



Árið 2017, mánudaginn 15. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 15/2017, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. nóvember 2016 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðanna Hellubraut 5 og 7.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 1. febrúar 2017, er barst nefndinni sama dag, kæra Jakob Ásmundsson, Hamarsbraut 8, og Sölvi Sveinbjörnsson, Hamarsbraut 6, Hafnarfirði, þá ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. nóvember 2016 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðanna Hellubraut 5 og 7. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess er jafnframt krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og er því ekki tilefni til að taka afstöðu til kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

Með bréfi, dags. 28. febrúar 2017, er barst nefndinni sama dag, kærir Einar Pálsson, Hellubraut 9, Hafnarfirði, sömu ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. nóvember 2016 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir Hellubraut 5 og 7. Verður það kærumál, sem er nr. 23/2017, sameinað máli þessu þar sem hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni 14. febrúar og 7. apríl 2017.

**Málavextir:** Á afgreiðslufundi skipulags- og byggingarfulltrúa 12. ágúst 2015 var tekin fyrir beiðni um breytt deiliskipulag fyrir lóðir nr. 5 og 7 við Hellubraut. Var óskað eftir heimild til að rífa friðað hús á lóð nr. 7 og lögð fram áform um að reisa tvö einbýlishús á lóðunum nr. 5 og 7 við Hellubraut. Ákveðið var að vísa erindinu til umsagnar Minjastofnunar Íslands og síðan til skipulags- og byggingarráðs. Á fundi ráðsins 22. september s.á. var lögð fram umsögn Minjastofnunar og málinu frestað með vísan til hennar og óskað eftir nánari upplýsingum um byggingaráform. Á fundi sínum 14. júní 2016 samþykkti skipulags- og byggingarráð að heimila lóðarhafa að vinna breytingu á deiliskipulagi á eigin kostnað. Hinn 28. s.m. var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Jafnframt var samþykkt að kynna tillöguna sérstaklega fyrir næstu nágrönnum með bréfi. Á fundi skipulags- og byggingarráðs 18. október s.á. var lögð fram umsögn skipulagsfulltrúa um þær athugasemdir sem borist höfðu. Var hún samþykkt og lagt til við bæjarstjórn að deiliskipulagsbreytingin yrði samþykkt, sem og var

gert á fundi bæjarstjórnar 9. október 2016. Deiliskipulagsbreytingin tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 31. janúar 2017.

Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu er nýtingarhlutfall lóðarinnar Hellubraut 5 hækkað úr 0,45 í 0,53 og heimilað að reisa þar tveggja hæða einbýlishús, en samkvæmt eldra deiliskipulagi var heimilt að reisa þar hús á einni og hálfri hæð. Heimilað er að rífa núverandi mannvirki á lóðinni Hellubraut 7 og byggja í þess stað tveggja hæða einbýlishús og heimilað nýtingarhlutfall lóðarinnar hækkað úr 0,45 í 0,60.

**Málsrök kæranda:** Kærendur að Hamarsbraut taka fram að hin samþykkt deiliskipulagsbreyting sé haldin svo verulegum efnis- og formannmörkum að ógilding varði. Í fyrsta lagi sé hin samþykkt deiliskipulagsbreyting í andstöðu við almenna skilmála í gildandi deiliskipulagi að því er varði leyfilegt nýtingarhlutfall. Í almennum skilmálum deiliskipulags svæðisins frá 2011 sé skýrt tekið fram að nýtingarhlutfall einbýlishúsalóða norðan Mýrargötu skuli vera að hámarki 0,45. Með hinni samþykktu deiliskipulagsbreytingu fari heimilað nýtingarhlutfall Hellubrautar 5 upp í 0,53 og nýtingarhlutfall Hellubrautar 7 fari úr 0,43 í 0,60. Slík aukning nýtingarhlutfalls eigi sér engin fordæmi á hinu deiliskipulagða svæði og feli í sér brot á jafnræðisreglu, auk þess sem farið sé gegn markmiðum deiliskipulagsins frá 2011 um að gætt skuli jafnræðis við alla uppbyggingu varðandi hæð húsa og nýtingarhlutfall.

Skipulagsbreytingin fari gegn stefnu gildandi aðalskipulags, en í 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 komi fram að við gerð deiliskipulags skuli byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit. Í Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 segi m.a.: „Viðhalda skal tengslum við sögu og menningararf með verndunaráætlunum fyrir mannvirki og fornminjar. Unnið skal áfram að fornleifaskráningu á öllu landi Hafnarfjarðar og merkingu minja um eldri tíma (t.d. gamlar þjóðleiðir, vörður, gömul landamerki o.fl.) og unnið verði áfram að örnefnaskráningu í bæjarlandinu. Unnið skal áfram að húsaskráningu sem verði stefnumarkandi fyrir deiliskipulag eldri hverfa.“ Í kafla um minjavernd segi svo: „Mikilvægt er að viðhalda og leggja rækt við bárujárnshúsabyggðina í hrauninu sem er ein stærsta samfellda byggð sinnar tegundar í landinu.“

Þá gangi hin samþykkt deiliskipulagsbreyting gegn þeim skilyrðum sem Minjastofnun hafi sett fyrir framkvæmdunum að Hellubraut 7, en stofnunin hafi heimilað „endurnýjun hússins, m.ö.o. að nýtt hús með sama þakformi og -halla og í sömu meginstærðum verði byggt á grunni hins eldra“. Minjastofnun taki undir með kærendum að deiliskipulagstillagan sé ekki í samræmi við þau tilmæli sem fram hafi komið í umsögn stofnunarinnar. Fyrir liggir að ekki séu lagaskilyrði til þess að gefa út byggingarleyfi á grundvelli hennar, sbr. 4. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, nema að teknu tilliti til þeirra skilyrða sem Minjastofnun leggi til í álit sínu. Þá verði að telja að rannsókn máls hafi verið áfátt, þar sem engin skoðun hafi farið fram af hálfu bæjarstjórnar, sem gæti orðið grundvöllur þess að heimila niðurrif hússins að Hellubraut 7 með þeim rökum að burðarvirki þess væri ónýtt.

Deiliskipulagsbreytingin sé í andstöðu við eðli og markmið deiliskipulagsáætlana. Samkvæmt 37. gr. skipulagslaga sé deiliskipulag skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit og feli í sér að stefna sé mörkuð fyrir „heildstæða einingu“. Kærendur telji deiliskipulagsbreytinguna vera í svo verulegri andstöðu við gildandi deiliskipulag að líta verði á hana sem nýtt deiliskipulag. Óljóst sé hvort málsmeðferð skipulagstillögunnar hafi verið samkvæmt 1. eða 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Í tillögunni sjálfri og í auglýsingu sem birtist á vef sveitarfélagsins hafi komið fram að farið skyldi með tillögunu skv. 2. mgr. 43. gr. laganna. Á hinn bóginn hafi komið fram í fundargerðum skipulagsyfirvalda sveitarfélagsins að fara skyldi með hana

samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins, en kærandur telji að ekki hafi verið lagaskilyrði til að viðhafa málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laganna. Engar veigamiklar ástæður hafi knúið á um breytingu á gildandi deiliskipulagi, sem sé nýlegt.

Loks vilji kærandur koma því á framfæri að þeir telji að aðilar, sem hafi komið að málsmeðferð og töku ákvörðunar um deiliskipulagsbreytinguna, hafi verið vanhæfir í skilningi 6. tl. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Íbúar að Hellubraut 3 og Hamarsbraut 4 hafi gert athugasemdir við kynningu skipulagstillögunnar, en fyrrverandi maki íbúa að Hellubraut 3 og systurdóttir íbúa að Hamarsbraut 4 hafi greitt atkvæði með samþykkt tillögunnar. Þá hafi fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í bæjarstjórn, sem samþykkt hafi umrædda skipulagsbreytingu, verið vanhæfir til að taka afstöðu til málsins á grundvelli fyrrgreinds ákvæðis stjórnslulaga. Eigendur lóðanna nr. 5 og 7 við Hellubraut hafi í gegnum tíðina verið virkir í bæjarpólitíkinni fyrir hönd Sjálfstæðisflokksins. Annar þeirra hafi verið skoðunarmaður ársreikninga Hafnarfjarðarkaupstaðar til ársins 2011 og sé í dag skoðunarmaður fyrir Sjálfstæðisflokkinn í Hafnarfirði, en hinn hafi verið varabæjarfulltrúi fyrir Sjálfstæðisflokkinn á árunum 2010-2014. Auk þess sé einn bæjarfulltrúi flokksins, sem sé formaður skipulagsráðs og sitji í bæjarstjórn, meðlimur í klúbbi með öðrum eiganda nefndra lóða, sem spili golf vikulega.

Kærandi að Hellubraut 9 tekur fram að hann telji að deiliskipulagsbreytingin brjóti gegn samkomulagi sem hann hafi gert við sveitarfélagið árið 2011 um mörk lóðar hans. Hefði sveitarfélagið þurft að gjalda sérstakan varhug við lóðamarkabreytingum vegna samkomulagsins. En það samkomulag sneri að makaskiptum á landi. Hafi kærandi látið af hendi hluta af vegstæði en í staðinn hafi hann átt að fá hluta af lóð Hellubrautar 7 án endurgjalds. Þessi lóðamarkabreyting hafi veruleg áhrif og rýri verðmæti fasteignar hans þar sem hún geri það að verkum að svo þröngt sé á lóðinni að ekki sé hægt að snúa þar við bifreið.

**Málsrök Hafnarfjarðarbæjar:** Af hálfu sveitarfélagsins er á það bent að samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 og landnotkunarkorti aðalskipulagsins sé landnotkun svæðisins, sem lóðir nr. 5 og 7 við Hellubraut séu á, tilgreint sem íbúðabyggð. Hinn 13. apríl 2011 hafi tekið gildi deiliskipulag fyrir svæðið, sem hafi borið heitið Suðurgata-Hamarsbraut, ásamt greinargerð. Lóðarhafi lóðanna nr. 5 og 7 við Hellubraut hafi óskað eftir deiliskipulagsbreytingu hinn 12. ágúst 2015 og hafi því ferli lokið með gildistöku breytts deiliskipulags fyrir framangreindar lóðir hinn 31. janúar 2017.

Í kærnum komi fram sjónarmið og skilningur á málsmeðferð, sem efnislega eigi varla við um þessa deiliskipulagsbreytingu. Áréttað sé að breytingin nái einungis til lóðanna nr. 5 og 7 við Hellubraut og taki til byggingaráforma innan þeirra lóðarmarka. Það sé ekki hlutverk Minjastofnunar Íslands að koma fram með fagurfræðilegt mat á fyrirhuguðum nýbyggingum, svo sem gert sé í álitni stofnunarinnar í bréfi til kæranda, dags. 7. desember 2016. Sama stofnun hafi stuttu áður heimilað niðurrif umrædds húss, með vísan til sjónarmiða sem fram hafi komið í umsögn stofnunarinnar til bæjaryfirvalda frá 7. september 2016. Þessu til viðbótar megi geta þess að umrætt álit byggji á skýringarmynd, sem fylgi tillögunni að deiliskipulagsbreytingu, en hún sé ekki fullgerð byggingartillaga.

Hvað varði athugasemdir kæranda að Hellubraut 9 þá sé því til að svara að engar breytingar hafi verið gerðar á mörkum lóðanna Hellubrautar 5 og 7. Afmörkun deiliskipulagsbreytingarinnar ráðist af lóðamörkum, eins og þau liggi fyrir og séu skilgreind í samkomulagi frá 2011 og einnig sýnd á mæliblaði, sem sé fylgiskjal nefnds samkomulags.

-----

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir sjónarmiðum sínum, sem ekki verða rakin nánar hér, en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðjónar við úrlausn málsins.

**Niðurstaða:** Skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðar samþykkti á fundi sínum 28. júní 2016 að auglýsa hina kærðu deiliskipulagsbreytingu með almennum hætti í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en hún tekur einungis til lóðanna Hellubrautar 5 og 7. Einnig var samþykkt að tillagan yrði grenndarkynnt fyrir næstu nágrönnum samhliða auglýsingu, sbr. 2. mgr. 44. gr. laganna. Tekin var afstaða til framkominna athugasemda og leitað umsagnar Minjastofnunar vegna aldurs þess húss sem fyrirhugað var að rífa. Skipulagsbreytingin, ásamt tillögu að svörum við framkomnum athugasemdum, var samþykkt í bæjarstjórn og athugasemdaráðilum tilkynnt um lyktir máls. Var formleg málsmeðferð skipulags-tillögunnar því lögum samkvæmt. Ekki eru gerðar breytingar á lóðarmörkum Hellubrautar 9 með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu og ágreiningur um efndir þess samnings sem gerður var milli rétthafa þeirrar lóðar og Hafnarfjarðarbæjar árið 2011 á ekki undir úrskurðarnefndina, heldur verður slíkur ágreiningur eftir atvikum borinn undir dómstóla.

Í umsögn Minjastofnunar um niðurrif húss að Hellubraut 7 kemur fram að tæknilegt ástand þess sé mjög slæmt og fátt upprunalagt nema burðargrind og undirstöður. Kemur þar og fram að mælingar sem gerðar hafi verið árið 2012 bendi ótvírætt til þess að mikill raki sé í burðargrind hússins og að hana verði að endurnýja í heild sinni. Í ljósi þess heimilaði Minjastofnun endurnýjun hússins með því að nýtt hús yrði byggt á grunni þess eldra með sama þakformi og þakhalla og sömu meginstærðum. Ekki reynir á greind skilyrði um útlit og form fyrir en við veitingu byggingarleyfis fyrir nýju húsi á nefndri lóð, en hin kærða deiliskipulagsbreyting stendur því hins vegar ekki í vegi fyrir því að sambærilegt hús og það sem fyrir er verði þar reist.

Sveitarstjórn fer með skipulagsvald innan marka sveitarfélags, eins og fram kemur í 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga, og ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. laganna. Skipulagsáætlanir eru tæki fulltrúa sveitarfélags, sem til þess eru kjörnir, til að ákvarða mótun og þróun byggðar innan marka sveitarfélagsins. Í skjóli skipulagsvaldsins er m.a. tekin afstaða til byggðamynsturs, verndunar byggðar og annarra almanna- og skipulagshagsmuna. Getur sveitarstjórn ráðist í breytingar á gildandi deiliskipulagi, sbr. 43. gr. skipulagslaga, og er eðli máls samkvæmt ekki bundin af efni gildandi deiliskipulags við þær breytingar.

Afgreiðslur umsókna um breytingu á deiliskipulagi vegna uppbyggingar og breytingar á mannvirkjum eða notkun einstakra lóða eru venjubundin verkefni sveitarstjórna. Þótt umsækjandi og einstakir bæjarfulltrúar tilheyri sama félagsskap eða kunni að aðhyllast sömu stjórnsmálaskoðanir getur það eitt og sér ekki gert bæjarfulltrúa vanhæfa til afgreiðslu máls. Fyrir þurfa að liggja einhverjar sannanlegar hlutlægar aðstæður sem almennt eru taldar til þess fallnar að draga meg í efa óhlutdrægni einstakra aðila að töku ákvörðunar og að sá aðili eða nán skyldmenni hans eigi persónulega hagsmuni tengda ákvörðuninni. Miðað við ætluð tengsl umsækjenda og einstakra tilgreindra aðila sem þátt tóku í hinni kærðu ákvörðun, ásamt eðli og efni hinnar kærðu ákvörðunar, verður ekki talið að viðkomandi fulltrúar í bæjarstjórn hafi verið vanhæfir við meðferð málsins í skilningi 6. tl. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið liggja ekki fyrir þeir annmarkar á hinni kærðu ákvörðun sem raskað geta gildi hennar. Verður ógildingarkröfu kæranda því hafnað.

**Úrskurðarorð:**

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 9. nóvember 2016 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðanna Hellubrautar 5 og 7.



---

Ómar Stefánsson



---

Asgeir Magnússon



---

Þorsteinn Þorsteinsson

