

Nr. 41/2019.

Miðvikudaginn 22. janúar 2020.

Jakob Már Ásmundsson

Guðbjörg Hrönn Óskarsdóttir

Sigrún Arnardóttir og

Sölvi Sveinbjörnsson

(Óskar Sigurðsson lögmaður)

gegn

Hafnarfjarðarkaupstað og

(Sigríður Kristinsdóttir lögmaður)

Gunnari Hjaltalín

(Þórólfur Jónsson lögmaður)

Stjórnsýsla. Byggingarleyfi. Skipulag. Grennd. Lögætisregla. Stjórnarskrá.

J o.fl. höfðuðu mál á hendur H og G og kröfðust ógildingar á ákvörðun H þar sem samþykkt var sú breyting á deiliskipulagi að heimila niðurrif húss að Hellubraut 7 og að nýtt húss yrði byggt í staðinn og að heimila byggingu húss að Hellubraut 5. Þá kröfðust J o.fl. þess að felldar yrðu úr gildi ákvarðanir byggingarfulltrúa H um að samþykkja umsóknir um byggingarleyfi á lóðunum og gefa út byggingarleyfi á þeim. Sneri deila aðila meðal annars að því hvort Minjastofnun Íslands hefði verið heimilt að binda leyfi til niðurrifs hússins skilyrðum á grundvelli 29. og 30. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar en J o.fl. héldu því fram að deiliskipulagsbreytingin hefði brotið gegn skilyrðum stofnunarinnar. Í dómi Hæstaréttar kom fram að skilyrði Minjastofnunar Íslands fælu í sér takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þá kynnu skilyrðin að leiða til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum eignarráðum fasteignareiganda, sbr. 1. mgr. 72. gr. hennar, en vafa um það yrði að skýra honum í hag. Heimild til að binda stjórnvaldsákvörðun skilyrðum yrði að styðjast við skýra og ótvíræða lagaheimild í ljósi lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar og lögætisreglunnar. Þar sem ekki hagaði svo til í málinu var talið að stofnuninni hefði brotið heimild til að binda leyfið umræddum skilyrðum. Þá var talið að deiliskipulagsbreytingin hefði hvorki verið í andstöðu við 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga, þar sem mælt sé fyrir um að deiliskipulag skuli mynda heildstæða einingu, né gildandi aðalskipulag, sbr. 3. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. laganna. Loks var talið að J o.fl. hefðu ekki sýnt fram á að með ákvörðun H um nýtingarhlutfall framangreindra lóða hefði verið brotið gegn 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Voru H og G því sýknaðir af kröfum J o.fl.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason, Greta Baldursdóttir, Helgi I. Jónsson og Ingveldur Einarsdóttir.

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar 13. ágúst 2019. Þau krefjast þess að felld verði úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 9. nóvember 2016 um að samþykkja breytingu á deiliskipulaginu Suðurgata-Hamarsbraut frá árinu 2011, fyrir lóðirnar Hellubraut 5 og 7, sem auglýst var í B-deild Stjórnartíðinda 31. janúar 2017. Þá krefjast þau þess að felldar

verði úr gildi ákvarðanir byggingarfulltrúa Hafnarfjarðarkaupstaðar 23. ágúst 2017 um að samþykkja umsóknir um byggingarleyfi að Hellubraut 5 og 7, svo og ákvarðanir hans 1. júlí 2019 um að gefa út byggingarleyfi á framangreindum lóðum. Loks krefjast þau málskostnaðar á öllum dómstigum óskipt úr hendi stefndu.

Stefndu krefjast staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Dómendur fóru á vettvang 3. janúar 2020.

I

Mál þetta snýst að meginstofni til um ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar 9. nóvember 2016, þar sem sú breyting á deiliskipulagi frá árinu 2011 var samþykkt að heimila niðurrif húss að Hellubraut 7 og að nýtt hús yrði byggt í staðinn. Einnig lýtur málið að ákvörðun bæjarstjórnarinnar fyrrgreindan dag um þá breytingu á deiliskipulagi fyrir lóð að Hellubraut 5 að heimila byggingu húss á lóðinni, en stefndi Gunnar Hjaltalín er eigandi framangreindra lóða. Áfrýjendur eru eigendur fasteigna að Hamarsbraut 6 og 8, en sú gata liggur ofan við Hellubraut. Byggja þau á því að úrslit málsins hafi verulegt almennt gildi, annars vegar þar sem taka þurfi afstöðu til þess hvort Minjastofnun Íslands hafi verið heimilt að binda leyfi til niðurrifs friðaðra húsa skilyrðum á grundvelli 29. og 30. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar, og hins vegar um heimildir sveitarfélaga til breytinga á deiliskipulagi. Var áfrýjunarleyfi veitt á þessum grunni.

II

Á fundi sínum 9. febrúar 2011 samþykkti bæjarstjórn Hafnarfjarðar nýtt deiliskipulag fyrir hið afmarkaða svæði Suðurgata-Hamarsbraut. Um er að ræða 4,2 ha reit sem afmarkast af Strandgötu að vestan, lóðamörkum við Strandgötu 50 og Suðurgötu 24 að norðan, Suðurgötu að austan og sunnan við Flensborgarstíg milli Suðurgötu og Strandgötu. Samkvæmt deiliskipulaginu var lóðinni að Hellubraut 7 skipt í tvær lóðir, Hellubraut 5 og Hellubraut 7. Þá var heimilað að byggja einbýlishús að Hellubraut 5, einnar til einnar og hálftrar hæðar, og skyldi bílgeymsla vera innfelld í húsið. Húsið skyldi vera með mænispaki, með 30° lágmarks þakhalla, og nýtingarhlutfall lóðar vera mest 0,45. Um Hellubraut 7 kom fram í deiliskipulaginu að á þeirri lóð væri íbúðarhús byggt árið 1907 og samkvæmt lögum nr. 104/2001 um húsafriðun væri eigendum skylt að leita álits húsafriðunarnefndar hygðust þeir breyta húsi sínu, flytja það eða rífa. Hefði húsafriðunarnefnd 5. maí 2009 og Byggðasafn Hafnarfjarðar í húsaskráningu 2009 metið það svo að varðveislugildi hússins væri ótvírætt og eindregið lagt til að staða þess yrði tryggð til framtíðar. Með deiliskipulaginu var heimilað að rífa bílskúr og honum áfastar geymslur á lóðinni og reisa nýjan bílskúr með flötu þaki innan

byggingarreits, með hámarksvegghæð 280 cm, og sama eða lægri gólfkóta og væri í þáverandi bílskúr.

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar 9. nóvember 2016 var samþykkt breyting á deiliskipulagi lóðanna að Hellubraut 5 og 7. Samkvæmt henni var heimilað að byggja tveggja hæða einbýlishús að Hellubraut 5. Á húsinu skyldi vera þak með mæni að hluta og mænishalli vera að lágmarki 30°. Hluti þaks mætti vera flatur og nýtingarhlutfall lóðar mest vera 0,53. Um lóðina að Hellubraut 7 sagði í hinu nýja deiliskipulagi að heimilað væri að rífa núverandi mannvirki á lóðinni og byggja þar tveggja hæða einbýlishús með innfelldri bílgeymslu. Skyldi þak þess vera með mæni að hluta, en hluti þess mætti vera flatur. Mænishalli skyldi vera að lágmarki 30°. Þá skyldi nýtingarhlutfall lóðar mest vera 0,6. Loks kom fram að leitað hefði verið álits Minjastofnunar Íslands á niðurrifi hússins og legðist stofnunin ekki gegn því. Byggingarleyfi vegna Hellubrautar 5 og 7 voru gefin út 1. júlí 2019 af stefnda Hafnarfjarðarkaupstað.

Með héraðsdómi 24. júlí 2018 voru stefndu sýknaðir af kröfum áfrýjenda og var dómurinn staðfestur 21. júní 2019 í Landsrétti.

III

1

Eins og lýst er í héraðsdómi var í tilefni af beiðni stefnda Gunnars um breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar að Hellubraut 7 leitað 12. ágúst 2015 af hálfu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar umsagnar Minjastofnunar Íslands vegna óskar um að veitt yrði heimild „til að rífa núverandi hús og byggja nýtt í staðinn.“ Í svarbréfi stofnunarinnar 7. september 2015 kom meðal annars fram að í húsaskráningu væri húsið að Hellubraut 7 talið hafa hátt varðveislugildi vegna umhverfisgildis og einstakrar staðsetningar. Þá var rakið að á fundi húsafriðunarnefndar 28. apríl 2009 hefði eindregið verið lagt til að staða hússins yrði tryggð til framtíðar í nýju deiliskipulagi. Í framhaldi af þessu hefði stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður óskað eftir nánari úttekt á innviðum og burðarvirki hússins og í matsskýrslu 16. janúar 2012 kæmi fram að húsinu hefði verið mikið breytt, upphaflegt útlit væri horfið og allar klæðningar utan og innan úr framandi efnun. Húsið hefði verið forskalað eftir 1942 og seinna klætt með plastklæðningu. Byggt hefði verið við það og gluggaskipan breytt. Bentu mælingar, sem framkvæmdar hefðu verið árið 2012, ótvírætt til þess að mikill raki væri í burðargrind hússins og hana yrði að endurnýja í heild sinni. Þá sagði í bréfinu að varðveislugildi Hellubrautar 7 lægi öðru fremur í áberandi stöðu þess í umhverfinu og mikilvægi fyrir sögulega bæjarmynd Hafnarfjarðar. Tæknilegt ástand hússins væri mjög slæmt og fátt upprunalegt nema burðargrind og undirstöður. Síðan sagði: „Í ljósi þess heimilar

Minjastofnun endurnýjun hússins, m.ö.o. að nýtt hús með sama þakformi og -halla og í sömu meginsterðum verði byggt á grunni hins eldra. Útlit þess skal hanna með þeim hætti að nýbyggingin styrki sögulega bæjarmynd Hafnarfjarðar.“ Í bréfinu er ekki vísað til lagaheimildar til stuðnings svari stofnunarinnar.

Í bréfi Minjastofnunar Íslands 7. desember 2016 til áfrýjandans Jakobs Más Ásmundssonar sagði að það væri mat stofnunarinnar að tillaga að nýbyggingu að Hellubraut 7 væri ekki að öllu leyti í samræmi við tilmæli í fyrrgreindri umsögn stofnunarinnar 7. september 2015. Sú ákvörðun stofnunarinnar að heimila niðurrif hins friðaða húss, að teknu tilliti til mats á slæmu ástandi þess, hefði byggst á þeirri forsendu að eigendur hygðust reisa hús með sama þakformi og sömu eða mjög svipuðum innbyrðis hlutföllum milli hæðar, lengdar og breiddar. Eins og fram kæmi í umsögn stofnunarinnar ætti útlit hússins að styrkja sögulega bæjarmynd Hafnarfjarðar. Að mati Minjastofnunar Íslands tæki sú tillaga að útliti nýbyggingar, sem sýnd væri sem skýringarmynd með skipulaginu, ekki nægilegt tillit til þessa atriðis, enda þótt hönnunin sem slík væri vönduð og húsið myndi sóma sér vel sem nýbygging á óbyggðri lóð.

2

Áfrýjendur reisa málatilbúnað sinn hvað varðar heimild Minjastofnunar Íslands til að binda niðurrif hússins að Hellubraut 7 skilyrðum meðal annars á því að óheimilt hafi verið að samþykkja umrædda deiliskipulagsbreytingu, þar sem hún brjóti gegn þeim bindandi skilyrðum sem Minjastofnun Íslands setti fyrir að heimila niðurrif hússins. Ákvörðun stofnunarinnar hafi verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar. Það sé vægara úrræði gagnvart fasteignareiganda að veita leyfi fyrir niðurrifi friðaðs húss með skilyrðum en að neita eigandanum um slíkt, en það hefði stofnunin að öðrum kosti gert. Þá hafi skilyrðin verið málefnaleg, sbr. 1. gr. laga nr. 80/2012 og aðalskipulag Hafnarfjarðar. Löggjafanum sé heimilt að leggja hömlur á eignarrétt fasteignareigenda, sem þeim sé gert að þola bótalaust, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Leggi löggjafinn miklar hömlur á eignarrétt fasteignareigenda sem eigi friðuð hús á grundvelli aldurs, sbr. afdráttarlaust orðalag 2. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012. Í 30. gr. laganna sé fjallað um mannvirki sem njóti einhvers konar verndar, en falli ekki undir íþyngjandi verndun 29. gr. þeirra. Ástæðan fyrir því að löggjafinn hafi þurft að setja slíka lagaheimild þar, en ekki í 30. gr., sé sú að um mun vægari verndun mannvirkis sé að ræða í 30. gr.

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður byggir meðal annars á því að 29. gr. laga nr. 80/2012 gildi um friðuð hús, eins og fram komi í fyrirsögn greinarinnar, en ákvæði 30. gr. sömu laga um verndun annarra húsa og mannvirkja, sbr. fyrirsögn þeirrar greinar. Meðalhófsregla 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 lúti að vernd einstaklinga og félaga gagnvart ríki og sveitarfélögum,

en ekki rétti til að ráðskast með eignir einstaklinga og félaga á grundvelli ólögfesta sjónarmiða. Hefði leyfi til niðurrifs, sem bundið hefði verið skilyrðum, ekki falið í sér vægara úrræði gagnvart eiganda hússins, heldur hefði verið um mjög íþyngjandi ákvörðun að ræða. Hafi Minjastofnun Íslands farið út fyrir valdheimildir sínar, enda geri lög ekki ráð fyrir að stofnunin geti tekið að sér það hlutverk sem felist í þeirri lögbundnu skyldu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar að annast skipulagsvald innan marka sveitarfélagsins.

Á því er meðal annars byggt af hálfu stefnda Gunnars að þótt stjórnvaldi sé heimilt að taka íþyngjandi ákvörðun, í þessu tilviki að leyfa eða hafna niðurrifi húss, geti það ómögulega leitt af sér að önnur „vægari“ ákvörðun sé þá stjórnvaldinu heimil án nokkurrar lagastoðar. Slíkt sé andstætt lögmætisreglu stjórnsýslulaga. Þá verði að hafa í huga að umrædd húseign hafi verið ónýt og því ekki önnur úrræði tiltæk en að rífa hana. Geti stefndi ekki fallist á að það sé „vægari“ ákvörðun að gera honum að byggja nýtt hús, tiltekinnar gerðar, án tillits til kostnaðar sem af því hlytist, notagildis þess og verðgildis eftir byggingu. Myndi slík ráðstöfun leiða til verulegrar takmörkunar á stjórnarskrárvörðum eignarrétti stefnda Gunnars. Markmið laga nr. 80/2012 sé verndun og varðveisla húsa og mannvirkja, en ekki endurbygging þeirra. Skýri það að ekki sé fyrir hendi heimild til skilyrðisbindingar í 29. gr. laganna. Að auki fæli málatilbúnaður áfrýjenda í sér óviðunandi inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga.

3

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 104/2001 var tilgangur þeirra að varðveita íslenska byggingararfleifð sem hefði menningarsögulegt gildi. Eftir 2. mgr. 2. gr. laganna skipaði menntamálaráðherra húsafriðunarnefnd til fjögurra ára í senn. Um hlutverk nefndarinnar var mælt fyrir í 3. gr. þeirra. Sagði þar að húsafriðunarnefnd skyldi stuðla að varðveislu byggingararfs þjóðarinnar og meta hvaða hús væri rétt að friða hverju sinni. Samkvæmt 5. gr. ákvað menntamálaráðherra friðun eða brottfall friðunar að fengnum tillögum húsafriðunarnefndar. Í 1. mgr. 6. gr. sagði að öll hús, sem reist hefðu verið fyrir 1850, væru friðuð og í 2. mgr. greinarinnar að eigendum húsa, sem reist væru fyrir 1918, væri skylt að leita álits hjá nefndinni með góðum fyrirvara ef þeir hygðust breyta húsi sínu, flytja það eða rífa. Eftir 2. mgr. 7. gr. skyldi þinglýsa friðun sem kvöð á fasteign, sem í hlut ætti, og auglýsa friðunina í Stjórnartíðindum. Loks sagði í 13. gr. laganna að vildi eigandi friðaðs húss rífa húsið eða flytja það af stað sínum skyldi hann sækja um leyfi til þess til húsafriðunarnefndar. Skyldi nefndin svo fljótt sem við yrði komið, og í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því að umsókn barst, senda menntamálaráðherra umsóknina með tillögum sínum um hvort fella skyldi niður friðun og aflýsa friðunarkvöðinni eða skilgreina að nýju til hvaða þátta friðun hússins næði.

Fyrirgreind lög voru felld úr gildi með lögum nr. 80/2012, sem öðluðust gildi 1. janúar 2013. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna er tilgangur þeirra að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Til menningarminja teljast eftir 2. mgr. ákvæðisins meðal annars hús og önnur mannvirki. Um byggingararf er fjallað í 4. gr. laganna. Segir þar að til byggingararfs samkvæmt lögum teljist hús og önnur mannvirki og einstakir hlutar þeirra sem hafi menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi, þar á meðal stök hús eða hlutar þeirra og húsasamstæður.

Meðal þess sem fram kom í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2012 var að megintilgangur þess væri að auka skilvirkni minjavörslu með því að einfalda stjórnslu, skýra betur hugtök og verklag, auk þess að samræma verklag og afgreiðslu mála. Margt í lögum frá 2001 hefði reynst ágætlega og væri tekið mið af því sem best hefði reynst við framkvæmd þeirra. Með frumvarpinu væri þannig verið að styrkja stjórnslu á sviði menningarminja, skerpa á vinnulagi og stuðla að því að þeir aðilar sem annast framkvæmd laganna, einkum Minjastofnun Íslands, hafi skýrar og styrkar heimildir til að sinna hlutverki sínu. Myndi stofnunin taka við því hlutverki sem Fornleifavernd ríkisins hefði á hendi samkvæmt gildandi lögum og einnig stofnunarhlutverki húsafriðunarnefndar samkvæmt gildandi húsafriðunarlögum. Í kaflanum um verndun húsa og annarra mannvirkja væri hugtakið mannvirki skilgreint á skýrari hátt en áður, aldursmörkum sjálfkrafa friðunar breytt til að auka vernd merkra mannvirkja og gerður væri greinarmunur á sjálfkrafa friðun mannvirkja vegna aldurs og friðlýsingu sem væri sérstök ákvörðun ráðherra.

Í 5. gr. laganna er fjallað um friðun og friðlýsingu. Segir í 1. mgr. að friðun feli í sér sjálfkrafa verndun fornminja, húsa og mannvirkja á grundvelli aldurs þeirra samkvæmt nánari fyrirmælum laganna og í 2. mgr. að friðlýsing fornleifa, húsa og mannvirkja geti falið í sér kvöð sem þinglýst sé á fasteign og hafi þann tilgang að tryggja sem best varðveislugildi menningarminja. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laganna sagði að nauðsynlegt væri að gera skýran greinarmun á merkingu hugtakanna friðun og friðlýsing, en slíkur greinarmunur væri óljós í eldri lögum. Þannig mætti lýsa friðun sem sérstöku ástandi, sem leiddi annars vegar af aldri minja og væri þar með ekki háð sérstakri ákvörðun stjórnvalds, og hins vegar af sérstakri ákvörðun þjóðminjavarðar þegar um væri að ræða kirkjugripi. Með friðlýsingu væri átt við sérstaka ákvörðun ráðherra sem gæti falið í sér kvöð eða takmarkanir á meðferð fasteignar.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna fer menntamálaráðherra með yfirstjórn verndunar og vörslu menningarminja í landinu, en Minjastofnun Íslands, sem er sérstök ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra, annast framkvæmd hennar. Eftir 2. mgr. greinarinnar eru fornminjanefnd

og húsafriðunarnefnd Minjastofnunar Íslands til ráðgjafar. Um hlutverk stofnunarinnar er fjallað í 11. gr. og meðal þeirra er að hafa eftirlit með friðuðum húsum og mannvirkjum og vinna að stefnumörkun og verndun byggingararfs.

Um verndun og varðveislu húsa og mannvirkja er fjallað í VII. kafla laganna. Í 29. gr., sem ber fyrirsögnina „Friðuð mannvirki“, er í 1. mgr. kveðið á um að öll hús og mannvirki, sem eru 100 ára og eldri, séu friðuð. Þá segir í 2. mgr. að óheimilt sé að raska friðuðum húsum og mannvirkjum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands. Loks er mælt svo fyrir í 3. mgr. að Minjastofnun Íslands sé heimilt að afnema friðun sem byggist á aldursákvæðum greinarinnar. Í athugasemdum við 1. mgr. sagði í frumvarpi til laganna að með því að miða við ákveðinn aldur húsa væri tryggt að um leið og hús næði tilteknum aldri nyti það friðunar og giltu þá ákvæði laganna um allar fyrirhugaðar breytingar, flutning eða niðurrif. Þar með skapaðist einnig samfella í húsafriðun. Það eina sem fram kom í athugasemdum við 2. mgr. var að þar væri skilgreint hvað fælist í friðun mannvirkja og væri það nýmæli. Loks sagði í athugasemdum við 3. mgr. að heimild til afnáms aldursfriðunar væri færð frá ráðherra til Minjastofnunar Íslands. Ástæða væri til að breyta þessu, þar sem sjálfkrafa aldursfriðun væri ekki hjá ráðherra, heldur bundin í lögum og krefðist ekki þinglýsingar. Með þessu væri enn frekar lögð áhersla á að aldursfriðun annars vegar og friðlýsing hins vegar væri tvennt ólíkt.

Í 30. gr., sem er með fyrirsögninni „Verndun annarra húsa og mannvirkja“, segir í 1. mgr. að eigendum húsa og mannvirkja, sem ekki njóta friðunar og byggð voru fyrir 1925 eða fyrr, sé skylt að leita álits hjá Minjastofnun Íslands með minnst sex vikna fyrirvara ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa. Skal stofnunin innan fjögurra vikna frá því að erindi berst tilkynna viðkomandi aðilum um álit sitt og er henni heimilt að leggja til skilyrði um slíkar framkvæmdir eða gera tillögu um friðlýsingu umrædds húss eða mannvirkis. Um friðlýst hús og mannvirki er síðan fjallað í 31. til og með 34. gr. laganna. Í athugasemdum við 30. gr. í frumvarpi til laganna sagði að ákvæði hennar byggðist á 2. mgr. 6. gr. gildandi laga um húsafriðun. Þætti rétt að miða við ártalið 1925, þar sem svonefndu timburhúsatímabili lyki um það leyti í íslenskri byggingarsögu, þó svo því hefði lokið áratug fyrr í Reykjavík.

Með brottfalli laga nr. 104/2001 við gildisstöku laga nr. 80/2012 hinn 1. janúar 2013 var felld úr gildi heimild ráðherra samkvæmt fyrrnefndum lögum, að fengnum tillögum húsafriðunarnefndar, til að ákveða friðun mannvirkja, húsa eða húshluta, sem hefðu menningarsögulegt eða listrænt gildi. Þess í stað var svo fyrir mælt í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 að öll hús, sem væru 100 ára og eldri, væru sjálfkrafa friðuð á grundvelli aldurs.

Jafnframt var með lögnum færð frá ráðherra til Minjastofnunar Íslands heimild til afnáms aldursfriðunar, sbr. 3. mgr. 29. gr. laganna. Fyrir liggur í málinu að þeirrar heimildar var ekki neytt í því tilviki sem hér um ræðir.

Óumdeilt er að hús það, sem stóð á lóðinni að Hellubraut 7 og byggt var árið 1907, var friðað samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012. Í 30. gr. laganna er síðan kveðið sérstaklega á um verndun annarra húsa og mannvirkja en þeirra sem sjálfkrafa eru friðuð á grundvelli aldurs. Samkvæmt því er í lögnum gerður skýr greinarmunur á milli annars vegar friðaðra húsa og hins vegar annarra húsa og mannvirkja.

Eins og áður greinir var svo mælt fyrir í 13. gr. laga nr. 104/2001 að vildi eigandi friðaðs húss rífa það eða flytja af stað sínum skyldi hann sækja um leyfi til þess til húsafriðunarnefndar. Skyldi nefndin, svo fljótt sem við yrði komið og í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því umsókn barst, senda menntamálaráðherra umsóknina með tillögum sínum um hvort fella skyldi niður friðun og aflýsa friðunarkvöðinni eða skilgreina að nýju til hvaða þátta friðun hússins næði. Sambærilegu ákvæði er ekki til að dreifa í lögum nr. 80/2012, heldur taka fyrir mæli 2. mgr. 29. gr. laganna einungis til þess að afla verður leyfis Minjastofnunar Íslands til niðurrifs húss. Í ákvæðinu er því ekki berum orðum mælt fyrir um heimild stofnunarinnar til að setja skilyrði fyrir niðurrifi húsa eða mannvirkja.

Kemur þá til skoðunar hvort eigi að síður hafi verið heimilt að binda hina matskenndu ákvörðun Minjastofnunar Íslands skilyrðum þótt skýrri lagaheimild hafi ekki verið til að dreifa. Byggja áfrýjendur meðal annars á því að ákvörðun stofnunarinnar hafi verið í samræmi við meðalhöfsreglu stjórnisýsluréttar, þar sem það sé vægara úrræði gagnvart fasteignareiganda að veita leyfi til niðurrifs friðaðs húss með skilyrðum en að neita eigandanum um slíkt, en það hefði stofnunin að öðrum kosti gert. Benda áfrýjendur í því sambandi á að geti stjórnvald hafnað beiðni um niðurrif hljóti það að geta gert það sem minna er, orðið við ósk málsaðila og tekið ákvörðun, en bundið hana skilyrðum. Við úrlausn þess hvort svo hagi til í máli þessu er til þess að líta að framangreind skilyrði Minjastofnunar Íslands fela í sér takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, um að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög leyfa, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga. Þá kunna skilyrðin að leiða til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum eignarráðum fasteignareiganda, sbr. 1. mgr. 72. gr. hennar, en vafa um það verður að skýra honum í hag. Þegar svo háttar til sem hér hefur verið lýst verður heimild til að binda stjórnvaldsákvörðun fyrrgreindum skilyrðum að styðjast við skýra og ótvíræða lagaheimild í ljósi lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar og lög mætisreglunnar. Sem fyrr greinir hagar svo ekki til í máli þessu og verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms því staðfest að þessu leyti.

Áfrýjendur byggja einnig á því að deiliskipulagsbreytingin 2016 hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eða skipulagsrökum er réttlæti að vikið sé í svo miklum mæli frá heimiluðu nýtingarhlutfalli á lóðunum Hellubraut 5 og 7, sem mælt var fyrir um í deiliskipulaginu frá árinu 2011. Byggja þau meðal annars á því að fram komi í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga að deiliskipulagssvæði þurfi að mynda „heildstæða einingu.“ Með deiliskipulaginu frá 2011 hafi stefnda Gunnari verið neitað um þá uppbyggingu, sem nú hafi verið heimiluð, með tilliti til heildstæðs mats á uppbyggingarmöguleikum á svæðinu. Með því að taka út framangreindar lóðir og heimila svo mikla hækkun nýtingarhlutfalls frá því sem áður var kveðið á um sé farið gegn eðli og markmiði deiliskipulags. Þá sé í almennu skilmálum deiliskipulagsins frá 2011 mælt fyrir um að nýting einbýlishúsa fari ekki yfir 0,45 nema í undantekningartilvikum. Nýtingarhlutfall einbýlishúsalóða við Hellubraut, sem standi við sjóinn, sé frá 0,24 til 0,45 og einbýlishúsa við Hamarsbraut frá 0,42 til 0,46. Loks hafi eigendum nærliggjandi húsa, sem óskað hafi eftir að fá aukið nýtingarhlutfall á lóðum sínum, verið synjað um það með vísan til hinna almennu skilmála.

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður byggir einkum á því að í skipulagsvaldi sveitarstjórna felist meðal annars heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi, sbr. 43. gr. skipulagslaga, og sé sveitarstjórn eðli máls samkvæmt ekki bundin af efni gildandi deiliskipulags við þær breytingar. Sé sveitarstjórnnum því gefið víðtækt vald til ákvarðana um skipulag innan marka sveitarfélags, en gæta skuli að því að breytingin rúmist innan aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Í gildandi aðalskipulagi sé gert ráð fyrir íbúðabyggð á umræddum reit og þá sé eitt markmiða þess að þetta byggð nærri miðbænum og stuðla að endurnýtingu vannýttra lóða. Aukning á nýtingarhlutfalli umræddra lóða sé málefnaleg og í fullu samræmi við skilmála deiliskipulagsins Suðurgata-Hamarsbraut frá árinu 2011 og aðalskipulag. Sé samþykkt nýtingarhlutfall í samræmi við það sem þekktist í nærliggjandi byggð og því til stuðnings eru nefnd fjögur dæmi, eitt á Hamarsbraut og þrjú við Suðurgötu. Einnig er á því byggt að skilja verði 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga á þann veg að ákvæðið taki til þess þegar unnið er skipulag fyrir svæði sem ekki hefur verið skipulagt.

Af hálfu stefnda Gunnars er meðal annars á því byggt að nýting umræddra lóða sé hvorki óhófleg í sjálfu sér né í samburði við nýtingarhlutföll lóða í nánasta umhverfi. Jafnframt sé ekkert því til fyrirstöðu að stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður geri breytingar á deiliskipulagi til að heimila aukningu á nýtingarhlutfalli lóða í samræmi við skipulagslög.

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga skal gera deiliskipulag fyrir einstök svæði eða reiti, þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, og skal jafnan miðað við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu. Fram kom í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna að ætlunin með ákvæðinu væri að koma í veg fyrir að skipulagðar væru einstakar lóðir þó að slíkt gæti stundum átt við. Af orðalagi ákvæðisins og fyrrgreindum athugasemdum verður ráðið að þótt aðalregla þess miði við að deiliskipulag taki til svæða sem mynda heildstæða einingu kemur það ekki í veg fyrir að frá því sé vikið eftir aðstæðum hverju sinni, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 7. febrúar 2012 í máli nr. 439/2012. Verður að skilja ákvæðið á þann veg að það eigi við um svæði, sem ekki hefur verið deiliskipulagt, en breyting á slíku skipulagi geti tekið til einstakra lóða. Að þessu gættu, en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður staðfest sú niðurstaða að heimilt hafi verið að gera framangreinda breytingu á deiliskipulagi lóðanna að Hellubraut 5 og 7.

Í forsendum héraðsdóms er lýst margskonar gerð og útliti húsa fyrir ofan Hamarinn í Hafnarfirði, meðal annars við Hellubraut, og í framhaldi af því komist að þeirri niðurstöðu að hvorki sé unnt að segja að fyrir hendi sé heilleg hverfismynd né götumynd í þessum hluta Hafnarfjarðar. Af þessum sökum sé ógjörningur að byggja hús við Hellubraut 5 og 7 sem fylgi nákvæmlega útliti þeirra bygginga sem fyrir eru. Var þetta staðreynt við vettvangsgöngu. Er fallist á þessa niðurstöðu héraðsdóms, sem staðfest var í Landsrétti, og jafnframt að umrædd deiliskipulagsbreyting hafi ekki verið í andstöðu við gildandi aðalskipulag, sbr. 3. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Loks er með vísan til forsendna héraðsdóms, sem staðfestar voru í Landsrétti, fallist á að áfrýjendur hafi ekki sýnt fram á að með ákvörðun stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar um nýtingarhlutfall framangreindra lóða hafi verið brotið gegn 11. gr. stjórnarsýslulaga.

V

Aðilar deila um hvort stefnda Hafnarfjarðarkaupstað hafi verið heimilt að falla frá kynningu umræddrar deiliskipulagsbreytingar eftir ákvæðum 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga. Þar segir að áður en tillaga að deiliskipulagi er tekin til afgreiðslu í sveitarstjórn skuli tillagan, forsendur hennar og umhverfismat kynnt íbúum sveitarfélagsins og öðrum hagsmunaaðilum á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt, en sveitarstjórn sé heimilt að falla frá slíkri kynningu ef allar meginforsendur liggja fyrir í aðalskipulagi. Eins og áður greinir hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að deiliskipulagsbreyting sú, sem mál þetta snýst um, hafi ekki verið í andstöðu við gildandi aðalskipulag, en í því felst að allar meginforsendur deiliskipulagsbreytingarinnar hafi legið fyrir í aðalskipulaginu. Af þeim sökum var stefnda

Hafnarfjarðarkaupstað heimilt að falla frá þeirri kynningu sem mælt er fyrir um í fyrrgreindu ákvæði skipulagslaga.

Samkvæmt framansögðu og að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur.

Eftir úrslitum málsins verður áfrýjendum gert að greiða stefndu málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjendur, Jakob Már Ásmundsson, Guðbjörg Hrönn Óskarsdóttir, Sigrún Arnardóttir og Sölvi Sveinbjörnsson, greiði óskipt stefndu, Hafnarfjarðarkaupstað og Gunnari Hjaltalín, hvorum um sig, 1.000.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Rétt endurrit staðfesti
22.01.2020
Gjald: 3.300 kr.



