði lóðarhafi eftir leyfi til þess að hefja framkvæmdir á lóðinni í samræmi við nýsamþykkt deiliskipulag. Í nóvember 2008 sótti lóðarhafi loks formlega um byggingarleyfi vegna flutnings á svonefndu Marteinhúsi frá Suðurgötu 40 á lóðina Lyngbarð 2.

Svo virðist sem lítil eða engin hreyfing hafi verið á málum tengdum lóðinni á tímabilinu nóvember 2008 til júlí 2015.

Í júlí 2015 kvörtuðu íbúar nærliggjandi lóða yfir því að lóðarhafi hafi komið fyrir gám á lóðinni. Var lóðarhafa veitt 3 mánaða stöðuleyfi, eða til 31. desember 2015, til að fjarlægja gáminn. Fyrir liggur að gámurinn var ekki fjarlægður og ekki verður séð af gögnum málsins að stöðuleyfið hafi nokkurn tímann verið framlengt.

Með bréfi, dags. 16. mars 2016, lagði lóðarhafi, í nafni Garðyrkju ehf., fram fyrirspurn um næstu skref garðyrkjustöðvar á lóðinni. Kemur fram í bréfinu að Garðyrkja ehf. hafi flutt starfsemi sína frá Helluhrauni 2 á framtíðarsvæði sitt á lóðinni Lyngbarði 2. Einnig hafi Marteinhús verið endurbyggt á lóðinni og yrði í framtíðinni nýtt við rekstur garðyrkjustöðvar á lóðinni. Með bréfinu sendi lóðarhafi teikningar af fyrirhugðu sölu- og lager húsnæði á lóðinni og þá kom fram að lóðarhafi stefndi á opnun plöntusölu snemmsumars 2017. Einnig var í bréfinu sótt um áframhaldandi stöðuleyfi fyrir 40 feta gám á lóðinni. Erindi lóðarhafa var tekið fyrir á fundi skipulags- og byggingarráðs þann 5. apríl 2016 þar sem ráðið ítrekaði fyrri bókun um að stöðuleyfi hafi einungis verið veitt tímabundið og að þeim tíma liðnum bæri að fjarlægja gáminn. Jafnframt vakti ráðið athygli því að umhirðu lóðar væri afar ábótavant. Lóðarhafi brást við niðurstöðu fundarins með bréfi, dags. 25. apríl sama ár, þar sem hann meðal annars óskaði eftir heimild til þess að koma gáminum endanlega fyrir innan lóðarinnar. Var erindinu synjað á fundi skipulags- og byggingarráðs þann 14. júní 2016 og var bókað á fundinum að gámurinn þyrfti að vera fjarlægður innan þriggja vikna frá dagsetningu fundarins.

Með bréfi, dags. 14. júní 2016, lýsti bæjarlögmaður þeirri skoðun Hafnarfjarðarbæjar að verulegar vanefndir hafi orðið á umræddum lóðarleigusamningi og var þá einkum vísað til þess að lóðarhafa þar að hafa lokið öllum framkvæmdum á lóðinni fyrir 1. maí 2010 en ekki hafði verið staðið við það. Kom fram í bréfinu að í því ljósi væri nú til skoðunar hjá sveitarfélaginu hvort fella bæri úthlutun lóðarinnar niður með vísan til ákvæði 18. gr. í lóðarleigusamningnum og að Hafnarfjarðarbær leysti til sín lóðina á ný. Í bréfinu var einnig tekið fram að fyrirspurn, dags. 16. mars sl. hafi borist frá félaginu Garðyrkju ehf. og var lóðarhafa bent á að Garðyrkja væri ekki lóðarhafi lóðarinnar og því væri ekki unnt að fjalla um fyrirspurnina né erindi félagsins um stöðuleyfi á lóðinni. Jafnframt var í bréfinu óskað eftir því að lóðarhafi skilaði inn nákvæmri og tímasettri framkvæmdaáætlun þar sem framkvæmdum á lóðinni væri skipt upp í tímasetta áfanga í samræmi við a) lið 9. gr. lóðarleigusamningsins. Þyrfti áætlunin að gera ráð fyrir því að uppbyggingu á lóðinni yrði lokið á tveimur árum en ella gefnar fullnægjandi skýringar á því ef lóðarhafi ætlaði sér ekki að ljúka uppbyggingu á þeim tíma. Þá var óskað eftir því að lóðarhafi gerði grein fyrir því hvernig lóðarhafi ætlaði að fjármagna uppbyggingu á lóðinni. Að lokum var lóðarhafa gerð grein fyrir því að að samkvæmt lóðarleigusamningi átti uppbyggingu lóðarinnar að vera lokið ekki seinna en árið 2010 og yrði fullnægjandi áætlun og gögnum ekki skilað innan tilgreinds tíma yrði málið án frekari fyrirvara eða viðvörunnar tekið til afgreiðslu og gerð tillaga til sveitastjórnar um afturköllun lóðarúthlutunarinnar. Kæmi til þess var jafnframt tekið fram að Hafnarfjarðarbær myndi þá, í samræmi við 6. gr. lóðarleigusamningsins, leysa til sín það hús sem lóðarhafi hafi þegar reist á lóðinni.

Lóðarhafi svaraði bréfi bæjarlögmanns með bréfi, dags. 26. júní 2016. Í bréfinu fór lóðarhafi almennt yfir aðdraganda lóðarúthlutunarinnar og stöðu málsins. Bendir lóðarhafi meðal annars á í bréfi sínu að árið 2008 hafi hann fengið framkvæmdaleyfi til þess að færa svokallað Marteinhús og staðsetja það á lóðinni við Lyngbarð 2 en fyrirhuguð uppbygging á svæðinu hafi stöðvast vegna efnahagshrunsins. Marteinhús hafi svo verið flutt vorið 2011 og sett niður við Lyngbarð. Að lokum bendir lóðarhafi á í bréfinu að þann 16. mars 2016 hafi hann formlega sótt um næstu skref í uppbyggingunni, sem væri bygging sölu- og lagerhúsnæðis á sölusvæðinu við Lyngbarð og Suðurbraut og að markmiðið væri að opna þar plöntu- og aðra garðyrkjutengda sölu sumarið 2017.

Með tölvupósti, dags. 13. júlí 2016, óskaði lögmaður lóðarhafa eftir auknum fresti til þess að hægt yrði að bregðast við erindi sveitarfélagsins með nákvæmari hætti. Í tölvupóstinum kom meðal annars fram að það hafi skort nokkuð á í fyrra svari lóðarhafa að svarað hafi verið spurningum sveitarfélagsins með nákvæmum hætti. Var óskað eftir fresti til 13. október 2016.

Með tölvupósti til bæjarlögmanns, dags. 7. september 2016, greindi lögmaður lóðarhafa loks frá því að hann vildi eiga samtál um hugsanlega breytingu á skipulagi Þorlákstúns, með það fyrir augum að þar risi íbúðabyggð og að núverandi lóðarhafi myndi leita hófanna með gróðurstöð á öðrum svæðum. Óskaði lögmaðurinn eftir því að fá að klára þær viðræður áður en frekar áætlanir um uppbyggingu gróðurstöðvar á svæðinu yrðu kynntar fyrir sveitarfélaginu.

Með tölvupósti til skipulagsfulltrúa, dags. 19. janúar sl., sendi Batteríð arkitektar, f.h. lóðarhafa, fyrirspurn til skipulagsráðs, um að vinna deiliskipulag á grundvelli hugmynda þeirra um uppbyggingu íbúðabyggðar á lóðinni. Málið var kynnt á fundi skipulags- og byggingarráðs 24. janúar sl. og óskaði ráðið á fundinum eftir umsögn bæjarlögmanns um málið og að lögð yrðu fram öll tiltæk gögn í málinu.

Fyrirspurn lóðarhafa um að unnið verði að breytingum á deiliskipulagi á lóðinni

Eins og rakið er hér að framan hefur núverandi lóðarhafi lagt fram fyrirspurn þess efnis að unnið verði að deiliskipulagsbreytingum á umræddri lóð þannig að á svæðinu megi rísa íbúðabyggð með tæplega 300 íbúðum. Samkvæmt gildandi aðalskipulagi er umrædd lóð ætluð sem skógræktar- og landgræðslusvæði og samkvæmt gildandi deiliskipulagi er þar gert ráð fyrir ræktun og gróðurhúsum. Var lóðinni úthlutað í samræmi við framangreint skipulag árið 2005.

Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 er vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags í höndum sveitarstjórna og annast þær og bera ábyrgð á gerð deiliskipulags, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. laganna. Í skipulagsáætlunum er sett fram stefna skipulagsyfirvalda um þróun byggðar og landnotkun og teknar ákvarðanir um samgöngur og mannvirki sem þeim tengjast. Við beitingu skipulagsvalds ber að fylgja markmiðum skipulagslaga, sbr. 1. gr. laganna. Við töku skipulagsákvæðana eru sveitarstjórnir enn fremur bundnar af jafnræðis, lögmætis- og meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins, er felur meðal annars í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum, ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum og að jafnræðis sé gætt við töku ákvörðunar. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hafa sveitarstjórnir mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Úthlutun lóða telst stjórnvaldsákvörðun og þarf sveitarfélag því að gæta að reglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og ólögfestum meginreglum stjórnisýsluréttar. Jafnræðisregla 11. gr. stjórnisýslulaga gildir því við úthlutun lóða. Engin lög hafa verið sett sérstaklega um lóðaúthlutanir og fer því um þær samkvæmt stjórnisýslulögum og þeim reglum sem sveitarfélög hafa sett sér varðandi

úthlutanir. Í sveitarfélaginu eru í gildi almennar reglur um úthlutun byggingarlóða og sölu byggingarréttar sem samþykktar voru í bæjarstjórn þann 4. september 2013. Í 1. gr. reglnanna kemur meðal annars fram að lóðum skuli ekki ráðstafað nema fyrir liggi gilt deiliskipulag fyrir viðkomandi lóðir. Einnig kemur fram í sömu grein að allar byggingarlóðir skulu að jafnaði auglýstar lausar til umsóknar. Þá segir í sömu grein að bæjarráð geti ákveðið að bjóða út einstaka lóðir eða heilt hverfi og skal þá í úthlutunarskilmálum fyrir viðkomandi lóðir tilgreina að fara eigi þá leið.

Eins og áður segir var umræddri lóð úthlutað undir aðstöðu til ræktunar og sölu á plöntum og annarri vöru tengdri garðyrkju. Samkvæmt gildandi skipulagi er lóðin á svæði sem er í dag ætlað fyrir gróðurhús og til ræktunar ásamt útivistarsvæði. Kemur framangreint fram í gildandi lóðarleigusamningi og á lóðarhafi ekki réttindi umfram það sem þar kemur fram. Verður að telja að breyting á skipulagi lóðarinnar, þannig að þar megi koma rísa tæplega 300 íbúðir, feli í sér verulega breytingu frá því sem nú er. Fyrir liggur að fjöldi lóða undir íbúðarbyggð innan sveitarfélagsins er takmarkaður og felur úthlutun lóðar í dag því í raun í sér úthlutun á takmörkuðum gæðum í eigu sveitarfélagsins. Hefur afstaða sveitarfélagsins verið að auglýsa með opinberum hætti úthlutun slíkra gæða sem eftirspurn kann að vera eftir og haft geta fjárhagslega þýðingu fyrir hlutaðeigandi, þannig að öllum þeim sem áhuga hafa gefist kostur á að láta hann uppi. Er slík framkvæmd í samræmi við þau sjónarmið sem fram hafa komið í álitum umboðsmanns Alþingis.¹

Að virtu framangreindu verður ekki talið sveitarfélaginu sé unnt að taka ákvörðun um slíkar verulegar breytingar á skipulagi umræddrar lóðar, sem vissulega fæli í sér ráðstöfun á takmörkuðum gæðum í eigu sveitarfélagsins, án þess að gefa öðrum aðilum sama tækifæri að sækja um slík gæði. Þá leggur gildandi lóðarleigusamningur enga skyldu á sveitarfélagið um að verða við erindi lóðarhafa.

Með vísan til ofangreinds er lagt til að erindi lóðarhafa verði synjað.

Auk ofangreinds kunna jafnframt að koma til skoðunar frekari skipulagsleg sjónarmið þegar mat er lagt á fyrirspurn lóðarhafa, s.s. stefna skipulagsyfirvalda í Hafnarfirði um þróun byggðar og landnotkun o.fl. Er ekki tilefni til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum í minnisblaði þessu heldur metur skipulags- og byggingarráð hvort slík sjónarmið koma til skoðunar við úrlausn erindisins.

20. mars 2017

f.h. bæjarlögmanns

Ívar Bragason hdl.

lögmaður á stjórnarsýslusviði

¹ Sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2006 í máli nr. 4478/2005.