



Árið 2023, miðvikudaginn 22. febrúar kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 105/2022, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 17. ágúst 2022, um að samþykkja óverulega breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í landi Hests vegna lóðar nr. 8.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 1. september 2022, er barst nefndinni 13. s.m., kærir Biskupsgarður ehf. eigandi Kiðjabergs lands 1, lnr. 201276, og Robert Kaatee, eigandi u.þ.b. 3% eignarhluta í jörðinni Hesti, lnr. 168251, þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 17. ágúst 2022, að samþykkja óverulega breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í landi Hests vegna lóðar nr. 8. Skilja verður málskot kæranda svo að krafist sé ógildingar ákvörðunarinnar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá umhverfis- og tæknisviði Uppsveita bs. 12. október 2022.

**Málavexir:** Jörðin Hestur, lnr. 168251, er að meirihluta til í eigu samnefnds einkahlutfélags en lítill hluti er í eigu annars kæranda. Á fundi skipulagsnefndar umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs. 9. júní 2021 var lögð fram umsókn einkahlutafélagsins um breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í landi jarðarinnar sem fólst í breytingu á lóðarmörkum og á byggingarreit. Umhverfis- og tæknisvið Uppsveita er byggðasamlag nokkurra sveitarfélaga, þ.m.t. Grímsnes- og Grafningshrepps, sem hefur það hlutverk að annast lögbundin verkefni byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa. Á fundi nefndarinnar var mælt til þess við sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps að hún samþykkti umsóknina og að málið fengi málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 um óverulega breytingu á deiliskipulagi og yrði grenndarkynnt. Á fundi sveitarstjórnarinnar 16. júní 2021 var samþykkt að grenndarkynna umsóknina.

Greind tillaga að breytingu á deiliskipulagi var grenndarkynnt 22. júní 2021 með athugasemdafresti til 22. júlí s.á., sem framlengdur var til 29. s.m. Athugasemdir við tillöguna bárust á kynningartímanum, þ. á m. frá eiganda Kiðjabergs lands 1, öðrum kæranda í máli þessu, sem mótmælti breytingunni. Á fundi sveitarstjórnar 1. september 2021 var málið tekið fyrir að nýju og samþykkt að fresta afgreiðslu þess vegna framkominna athugasemda og var skipulagsfulltrúa falið að annast samskipti við umsækjanda um framgang og lausn málsins.

Á fundi skipulagsnefndar 13. júlí 2022 var á ný lögð fram tillaga um breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í landi jarðarinnar Hesti vegna lóðar nr. 8 og kom fram að hún væri lögð fram eftir grenndarkynningu. Athugasemdir hefðu borist við tillöguna sem lagðar væru fram við

afgreiðslu málsins ásamt uppfærðum gögnum. Mæltist nefndin til þess við sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps að deiliskipulagsbreytingin yrði „samþykkt eftir auglýsingu“. Við afgreiðslu málsins hefði verið lagt fram þinglýst afsal og uppdráttur frá árinu 1979 sem tæki til aðliggjandi lóðar. Þá væri lagt fram vinnuskjal skipulagsfulltrúa þar sem lögð hefðu verið saman gögn frá 1979 og framlögð deiliskipulagsbreyting. Taldi nefndin ekki ástæðu til að bregðast við athugasemdum varðandi fjarlægð frá lóðarmörkum til vestur og var bókað að skilgreindur byggingarreitur væri innan takmörkunar gr. 5.3.2.12. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 auk þess sem um 40 m svæði innan jarðarinnar Hests væri á milli umræddrar lóðar og næstu lóðar í landi Kiðjabergs.

Á fundi sveitarstjórnar 17. ágúst 2022 var bókað um framlagningu fundargerðar skipulagsnefndar frá 13. júlí s.á. Fram kemur í fundargerð sveitarstjórnar að lögð hafi verið fram tillaga um breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í landi jarðarinnar Hests eftir grenndarkynningu sem fælist í breytingu á lóðarmörkum og nýrri legu byggingarreits á lóð nr. 8. Athugasemdir hefðu borist við grenndarkynninguna sem lagðar hefðu verið fram við afgreiðslu málsins ásamt uppfærðum gögnum. Var deiliskipulagið samþykkt á fundinum með tillögu um að þeim sem athugasemdir gerðu við grenndarkynningu málsins yrðu send uppfærð gögn til skoðunar og þeim kynnt niðurstaða skipulagsnefndar og sveitarstjórnar. Með bréfi, dags. 29. ágúst s.á., var þeim sem gert höfðu athugasemdir við grenndarkynninguna tilkynnt um niðurstöðu sveitarstjórnar. Auglýsing um deiliskipulagsbreytinguna var birt í B-deild Stjórnartíðinda 12. september s.á.

**Málsrök kæranda:** Kærendur álíta að í hinu kærða deiliskipulagi sé búið að hagræða lóðarmerkjum austan megin við lóð 8 á kostnað lóðarmarkna vestan megin með því að fara inn á „einskismannsland“ við mörk fasteignar þeirra, Kiðjaberg land 1. Ný lóðamerki lóðar nr. 8 vestan megin samræmist ekki „línu lóðamerkja“ norðan megin. Enn og aftur sé verið að hagræða með því að fara inn á einskismannsland við landamæri Kiðjabergs lands 1.

**Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps:** Af hálfu sveitarfélagsins er vísað til þess að ekki séu fyrir hendi annmarkar á málsmeðferð þess sem leitt geti til ógildingar á ákvörðunni. Öll málsmeðferð hafi verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar sem um hafi verið að ræða óverulega breytingu á gildandi deiliskipulagi hafi 2. mgr. 43. gr. laga nr. 123/2010 átt við og því nægilegt að grenndarkynna breytinguna í samræmi við ákvæði 44. gr. laganna. Slíkt hafi verið gert og hafi sveitarfélagið tekið tillit til þeirra athugasemda sem bárust.

Því sé mótmælt að lóðarmörkum austan megin við lóð nr. 8 hafi verið hagrætt á kostnað landamæra vestan megin með því að fara inn á „einskismannsland“ við landamæri Kiðjabergs. Með hinu kærða deiliskipulagi séu engar frekari breytingar gerðar á mörkum lóðarinnar að óskiptu landi Hest frá núverandi legu lóðarinnar samkvæmt eldra deiliskipulagi frá 1997. Í eldra deiliskipulagi hefði verið gert ráð fyrir lóð nr. 8, en þá hafi lóðarmörkin verið teiknuð niður að Hvítá, en með hinu nýja skipulagi hafi lóðin verið afmörkuð betur auk þess sem gert sé ráð fyrir stærri byggingarreit. Þá hafi lóð nr. 8 ekki verið stofnuð formlega og vandséð að hægt sé að hagræða lóðarmörkum óstofnaðrar lóðar. Gera megi ráð fyrir því að lóðin verði stofnuð úr upprunalandi jarðarinnar Hests, sem téð óskipt land á milli Hests og Kiðjabergs taki einnig til. Þá verði eignarheimildum að jafnaði ekki breytt með deiliskipulagi og sé stofnun lóðarinnar í samræmi við deiliskipulag í öllum tilfellum háð samþykki landeigenda upprunajarðar Hests.

**Málsrök leyfishafa:** Af hálfu Hests ehf. er fjallað um gildi heimilda vísað sé til í kæru og að hvaða marki hafi verið litið til þeirra við undirbúning deiliskipulagsins.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærendur vísa til þess að þeir séu að hluta eigendur jarðarinnar Hests og þar með umræddrar lóðar nr. 8. Þeir mótmæli breyttri línu vestan megin þar sem farið sé inn á „einskismannsland“ sem skilji að jarðirnar Hest og Kiðjaberg land 1. Ný lóðarmerki lóðar nr. 8 vestan megin samræmist ekki línu lóðamerkja norðan við lóðir nr. 2, 4 og 6 í gildandi skipulagi.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 17. ágúst 2022 að samþykkja óverulega breytingu á deiliskipulagi Hests sem fól í sér breytingu á lóðamörkum og breytta legu og stærð byggingarreits á spildu í frístundabyggð jarðarinnar, en auglýsing um samþykktina var birt í B-deild Stjórnartíðinda 12. september s.á.

Sveitarstjórn fer með skipulagsvald innan marka sveitarfélags. Í því felst tæki sveitarstjórnar til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. tilvitnaðra laga og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Þó ber við töku skipulagsákvæðana m.a. að hafa í huga það markmið c-liðar 1. mgr. 1. gr. laganna að tryggt sé að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Skal deiliskipulag byggja á stefnu aðalskipulags og rúmast innan heimilda þess, sbr. 3. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Við töku skipulagsákvæðana er sveitarstjórn bundin af meginreglum stjórnarsýsluréttar, þ. á m. lögmatísreglunni sem felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmatum markmiðum og sem endranær er hún bundin af ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Að gættum framangreindum reglum hafa sveitarstjórnir mat um það hvernig deiliskipulagi og breytingum á því skuli háttað.

Nýtt Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 var birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2022. Er umrætt svæði í skilgreindri frístundabyggð og er það óbreytt frá Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2008–2020 sem var í gildi við málsmeðferð hinnar umdeildu deiliskipulagsbreytingar. Í greinargerð þágildandi aðalskipulags kemur m.a. fram að nýtingarhlutfall á sumarhúsalóðum skuli ekki fara yfir 0,03 og að miða skuli við að fjarlægð húss frá vatnsbakka sé að jafnaði 50 m hið minnsta. Um frístundabyggðina á Hesti kemur og fram að vestast á svæðinu, næst Hvítá þurfi að huga vandlega að staðsetningu sumarhúsa vegna flóðahættu.

Deiliskipulag frístundabyggðar í landi Hests er frá árinu 1997 og var þar gert ráð fyrir 135 lóðum á svæðinu, þ. á m. lóð nr. 8, suðvestast í byggðinni. Á mörkum jarðanna Kiðjabergs og Hests, frá Hvítá og að Hestsvatni, voru mörk frístundabyggðarinnar til vesturs sýnd með beinni línu sem náði þó ekki að vatninu. Níu lóðir í byggðinni áttu greind mörk til vesturs og var lóð nr. 8 neðst á svæðinu með mörk til suðurs að Hvítá. Var það eina lóðin sem átti mörk að ánni. Austurmörk lóðarinnar sneru að ódeiliskipulögðu svæði. Deiliskipulaginu fylgdi eignaskiptasamningur frá árinu 1987 og má af honum ráða að lóð nr. 8 ásamt öðru óskiptu landi hafi tilheyrt óskiptri sameign þáverandi eigenda jarðarinnar Hests.

Á uppdrátt hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar er ritað að „[á]rið 2021 var gerð deiliskipulagsbreyting á lóðinni þar sem lóðamörkum var breytt og byggingarreitur stækkaður.“ Fyrir liggur að þrátt fyrir þessa tilvísun hafa ekki verið gerðar aðrar breytingar á deiliskipulagi sem varða lóð nr. 8 en sú sem kærð er í máli þessu. Á uppdættinum eru ný mörk lóðarinnar

sýnd og má ráða að lóðinni er ekki lengur ætlað að liggja að Hvítá. Þrátt fyrir að uppdrátturinn gefi takmarkaða sýn á svæðið í heild má sjá að í vesturátt, þ.e. í átt að Kiðjabergi, eru mörk frístundasvæðisins sýnd sem bein lína, innan marka Hests. Ekki verður ráðið af uppdrættinum að vesturmörkum lóðarinnar hafi verið breytt líkt og kærundur hafa haldið fram. Á milli frístundabyggðarinnar og næstu lóðar, þ.e. Kiðjabergs lands 1, er ódeiliskipulagt svæði í landi Hests. Af hálfu sveitarfélagsins hefur verið upplýst að með þessu séu um 40 m á milli umdeildrar lóðar og fyrnefndrar næstu lóðar. Þá hefur byggingarreitur lóðar nr. 8 verið stækkaður, til suðurs og vesturs. Er reiturinn í kjölfarið 15 m frá vesturmörkum lóðarinnar í stað 25 m áður og því nær lóð annars kæranda sem því nemur.

Í 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga er tekið fram að landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á gildandi deiliskipulagi á sinn kostnað. Ákvæði þetta eða önnur ákvæði skipulagslaga og laga nr. 160/2010 um mannvirki gefa ekki tilefni til þeirrar ályktunar að skipulagsvaldi sveitarstjórna séu takmörk sett vegna eignarhalds á landi. Hins vegar ber stjórnvöldum skv. 4. mgr. 12. gr. skipulagslaga eftir föngum að leita eftir sjónarmiðum og tillögum þeirra er hagsmuna eiga að gæta varðandi mörkun stefnu við gerð skipulagsáætlana. Á ákvæði þetta ekki síst við um þá sem ætla má að eigi land það sem skipulag tekur til. Ekki liggur fyrir að slíkt samráð hafi verið haft við annan af tveimur eigendum jarðarinnar Hests, annan kæranda í máli þessu, við undirbúning að umræddri breytingu á deiliskipulagi og verður að telja það til annmarka á málsmeðferð skipulagsins, eins og á stóð.

Eins og hér stendur sérstaklega á þykir þó þessi annmarki ekki eiga að ráða úrslitum um gildi umdeildrar skipulagsákvörðunar. Til þess er að líta að um óverulega breytingu er að ræða á skipulagi jafnframt því að kærandi á tiltölulega litla eignarhlutdeild í því landi sem um ræðir. Þá eru framkvæmdir á grundvelli deiliskipulags síðar meir, þ.e. möguleg stofnun umþrættrar lóðar eða mannvirkjagerð á henni, eftir atvikum háðar samþykki meðeigenda samkvæmt ákvæðum þeirra laga sem við eiga hverju sinni.

Í 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga kemur fram að telji sveitarstjórn að gera þurfi breytingar á samþykktu deiliskipulagi sem séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 1. mgr. skuli fara fram grenndarkynning. Við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg skuli taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víki frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Af hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu má ráða að hún feli það í sér að lóðin er minnkuð frá fyrri áformum og byggingarreitur lóðarinnar rýmkaður talsvert. Skilmálar eldra deiliskipulags um landnotkun, nýtingarhlutfall, útlit og form bygginga haldast óbreyttir. Þá er breytingin í samræmi við gildandi aðalskipulag. Að því virtu verður hin umdeilda breyting talin það óveruleg að heimilt hafi verið að grenndarkynna hana skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga.

Líkt og fram kom í málavöxtum var tillaga að hinni umdeildu deiliskipulagsbreytingu grenndarkynnt, m.a. fyrir öðrum kæranda í máli þessu. Afgreiðslu málsins var frestað vegna framkominna athugasemda og ekki lagt fyrir á ný fyrr en að lokinni nánari athugun skipulagsfulltrúa. Á fundi skipulagsnefndar umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs. 13. júlí 2022 var tekin afstaða til framkominna athugasemda. Gerði sveitarstjórn þær að sínum og sendi með tilkynningu um niðurstöðu hennar á fundi 17. ágúst s.á. Deiliskipulagið var birt í B-deild

Stjórnartíðinda 12. september 2022, eða innan árs frá samþykkt tillögunnar í samræmi við gr. 5.8.2. og 5.9.5. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013.

Deiliskipulag getur hvorki myndað né fellt niður bein eða óbein eignarréttindi, svo sem lóðarréttindi, sem byggjast á heimildarskjölum hverju sinni. Þinglýstar heimildir um lóðarréttindi, hvort sem um eignarland eða leigulóð er að ræða, eru stofnskjöl slíkra réttinda. Breyting á mörkum lóðar nr. 8 samkvæmt deiliskipulagi getur því ekki skapað öðrum eignarréttindi umfram þinglýstar heimildir.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og með hliðsjón af því að um er að ræða stjórnvaldsákvörðun sem veitir skipulagsyfirvöldum ákveðið svigrúm í skjóli lögbundinna skipulagsheimilda til að móta byggð einstakra svæða verður ekki talið að slíkir annmarkar hafi verið á hinni kærðu ákvörðun að varði ógildingu hennar. Verður kröfu kærenda þar um því hafnað.

### Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kærenda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 17. ágúst 2022 um að samþykkja óverulega breytingu á deiliskipulagi vegna lóðar nr. 8 í frístundabyggð jarðarinnar Hests.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)