



Árið 2023, föstudaginn 28. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

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

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

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. Gerði kærandi jafnframt kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni og að framkvæmdir yrðu stöðvaðar. Þeim kröfum var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 9. janúar 2023.

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

Málavextir: Með umsókn, dags. 28. júní 2022, var sótt um breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar í Kerhrauni vegna lóðarinnar Kerhrauns C88. Umsóknin fól í sér að bílastæði yrðu flutt frá norðurmörkum 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 grenndarkynningin fram frá 23. ágúst til 22. september s.á. Kærandi sendi inn athugasemdir á kynningartíma og voru þær teknar fyrir á fundi skipulagsnefndar 27. september s.á. 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.

Sveitarstjórn samþykkti jafnframt nýtt deiliskipulag Kerhrauns, svæði A, B og C, á fundi sínum 21. september 2022. Birtist auglýsing um gildistöku þess skipulags í B-deild Stjórnartíðinda 12. desember s.á., þar sem fram kom að um væri að ræða endurskoðað deiliskipulag sem tæki til Kerhrauns, svæða A, B og C. Með gildistöku þess féll eldra deiliskipulag úr gildi.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að tilfærsla byggingarreits á lóðinni Kerhrauni C88 skerði hagsmuni hans. Lóðarhafi ætli að byggja sumarhús sitt um 10 m nær lóð kæranda en áður hafi verið heimilt. Á tiltölulega litlum lóðum skipti hver metri máli hvað varði nálægð

húsa og grenndaráhrif og 10 m skipti verulegu máli. Muni breytingin hafa umtalsverð áhrif á nýtingu og rýmistilfinningu kæranda á sinni lóð. Í ljósi upprunalegs deiliskipulags eigi kærandi ekki að þurfa að þola þau áhrif.

Kæranda sé ekki kunnugt um hvort byggingarfulltrúi hafi af vanrækslu útsett hús á lóðinni nr. C88 þar sem grunnur þess hafi verið grafinn fyrir útgáfu byggingarleyfis eða hvort eigandi þeirrar lóðar hafi virt að vettugi fyrirmæli byggingarfulltrúa eða grafið grunninn án vitneskju hans. Nauðsynlegt sé að þetta verði upplýst við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni. Hafi byggingarfulltrúi gert mistök við útsetningu hússins og staðsett það langt fyrir utan upphaflega byggingarreitinn sé ekki við hæfi að samþykkja slík mistök með því að annað stjórnvald sveitarfélagsins samþykki deiliskipulagstillögu sem feli í sér að blessun sé lögð yfir slík mistök. Hið sama eigi við ef lóðarhafinn hafi ekki farið eftir fyrirmælum byggingarfulltrúa um staðsetningu hússins. Í hvorugu tilvikinu eigi hagsmunir kæranda af staðsetningu byggingarreits að víkja fyrir ólögumætum aðgerðum lóðarhafa.

Skipulagsyfirvöld hafi ákveðið að grenndarkynna deiliskipulagstillöguna samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 í stað þess að auglýsa hana samkvæmt 40. gr. laganna. Tillagan hafi víðtækara gildi en eingöngu fyrir sig og lóðarhafa. Hið breytta deiliskipulag, þ.e. stækkun og tilfærsla byggingarreitsins á lóðinni nr. C88, feli í sér fordæmi fyrir aðra lóðarhafa á svæðinu og vafalaust séu margir sem vilji ekki fá byggingarreiti á aðliggjandi lóðum nær húsum sínum en upphaflega deiliskipulagið segði til um. Nauðsynlegt sé því að deiliskipulagstillagan verði kynnt samkvæmt meginreglu 1. mgr. 43. gr., sbr. 40. gr. skipulagslaga.

Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps: Bent er á að ekki séu fyrir hendi annmarkar á ákvörðun sveitarfélagsins eða málsmeðferð þess sem leitt geti til ógildingar á ákvörðuninni. Öll málsmeðferð hafi verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og stjórnslulaga nr. 37/1993. Um hafi verið að ræða óverulega breytingu á gildandi deiliskipulagi og því hafi 2. mgr. 43. gr. laga nr. 123/2010 átt við. Því hafi verið rétt að grenndarkynna breytinguna í samræmi við ákvæði 44. gr. laganna svo sem gert hafi verið. Meint fordæmisgildi ákvörðunar hafi engin áhrif á þessa niðurstöðu.

Við meðferð málsins hafi verið tekið tillit til athugasemda kæranda. Synjað hafi verið um að breyta aðkomu lóðarinnar en fallist á stækkun byggingarreits. Staðsetning byggingarreits sé í samræmi við fyrirmæli gr. 5.3.2.12 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um fjarlægð frá lóðarmörkum. Hafi sveitarstjórn talið að hagsmunir kæranda myndu ekki skerðast hvað varði landnotkun, útsýni, skuggavarp eða innsýn umfram heimildir þágildandi skipulags þrátt fyrir greinda breytingu á byggingarreitnum, auk þess sem sú breyting sé í samræmi við fyrirmæli skipulagsreglugerðar.

Sveitarstjórnir fari með skipulagsvaldið og beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags skv. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Í því felist víðtækt vald sveitarfélaga og tæki sveitarstjórnar til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Við breytingu umrædds deiliskipulags hafi öllum málsmeðferðarreglum verið fylgt, þ. á m. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga, meðalhófsreglu 12. gr. og málshraðareglu 9. gr. sömu laga. Ekki hafi verið sýnt fram á annað, en rétt sé að nefna að ógilding deiliskipulagsbreytingar verði ekki einvörðungu á því byggð að kærandi telji gengið á hagsmuni sína. Væri gengið með afar óvarlegum hætti á eignarrétt lóðarhafaef nýting hans á lóð sinni yrði takmörkuð með svo víðtækum hætti. Telji kærandi sig hafa orðið fyrir tjóni standi honum réttarræði til boða á grundvelli 51. og 51. gr. a. skipulagslaga en hann geti ekki krafist ógildingar á deiliskipulaginu.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi ítrekar fyrri athugasemdir sínar og bendir á að ekki hafi verið tilviljun að byggingarreitur lóðarinnar hafi verið töluvert fjær lóðarmörkum en 10 m. Lóð kæranda komi í spíss þar sem hún liggja að lóð nr. C88. Hús sem standi svo nærri lóð nr. C89, sem hið breytta skipulag heimili, eyðileggi nýtingarmöguleika hans á spíssinum og nærliggjandi svæði lóðarinnar. Kærandi hafi ekki gert ráð fyrir þessari röskun á rétti hans sem lóðarhafa. Skipulagsyfirvöld sveitarfélaga geti ekki beitt skipulagsvaldi sínu að vild án þess að taka tillit til aðstæðna og afstöðu þeirra sem verði fyrir áhrifum af deiliskipulagsbreytingu. Breytingin raski verulega nýtingarmöguleikum þess hluta lóðarinnar sem liggja næst lóð nr. C88, sérstaklega vegna spíss-lögunar lóðarinnar. Verið sé að leggja blessun yfir óleyfisframkvæmd eiganda lóðar nr. C88 sem virðist hafa grafið húsgrunn 10 m nær lóð kæranda en heimilt hafi verið eða grafið húsgrunninn vegna mistaka byggingarfulltrúa sveitarfélagsins. Því sé hafnað að í skipulagsvaldi sveitarfélags felist vald til þess að leiðrétta mistök eða vanrækslu við útgáfu byggingarleyfis og/eða í byggingarframkvæmdum á kostnað nágranna.

Umsækjanda um hina kærðu deiliskipulagsbreytingu var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu en hann hefur ekki tjáð sig um kærsmål þetta.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um breytingu á deiliskipulagi Kerhrauns vegna lóðarinnar nr. C88. Hin umdeilda deiliskipulagsbreyting var samþykkt í sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps 5. október 2022 og tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember s.á. Sveitarstjórn samþykkti einnig nýtt deiliskipulag fyrir svæðið á fundi sínum 21. september s.á. og tók það gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 12. desember s.á. Í auglýsingu hins nýja deiliskipulags kemur fram að eldra skipulag falli úr gildi við gildistöku hins nýja deiliskipulags. Var hin kærða deiliskipulagsbreyting því þegar fallin úr gildi þegar kæra barst úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 27. desember 2022. Hefur kærandi því ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um lögmæti hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, og verður kröfu hans hvað það varðar því vísað frá nefndinni.

Í hinu nýja deiliskipulagi Kerhrauns, svæða A, B og C, er skipulag lóðarinnar Kerhrauns C88 með sama hætti og í hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu. Ekki verður séð að kæranda hafi verið leiðbeint um að sú deiliskipulagsbreyting sem hann kærði hafi verið fallin úr gildi og að nýtt skipulag, sem hvað lóðina Kerhraun C88 varðar, væri efnislega eins og sú breyting sem kærð var. Þykir ekki rétt að kærandi verði af kærurétti vegna þessa. Verður því litið svo á að kært sé deiliskipulag Kerhrauns, svæða A, B og C, hvað varðar lóðina Kerhraun C88.

Í auglýsingu vegna deiliskipulags Kerhrauns, svæða A, B og C, í B-deild Stjórnartíðinda kemur fram að tilgangur skipulagsgerðarinnar sé að uppfæra eldra skipulag í samræmi við núgildandi lög og skilgreina helstu bygginga- og framkvæmdaskilmála innan svæðisins með skýrum hætti. Deiliskipulagið taki til þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið á upprunalegu deiliskipulagi svæðisins.

Í deiliskipulagi Kerhrauns kemur fram í kafla 1.3 að þar sem um sé að ræða uppfærslu á eldra deiliskipulagi hafi ekki verið tekin saman lýsing um skipulagsverkefnið. Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal sveitarstjórn, þegar vinna við deiliskipulagstillögu hefst, taka saman lýsingu á skipulagsverkefni þar sem fram komi áherslur sveitarstjórnar við

deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirliggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum. Samkvæmt 3. mgr. 40. gr. laganna er sveitarstjórn heimilt að falla frá gerð slíkrar lýsingar ef allar meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi. Þá kemur fram í 1. mgr. 43. gr. að ekki sé skylt að taka saman lýsingu skv. 1. mgr. 40. gr. vegna breytinga á deiliskipulagi.

Í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020, sem var í gildi þegar deiliskipulag Kerhrauns, svæða A, B og C, tók gildi er hin umdeilda lóð Kerhraun C88 á skipulögðu frístundasvæði F24a. Í undirkaflanum „Stefnumörkun 2008-2020“ í 2. kafla aðalskipulagsins um svæði fyrir frístundabyggð eru allítarleg ákvæði um stærðir lóða, nýtingarhlutfall þeirra, fjarlægðir húsa frá lóðamörkum o.fl. Eins og máli þessu er háttáð verður því að telja að meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi, sér í lagi í ljósi þess að hið nýja deiliskipulag hafði ekki nýmæli að geyma, heldur var tilgangur þess að uppfæra eldra skipulag með þeim breytingum sem á því höfðu verið gerðar, þ. á m. með umdeildri skipulagsbreytingu sem var felld óbreytt inn í deiliskipulagið.

Í áðurnefndum kafla aðalskipulagsins „Stefnumörkun 2008-2020“ kemur fram að við deiliskipulagningu sumarhúsasvæða skuli taka mið af því að fjarlægð húss frá lóðamörkum skuli vera minnst 10 m eða í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Í 3. másl. gr. 5.3.2.12. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, sem fjallar um frístundabyggð, kemur fram að ekki skuli byggja nær lóðamörkum en 10 m. Er byggingarreitur lóðarinnar Kerhrauns C88 í samræmi við framangreint.

Með vísan til þess sem að framan er rakið liggja ekki fyrir þeir ágallar á deiliskipulagi Kerhrauns, svæða A, B og C, hvað varðar lóðina Kerhraun C88, sem raskað geta gildi þess og verður kröfu um ógildingu deiliskipulagsins því hafnað.

Úrskurðarorð:

Kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 5. október 2022 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna lóðarinnar Kerhrauns C88 er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 21. september 2022 um að samþykkja deiliskipulag Kerhrauns, svæða A, B og C, hvað varðar lóðina Kerhraun C88 er hafnað.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)