



**Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála**

Árið 2020, mánudaginn 30. mars, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 81/2019, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Árborgar um að hafna umsókn um byggingarleyfi á lóðinni Laxabakka 4 án nokkurs rökstuðnings.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 22. ágúst 2019, er barst nefndinni sama dag, er kærð sú ákvörðun sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Árborgar að hafna umsókn um byggingarleyfi á lóðinni Laxabakka 4 án nokkurs rökstuðnings. Skilja verður kærana á þann veg að þar sé átt við ákvörðun sveitarstjórnar Árborgar frá 21. ágúst 2019. Gerir kærandi þá kröfu að skipulags- og byggingarnefnd Árborgar samþykki umsókn hans um byggingarleyfi samkvæmt útgefnum og samþykktum teikningum fyrir Laxabakka 4.

Gögn málsins bárust frá Sveitarfélaginu Árborg 18. september 2019.

Málavextir: Mál þetta á sér nokkra forsögu. Hinn 14. október 2016 keypti kærandi lóð nr. 4 við Laxabakka og fylgdu teikningar að tveggja hæða einbýlishúsi sem samþykktar voru af byggingarfulltrúa 19. júní 2006. Árið 2017 sótti kærandi um leyfi til að byggja tveggja hæða hús samkvæmt nefndum teikningum. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 25. apríl 2017 var samþykkt að grenndarkynna erindið fyrir eigendum og íbúum Laxabakka 1, 2, 3, 5 og 6 og Hellubakka 1, 3 og 5. Var það og gert og bárust fimm athugasemdir þar sem veitingu byggingarleyfis fyrir tveggja hæða húsi var mótmælt. Málið var tekið fyrir á fundi skipulags- og byggingarnefndar 7. júní 2017, þar sem umsókn kæranda var hafnað. Var sú afgreiðsla staðfest á fundi bæjarstjórnar Árborgar 14. s.m. Skipulags- og byggingarfulltrúi tilkynnti kæranda um synjun á erindi hans með bréfi, dags. 8. júní 2017. Synjun þessi var kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og fékk málið númerið 112/2017. Því kærumáli var vísað frá úrskurðarnefndinni 28. nóvember 2018, þar sem byggingarfulltrúi hafði ekki fjallað um erindi kæranda og ekki lá því fyrir lokaákvörðun í málinu í skilningi 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Lagði úrskurðarnefndin fyrir byggingarfulltrúa að taka umsókn kæranda um byggingarleyfi fyrir tveggja hæða einbýlishúsi á lóðinni nr. 4 við Laxabakka til efnislegrar afgreiðslu, án ástæðulauss dráttar.

Í kjölfarið sendi kærandi inn nýja umsókn um endurnýjun byggingarleyfis í byrjun desember 2018. Lögmaður kæranda ítrekaði erindið með bréfi, dags. 8. mars 2019, þar sem farið var fram á útgáfu byggingarleyfis. Við athugun málsins hjá sveitarfélaginu kom í ljós að deiliskipulag Fosslands hefði aldrei birst í B-deild Stjórnartíðinda og því ekki tekið gildi. Á fundi skipulags- og byggingarnefndar 22. maí 2019 var því ákveðið að grenndarkynna erindi kæranda að nýju

fyrir sömu aðilum og áður. Grenndarkynningin var send út 24. s.m. og bærust athugasemdir á kynningartíma frá öllum þeim er grenndarkynnt var fyrir. Lutu athugasemdir þeirra að því að bygging á tveimur hæðum hefði í för með sér mikil grenndaráhrif, hún myndi ekki falla inn í hverfið og að við samþykkt deiliskipulag hefði verið gert ráð fyrir að réttur til að byggja tveggja hæða hús á svæðinu myndi falla niður að þremur árum liðnum. Mætti því eingöngu byggja einnar hæðar hús. Að grenndarkynningu lokinni tók skipulags- og byggingarnefnd erindið fyrir á fundi hinn 26. júní s.á. Á fundinum var bókað að lagt yrði til við bæjarstjórn að tillögunni yrði hafnað. Á fundi bæjarráðs 4. júlí s.á. var tillögunni hafnað í samræmi við tillögu skipulags- og byggingarnefndar. Með bréfi, dags. 22. s.m., var kæranda tilkynnt að skipulags- og byggingarnefnd hefði lagt til við bæjarstjórn að tillögunni yrði hafnað. Kærandi óskaði eftir rökstuðningi með bréfi, dags. 14. ágúst s.á. Fundargerð bæjarráðs frá 4. júlí s.á var staðfest á fundi bæjarstjórnar 21. ágúst 2019 og barst kera í máli þessu 22. s.m., svo sem áður greinir. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 3. desember 2019 var erindi kæranda hafnað og var honum tilkynnt um þá afgreiðslu með bréfi, dags. 5. s.m.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að enginn rökstuðningur hafi fylgt höfnun á erindi hans. Byggingarfulltrúi Árborgar hafi þó tjáð kæranda að ástæða höfnunarinnar hafi verið sú að nágrannar vildu ekki tveggja hæða hús á lóðinni. Kærandi hafi haft réttmætar ástæður til þess að ætla að hann fengi umsókn sína samþykkt í fyrsta skipti sem hún hafi verið lögð fram. Þannig séu til samþykktar teikningar af húsi á lóðinni og samtöl við embætti byggingarfulltrúa hafi ekki gefið annað til kynna en að umsóknin yrði samþykkt.

Deiliskipulag það sem vitnað sé til í svarbréfi sveitarfélagsins til úrskurðarnefndarinnar í fyrra skiptið sem kærandi hafi kært höfnun sveitarfélagsins sé hvorki aðgengilegt á heimasíðu sveitarfélagsins né á vef Skipulagsstofnunar. Kærandi hafi því enga ástæðu haft til að ætla að umsókn hans um byggingarleyfi yrði hafnað.

Tveggja hæða hús megi finna á lóðunum nr. 15 og 16 við Hellubakka og á lóð nr. 1 við Lækjarbakka, en það séu þær tvær götur sem standi beggja vegna götunnar Laxabakka. Með því að hafna umsókn kæranda sé því verið að brjóta gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ekki hafi farið fram grenndarkynning vegna þeirra húsa sem byggð hafi verið í hverfinu undanfarin fjögur ár, þrátt fyrir að sótt hafi verið um breytingar á teikningum í a.m.k. einhverjum tilfellum.

Málsrök Sveitarfélagsins Árborgar: Af hálfu sveitarfélagsins er farið fram á að máli þessu verði vísað frá úrskurðarnefndinni. Ekki hafi verið tekin efnisleg ákvörðun af hálfu byggingarfulltrúa um samþykkt eða höfnun byggingarleyfis á lóðinni Laxabakka 4, líkt og gert sé ráð fyrir í 9. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010. Því liggi ekki fyrir lokaákvörðun í málinu í skilningi 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem borin verði undir úrskurðarnefndina.

Verði málinu ekki vísað frá sé þess krafist að hafnað verði kröfum kæranda um að samþykkt verði umsókn hans um byggingarleyfi. Í kjölfar fyrra kærumáls hafi komið í ljós að farist hefði fyrir að auglýsa deiliskipulag fyrir Fossland á sínum tíma og það því ekki tekið gildi. Hefði sveitarfélagið því talið nauðsynlegt að grenndarkynna að nýju umsókn kæranda um endurnýjun byggingarleyfis. Hafi það einnig verið í samræmi við 4. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem mæli fyrir um að grenndarkynning skuli fara fram að nýju hafi byggingarleyfi á grundvelli grenndarkynningar ekki verið gefið út innan eins árs frá afgreiðslu sveitarstjórnar skv. 2. mgr. Þá hefðu orðið breytingar á eignarhaldi stórs hluta þeirra fasteigna sem fyrri grenndarkynning hefði tekið til. Mikil andstaða hefði komið fram í athugasemdum eigenda fasteigna í nágrenninu. Þau sjónarmið hefðu komið fram að húsið passaði ekki inn í þennan hluta hverfisins

þar sem á öllum aðliggjandi lóðum væru hús á einni hæð, auk þess sem af því yrðu mikil grenndaráhrif. Við ákvörðunartökuna hefðu legið málefnaleg sjónarmið til grundvallar, sem sveitarfélagið hefði talið leiða til þess að ekki væri unnt að veita umrætt byggingarleyfi án deiliskipulagsgerðar. Sveitarfélagið hafi ákveðið að láta uppfæra fyrirbyggjandi deiliskipulag fyrir hverfið og muni það hljóta meðferð samkvæmt skipulagslögum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur af og frá að stjórnvöld komist upp með að fría sig ábyrgð vegna sömu mistaka tvisvar í röð og mótmælir frávísunarkröfu sveitarfélagsins. Kærandi hafi skilað inn byggingarstjóraþryggingu að beiðni byggingarfulltrúa og sá hefði mætt á staðinn til að gera botnúttekt. Aukinheldur hefði byggingarfulltrúi beiðið starfsmenn verkfræðistofu um að setja út fyrir púða á lóðinni og mæla hæðarpunkta. Slíkt hefði hann vart gert ef ekki hefði staðið til að gefa út byggingarleyfi.

Niðurstaða: Í máli þessu er kærð ákvörðun sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Árborgar frá 21. ágúst 2019. Í kjölfar fyrirspurnar frá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tók byggingarfulltrúi sveitarfélagsins málið fyrir á afgreiðslufundi 3. desember s.á., enda er það byggingarfulltrúi sem tekur lokaákvörðun í málinu í skilningi 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eins og nánar er lýst í fyrra máli aðila fyrir úrskurðarnefndinni nr. 112/2017. Ákvörðun byggingarfulltrúa var tekin eftir að kæra barst í máli þessu. Er hún efnislega samhljóða hinni kærðu ákvörðun sveitarstjórnar og virðist tilefnið hafa verið fyrirspurn úrskurðarnefndarinnar um hvort byggingarfulltrúi ætti enn eftir að taka málið fyrir. Í ljósi þess að byggingarfulltrúi hefur nú tekið lokaákvörðun í málinu verður ekki fallist á frávísunarkröfu Sveitarfélagsins Árborgar, enda þykir ekki rétt að kærandi beri hallann af þeim vanköntum við meðferð málsins sem að framan er lýst. Því verður að líta svo á að hin kærða ákvörðun sé í reynd synjun byggingarfulltrúa frá 3. desember 2019 og að krafist sé ógildingar hennar, enda cinskorðast valdheimildir úrskurðarnefndarinnar við endurskoðun á lögmati þeirra ákvarðana er undir hana eru bornar, en það fellur utan þeirra valdheimilda að taka nýja ákvörðun, t.d. um veitingu byggingarleyfis, svo sem kærandi hefur krafist.

Deiliskipulag fyrir Fossland mun hafa verið samþykkt árið 2004 en ekki tekið gildi þar sem það var ekki birt í B-deild Stjórnartíðinda, svo sem áskilið er. Uppbygging svæðisins hefur að miklu leyti farið fram á grundvelli þess skipulags og liggja fyrir samþykktar teikningar, dags. 19. júní 2006, að tveggja hæða húsi á lóð Laxabakka 4. Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu sótti kærandi um endurnýjun byggingarleyfis á grundvelli teikninganna rúmum 10 árum síðar og við meðferð umsóknarinnar kom í ljós að vegna framangreinds er Laxabakki 4 á ódeiliskipulögðu svæði.

Í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er kveðið á um að þegar sótt sé um byggingarleyfi fyrir framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggja ekki fyrir megi veita leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal þá skipulagsnefnd láta fara fram grenndarkynningu. Samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis felst grenndarkynning í því að skipulagsnefnd kynnir leyfisumsókn fyrir þeim nágrönnum sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta og gefur þeim kost á að tjá sig um hana. Grenndarkynning fór fram í samræmi við greint lagaákvæði. Bárust athugasemdir á kynningartíma, en í þeim öllum var lagst gegn leyfisveitingu. Í athugasemdum kom m.a. fram að húsið passaði ekki inn í þennan hluta hverfisins þar sem á aðliggjandi lóðum væru hús á einni hæð, byggingin væri til þess fallin að valda skuggavarpi á nágrannalóðum, óþægindi yrðu vegna útsýnis af efri hæð hússins yfir á verandir og sólskála nálægra húsa, sviptivindar væru líklegir til að myndast og verðmæti nálægra húsa myndi skerðast.

Líkt og áður segir er eitt af skilyrðum þess að byggingarleyfi sé veitt, að undangenginni grenndarkynningu þegar deiliskipulag liggur ekki fyrir, að framkvæmdin sé í samræmi við byggðamyndun. Í ljósi mikillar andstöðu nágretta við áformin og þess að öll önnur hús við Laxabakka eru einnar hæðar verður að telja málefnalegt af byggingarfulltrúa að hafna byggingarleyfisumsókninni að svo stöddu. Þykir rétt að benda á í þessu samhengi að athugasemdir við grenndarkynningu væru til lítils ef byggingarfulltrúa væri óheimilt að taka mið af þeim við leyfisveitingu. Í bréfi byggingarfulltrúa til kæranda, dags. 5. desember 2019, voru efnislegar athugasemdir við umsóknina reifaðar. Vísaði byggingarfulltrúi þar til þess að í ljósi þeirra hefði ekki þótt tækt að veita leyfi án deiliskipulagsgerðar og því verið tekin ákvörðun um höfnunina. Færði byggingarfulltrúi með þessu móti haldbær rök fyrir synjun sinni, en slíkum rökstuðningi átti kærandi ekki rétt á að stjórnsýslulögum fyrr en lokaákvörðun lá fyrir í málinu. Það hefði þó verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að svara fyrr beiðni kæranda um rökstuðning frá 14. ágúst 2019, enda á sá sem beinir skriflegu erindi til stjórnvalda jafnan rétt á að honum verði svarað skriflega svo fljótt sem auðið er, sbr. og 9. gr. stjórnsýslulaga. Loks verður ekki talið að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. þeirra laga, þar sem þau tveggja hæða hús sem kærandi hefur vísað til að finna megi í nágrenninu voru byggð á árunum 2004-2006. Auk þess geta þau ekki talist sambærileg við fyrirhugað hús kæranda, en hús þessi eru annars vegar staðsett innst í botngötu og hins vegar á horni botngötu og safngötu. Þá hefur það ekki þýðingu varðandi mál kæranda þótt sveitarfélagið hafi í villu um gildi deiliskipulags Fosslands látið hjá líða að grenndarkynna framkvæmdir vegna uppbyggingar í hverfinu, svo sem hefði borið að gera.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa frá 3. desember 2019 um að hafna umsókn um endurnýjun byggingarleyfis fyrir Laxabakka 4.

Nanna Magnadóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)