



Árið 2019, fimmtudaginn 12. desember, 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. 125/2018, kæra á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 12. júlí 2018 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir lóðirnar Lækjargötu 2 og Suðurgötu 7, Hafnarfirði.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. október 2018, er barst nefndinni sama dag, kæra eigendur Lækjargötu 4, 6 og 8, Hafnarfirði, og eigendur Brekkugötu 5, 7, 8 og 9, Hafnarfirði, þá ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 12. júlí 2018 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi fyrir lóðirnar Lækjargötu 2 og Suðurgötu 7, Hafnarfirði. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Hafnarfjarðarbæ 28. nóvember 2018.

Málavextir: Í desember árið 2013 samþykkti skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðar skipulagsforsögn fyrir lóðina Lækjargötu 2 og var sú forsögn samþykkt í bæjarstjórn Hafnarfjarðar 17. febrúar 2016. Á grundvelli hennar samþykkti skipulags- og byggingarráð 9. febrúar 2018 að auglýsa tillögu að breyttu deiliskipulagi. Var hún auglýst til kynningar frá 9. maí til 20. júní s.á. og bárust athugasemdir við tillöguna, m.a. frá kærendum. Skipulags- og byggingarráð fól skipulagsfulltrúa að taka saman umsögn um framkomnar athugasemdir og var hún samþykkt ásamt deiliskipulagstillögunni á fundi ráðsins 10. júlí 2018. Bæjarráð samþykkti tillöguna 12. s.m. Hin samþykktu deiliskipulagsbreyting var send Skipulagsstofnun til lögmaeltrar yfirferðar og tilkynnti stofnunin í bréfi, dags. 10. ágúst s.á., að ekki væru gerðar athugasemdir við að auglýsing um samþykkt deiliskipulagstillögunnar yrði birt í B-deild Stjórnartíðinda. Þó var farið fram á að nokkur atriði yrðu leiðrétt áður en til birtingar kæmi og sendu bæjaryfirvöld leiðrétt gögn til Skipulagsstofnunar 28. ágúst 2018. Deiliskipulagsbreytingin tók síðan gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 13. september 2018.

Málsrök kæranda: Kærendur benda á að auglýsing hins umdeilda deiliskipulags hafi ekki verið samþykkt í bæjarstjórn. Á fundi skipulags- og byggingarráðs 2. febrúar 2018 hafi tillaga að breyttu deiliskipulagi verið samþykkt í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Engin bókun sé sjáanleg í fundargerðum bæjarins eftir þetta fyrir en í skipulags- og byggingarráði 26. júní s.á. þegar auglýsingarferli hafi verið lokið og byrjað hafi verið að fjalla um athugasemdir. Samkvæmt lokamálslið 4. mgr. 40 gr. skipulagslaga skuli deiliskipulags-

tillaga lögð fyrir sveitarstjórn að lokinni undirbúningsvinnu og skv. 1. mgr. 41. gr. sömu laga skuli sveitarstjórn samþykkja deiliskipulagstillögu áður en hún sé auglýst. Skipulags- og byggingarráði hafi verið óheimilt að taka ákvörðun um að auglýsa hina kærðu deiliskipulagstillögu skv. samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 525/2016 og erindisbréfi skipulags- og byggingarráðs, dags. 7. desember 2011. Samkvæmt 41. gr. samþykktarinnar sé skipulags- og byggingarráði einungis heimilt að afgreiða mál án staðfestingar bæjarstjórnar á grundvelli erindisbréfs. Í 2. mgr. 7. gr. erindisbréfsins komi fram að afgreiðslu erinda sem kveðið sé á um í skipulagslögum skuli vísað til bæjarstjórnar. Lögbundinn grundvöllur málsmeðferðarinnar sé því ekki til staðar í máli þessu og hið kærða deiliskipulag því ógilt.

Skipulagsuppdráttur með greinargerð, sem samþykktur hafi verið í skipulags- og byggingarráði 9. febrúar 2018, sé ekki eins og sá sem samþykktur hafi verið í bæjarráði 12. júlí s.á. Þá liggi ekki fyrir hvernig skipulagsuppdráttur sá sem auglýstur hafi verið líti út en hann sé ekki aðgengilegur á vefsíðu bæjarins og hafi ekki verið í þeim gagnapakka sem kærendur hafi fengið frá bænum þegar óskað hafi verið eftir öllum gögnum málsins. Ósamræmi sem þetta geri samþykkt deiliskipulagsins marklausa.

Mikill flýtir hafi einkennt afgreiðslu deiliskipulagsins í nefndum bæjarins. Athugasemdir hafi verið teknar fyrir í skipulagsráði á nokkrum mínútum án þess að nokkuð tillit væri til þeirra tekið og málið keyrt í gegn í bæjarráði tveimur dögum síðar. Telja verði að svo mikilvægt mál, sem varði verulega fjárhagslega hagsmuni bæjarins ásamt því að hafa varanleg áhrif til hins verra á ásýnd bæjarins, hefði átt að vera tekið fyrir í bæjarstjórn í stað bæjarráðs. Samkvæmt 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sé bæjarráði ekki heimilt að fullnaðarafgreiða mál sem varði verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélags. Í þessu máli sé vissulega um það að ræða enda sé verðmæti byggingarréttar á þessum stað umtalsvert í ljósi stöðu bæjarsjóðs.

Samkvæmt 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga skuli sveitarstjórn taka deiliskipulagstillögu til umræðu að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar þegar frestur til athugasemda sé liðinn. Í þeirri umfjöllun skuli taka afstöðu til athugasemda sem borist hafi og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Umfjöllun skipulagsnefndar og bæjarráðs um framkomnar athugasemdir hafi verið nær engin að undanskilinni bókun bæjarfulltrúa í minnihluta í bæjarráði. Umsögn skipulagsfulltrúa hafi verið samþykkt án nokkurrar umræðu. Umsögnin sjálf hafi ekki að geyma viðhlítandi greiningu á athugasemdum. Þeim sé öllum svarað í örfáum línunum án nokkurrar tilvísunar til þess að málið hafi verið rannsakað sérstaklega. Ekki verði talið að skipulagsnefnd og bæjarráð hafi fjallað með viðhlítandi hætti um athugasemdir heldur hafi meirihluti í þessum nefndum hunsað þær og samþykkt deiliskipulagstillöguna án þess að vera sérstaklega meðvitaður um efni athugasemda.

Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skuli stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Stjórnarsýslulög gildi um skipulagsáskvarðanir enda séu skipulagsmál ekki sérstaklega undanskilin í 1. mgr. 2. gr. laganna. Við vinnslu deiliskipulags fyrir Lækjargötu 2 hafi komið upp fjölmörg álitafni sem þörf hafi verið að rannsaka áður en ákvörðun yrði tekin. Rannsókn á þessum atriðum hafi aldrei farið fram. Þar beri fyrst að nefna að engin raunveruleg rannsókn hafi farið fram á bílastæðamálum á deiliskipulagssvæðinu og nágrenni þess. Engin rannsókn hafi farið fram á útsýnisskerðingu og skuggavarpi þrátt fyrir að alvarlegar athugasemdir þar að lútandi hafi komið fram. Þá hafi engin rannsókn verið framkvæmd á áhrifum deiliskipulagsins á umferðarmagn og umferðaröryggi á svæðinu. Loks hafi húsakönnun ekki verið framkvæmd eins og áskilið sé í 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga.

Alvarlegur ágalli sé á málsmeðferð Hafnarfjarðarbæjar í tengslum við athugasemdir Skipulagsstofnunar frá 10. ágúst 2018. Stofnunin hafi ekki bannað auglýsingu skipulagsins heldur krafist úrbóta á því. Gallarnir séu hins vegar svo alvarlegir að stofnunin hefði átt að stöðva gildistöku deiliskipulagsins og leggja fyrir bæinn að vinna það og auglýsa upp á nýtt. Athugasemdir stofnunarinnar hafi verið þær að nýtingarhlutfall lóðar hafi verið rangt svo um munaði, að skilmála um að fella hús að aðliggjandi byggð hafi vantað, að leyfilegur fjöldi íbúða hafi ekki verið tilgreindur, að byggingarreitur og aðkoma að bílakjallara væri óskýr, að kvöð um aðgengi til viðhalds o.fl. hafi vantað og að merkingar bygginga sem ættu að víkja hafi vantað. Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga skuli sveitarstjórn taka athugasemdir Skipulagsstofnunar til umræðu. Þetta sé ófrávíkjanleg regla. Samt sem áður sé ekki hægt að sjá að bréf Skipulagsstofnunar hafi komið til umræðu í nefndum bæjarins. Bærinn hafi farið þá leið að breyta deiliskipulagsuppdrættinum í kyrrþey án aðkomu þar til berra nefnda. Breyttur uppdráttur hafi síðan verið sendur Skipulagsstofnun og deiliskipulagið að því búnu verið auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Þetta sé augljóst og alvarlegt brot á ófrávíkjanlegri reglu skipulagslaga. Það miklir gallar hafi verið á deiliskipulaginu að vinna hefði átt það upp á nýtt og auglýsa að nýju eftir að búíð væri að gera breytingar á því í samræmi við athugasemdir Skipulagsstofnunar. Samkvæmt 43. gr. skipulagslaga skuli fara með breytingu á deiliskipulagi eins og um nýtt deiliskipulag sé að ræða og þar með talið sé að auglýsa það að nýju. Í deiliskipulagið, sem upphaflega hafi verið auglýst, hafi vantað grundvallarupplýsingar. Þetta kippi grundvellinum undan kynningarferli skipulagsins. Óskýrleiki þess hafi verið slíkur að hagsmunaaðilar hafi ekki haft nægar upplýsingar til að móta upplýsta afstöðu til allra þátta skipulagsins. Þar sé íbúðafjöldi t.d. mjög mikilvægur með tilliti til umferðarmagns og bílastæðamála. Það blasi því við að auglýsingarferli skipulagsins hafi verið svo meingallað að það hefði þurft að endurtaka málsmeðferðina þegar endurgerð skipulagsgögn hafi legið fyrir.

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga beri sveitarstjórn að taka saman lýsingu á skipulagsverkefni þar sem fram komi hvaða áherslur sveitarstjórn hafi við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur, fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum. Í aðdraganda hins kærða deiliskipulags hafi verið gerðar nokkrar skipulagsforsagnir þar sem markmiðum og tilhögun verkefnisins hafi verið lýst. Í öllum þessum forsögnum hafi verið atriði sem hafi verið algjörlega sniðgengin í deiliskipulaginu sem samþykkt hafi verið. Í skipulagsforsögn 26. maí 2008 komi m.a. fram að markmið sé að endurskapa það yfirbragð byggðar sem verið hafði á reitnum áður en Dvergshúsið hafi verið byggt. Enn fremur að reynt skuli af fremsta megni að endurskapa byggingarstil fyrri tíma með hliðsjón af nærliggjandi byggð. Leggja skuli áherslu á að opna sýn frá miðbænum að byggðinni fyrir ofan og að Hamrinum. Í skipulagsforsögn 10. desember 2013 komi fram svipuð sjónarmið. Í skipulagsforsögn sem fylgdi útboðsgögnum í apríl 2017 komi fram að við mótun húsa skuli tekið mið af því að lóðin sé á viðkvæmu svæði í nágrenni við fastmótaða miðbæjarbyggð. Leitast skuli við að fella húsin að aðliggjandi húsum við Lækjargötu og Brekkugötu, hvað varði form, efnisval og stærðarhlutföll, þannig að þau virki sem eðlilegt framhald af þeirri byggð. Almennt skuli ekki byggja hærra en tvær hæðir og lágt ris ofan á þak jarðhæðarinnar. Mikilvægt sé að opna innsýn/útsýn milli húsanna. Í forsögninni sé gert ráð fyrir nýtingarhlutfalli allt að 1,3 skv. lið 5.2 í forsögninni. Ekkert að þessum markmiðum skipulagsforsagnarinnar hafi verið virt þegar gengið hafi verið frá deiliskipulaginu. Stærð og form húsa sé í hróplegu ósamræmi við aðliggjandi byggð, útsýnislínur milli miðbæjar og Hamars séu ekki lengur til staðar og nýtingarhlutfall sé mun hærra en það hafi átt að vera samkvæmt forsögninni eða 1,89. Það sé ljóst að þar sem skipulagsforsagnir eða lýsingar séu lögbundnar skv. 40. gr. skipulagslaga þá eigi að fara eftir þeim við gerð skipulags. Skipulagsforsagnir séu gerðar marklausar ef þær séu sniðgengnar í skipulagsvinnunni og þar með sé brotið gegn 40. gr. Samkvæmt 3. mgr. 40. gr.

skuli leita umsagnar Skipulagsstofnunar um lýsingar. Engin merki sjáist um að Hafnarfjarðarbær hafi sinnt þeirri skyldu.

Deiliskipulag skuli byggt á stefnu aðalskipulags skv. 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. sömu laga skuli gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og aðalskipulag sé rétt hærra en deiliskipulag. Samkvæmt þessum ófrávikjanlegu lagaákvæðum verði að vera algert samræmi milli aðalskipulags og deiliskipulags. Í tilfalli hins kærða deiliskipulags skorti verulega á þetta lögboðna samræmi. Slíkt ósamræmi eigi að leiða til ógildingar deiliskipulagsins.

Ljóst sé að landnotkun samkvæmt hinu nýja deiliskipulagi fyrir Lækjargötu 2 sé ekki í samræmi við aðalskipulag bæjarins. Deiliskipulagið geri ráð fyrir íbúðarhúsnæði að meginstefnu til. Aðeins á jarðhæð meðfram Lækjargötu sé gert ráð fyrir verslun og þjónustu. Að öðru leyti sé um hreina íbúðarbyggð að ræða. Þannig séu húsin nr. 2a og 2e án nokkurs verslunar- og þjónusturýmis og sama eigi við suðurhluta húsanna nr. 2c og 2d. Meirihluti húsa og byggingarmagns á reitnum sé því í beinni andstöðu við aðalskipulag, sem kveði á um að fyrst og fremst skuli gera ráð fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu og að allt rými á jarðhæð skuli nýtt fyrir verslun, veitingahús og þjónustu.

Í aðalskipulagi Hafnarfjarðar komi fram að gæta skuli að samræmi við eldri byggð í bænum, sérstaklega með hliðsjón af því að mikil menningarleg verðmæti liggi í gömlum húsum í eldri hverfum bæjarins. Hið nýja deiliskipulag fyrir Lækjargötu 2 tryggi ekki nægilega að útlit húsa verði í samræmi við útlit aðliggjandi byggðar, t.d. séu engin ákvæði um ytra byrði húsa, s.s. klæðningar. Þá séu hæstu húsin sem heimiluð séu á reitnum umtalsvert hærri en aðliggjandi byggð, eða allt að 14,8 m há. Aðliggjandi deiliskipulagssvæðinu að Lækjargötu 2 séu tvö svæði þar sem hverfisvernd gildi samkvæmt aðalskipulagi.

Í greinargerð með aðalskipulaginu segi um almenn ákvæði hverfisverndar: Þrátt fyrir að hverfisverndarsvæðin nái ekki inn á lóðina Lækjargötu 2 sé nálægð þeirra við lóðina svo mikil að byggingar á lóðinni geti haft afgerandi áhrif á það yfirbragð sem vernda eigi samkvæmt ákvæðum um hverfisvernd. Því sé nauðsynlegt að byggingar á lóðinni taki mið af hefðum og yfirbragði nærliggjandi byggðar. Hæð húsa samkvæmt hinu kærða skipulagi sé meiri en hæð nærliggjandi húsa og ekki sé tryggt að ytra byrði sé í samræmi við það sem einkenni aðliggjandi byggð, þ.e. bárujárns- eða panelklæðningar. Þar að auki sé stærð byggingarreita og staðsetning innan lóðar í ósamræmi við umhverfið. Telja verði skylt að taka tillit til hverfisverndar þegar deiliskipulag sé gert fyrir svæði sem liggi á milli tveggja hverfisverndaðra reita. Að öðrum kosti sé verið að sniðganga markmið hverfisverndarákvæða og draga úr gildi verndarinnar.

Samkvæmt aðalskipulaginu skal viðhalda tengslum við sögu og menningararf með verndaráætlunum fyrir mannvirki og fornminjar. Í þessu sambandi veki sérstaka athygli að í stað þess að laga hina nýju byggð að menningarsögulegum verðmætum í nágrenninu sé í hinu kærða deiliskipulagi kveðið á um að breyta skuli friðuðu húsi til þess að samræmast nýju húsunum. Þarna sé um að ræða Góðtemplarahúsið eða Gúttó, sem byggt hafi verið árið 1886 og sé þar að leiðandi friðað skv. 29. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Deiliskipulagið geri ráð fyrir að gerður verði nýr inngangur í húsið til aðlögunar að nýja skipulaginu. Þetta virðist hafa verið samþykkt án þess að álits Minjastofnunar hafi verið aflað og án tilkynningar til Minjastofnunar skv. 3. mgr. 16. gr. menningarminjalaga. Í stað þess að gæta að lögum og skilmálum aðalskipulags og vernda ásýnd gömlu húsanna í nágrenninu sé friðuðu húsi breytt til að þóknast hugmyndum verktaka sem standi að baki skipulaginu.

Eitt af helstu kennileitum Hafnarfjarðar, Hamarinn, sé beint fyrir ofan deiliskipulagssvæðið, en hann sé friðlýstur. Þess verði að gæta í tengslum við verndun náttúruminja að þær séu sjáanlegar og ekki kaffærðar af nærliggjandi mannvirkjum. Þetta sjónarmið komi fram í gögnum á fyrri stigum undirbúnings, s.s. í greinargerð sem samþykkt hafi verið á fundi bæjarstjórnar 1. júní 2008, en þar komi fram að leggja skuli sérstaka áherslu á að skapa opnari sýn frá miðbænum að byggðinni fyrir ofan og að Hamrinum. Sama komi fram í skipulagsforsögn, dags. 26. maí 2008. Með hinu nýja deiliskipulagi sé algjörlega horfið frá þessum markmiðum aðalskipulags og fyrri skipulagsforsagna. Mikið byggingarmagn á lóðinni og háar byggingar meðfram Brekkugötu byrgi sýn að Hamrinum enn meira en gamla Dvergshúsið gerði. Með þessu sé verið að ganga gegn markmiðum aðalskipulagsins.

Við gerð deiliskipulags á svæðum sem umkringd séu eldri byggð verði að gæta að því að spilla ekki heildaryfirbragði byggðar. Þetta sé almenn grundvallarregla í skipulagsmálum og sé sérstaklega tekið fram í aðalskipulagi Hafnarfjarðar hvað varði ásýnd gamalla bæjarhluta. Í hinu kærða deiliskipulagi sé verulega vikið frá því yfirbragði sem almennt sé til staðar í nágrenninu. Í fyrsta lagi sé húsagerð meðfram Brekkugötu ekki í neinu samræmi við þau hús sem fyrir séu. Nýju húsin eigi að vera allt að fjórar hæðir að meðtöldum kjallara og risi. Ekkert nærliggjandi hús sé af þeirri stærð. Í stað þess að hafa samsvarandi hæð á nýju húsunum og öðrum húsum þeim megin við Brekkugötu sé nýja húsalengjan mun hærri. Hæð byggðarinnar sé ekki látin fylgja landslaginu, sem felist í nokkuð brattri brekku í norðurenda Brekkugötu, heldur séu húsin teygð upp í sama hæðarkóta og húsin sem standi á brekkubrúninni, nokkru innar í götunni. Þetta eyðileggi ásýnd og samræmi í götunni algjörlega. Þá verði nýtingarhlutfall lóðarinnar Lækjargötu 2 mun herra en á lóðunum í kring. Samkvæmt lagfærðum deiliskipulagsupprætti, sem gerður hafi verið eftir samþykkt bæjarráðs vegna athugasemda Skipulagsstofnunar, komi fram að nýtingarhlutfall á lóðinni sé 1,89. Nýtingarhlutfall í nágrenninu sé hins vegar á bilinu 0,18 til 0,89.

Þarna sé augljóslega ekki verið að taka mið af skilyrðum aðalskipulags við samræmi eldri og yngri byggðar og verið sé að raska byggðamynstri, ásýnd hverfisins og götumyndum Brekkugötu, Lækjargötu og Suðurgötu. Samkvæmt 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga sé skylt að leggja mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir séu með gerð húsakönnunar. Ekki verði séð af gögnum málsins að sérstök húsakönnun hafi farið fram í tilefni af deiliskipulagsvinnunni. Meta hefði þurft sérstaklega hús í næsta nágrenni við skipulagsreitinn með það fyrir augum að tryggja samræmt svipmót hverfisins.

Hið nýja deiliskipulag fyrir Lækjargötu 2 sé stórgallað að því leyti að augljóslega skorti á að fjöldi bílastæða dugi fyrir þá íbúðarbyggð og þjónustu sem verði á skipulagssvæðinu og næsta nágrenni. Ekki hafi verið nægilega rannsakað hvort bílastæði á svæðinu dugi og ef það hafi verið metið á einhvern hátt þá sé það mat rangt. Íbúar á svæðinu hafi notað almenningsbílastæði á baklód Lækjargötu 2 um áratugaskeið og megi því segja að venjubundinn réttur eða hefð hafi skapað íbúum rétt til bílastæða á lóðinni. Þessi réttur sé nú hrifsaður á brott án þess að nokkuð komi í staðinn. Gífurleg þörf sé fyrir almenningsbílastæði á svæðinu og fyrir því séu nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi séu húsaagötturnar báðum megin við lóðina mjög þröngar og takmarkað hversu mörgum bílum sé hægt að leggja þar. Til dæmis sé ekki hægt að leggja bílum í neðri hluta Brekkugötu vegna þrengsla. Í öðru lagi sé stórt samkomuhús á næstu lóð, þ.e. Suðurgötu 7. Þar séu haldnar allt að þrjár samkomur á dag þar sem saman komi tugir meðlima í AA-samtökunum. Oft sé mjög þröngt á þingi fyrir utan húsið og það geti verið erfitt að aka Suðurgötuna vegna fjölda bifreiða sem lagt sé við húsið. Hluti fundargesta hafi notað stæði á lóðinni Lækjargötu 2, en þegar það hverfi verði bílastæðavandræði og umferðarteppur óumflýjanlegar. Í þriðja lagi hagi svo til í stórum hluta lóða við Suðurgötu og Brekkugötu að

ekki séu bílastæði innan lóðar. Í mörgum tilfellum sé ómögulegt að koma þar fyrir stæðum vegna þrengsla og landhalla og þar að auki hafi skipulagsyfirvöld bannað eigendum að útbúa stæði innan lóða þar sem það sé þó hægt. Í því sambandi megi nefna nýlegt erindi eiganda Brekkugötu 5 um gerð bílastæðis sem tafarlaust hafi verið hafnað á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa.

Ljóst sé að fyrirkomulag bílastæða samkvæmt hinu nýja deiliskipulagi brjóti gegn ákvæðum aðalskipulags. Í deiliskipulaginu sé aðeins gert ráð fyrir einu stæði á íbúð. Þó sé ljóst að margar íbúðanna verði yfir 100 m² og ættu því að fá tvö stæði samkvæmt ákvæðum aðalskipulagsins, en meðalstærð íbúðanna sé a.m.k. 108 m². Í þessu tilviki sé alls ekki sýnt fram á að bílastæðaþörf sé minni en gangi og gerist heldur þvert á móti og ekki sé hægt að leysa þörfina með öðrum hætti en að bæta við stæðum á deiliskipulagssvæðinu og við útmörk þess. Af þeim sökum sé óheimilt að víkja frá viðmiðum aðalskipulags um fjölda bílastæða. Að auki sé ekki gert ráð fyrir neinum bílastæðum fyrir gesti við húsin eða í húsagötunum, eins og áskilið sé í aðalskipulagi. Það beri einnig að hafa í huga að skv. gr. 6.2.4. í byggingarreglugerð nr. 112/2012, sbr. breytingarreglugerð nr. 360/2016, ættu að vera a.m.k. þrjú stæði fyrir hreyfihamlaða miðað við leyfðan íbúðafjölda samkvæmt deiliskipulaginu og skuli slík stæði vera verulega stærri en venjuleg bílastæði. Auk þess verði að gera ráð fyrir 1-2 stæðum fyrir hreyfihamlaða vegna þess verslunarhúsnæðis sem áformað sé. Þegar þessi stæði séu dregin frá því rými sem muni verða í bílageymslunni sé alveg ljóst að það pláss sem afgangur sé dugi ekki til að fullnægja þörfum íbúa Lækjargötu 2. Stæðafjöldi dugi ekki fyrir íbúa húsa á skipulagsreitnum og tekin séu stæði af nágrönnum og gestum þeirra. Nágrannar geti ekki nýtt bílageymsluna á Lækjargötu enda sé hún of lítil til að anna allri eftirspurn á svæðinu og verði þar að auki í einkaeigu og ósennilegt að nágrannar hafi nokkra möguleika á að nýta hana.

Með því að þrengja að innkomu í Brekkugötu, þar sem byggingarreitur sé færður alveg upp að gangstétt og heimiluð sé há bygging á horni Lækjargötu og Brekkugötu, sé Brekkugötu breytt í þröngt skuggasund. Mikill umferðarhraði sé í Lækjargötu og megi gera ráð fyrir að hætta skapist á horninu við Brekkugötu þegar öikumenn beygi af Lækjargötu upp Brekkugötu án þess að hafa útsýni yfir það sem sé handan hornsins. Einnig sé viðbúið að innkeyrsla í bílageymslu við Suðurgötu geti skapað hættu þar sem hún sé mjög nálægt gatnamótum á umferðarþungu svæði. Ekki verði séð að nokkuð mat hafi verið lagt á þessar aðstæður sem verið sé að skapa eða annað sem snúi að umferðaröryggi. Þetta sé í andstöðu við markmið skipulagslaga í a-lið 1. gr., þar sem segi að öryggi skuli hafa að leiðarljósi.

Með hinu nýja deiliskipulagi sé freklega gengið á rétt kæranda hvað varði skuggavarpi og útsýni í átt að miðbæ og sjó. Einnig sé gengið á rétt bæjarbúa allra hvað varði útsýni í hina áttina, þ.e.a.s. að Hamrinum og gömlu húsunum í Brekkugötu. Kærendur hafi notið útsýnis að miðbæ og sjó bæði um sjónlínu sem verið hafi yfir baklóð Lækjargötu 2 og að einhverju leyti einnig yfir bygginguna sem áður hafi verið á lóðinni. Sumir kæranda hafi haft stórkostlegt útsýni yfir sjóinn sem sé sérstaklega tilkomumikið við sólsetur. Með því að hækka byggingar á Lækjargötu 2, færa þær nær Brekkugötu og byggja stórt hús þar sem áður hafi verið bílastæði á baklóð sé þetta útsýni tekið frá þeim. Hinar nýju, háu byggingar muni einnig varpa miklum skugga á Brekkugötuna og á eignir kæranda. Með þessu sé verið að rýra verðgildi eigna kæranda og ganga þannig á stjórnarskrárbundinn eignarrétt þeirra. Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 sé eignarrétturinn friðhelgur. Engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Í þessu tilviki sé augljóslega engin almenningsþörf sem réttlæti að brotið sé á sjálfsgöðum mannréttindum kæranda. Þessi eignaskerðing þjóni aðeins hagsmunum verktaka sem vilji hámarka gróða sinn af verkefninu. Ekki verði séð að rannsókn hafi farið fram á útsýnisskerðingu og skuggavarpni eða mat á hagsmunum húseigenda í nágrenninu. Af þeim

sökum sé ekkert meðalhóf í þeim tillögum sem samþykktar hafi verið. Framganga sem þessi fari gegn markmiðum skipulagslaga, sem fram komi í 1. gr. laganna, og skortur á rannsókn brjóti gegn 10. gr. stjórnsýslulaga.

Málsrök Hafnarfjarðarkaupstaðar: Af hálfu bæjaryfirvalda er tekið fram að skipulags- og byggingarráð hafi talið sig hafa umboð til endanlegrar afgreiðslu auglýsingu umræddrar skipulagstillögu, sbr. ákv. 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga, sem útfært sé í 2. mgr. 71. gr. samþykta sveitarfélagsins og 6. mgr. 7. gr. erindisbréfs ráðsins, þar sem fram komi að önnur mál en þau sem sérstaklega séu talin upp í greininni „hljóta að jafnaði fullnaðarafgreiðslu á vettvangi ráðsins nema bæjarstjórn ákveði annað eða lög mæla á annan veg“. Undir „önnur mál“ samkvæmt greininni falli til að mynda ákvörðun um að auglýsa deiliskipulag. Komist úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu að slík heimild hafi ekki verið til staðar sé fjarri lagi að umrætt deiliskipulag skuli ógilt af þeirri ástæðu. Fyrir liggir að tillagan hafi verið auglýst og fjölmargar athugasemdir borist sem teknar hafi verið til skoðunar og svarað. Nýtt deiliskipulag hafi að lokum verið samþykkt í skipulags- og byggingarráði sem og í bæjarstjórn. Málsmeðferðin hafi því að öllu leyti verið í samræmi við 41. og 42. gr. skipulagslaga um auglýsingu, samþykkt og afgreiðslu deiliskipulags. Sé ljóst að sú staðreynd að tillagan hafi ekki farið fyrir bæjarstjórn áður en hún hafi verið auglýst til kynningar hafi ekki haft áhrif á síðari meðferð málsins.

Á bæjarstjórnarfundi 20. júní 2018 hafi verið samþykkt tillaga um að bæjarráð annist fullnaðarafgreiðslu allra mála á meðan sumarleyfi bæjarstjórnar 2018 standi, frá og með 20. júní til og með 11. ágúst. Í 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga sé fjallað um heimildir bæjarráðs til fullnaðarákvarðana í sumarleyfi bæjarstjórnar. Samkvæmt 8. mgr. 50. gr. samþykta Hafnarfjarðarkaupstaðar segi að á meðan bæjarstjórn sé í sumarleyfi fari bæjarráð með sömu heimildir og bæjarstjórn hefði ella. Á fundi bæjarráðs 12. júlí 2018 hafi bæjarráð því farið með sömu heimildir og bæjarstjórn hefði ella. Það liggir fyrir að ákvörðun um framangreint rammasamkomulag hafi verið afgreidd úr bæjarráði án mótatkvæða. Í framangreindu felist að bæjarráð geti í sumarleyfi sveitarstjórnar tekið ákvarðanir sem varði verulega fjárhag sveitarfélags. Engu að síður sé ljóst að umrædd ákvörðun hafi ekki varðað verulega fjárhag sveitarfélagsins enda hafi verið um að ræða ákvörðun um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi einnar lóðar í Hafnarfirði og hafði hún engin áhrif á gildandi fjárhagsáætlun sveitarfélagsins.

Í málinu liggir fyrir að við meðferð þess hafi sveitarfélaginu borist athugasemdir frá aðilum sem hafi talið sig eiga hagsmuna að gæta vegna umræddrar breytingar á deiliskipulagi lóðarinnar. Athugasemdirnar hafi verið teknar fyrir á fundi skipulags- og byggingarráðs 26. júní 2018 og hafi skipulagsfulltrúa þá verið falið að taka saman umsögn um framkomnar athugasemdir. Umsögnin hafi verið lögð fyrir á fundi ráðsins 9. júlí s.á. þar sem tekið hafi verið undir hana og deiliskipulagið samþykkt og vísað til afgreiðslu bæjarráðs. Formleg málsmeðferð hafi því verið lögum samkvæmt í máli þessu.

Í athugasemdum kæranda við umrædda tillögu hafi verið vísað sé til þess að rannsókn hafi ekki farið fram á bílastæðamálum, útsýnisskerðingu, skuggavarpi, umferðarmagni. Öllum þessum atriðum hafi verið svarað í umsögn skipulagsfulltrúa. Af umsögninni megi ráða að farið hafi verið vel yfir framkomnar athugasemdir og þeim svarað á málefnalegan hátt. Einnig verði að geta þess að erindi íbúa vegna bílastæðamála, sem tekið hafi verið fyrir 24. ágúst 2017 í skipulags- og byggingarráði, hafi sérstaklega verið tekið til umfjöllunar í ráðinu og haft til hliðsjónar við gerð deiliskipulagstillögunnar. Varðandi fullyrðingar kæranda um að gera hefði átt húsakönnun við meðferð tillögunnar sé áréttað að bæði skipulagslög og skipulagsreglugerð

nr. 90/2013 geri ráð fyrir að ekki sé skylt að framkvæma hana vegna breytinga á deiliskipulagi. Einnig þurfi að huga að því að umrædd deiliskipulagsbreyting varði eina lóð en ekki tiltekið svæði eða hverfi. Á lóðinni hafi að auki verið búið að rífa eina húsið sem þar hafi staðið og því engin byggð á þeirri lóð sem deiliskipulagstillagan hafi tekið til. Hafi því engar forsendur verið til að framkvæma húsakönnun á umræddri lóð.

Fyrir liggja að deiliskipulagið hafi verið sent Skipulagsstofnun til yfirferðar í samræmi við 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 10. ágúst 2018, komi fram að stofnunin gerði ekki athugasemdir við að sveitarstjórn birti auglýsingu um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar. Stofnunin hafi hins vegar óskað eftir því að áður en til þess kæmi yrði henni send lagfærð gögn í samræmi við nánari ábendingar sem fram hafi komið í bréfinu. Athugasemdir Skipulagsstofnunar hafi því ekki lotið að form- eða efnisgöllum, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga, heldur hafi stofnunin einungis óskað eftir lagfæringu tiltekinna gagna. Sveitarfélaginu hafi því ekki borið skylda til að fara með þegar samþykkt deiliskipulag aftur fyrir sveitarstjórn til samþykktar. Sé því mótmælt sem haldið sé fram í kæru að kynningarferli skipulagsins hafi verið það óskýrt að hagsmunaaðilar hafi ekki haft nægar upplýsingar til að móta sér upplýsta afstöðu til málsins. Augljóst sé að ábendingar Skipulagsstofnunar séu þess eðlis að þær hafi engin áhrif haft á kynningarferli deiliskipulagstillögunnar enda hafði það verið niðurstaða stofnunarinnar að hún gerði engar athugasemdir við að tillagan yrði auglýst.

Lækjargata 2 hafi verið byggð 1965. Á afgreiðslufundi skipulags- og byggingarfulltrúa 22. mars 2017 hafi erindi Hafnarfjarðarkaupstaðar um að rífa húsið verið samþykkt í samræmi við samþykkt bæjarráðs. Í gildandi skilmálum deiliskipulags svæðisins frá árinu 2001 segi að heildarbyggingarmagn megi vera allt að 2.505 m² og að nýtingarhlutfall geti orðið allt að 1,44. Sú leið hafi verið farin að rífa núverandi mannvirki og vinna nýtt deiliskipulag. Nýtingarhlutfall í hinu kærða deiliskipulagi sé sambærilegt við heimildir eldra deiliskipulags, eða 1,43 án bílakjallara. Í greinargerð deiliskipulags frá 2001 sé síðan lagt til að bílageymslur verði byggðar neðanjarðar.

Samkvæmt deiliskipulaginu sé gert ráð fyrir allt að 2.500 m² byggingarmagni sem eigi að hýsa íbúdir eða verslunarrými. Byggja megi bílakjallara sem geti orðið allt að 800 m². Ekki sé gert ráð fyrir bílastæðum á lóð. Gera skuli ráð fyrir að eitt bílastæði hið minnsta fylgi hverri íbúð og að gert sé ráð fyrir einu bílastæði á hverja 50 m² verslunar- eða þjónusturýmis. Þetta séu þær forsendur sem skilmálar deiliskipulagsins setji og hönnuðir hafi sem grunn til lausnar á fyrirkomulagi bílastæða við endanlega hönnun mannvirkja á lóðinni. Í tilvísun kæranda til kafla aðalskipulags sé litið fram hjá eftirfarandi setningu: „Sérstakar reglur gildi fyrir miðbæjarsvæði. Þar sem sýnt er að ekki sé hægt að uppfylla bílastæðakröfur innan lóðar, er heimilt að uppfylla þær á almennum bílastæðum í miðbænum gegn greiðslu sérstaks gjalds.“ Aðrar lausnir séu því heimilar en stæði á lóð og sé slíku fyrir að fara í þessu deiliskipulagi. Í byggingarreglugerð segi m.a. í gr. 4.3.1 að á afstöðumynd skuli sýna byggingarreit innan lóðar samkvæmt deiliskipulagi, bílastæði á lóð og aðkomu að mannvirki. Sérstaklega skuli gera grein fyrir bílastæðum hreyfihamlaðra, þegar við eigi. Deiliskipulagið nái til Lækjargötu 2, Suðurgötu 7 og opins svæðis sem liggja austan við Suðurgötu 7. Samkvæmt gildandi deiliskipulagi frá 2001 sé gert ráð fyrir 11 bílastæðum á lóð Lækjargötu 2 og 21 bílastæði á baklóð Suðurgötu 7. Í hinu kærða deiliskipulagi sé ekki gert ráð fyrir bílastæðum á baklóð Suðurgötu 7, heldur muni sú lóð nýtt sem opinn garður fyrir almenning eða torg. Horfið hafi verið frá byggingaráformum og stækkun bílakjallara á þeirri lóð, m.a. að teknu tilliti til skriflegra athugasemda frá íbúum í næsta nágrenni og sterkra sjónarmiða um þörf á grænum svæðum til útivistar, sem m.a. hafi komið fram á kynningarfundum þar sem deiliskipulagið hafi verið til umfjöllunar. Almennt skuli

bílastæðapörf viðkomandi mannvirkja leyst innan lóðarmarka. Fjöldi fari eftir skilmálum. Í deiliskipulagi Lækjargötu 2 sé gert ráð fyrir bílakjallara allt að 800 m². Almenn tægi reikna með að rýmisþörf hvers bílastæðis í kjallara sé um 25 m². Heildarfjöldi stæða á lóð sé því um 32 bílastæði. Skipting þeirra á milli annars vegar verslunar- og þjónusturýmis og hins vegar íbúða verði því að rúmast innan þeirrar heimildar sem felist í 2.500 m² heildarbyggingarmagni umfram bílastæðakjallara. Deiliskipulagið nái til ákveðins reits og séu mörk deiliskipulagsins skilgreind. Bílastæðapörf og skilyrði viðkomandi mannvirkja séu leyst innan lóðar. Ekki sé gert ráð fyrir neinni heimild til stækkunar að Suðurgötu 7. Húsið sé samþykkt á sínum tíma án bílastæða. Bílastæði til almennra nota sé að finna í næsta nágrenni og rétt sé að vekja athygli á því að rúmlega 250 bílastæði séu opin almenningi án greiðslu í minna en 400 m fjarlægð frá aðliggjandi íbúabyggð við Suðurgötu og Brekkugötu. Í greinargerð deiliskipulags frá 2001 segi: „Á verslunar- og þjónustuvæði miðbæjarins, reitum 1, 2, 3 og 4 og á reit 5 þar sem hús hafa aðkomu frá Strandgötu eru öll opinber bílastæði til almennrar notkunar fyrir svæðið í heild. Það þýðir að einstakt hús eða húsasamstæða getur ekki gert tilkall til sérstakra bílastæða við húshlið, en hefur hins vegar rétt til að nota hvaða stæði sem er á svæðinu.“ Af þessu megi vera ljóst að tilkall íbúa í næsta nágrenni til bílastæða á lóð Lækjargötu 2 eða baklóð Suðurgötu 7 eigi sér hvorki stoð í deiliskipulagi frá 2001 né því sem nú sé til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Samanburður á útlínum nýrra húsa á lóðinni Lækjargötu 2 leiði í ljós að nýbyggingar séu almenn tærðar fjær gatnamótum. Hús við gatnamót Brekkugötu og Lækjargötu sé með svo kölluðum hornskurði, sem sé til þess gerður að auka sjónarhorn við gatnamót og eigi sér jafnframt sögulega skírskotun til upphafs þéttbýlismyndunar á Íslandi. Þessu til viðbótar hafi verið unnið minnisblað fyrir Hafnarfjarðarbæ er varði umferð vegna breytinga á skipulagi við Suðurgötu. Ein af forsendum þessa minnisblaðs hafi verið fyrirhuguð uppbygging lóðarinnar við Lækjargötu 2. Niðurstaða umferðarskoðunar hafi verið að þjónustugráða gatnamóta verði í A-flokki. Því megi segja að markmið a-liðar 1. gr. skipulagslaga um öryggi sé haft að leiðarljósi.

Við þéttbýlismyndun á Íslandi hafi orðið til skipulagsleg viðmið sem oftast en ekki hafi verið af dönskum uppruna, sem í upphafi hafi stýrt byggðarþróun. Með þar nefna þætti eins og efnisval, eldvarnir, hreinlætis- og heilbrigðismál, birtu o.fl. Útsýni sé kostur en ekki skilyrði í byggðarþróun. Þau sjónarmið og fullyrðingar sem fram komi í kæru um „stórkostlegt útsýni yfir sjóinn o.s.frv.“ verði að skoða í ljósi eftirfarandi staðreynda: Ný mannvirki séu lægri en það hús sem fyrir hafi verið. Bíl séu á milli einstakra byggingarhluta sem opni sjónlínur í átt að miðbæ og hafi. Fyrir niðurrif hafi verið samfelldur, beinn veggur sem hafi teygst sig lóðrétt upp fyrir mænishæð á nýbyggingum. Nýbyggingar beri allar portbyggt söðulþak, sem þýði að hæð á lóðréttum veggjum þeirra í götulínu sé talsvert lægri en sá þverhnípti 2-3 hæða steypiti veggur sem þar hafi verið og hafi mátt standa áfram samkvæmt deiliskipulaginu frá 2001. Í kynningargögnum með hinu auglýsta deiliskipulagi og gögnum, sem lögð hafi verið fram á tveimur kynningarfundum, hafi verið athuganir á skuggavarp. Ljóst sé af þeim athugunum að skuggavarp af byggð samkvæmt hinu kærða deiliskipulagi sé minna á svo til allt nánasta umhverfi en skuggavarp af Dvergunum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærundur andmæla fullyrðingu bæjarins um að skipulags- og byggingaráð hafi haft umboð til fullnaðarafgreiðslu deiliskipulagstillögunnar áður en hún fór í kynningu á grundvelli 6. mgr. 7. gr. erindisbréfs ráðsins. Það sé augljóst að þetta ákvæði gangi ekki framár skýru og afdráttarlausu ákvæði í 2. mgr. 7. gr. erindisbréfsins, þar sem segi að afgreiðslum samkvæmt skipulagslögum skuli vísað til bæjarstjórnar. Það hljóti að leiða til ógildingar þegar brotið sé gegn málsmeðferðarreglum skipulagslaga án þess að til staðar sé

nokkur heimild til afbrigða. Þá verði einnig að hafa í huga að lokaafgreiðsla máls hafi farið fram í flýti í bæjarráði og hafi deiliskipulagstillagan því aldrei fengið umfjöllun í bæjarstjórn.

Ekki sé eðlilegt að miða mat á byggðamynstri við þann óskapnað sem hafi verið á lóðinni áður, enda hafi það hús verið byggt löngu eftir að ríkjandi byggðamynstur myndaðist á svæðinu. Flest hús á svæðinu séu lágrest timburhús og mörg þeirra séu um og yfir 100 ára. Það byggðamynstur sem vernda beri samkvæmt almennum sjónarmiðum og aðalskipulagi Hafnarfjarðar sé þessi lágresta, gamla byggð og af þeim sökum þurfi að gæta samræmis við hana þegar Lækjargata 2 sé skipulögð að nýju.

Samkomuhúsið að Suðurgötu 7 hafi verið byggt árið 1886 en þá hafi menn komið á hestum á samkomur og eðli máls samkvæmt hafi þá ekki verið gert ráð fyrir bílastæðum. Samkomuhúsið hafi hins vegar verið rekið alla tíð frá því að bíllinn kom til sögunnar með stóru aðliggjandi bílastæði á baklóð Lækjargötu 2. Þau stæði eigi nú að þurrka út án frekari umhugsunar og velta bílastæðavanda samkomuhússins yfir á almenn stæði í aðliggjandi húsagötum, sem séu nú þegar af mjög skornum skammti. Ef byggt verði á baklóðinni muni verða ómögulegt að fullnægja bílastæðapörf samkomuhússins.

Óljóst sé að hvaða leyti minnisblað það sem bærinn vísi til um umferðarmál varði það deiliskipulag sem hér sé til umfjöllunar. Í öllu falli sé þetta minnisblað hvergi sjáanlegt í bókunum varðandi afgreiðslu skipulagsins og það hafi ekki verið í þeim gögnum sem bærinn sendi kærendum. Varðandi hugtakið „þjónustustig“ sem vísað sé til í umræddu minnisblaði þá varði það afkastagetu gatnamóta en ekki öryggi. Umrætt minnisblað segi því ekkert um umferðaröryggi.

Þá rangfærslu sé að finna í athugasemdum bæjarins að nýju byggingarnar séu lægri en sú sem fyrir var á lóðinni. Þó að einhverjir punktar séu e.t.v. lægri þá séu hæstu punktar upp við Brekkugötu töluvert hærri en húsið sem fyrir hafi verið og sé það auðséð á uppdrætti. Það séu þessir punktar sem mestu skipti, bæði hvað útsýnisskerðingu og götumynd varði.

Bærinn dragi nú fram mynd af skuggavarpum sem ekki hafi verið sjáanleg í gögnum málsins áður. Sé því þess vegna mótmælt að þetta skjal feli í sér rannsókn sem gerð hafi verið í tengslum við hið kærða skipulag. Ekki verði séð að sú fullyrðing bæjarins sé rétt að skuggavarp sé minna eftir skipulagsbreytinguna, enda sé t.d. augljóst að meira skuggavarp sé af nýju húsi við Brekkugötu heldur en hafi verið af auðri baklóð Lækjargötu 2.

Ekki hafi verið lagt neitt mat á útsýnisskerðingu, en það sé eitt af þeim atriðum sem nauðsynlegt hefði verið að kanna sérstaklega. Ljóst sé að útsýnisskerðing verði mjög veruleg. Þó að einhver bil séu á milli húsa við Lækjargötu sé lítið um opnar sjónlínur í gegnum deiliskipulagssvæðið. Þannig sé sjónlína frá Brekkugötu í átt til sjávar nær alveg blokkeruð af fyrirhuguðum byggingum.

Niðurstaða: Í 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er kveðið á um að í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð geti sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal skipulagsnefnd, sem kjörin er af sveitarstjórn, starfa í hverju sveitarfélagi og eru störf skipulagsnefnda lögákveðin. Verður því að telja skipulags- og byggingarráð fastanefnd í skilningi 1. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 2. málsl. 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga kemur fram að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða í samþykkt

sveitarfélagsins að fela skipulagsnefnd eða öðrum innan stjórnsýslu sveitarfélagsins fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt skipulagslögum, svo sem afgreiðslu deiliskipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa.

Í 40. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 525/2016 kemur fram að bæjarstjórn staðfesti erindisbréf fyrir ráð, nefndir og stjórnir þar sem kveðið sé á um hlutverk, valdsvið og starfshætti þeirra í samræmi við lög, reglugerðir og almennar samþykktir bæjarstjórnar. Samkvæmt 41. gr. samþykktarinnar er ráðum þeim sem talin eru upp í 1.-5. tölul. A-liðar 39. gr. heimilt að afgreiða mál á verksviði þeirra á grundvelli erindisbréfs skv. 40. gr. án staðfestingar bæjarstjórnar ef lög eða eðli máls mæla ekki sérstaklega gegn því og þau varða ekki fjárhag sveitarfélagsins umfram það sem kveðið er á um í fjárhagsáætlun og þau víkja ekki frá stefnu bæjarstjórnar.

Framsál sveitarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála þarf að koma fram í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins skv. 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna skal samþykkt um stjórn sveitarfélagsins send ráðuneytinu til staðfestingar. Þá skulu samþykktir sem staðfestar eru af ráðherra vera birtar í B-deild Stjórnartíðinda skv. 1. mgr. 3. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað nr. 15/2005. Af því leiðir að erindisbréf, sem ekki hefur hlotið framangreinda málsmeðferð, getur ekki verið viðhlítandi heimild fyrir framsali á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála. Erindisbréf skipulags- og byggingarráðs var undirritað af bæjarstjóra 7. desember 2011 en það hefur ekki hlotið staðfestingu ráðherra og ekki verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Fjallað er um verkefni skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar í 71. gr. samþykktar um stjórn sveitarfélagsins. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að ráðið fari með mál sem heyri undir skipulagslög nr. 123/2010, lög um mannvirki nr. 160/2010, lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og umferðarlög nr. 50/1987. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að ráðið geri tillögu til bæjarstjórnar um afgreiðslu einstakra mála sem það fái til meðferðar. Samkvæmt 2. mgr. 71. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, sbr. einnig 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga, eru afgreiðslur skipulags- og byggingarráðs því tillögur til sveitarstjórnar, mæli lög ekki á annan veg.

Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga er kveðið á um að þegar sveitarstjórn hefur samþykkt að auglýsa tillögu að deiliskipulagi skal hún auglýst á sama hátt og kveðið er á um varðandi auglýsingu aðalskipulags. Tillagan þarf þó ekki að liggja frammi hjá Skipulagsstofnun á auglýsingatíma hennar. Í 2. mgr. 29. gr. laganna kemur fram að skipulagsnefnd annast vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Það er því skipulagsnefnd sem sér um að auglýsa tillögu að deiliskipulagi en samkvæmt 1. mgr. 41. gr. verður sveitarstjórn þó að samþykkja að auglýsa tillöguna. Fyrir liggur að bæjarstjórn samþykkti ekki að auglýsa tillöguna til kynningar en samþykkti hins vegar deiliskipulagsbreytinguna að lokinni málsmeðferð hennar. Þá komu kærundur og aðrir athugasemndum að á auglýsingartíma tillögunnar. Þrátt fyrir að um annmarka á málsmeðferð hafi verið að ræða bendir ekkert til þess að sá annmarki hafi haft áhrif á andmælarétt eða endanlega afgreiðslu málsins. Annmarkinn þessi er því ekki þess eðlis að hann leiði til ógildingar deiliskipulagsbreytingarinnar.

Ekki er skylt að taka saman lýsingu skv. 1. mgr. 40. gr. vegna breytingar á deiliskipulagi og getur málsmeðferð bæjaryfirvalda við samantekt upplýsinga um umfang og stefnu skipulagsbreytingarinnar, sem svipar nokkuð til lýsingar skv. 1. mgr. 40. gr., ekki haft áhrif á gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

Samkvæmt 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga er bæjarráði heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, en á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer bæjarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Getur bæjarráð því á sumarleyfistíma bæjarstjórnar tekið ákvarðanir sem varða verulega fjárhag sveitarfélags. Var ákvörðun bæjarstjórnar á fundi 20. júní 2018, um að fela bæjarráði fullnaðarafgreiðslu allra mála á meðan á sumarleyfi bæjarstjórnar stæði frá og með 20. júní til og með 11. ágúst 2018, lögum samkvæmt.

Sveitarstjórn skal taka skipulagstillögu til umræðu þegar frestur til athugasemda er liðinn að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar skv. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Í þeirri umfjöllun skal taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Skipulagsfulltrúa var falið að taka saman umsögn um framkomnar athugasemdir. Í umsögninni var athugasemdum svarað og ekki var talið tilefni til að endurskoða einstök atriði tillögunnar. Skipulags- og byggingarráð samþykkti umsögnina 9. júlí 2018 og bæjarráð, í umboði bæjarstjórnar, staðfesti afgreiðslu ráðsins á fundi 12. s.m. Afgreiðsla bæjaryfirvalda var því í samræmi við fyrrgreint lagaákvæði.

Deiliskipulagsbreytingin var send Skipulagsstofnun hinn 13. júlí 2018 til meðferðar skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Samkvæmt nefndri grein skal Skipulagsstofnun tilkynna sveitarstjórn innan þriggja vikna frá móttöku deiliskipulagsins telji hún að form- eða efnisgallar séu á deiliskipulagi. Sveitarstjórn skal taka athugasemdirnar til umræðu og gera nauðsynlegar breytingar hvað varðar athugasemdir um form skipulagsins. Í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 10. ágúst s.á., var ekki gerð athugasemd við að sveitarstjórn birti auglýsingu um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar í B-deild Stjórnartíðinda. Í bréfinu var þó tekið fram að áður en til birtingar kæmi þyrfti að senda stofnuninni lagfærð gögn vegna sjö atriða sem lutu að formi skipulagsuppdráttar. Í athugasemdum við 42. gr. skipulagslaga kemur fram að sveitarstjórn sé skylt að bregðast við athugasemdum Skipulagsstofnunar og gera nauðsynlegar breytingar á því varðandi form þess ef þörf sé á. Skipulagsstofnun var svarað með bréfi, dags. 28. ágúst 2018, þar sem fram kom að deiliskipulagsuppdrátturinn hefði verið lagfærður í samræmi við ábendingar og athugasemdir stofnunarinnar. Ekki verður séð að athugasemdirnar hafi verið ræddar í bæjarstjórn, líkt og áskilið er í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Þrátt fyrir þann annmarka og þá staðreynd að bréf Skipulagsstofnunar til bæjaryfirvalda barst fáeinum dögum að liðnum þeim þriggja vikna fresti sem tiltekinn er í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga þykir það ekki eiga að leiða til ógildingar umdeildrar ákvörðunar þar sem lagfæringar voru allt að einu gerðar á framsetningu skipulagsuppdráttar í samræmi við tilmæli stofnunarinnar.

Kærendur benda á að sá skipulagsuppdráttur sem samþykktur hafi verið í skipulags- og byggingarráði 9. febrúar 2018 sé ekki eins og sá sem samþykktur hafi verið í bæjarráði 12. júlí s.á. Líkt og að framan greinir eru ályktanir skipulags- og byggingarráðs tillögur til sveitarstjórnar sem eðli máls samkvæmt er ekki bundin af afgreiðslu skipulags- og byggingarráðs. Í fjölmörgum ákvæðum skipulagslaga er gert ráð fyrir að skipulagstillaga taki breytingum í skipulagsferlinu, en skv. 4. mgr. 41. gr. laganna segir að ákveði sveitarstjórn að breyta auglýstri tillögu í grundvallaratriðum skuli hin breytta tillaga auglýst á nýjan leik. Þær breytingar sem hér um ræðir voru smávægilegar og því þurftu bæjaryfirvöld ekki að auglýsa tillöguna að nýju.

Við meðferð hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar var ekki þörf á að gera húsakönnun skv. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Samkvæmt ákvæðinu ber að gera húsakönnun þegar deiliskipulag er unnið í þegar byggðu hverfi. Ákvæði þetta á ekki við um breytingu á deiliskipulagi. Í gögnum málsins er að finna nokkuð ítarleg gögn um önnur atriði sem kærendur telja að hafi ekki verið

rannsókuð, þ.e. bílastæðamál, skuggavarp, útsýnisskerðing og umferðarmál. Þessum athugasemdum var að auki svarað í umsögn skipulagsfulltrúa um framkomnar athugasemdir. Liggur því ekki fyrir að rannsókn máls hafi verið ábótavant í aðdraganda hinnar kærðu ákvörðunar.

Samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2024 er hið umdeilda svæði á miðsvæði M1. Í almennum ákvæðum aðalskipulagsins um miðsvæði kemur fram að á „miðsvæðum skal fyrst og fremst gera ráð fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu sem þjóna heilu landsvæði, bænum í heild sinni eða fleiri en einu bæjarhverfi, s.s. verslunum, skrifstofum, þjónustustofnunum, veitinga- og gistihúsum, menningarstofnunum og hreinlegum iðnaði. Þar sem aðstæður leyfa má gera ráð fyrir íbúðarhúsnæði, sérstaklega á efri hæðum bygginga.“ Í kafla um miðbæ Hafnarfjarðar M1 kemur fram að „[a]llt rými á jarðhæð í miðbænum verði nýtt fyrir verslun, veitingahús og þjónustu en stefnt skuli að aukinni íbúðarbyggð í miðbænum, m.a. á efri hæðum húsa við Strandgötuna.“ Lóðin nr. 2 við Lækjargötu var fyrir deiliskipulagsbreytinguna skilgreind sem iðnaðar- og athafnalóð en eftir breytingu sem íbúðar- og atvinnulóð með verslun/þjónustu á jarðhæðum sem snúa að Lækjargötu. Í deiliskipulagsbreytingunni er ekki fjallað um hvernig nýtingu jarðhæða sem snúa að Suðurgötu og Brekkugötu skuli háttáð en tekið er fram að skilmálar deiliskipulagsins Hafnarfjörður miðbær, sem öðlaðist gildi 19. október 2001, gildi að öðru leyti. Í deiliskipulaginu er ekki minnst á hvaða starfsemi skuli vera á jarðhæð þeirra húsa sem snúa að Suðurgötu eða Brekkugötu. Þrátt fyrir að í deiliskipulagsbreytingunni sé ekki tekin afstaða til notkunar jarðhæða er ekki hægt að fallast á að slíkt fari í bága við aðalskipulag skv. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga, en ákvæði aðalskipulagsins eru bindandi við veitingu byggingarleyfis, ef til þess kemur, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010.

Samkvæmt 10. tölul. 2. gr. skipulagslaga er hverfisvernd skilgreind sem ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja. Nánar er fjallað um hverfisvernd í 6. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Þar kemur fram að ef talin er þörf á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja, náttúruminja, náttúrufar eða gróður vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsáætlunar, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skuli setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd. Húsaröðin Suðurgata 7-25, austan götunnar, nýtur hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi Hafnarfjarðar og er á hverfisverndarsvæði Hve7. Samkvæmt hverfisverndarákvæðum má ekki „breyta útliti eða formi húsa frá upprunalegu útliti og formi þeirra. Þar sem viðbyggingar eru leyfðar samkvæmt deiliskipulagi skulu þær vera í samræmi við húsið og götumyndina í heild sinni.“ Á því svæði sem deiliskipulagsbreytingin tekur til eru þrjár lóðir. Tvær þeirra eru utan hverfisverndarsvæðisins, þ.e. Lækjargata 2 og bæjarlóð austan við Suðurgötu 7. Lóðin Suðurgata 7 er hins vegar innan hverfisverndarsvæðisins. Samkvæmt breyttum skilmálum sem í skipulagsbreytingunni fólst verður heimilt „að setja glugga og dyr á austurhlið hússins, að fengnu leyfi Minjastofnunar, til að auka möguleika á samnýtingu bæjarlóðar austan við húsið.“ Þrátt fyrir að einungis sé um heimild að ræða, að fengnu leyfi Minjastofnunar, verður ekki litið fram hjá því að hverfisverndarákvæði aðalskipulagsins er afdráttarlaust um að ekki megi breyta útliti húsa frá upprunalegu útliti þeirra. Í ljósi þess verður að telja að ofangreind heimild deiliskipulagsbreytingarinnar gangi gegn aðalskipulagi, sem er rétt hærra deiliskipulagi skv. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Verður því ekki hjá því komist að fella þann hluta deiliskipulagsbreytingarinnar úr gildi sem snýr að heimild til að setja glugga og dyr á austurhlið hússins Suðurgötu 7.

Í Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2024 segir að það sé stefna bæjarstjórnar að stuðla að náttúruvernd og sjálfbærri þróun. Vernda beri það sem sérstakt sé eða hafi sérstakt verndargildi í náttúru Hafnarfjarðar, svo sem sérstaka náttúru, landslagsheildir, víðerni, náttúrulegar fjörur í bæjarlandinu, og gera þau aðgengileg bæjarbúum. Hamarinn, sem er austan við Brekkugötu, var friðlýstur sem náttúruvætti árið 1984. Um hann segir í aðalskipulagi að Hamarinn setji mikinn svip á miðbæ Hafnarfjarðar og njóti vinsælda sem útivistarsvæði. Á honum séu jökulrispaðar klappir og honum tengist sögur um álfa og huldufólk. Hin umdeilda deiliskipulagsbreyting hróflar ekki að neinu leyti við þeim atriðum sem njóta verndar og tengjast Hamrinum.

Með deiliskipulagsbreytingunni hækkar nýtingarhlutfall á lóðinni Lækjargötu 2 úr 1,44 í 1,89. Kærendur hafa bent á að nýtingarhlutfall nærliggjandi lóða sé á bilinu 0,18 til 0,48. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga fer sveitarstjórn með skipulagsvald innan marka sveitarfélags. Í því felst tæki sveitarstjórnar til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Engin ákvæði eru í gildandi aðalskipulagi sem takmarka nýtingarhlutfall á hinu umdeilda svæði. Þá kemur sérstaklega fram í deiliskipulagsbreytingunni að efnisval nýbygginga skuli falla sem best að aðliggjandi húsum. Ekki verður því fallist á að verulega sé vikið frá því yfirbragði byggðar sem fyrir var.

Um bifreiðastæði segir í aðalskipulaginu: „Bifreiðastæðapörf bygginga skal almennt vera leyst innan lóða. Sett eru lágmarksákvæði varðandi fjölda bílastæða og bílastæða fyrir fatlaða. Unnt er að víkja frá þessum lágmarksákvæðum í deiliskipulagi ef sýnt er fram á að bílastæðapörf sé minni eða unnt sé að uppfylla hana með öðrum hætti. Sérstakar reglur gilda fyrir miðbæjarsvæði og er þar gert ráð fyrir að ef sýnt sé að ekki sé hægt að uppfylla bílastæðakröfur innan lóðar, sé heimilt að uppfylla þær á almennum bílastæðum í miðbænum gegn greiðslu sérstaks gjalds.“ Samkvæmt hinu breytta deiliskipulagi hverfur 31 bílastæði af lóðum Lækjargötu 2 og bæjarlóðinni austan við Suðurgötu 7. Samkvæmt nýjum skilmálum fyrir Lækjargötu 2 er heimilt byggingarmagn á lóðinni 3.300 m² með bílageymslu, en 2.500 m² án hennar. Einnig kemur fram að í bílageymslu skuli vera að lágmarki eitt bílastæði fyrir hverja íbúð og eitt bílastæði fyrir hverja 50 m² af verslunar- og þjónustuhúsnæði. Í máli þessu er ekki um að ræða skipulag nýs hverfis heldur breytingu á deiliskipulagi í þegar grónu hverfi. Ákvæði aðalskipulagsins um að í skipulagi nýrra hverfa þurfi að vera eitt eða tvö stæði við hverja íbúð eiga því ekki við í máli þessu. Þær sérstöku reglur sem fram koma í aðalskipulaginu um bifreiðastæði fyrir miðbæjarsvæði eiga hins vegar við. Ljóst er að leitast er við að uppfylla bílastæðakröfur innan lóðar með bílakjallara á lóð Lækjargötu 2. Deiliskipulagsbreytingin er því ekki andstæð aðalskipulagi hvað þetta varðar og getur meintur afnotaréttur nágranna á bílastæðum sem þar voru samkvæmt eldra skipulagi engu um það breytt.

Með vísan til þess sem að framan greinir liggja ekki fyrir neindir þeir form- eða efnisannmarkar sem leitt geta til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar aðrir en þeir sem áður hefur verið lýst vegna heimildar til að setja glugga og dyr á austurhlið hússins að Suðurgötu 7.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Felldir eru úr gildi breyttir skilmálar hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar fyrir lóðirnar Lækjargötu 2 og Suðurgötu 7 um að heimilt sé að setja glugga og dyr á austurhlíð hússins að Suðurgötu 7, að fengnu leyfi Minjastofnunar. Að öðru leyti stendur hin kærða ákvörðun óröskuð.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

