



Árið 2023, mánudaginn 9. janúar, tók Arnór Snæbjörnsson, formaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 130/2011, fyrir:

Mál nr. 150/2022, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 5. október 2022 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðarinnar Kerhrauns C88.

Í málinu er nú kveðinn upp til bráðabirgða svofelldur

úrskurður

um kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda og frestun réttaráhrifa:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 27. desember 2022, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi lóðarinnar Kerhrauns C89 í Grímsnes- og Grafningshreppi, þá ákvörðun sveitarstjórnar frá 5. október 2022 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðarinnar Kerhrauns C88. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess er jafnframt krafist að framkvæmdir samkvæmt útgefnu byggingarleyfi verði stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Til vara er þess krafist að úrskurðarnefndin fresti réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Verður nú tekin afstaða til kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda og frestun réttaráhrifa.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 5. janúar 2023.

Málavextir: Með umsókn dags. 28. júní 2020 var sótt um breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í Kerhrauni vegna lóðarinnar Kerhrauns C88. Umsóknin fól í sér að bílastæði yrðu flutt af norður lóðarmörkum að austurmörkum lóðarinnar. Auk þess átti byggingarreitur að stækka þannig að hann yrði samsíða austurmörkum lóðarinnar í 10 m fjarlægð frá þeim. Fyrir hafði byggingarreitur verið 10 m frá lóðarmörkum nyrst en 19,6 m syðst. Skipulagsnefnd Umhverfis- og tæknisviðs uppsveita bs. lagði til að umsóknin yrði grenndarkynnt og sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps samþykkti þá tillögu á fundi sínum 17. ágúst 2022 og fór grenndarkynning fram frá 23. ágúst til 22. september 2022. Kærandi sendi inn athugasemdir á kynningartíma og voru þær teknar fyrir á fundi skipulagsnefndar 27. september 2022. Á fundinum var lagt til að tekið yrði tillit til athugasemda kæranda hvað varðaði breytta aðkomu að lóðinni en að sá hluti breytingartillögunnar er varðaði staðsetningu byggingarreits yrði samþykktur. Sveitarstjórn samþykkti tillögu skipulagsnefndar á fundi sínum 5. október s.á. og birtist auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember s.á.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að lóðarhafi Kerhrauns C88 sé búinn að grafa grunn og sé líklega að slá upp fyrir sökklum. Veruleg hætta sé á að hann haldi ó- eða illafturkræfum steypuframkvæmdum áfram á meðan málið sé til úrlausnar hjá nefndinni. Því sé nauðsynlegt að stöðva frekari framkvæmdir þar til niðurstaða liggja fyrir. Krafa um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar styðjist við sömu sjónarmið.

Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps: Af hálfu skipulagsyfirvalda er farið fram á að málinu verði vísað frá úrskurðarnefndinni. Auglýsing um gildistöku skipulagsbreytingarinnar hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember 2022. Kærufrestur ákvarðana sem sæti opinberri birtingu teljist frá birtingu ákvörðunar, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og sé kærufrestur einn mánuður. Kæra í máli þessu hafi ekki borist fyrr en 28. desember 2022. Hafi kærufrestur þá verið liðinn.

Verði málinu ekki vísað frá nefndinni sé farið fram á að kröfum kæranda um stöðvun framkvæmda og frestun réttaráhrifa verði hafnað þar sem öll málsmeðferð sveitarfélagsins hafi verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Niðurstaða: Fyrst verður tekin afstaða til frávísunarkröfu Grímsnes- og Grafningshrepps. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kærufrestur einn mánuður. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar. Fjallað er um útreikning frests í 8. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í 1. mgr. lagagreinarinnar kemur fram að þar sem kveðið er á um frest í lögum telst sá dagur, sem fresturinn er talinn frá, ekki með í frestinum. Í 2. mgr. sömu greinar segir að ef lokadagur frests er almennur frídagur lengist fresturinn til næsta opnunardags þar á eftir.

Hin kærða skipulagsbreyting birtist í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember 2022. Byrjaði kærufrestur því að líða 24. s.m. í samræmi við 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 37/1993, og lauk kærufresti því 24. desember s.á. Þar sem 24. desember 2022 var almennur frídagur, þ.e. laugardagur, lengdist fresturinn til næsta opnunardags þar á eftir. Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 88/1971 um 40 stunda vinnuviku kemur fram að helgidagar þjóðkirkjunnar séu frídagar en þeir eru taldir upp í 2. gr. laga nr. 32/1997 um frið vegna helgihalds og er annar dagur jóla, þ.e. 26. desember, þar á meðal. Var næsti opnunardagur skrifstofu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 27. desember í samræmi við framangreind lagaákvæði. Í ljósi þess að kæra er dagsett og móttekin þann dag á skrifstofu úrskurðarnefndarinnar verður málinu ekki vísað frá af þessum sökum.

Næst verða teknar fyrir kröfur kæranda um stöðvun framkvæmda og frestun réttaráhrifa. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 er tekið fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar en jafnframt er kæranda þar heimilað að krefjast stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Með sama hætti er kveðið á um það í 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar en þó sé heimilt að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar til bráðabirgða meðan málið er til meðferðar hjá kærustjórnvaldi þar sem ástæður mæli með því. Tilvitnuð lagaákvæði bera með sér að meginreglan er sú að kæra til æðra stjórnvalds frestar ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og eru heimildarákvæði fyrir stöðvun framkvæmda eða frestunar réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar undantekning frá nefndri meginreglu sem skýra ber þröngt. Verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um stöðvun framkvæmda eða frestunar réttaráhrifa.

Tekið er fram í athugasemdum um 5. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 130/2011 að ákvæði greinarinnar byggist á almennum reglum stjórnsýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnsýslulaga. Í athugasemdum með þeirri grein í frumvarpi til stjórnsýslulaga er tiltekið að heimild til frestunar réttaráhrifa þyki nauðsynleg þar sem kærueimild geti ella orðið þýðingarlaus. Þar kemur einnig fram að almennt mæli það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef fleiri en einn aðili sé að máli og þeir eigi gagnstæðra hagsmuna að gæta. Það mæli hins vegar með því

að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef aðili máls sé aðeins einn og ákvörðun sé íþyngjandi fyrir hann, valdi honum t.d. tjóni. Þetta sjónarmið vegi sérstaklega þungt í þeim tilvikum þar sem erfitt yrði að ráða bót á tjóninu enda þótt ákvörðunin yrði síðar felld úr gildi af æðra stjórnvaldi.

Mál þetta snýst um gildi deiliskipulagsákvörðunar. Gildistaka deiliskipulags felur ekki í sér heimildir til að hefja framkvæmdir heldur þarf til að koma sérstök stjórnvaldsákvörðun sem kæránleg er til úrskurðarnefndarinnar, s.s. veiting byggingar- eða framkvæmdaleyfis, sbr. 11. og 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki og 13., 14. og 15. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í kærumáli vegna greindra leyfisveitinga er eftir atvikum unnt að gera kröfu um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða skv. 5. gr. laga nr. 130/2010. Að jafnaði er því ekki tilefni til að beita heimild til stöðvunar framkvæmda eða frestunar réttaráhrifa í kærumálum er varða gildi deiliskipulagsákvæðana.

Þegar litið er til fyrrgreindra lagaákvæða og eðlis deiliskipulagsákvæðana verður ekki séð að knýjandi nauðsyn sé til að fallast á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa vegna hinnar kærðu deiliskipulagsbreytinga. Séu framkvæmdir hafnar án framangreindra leyfa þykir rétt að benda á að byggingarfulltrúa er heimilt að stöðva byggingarleyfisskylda framkvæmd, sé hún hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni skv. 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010. Að sama skapi ber skipulagsfulltrúa að stöðva framkvæmdaleyfisskylda framkvæmdir sem hafnar eru án leyfis skv. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 123/2010. Eru ákvarðanir skipulags- og byggingarfulltrúa um að hafna beitingu þvingunarúrræða eftir atvikum kæránlegar til úrskurðarnefndarinnar, sem og ákvarðanir byggingarfulltrúa um að samþykkja byggingaráform.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda og um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu deiliskipulagsákvörðunar.

Arnór Snæbjörnsson (sign)