



Úrskurðarnefnd
skipulags- og byggingarmála

Árið 2014, föstudaginn 19. desember, kom úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon héraðsdómari og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 29/2011, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. febrúar 2011 um að samþykkja deiliskipulag Suðurgötu – Hamarsbrautar í Hafnarfirði.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 28. apríl 2011, er barst nefndinni 29. s.m., kærir Sigurður Þorvarðarson byggingafræðingur, f.h. Gunnars Hjaltalín, lóðar- og húseiganda að Hellubraut 5 og 7, Hafnarfirði, ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. febrúar 2011 um að samþykkja deiliskipulag Suðurgötu – Hamarsbrautar. Auglýsing um gildistöku deiliskipulagsins birtist í B-deild Stjórnartíðinda 13. apríl 2011. Gerir kærandi þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Málavextir: Á árunum 2008 til 2010 var í vinnslu hjá Hafnarfjarðarbæ deiliskipulag Suðurgötu – Hamarsbrautar sem skarast við deiliskipulagið Hafnarfjörður miðbær frá 1981. Var skipulagsforsögn kynnt hagsmunaaðilum á svæðinu og komu kærandi og íbúi Hellubrautar 9 á framfæri athugasemdam.

Á fundi skipulags- og byggingarráðs hinn 25. maí 2010 var tillaga að deiliskipulaginu lögð fram ásamt fylgigögnum, m.a. umsögn Húsafriðunarnefndar varðandi Hellubraut 7, svörum við fram komnum athugasemdum, tillögu Teiknistofunnar ehf. að fyrirkomulagi á lóðinni Hellubraut 7, minnispunktum skipulags- og byggingarsviðs varðandi hverfisvernd og breyttum skipulagsuppdrætti og greinargerð, dags. 20. maí 2010. Var samþykkt að auglýsa tillöguna með breytingum varðandi lóðarmörk Hellubrautar 3 og 5 og viðbætt bílastæði á lóðinni að Hellubraut 9. Samþykkti bæjarstjórn þá afgreiðslu 14. júní 2010. Á auglýsingatíma tillögunnar var haldinn kynningarfundur og bærust athugasemdabréf, þ. á m. frá kæranda og íbúa Hellubrautar 9. Tillagan var tekin fyrir að nýju á fundi skipulags- og byggingarráðs hinn 1. febrúar 2011 og lá þá fyrir samantekt skipulags- og byggingarsviðs á inn komnum athugasemdum, sem og skipulagsuppdráttur, dags. 27. janúar 2011. Samþykkt var breyting frá auglýstu deiliskipulagi vegna athugasemdana sem fóll í sér m.a. breytingu á legu Hellubrautar til samræmis við gildandi deiliskipulag. Tillögunni var vísað til bæjarstjórnar sem staðfesti greinda samþykkt á fundi hinn 9. febrúar 2011.

Með bréfi Skipulagsstofnunar, sem móttakið var hjá bæjaryfirvöldum 7. mars 2011, var ekki gerð athugasemd við birtingu auglýsingar um gildistöku tillögunnar í B-deild Stjórnartíðinda. Benti stofnunin þó á að áður þyrfti að gefa nákvæmara svar til hagsmunaaðila varðandi þá

breytingu sem gerð hefði verið á Hellubraut eftir auglýsingu. Svarið þyrfti að vera ítarlegt með tilliti til þess að um lítilsháttar frávik götustæðis væri að ræða frá gildandi skipulagi miðbæjarins frá 1981, þótt óbreytt væri í meginatriðum. Einnig þyrfti að lagfæra ýmis gögn og taka m.a. úr skilmálum skipulagstillögunnar ákvæði um eignarhald lóða.

Hinn 25. mars 2011 var gefinn út nýr deiliskipulagsuppráttur og í meðfylgjandi greinargerð segir að um sé að ræða lagfæringu í samræmi við athugasemdir Skipulagsstofnunar. Í svarbréfi skipulags- og byggingarfulltrúa, dags. 25. mars 2011, kemur fram að fráviknið sé að hluta til vegna þess að nú sé bílskúr á lóð Hellubrautar 9 sem ekki hafi verið sýndur á skipulagi miðbæjarins frá 1981. Segir í svarbréfinu: „Snúningsvasi er fluttur af lóðinni Hellubraut nr. 7, vegna byggingar bílskúrs færast annar snúningsvasa af lóðum nr. 7 og 9, og nýr snúningshaus gerður sem ekki skerðir lóðirnar. Þá er aðkoma að lóðinni Hellubraut nr. 9 bætt, þannig að unnt sé að snúa þar bíl fyrir framan húsið, en þurfi ekki að bakka út götuna eins og nú er. Lóðarhafi Hellubrautar 3 hefur hellulagt bílastæði út fyrir sína lóð og voru ný lóðarmörk gerð í beinu framhaldi af þeirri hellulögn. Lóðamörk Hellubrautar 3, 5 og 7 eru jafnframt færð um 1 m í vestur.“ Loks var tilgreint í svarinu að lóð Hellubrautar 3 yrði sýnd 27,3 m² stærri, lóð nr. 5 sýnd 7,7 m² stærri, lóð nr. 7 sýnd 45,8 m² stærri og lóð nr. 9 sýnd 13,6 m² stærri en á skipulagsupprættinum frá 1981. Með færslu Hellubrautar frá því sem auglýst tillaga hafi gert ráð fyrir myndi fást mun betra aðgengi að lóðunum Hellubraut 5, 7 og 9.

Svarbréf skipulags- og byggingarsviðs til Skipulagsstofnunar var samþykkt af meirihluta skipulags- og byggingarráðs á fundi hinn 29. mars 2011.

Með auglýsingunni í B-deild Stjórnartíðinda 13. apríl 2011 var auk gildistöku deiliskipulagsins Suðurgata – Hamarsbraut gerð breyting á mörkum deiliskipulagsins fyrir Hafnarfjörð, miðbæ frá 1981, að sunnanverðu. Þannig að Hellubrautin, sem áður var innan marka deiliskipulags miðbæjarins frá 1981, er nú innan marka hins kærða deiliskipulags.

Málsrök kæranda: Kærandi byggir ógildingarkröfu sína m.a. á því að verulegt misræmi sé á milli hins kærða deiliskipulags og gildandi aðalskipulags Hafnarfjarðar varðandi götustæði Hellubrautar. Ekki hafi verið gætt meðalhófs þegar tekin hafi verið afstaða til athugasemda. Þá hafi losaralega verið farið með upprætti við meðferð skipulagstillögunnar, þannig að erfitt hafi verið að gera sér grein fyrir því hverju sinni um hvaða upprátt væri verið að fjalla. Þá hafi þurft að auglýsa deiliskipulagið að nýju þar sem ekki sé rétt að breytingar hafi verið minniháttar, eins og fram komi í skilmálum frá 27. janúar 2011, enda rýri þær verðgildi lóðanna að Hellubraut 5 og 7 verulega.

Kærandi fari jafnframt fram á það að viðurkennt verði að deiliskipulagið feli í sér brot á 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignaréttarins. Umræddar lóðir kæranda séu erfðafestulóðir án tímamarka og hafi ígildi eignarlóða. Erfðafesta á landi sé í eðli sínu óuppsegjanlegt leiguform þar sem einstaklingi sé veittur réttur til nýtingar sem gangi í erfðir. Áður en land sé tekið eignarnámi þurfi sveitarfélag að hafa fullreynt samningaleiðina við rétthafa erfðafestulandsins. Skipulags- og byggingaryfirvöld hafi ekki með formlegum hætti boðað til viðræðna um nauðsynlega upptöku á landi vegna skipulagsins. Deiliskipulagið hafi m.a. átt að leysa ágreining um mörk lóðanna nr. 5, 7 og 9, en aðkoma að lóðinni nr. 9 sé um lóðirnar nr. 5 og 7.

Á lóðinni nr. 9 við Hellubraut sé nú það mikið af viðbyggingum að takmarkað pláss sé fyrir bílastæði. Deiliskipulagsuppdráttur sýni svo ekki verði um villst að úr því verði leyst með því að skerða lóðir kæranda. Þetta sé gert þrátt fyrir ítrekuð mótmæli kæranda sem hafi boðið upp á að gerður yrði snúningshaus á hluta lóðar sinnar, sem myndi nýtast umferð um götuna en ekki einungis þjóna einkahagsmunum lóðarhafa Hellubrautar 9. Skilyrði eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar um almannapörf feli í sér að eignarnám verði að vera í þágu framkvæmda eða aðgerða sem hafi þýðingu fyrir almenning. Ekki sé með neinum rökum hægt að halda því fram að almenningsþörf krefjist þess að hluti lóða kæranda sé tekinn eignarnámi til að leysa vandamál einkaaðila.

Fyrrverandi eigandi Hellubrautar 5 og 7 hafi með samkomulagi, dags. 1. júní 1980, afsalað 97 m² af lóð sinni til eiganda lóðarinnar Hellubraut 9 fyrir götustæði, er hafi verið hugsað sem sameiginleg innkeyrsla að lóðunum en ekki til að loka aðkomu að lóðum kæranda. Hafi samningurinn verið gerður til að koma til móts við eiganda Hellubrautar 9.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er á það bent að málið sé viðamikið. Deiliskipulagið snerti marga aðra en aðila kærunnar og að kæran taki eingöngu til afmarkaðs hluta hinnar kærðu skipulagsákvörðunar. Þá sé þeirri órökstuddu fullyrðingu hafnað að losaralega hafi verið farið með uppdrætti við vinnslu skipulagsins.

Árangurslausar tilraunir hafi verið gerðar til að ná sátt um gildandi deiliskipulag. Fjallað hafi verið um málið á 19 fundum á tveimur og hálfu ári í skipulags- og byggingarráði og á þremur fundum í bæjarstjórn áður en samþykkt hafi verið að auglýsa deiliskipulagið. Tvisvar hafi málinu verið vísað aftur frá bæjarstjórn til skipulags- og byggingarráðs þar sem talið hafi verið að sátt hefði náðst um lóðamál við Hellubraut. Þá hafi verið haldnir a.m.k. fjórir fundir hagsmunaaðila með skipulags- og byggingarsviði, átt sér stað auk funda sem lóðahafar Hellubrautar nr. 7 og 9 hafi átt með kjörnum fulltrúum.

Skipulag miðbæjar frá 1981 og núgildandi skipulag sýni aðkomu að lóðum nr. 5 og 7 við Hellubraut en nú sé aðkoman aðeins um lóð Hellubrautar 9. Engin kvöð þar að lútandi sé hins vegar á lóðinni. Því sé hafnað að erfðafestulóð hafi ígildi eignalóðar þar sem lóðin hafi verið seld Hafnarfjarðarbæ árið 1993 og með því hafi erfðafestan fallið niður. Deiliskipulagið stangist ekki á við aðalskipulag varðandi götustæði Hellubrautar. Aðalskipulag sé stefnumótandi en sýni ekki hönnun á húsagötum.

Lóðir Hellubrautar 5 og 7 séu aðeins stærri en gert hafi verið ráð fyrir samkvæmt deiliskipulaginu frá 1981 en hafi ekki verið skertar eins og kærandi haldi fram. Nýtt mæliblað sé í vinnslu þar sem nákvæm stærð lóðanna verði staðfest. Það sé í almanna þágu að færa Hellubrautina frá bjargbrún Vesturhamarsins og bæta aðgengi að lóðum nr. 3-7 þannig að t.d. sjúkraflutningabifreiðar eigi þar greiðan aðgang, en núverandi vegbrún sé hættulega nærri bjargbrúninni.

Samkvæmt 23. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og 38. gr. núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010 beri sveitastjórn ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Samningur varðandi eignarnám hefjist fyrst að loknu skipulagsferli, sbr. 50. og 51. gr. núgildandi skipulagslaga.

Málsrök eiganda Hellubrautar 9: Eigandi Hellubrautar 9 vísar til þess að ekki hafi verið lokað fyrir aðgengi að lóðum kæranda með samningi um makaskipti frá árinu 1980. Það hafi

hins vegar gerst með samningi, dags. 23. október 1983, þegar fyrrverandi eigandi hafi selt skika úr lóðinni nr. 5 til eiganda lóðarinnar að Hellubraut 3. Á sama tíma hafi eigandi lóðarinnar nr. 3 fært lóðarmörk sín fram um eina tvo metra í átt að veginum, inn á land Hafnarfjarðarbæjar. Í kjölfarið hafi aðgengi að lóðum kæranda verið yfir horn á veginum, sem hafi tilheyrt lóðinni nr. 9. Ekki hafi verið amast við því þar sem leysa hafi átt úr þessu með deiliskipulagi og hafi það nú verið gert. Aðkoma að lóðum kæranda sé í dag nánast sú sama og fyrir 40 árum.

Kærandi hafi fengið teiknistofu til að teikna bílastæði milli hússins að Hellubraut 9 og bílskúrsins og með því gefið til kynna að ekki væri þörf á að gefa eftir skika úr lóð nr. 7 til að aðkoma bíla að lóð nr. 9 verði möguleg. Horft sé fram hjá þeirri staðreynd að plássíð sé hvergi nærri nóg til að leggja bifreið, hvað þá að opna hurðar hennar, án þess að þær rekist í húsið og bílskúrinn.

Meintur eignaréttur kæranda sé ekki brotinn því samkvæmt samningi milli eiganda Hellubrautar 9 og Hafnarfjarðarbæjar, dags. 19. september 2011, verði 40,6 m² skiki úr lóðinni nr. 7, sem færist til lóðarinnar nr. 9, gerður upp með eignarnámi eða kaupum þegar farið verði í gatnaframkvæmdir og ný lóðarblöð verði gefin út.

Eigandi Hellubrautar 9 hafi lagt sig í líma við að leysa aðkomu að lóðunum í gegnum árin. Hafi hann nú látið frá sér einkaveg, sem hann hafi getað nýtt sem sjö bílastæði, til að leysa þessi mál endanlega gegn því einu að fá snúningstæði þannig að hann geti snúið við bílum sem lagt sé á lóð hans.

Aðilar máls þessa hafa fært fram frekari rök fyrir málatilbúnaði sínum, sem ekki verða rakin hér nánar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn þess.

Niðurstaða: Í máli þessu er fyrst og fremst deilt um þann hluta hinnar kærðu deiliskipulagsákvörðunar sem snýr að götustæði við lóðirnar nr. 3-9 við Hellubraut.

Í Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2025 eru sýndar merkingar, m.a. fyrir stofnbrautir, tengibrautir, safngötur, og gönguleiðir. Ekki er um að ræða tengingu Helluhrauns við stofn- eða tengibraut, sem sýna þarf á aðalskipulagi, sbr. 2. og 5. mgr. gr. 4.16.2 í þágildandi skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Þá er ekki að finna á aðalskipulagsupprætti merkingar eða tákn sem sýna eiga aðrar götur eða leiðir samkvæmt aðalskipulaginu. Þar af leiðandi fer götustæði Hellubrautar í hinni kærðu ákvörðun ekki í andstöðu við aðalskipulag.

Með ákvörðun bæjarstjórnar um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar að lokinni kynningu var fallið frá þeirri breytingu á umræddu götustæði sem skipulagstillagan hafði falið í sér, m.a. með hliðsjón af fram komnum andmælum. Niðurstaðan varð því sú að hafa götustæðið óbreytt miðað við gildandi deiliskipulag Hafnarfjarðar, miðbær frá 1981. Uppdráttur deiliskipulagsins, dags. 25. mars 2011, er þó ekki nákvæmlega í samræmi við eldri deiliskipulagsupprátt, en af hálfu skipulagsyfirvalda Hafnarfjarðar hefur verið bent á að fráviknið sé að hluta til vegna breyttra aðstæðna við Hellubraut 9 frá gildistöku eldra skipulags. Þetta frávik á götustæði milli eldri og yngri skipulagsuppráttar er óverulegt og helgast af byggingu bílskúrs á nefndri lóð. Þótt umrætt götustæði hafi verið sýnt með nokkuð öðrum

hætti á uppdrætti hinnar kynntu skipulagstillögu en á samþykktum uppdrætti hins kærða skipulags verður það ekki talin slík breyting að þurft hafi að auglýsa hana að nýju skv. 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, enda var um að ræða afturhvarf til fyrra ástands.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum er lóðamörkum Hellubrautar 3, 5, 7 og 9 breytt með hinni kærðu ákvörðun frá því sem var í eldra deiliskipulagi en deilt er um lóðastærðir og lóðamörk Hellubrautar 5 og 7. Ágreiningur um bein eða óbein eignaréttindi af slíkum toga verður ekki til lykta leiddur fyrir úrskurðarnefndinni enda heyri hann undir lögsögu dómstóla. Rétt þykir að taka fram að deiliskipulag getur ekki hróflað við eða ráðstafað eignaréttindum manna nema að undangengnum samningi eða eftir atvikum eignarnámi, verði talin skilyrði til þess.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið verður hin kærða ákvörðun ekki talin haldin slíkum annmörkum að ógildingunni varði.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega vegna málafjölda sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingunni ákvörðunar bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. febrúar 2011 um að samþykkja deiliskipulag fyrir Suðurgötu – Hamarsbraut í Hafnarfirði.


Ómar Stefánsson


Asgeir Magnússon


Þorsteinn Þorsteinsson

