



Árið 2018, þriðjudaginn 4. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 66/2017, kæra á ákvörðun skipulagsráðs Akureyrarbæjar frá 10. maí 2017 um að synja umsókn um breytingu á deiliskipulagi Innbæjarins vegna lóðar nr. 12b við Aðalstræti á Akureyri.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 14. júní 2017, er barst nefndinni 15. s.m., kærir eigandi lóðarinnar nr. 12b við Aðalstræti á Akureyri, þá ákvörðun skipulagsráðs Akureyrar frá 10. maí 2017 að hafna tillögu að breytingu á deiliskipulagi Innbæjarins vegna lóðar nr. 12b við Aðalstræti. Þess er krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Akureyrarbæ 5. júlí 2017.

Málavextir: Mál þetta á sér forsögu allt aftur til ársins 2007, en frá þeim tíma hefur kærandi sóst eftir heimildum til að byggja fjögurra íbúða hús á lóð sinni nr. 12b við Aðalstræti. Óskaði hann m.a. eftir að gert yrði nýtt deiliskipulag að svæðinu þar sem lóð hans er staðsett, en með úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá árinu 2010 var synjun skipulagsnefndar Akureyrarbæjar á þeirri beiðni felld úr gildi. Kærandi fór í kjölfar úrskurðarins fram á endurupptöku málsins en skipulagsyfirvöld vísuðu erindinu til frekari meðferðar samhliða yfirstandandi vinnu við deiliskipulag svæðisins.

Deiliskipulag Innbæjarins var samþykkt í bæjarstjórn Akureyrar 18. september 2012 og tók það gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda 30. október s.á. Í skipulaginu kemur m.a. fram að byggingarreitur á lóð kæranda sé 9x13 m og að húsið megi vera tvær hæðir og rishæð, auk kjallara undir austari helmingi gólfplatnar. Í húsinu geti verið allt að tvær íbúðir. Bílastæði á lóð séu tvö, þakhæð megi mest vera 8,5 m yfir gólfkóta aðalhæðar og hámarksnýtingarhlutfall lóðar 0,25.

Á fundi með bæjarfulltrúa 11. október 2012 óskaði kærandi eftir leyfi til að byggja hús af stærðinni 10x14 m. Þá óskaði hann eftir því að yfirlýsing frá íbúum Aðalstrætis 9 yrði tekin til greina, en í henni kæmi fram að hann fengi svæði sunnan lóðar nr. 9 undir bílastæði. Skipulagsnefnd bókaði á fundi 14. nóvember 2012 að umrædd yfirlýsing væri fallin úr gildi samkvæmt kaupsamningi þinglýstum 11. maí 2011 og því væri erindinu um breytingu á deiliskipulagi hafnað.

Kærandi sótti um byggingarleyfi fyrir fjögurra íbúða húsi 13. janúar 2014. Skipulagsnefnd hafnaði erindinu á fundi sínum 11. júní 2014. Ekki væri ástæða til að gera breytingar á gildandi

deiliskipulagi svæðisins þar sem þegar væri til staðar heimild til uppbyggingar á lóðinni. Að öðru leyti vísaði nefndin til fyrri svara.

Beiðni kæranda um endurupptöku, dags. 30. júní 2014, var tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 20. ágúst s.á. Féllst nefndin á að grenndarkynna beiðnina, en í henni var farið fram á að heimilað yrði að byggja fjölbýlishús með fjórum íbúðum, en byggingarreiturinn yrði óbreyttur. Óskaði nefndin eftir viðeigandi gögnum er sýndu drög að tillögu húss og þess að drögin yrðu jafnframt send Minjastofnun Íslands til umsagnar. Grenndarkynning fór fram frá 19. janúar til 16. febrúar 2015.

Að lokinni grenndarkynningu tók skipulagsnefnd erindið fyrir að nýju á fundi sínum 25. febrúar 2015. Kom fram að fimm athugasemdir hefðu borist og í öllum tilvikum hefði áformunum verið harðlega mótmælt, m.a. sökum plássleysis og bílastæðamála. Tók skipulagsnefnd undir athugasemdir íbúa varðandi aukna umferð með tilkomu fjölgunar íbúða á lóðinni og áhyggjur vegna bílastæðaparfa hússins, þar sem eingöngu væri unnt að koma fyrir tveimur bílastæðum á lóðinni. Stærð fyrirhugaðra íbúða krefðist a.m.k. fjögurra bílastæða innan lóðarinnar, sbr. gr. 5.2.1. í greinargerð Aðalskipulags Akureyrar 2005-2018. Hafnaði nefndin því erindinu.

Kærandi fór fram á endurupptöku málsins 25. mars 2015, en skipulagsnefnd vísaði erindinu til bæjarráðs á fundi 26. s.m., samkvæmt 54. gr. bæjarmálasamþykktar Akureyrar. Á fundi sínum 9. apríl s.á. vísaði bæjarráð erindinu til skipulagsnefndar til endurupptöku og á fundi 29. s.m. heimilaði nefndin umsækjanda að leggja fram tillögu að breytingu á deiliskipulagi. Breytingin skyldi unnin í samræmi við 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Ný umsókn kæranda um byggingarleyfi barst skipulagsstjóra 28. ágúst 2015 og var óskað leyfis til að byggja fjögurra íbúða hús. Skipulagsstjóri svaraði kæranda og benti á að honum hefði verið heimilað að leggja fram tillögu að breytingu á deiliskipulagi, sem stæði enn. Hinn 5. janúar 2017 barst deiliskipulagsuppdráttur og samþykkti skipulagsráð, áður skipulagsnefnd, á fundi 11. janúar 2017 að grenndarkynna erindið þegar lagfærð tillaga hefði borist. Var tillagan grenndarkynnt 10. mars til 13. apríl 2017 og bárust þrjár athugasemdir ásamt undirskriftalista. Var málið tekið fyrir á ný á fundi skipulagsráðs 26. apríl 2017, þar sem ráðið frestaði erindinu og fól sviðsstjóra skipulagssviðs að koma með tillögur að svörum við athugasemdum, auk þess að skoða fornleifar á lóðinni.

Skipulagsráð tók tillögu kæranda að breytingu á deiliskipulagi enn fyrir á fundi 10. maí 2017 og bókaði svör við þeim athugasemdum sem bárust. Tók ráðið m.a. undir áhyggjur íbúa vegna þrengsla í götunni og taldi rétt að gera kröfu um að bílastæði fyrir húsið væru staðsett innan lóðarinnar. Þá vakti sviðsstjóri athygli á því að veggur á lóðinni, sem tilheyrði Hótel Akureyri, væri eldri en 100 ára og teldist samkvæmt því til fornleifa og því þyrfti að leita umsagnar minjavarðar um hann. Ráðið tók undir framkomnar athugasemdir og hafnaði því að veita heimild til að byggja fjórar íbúðir á lóðinni. Var kæranda tilkynnt um lyktir málsins með bréfi, dags. 15. maí 2017. Er það sú ákvörðun sem kærð er til úrskurðarnefndarinnar, svo sem áður greinir.

Málsrök kæranda: Kærandi krefst þess að ákvörðun skipulagsráðs verði felld úr gildi. Skipulagsráð sé ekki bundið við þær athugasemdir sem borist hafi vegna grenndarkynningar. Athugasemdirnar séu ekki á rökum reistar. Fólk sé að gefa sér að fjórum litlum íbúðum fylgi meira álag á bílastæði en ef um tvær stórar íbúðir væri að ræða. Stórar íbúðir ættu að hafa fjögur bílastæði en í gildandi deiliskipulagi séu tvær stórar íbúðir leyfðar á umræddri lóð og þeim fylgi tvö stæði innan lóðar. Það þýði að í deiliskipulaginu felist 50% afsláttur af bílastæðakröfu.

Fjórum litlum íbúðum ætti að fylgja fjögur stæði en þau yrðu tvö og því sé kröfunni fullnægt miðað við 50% kröfu. Því hafi breyting á tveimur íbúðum í fjórar ekki áhrif á bílastæðakröfu. Þá sé ekki krafa um að öll fjögur stæðin séu innan lóðar. Ekki sé óeðlilegt að heimilt sé að leggja bílum meðfram kantsteini, líkt og aðrir geri í umræddri götu.

Líta beri til fjárhagslegra hagsmuna kæranda af því að fá leyfi til að byggja fjórar íbúðir í stað tveggja. Skortur sé á minni íbúðum á Akureyri og því myndi það koma sér vel fyrir bæjarfélagið. Þá hafi kærandi kostað til teikningar og fleira vegna tillögu sinnar og sá kostnaður hafi verið til einskis verði ekki fallist á beiðni hans.

Málsrök Akureyrarbæjar: Bæjaryfirvöld telja sig vera í fullum rétti til að hafna skipulagstillögunni eftir að hafa tekið tillit til framkominna athugasemda. Þau séu ekki bundin af athugasemdunum heldur skuli taka afstöðu til þeirra og þeirra áhrifa sem þær hafi á afgreiðslu skipulagsins. Verið sé að gæta hagsmuna nágretta.

Fullyrðingar kæranda um að fjórum íbúðum fylgi ekki fleiri bílar þar sem einstaklingar, ung bör eða eldra fólk komi til með að búa í þeim, séu byggðar á getgátum. Geti 80 m² íbúðir samkvæmt gildandi deiliskipulagi vart talist stórar. Frekar séu þær meðalstórar. Ekki verði séð að nokkur rök séu fyrir að slíkum íbúðum fylgi fleiri bílar en 40-50 m² íbúðum.

Gildandi deiliskipulag geri ráð fyrir tveimur bílastæðum á íbúð og þar sem kærandi tali um afslátt af bílastæðakröfu sé væntanlega átt við að tvö bílastæði hefðu verið utan lóðar. Skipulagsráð hafi í sjálfu sér ekki tekið afstöðu til kröfu gildandi deiliskipulags um fjölda bílastæða á hverja íbúð, heldur hafi það tekið undir áhyggjur íbúa af aukinni umferð og auknum fjölda bíla sem fylgi fjórum íbúðum. Ef sótt yrði um afslátt af bílastæðakröfu fyrir tvær íbúðir yrði tekin afstaða til þess þegar sú umsókn bærst.

Umrædd lóð leyfi vart meira en tvö stæði, miðað við breidd lóðar og breidd fyrirhugaðrar byggingar. Ekki verði fullyrt um hvort það myndi draga úr vandamállum vegna umferðar og bílastæðamála þótt Aðalstræti yrði einstefnugata. Upplýst sé að breidd götunnar sé 4-6 m á svæðinu sem um ræði.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar skipulagsráðs Akureyrarbæjar frá 10. maí 2017 að synja umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi Innbæjarins vegna lóðar hans nr. 12b við Aðalstræti.

Sveitarstjórnir fara með skipulagsvald samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 og annast þær og bera ábyrgð á gerð deiliskipulags skv. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. laganna. Er heimild til framsals þess valds undantekning frá þeirri meginreglu og er slíka undantekningu að finna í 2. mgr. 6. gr. greindra laga, þar sem kveðið er á um sérstaka heimild fyrir sveitarstjórnir til að framselja vald sitt samkvæmt skipulagslögum, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Ákvæði 1. mgr. nefndrar 42. gr. sveitarstjórnarlaga felur í sér almenna heimild til valdframsals innan sveitarfélaga og er þar tekið fram að sveitarstjórn geti ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála að frekari skilyrðum uppfylltum, en samþykkt um stjórn sveitarfélagsins nefnist sú samþykkt sem sveitarstjórnir gera um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast, sbr. 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga. Af framangreindu er ljóst að um valdframsals þarf að kveða á um í slíkri samþykkt. Segir og m.a. um nefnda 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga, í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að þeim lögum, að í slíkum samþykktum verði að kveða skýrt á um hvað felist í fullnaðarafgreiðslu mála hjá skipulagsnefnd. Þykir því einnig

ljóst að í samþykkt um stjórn sveitarfélags þurfi að koma fram efnislegt valdframsal. Nægir í því sambandi ekki að endurtaka í samþykktinni orðalag lagaheimildarinnar til valdframsals heldur verður að koma skýrt fram í samþykktinni sjálfri hvert það vald er sem framselt er og hverjum.

Samþykkt um stjórn og fundarsköp Akureyrarkaupstaðar var birt í B-deild Stjórnartíðinda 5. febrúar 2013 með auglýsingu nr. 99/2013. Í 36. gr. samþykktarinnar segir að kjörnum nefndum skv. 47. gr. sé heimilt að afgreiða mál á verksviði þeirra án staðfestingar bæjarstjórnar á grundvelli erindisbréfs skv. 10. tl. 5. gr. Er sett sem skilyrði að lög eða eðli máls mæli ekki sérstaklega gegn því, málið varði ekki fjárhag sveitarfélagsins umfram það sem ákveðið sé í fjárhagsáætlun og að ekki sé vikið frá stefnu bæjarstjórnar í veigamiklum málum. Eiga nefnd skilyrði sér að mestu samsvörun í 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga, en í samþykktinni er ekki rakið frekar hvaða vald er framselt heldur gert ráð fyrir að það komi fram í erindisbréfum.

Samþykkt um skipulagsnefnd var samþykkt af bæjarstjórn Akureyrarbæjar 5. apríl 2011. Í 1. mgr. 4. gr. þeirrar samþykktar segir að skipulagsnefnd sé heimilt að afgreiða án staðfestingar bæjarstjórnar mál á verksviði hennar ef lög eða eðli máls mæla ekki sérstaklega gegn því, þau varði ekki fjárhag sveitarfélagsins umfram það sem kveðið er á um í starfs- og fjárhagsáætlun, og þau víkja ekki frá stefnu bæjarstjórnar í veigamiklum málum. Í 2. mgr. 4. gr. samþykktarinnar segir enn fremur að hún afgreiði, í samræmi við 6. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, m.a. deiliskipulagsáætlanir sem engar athugasemdir hafi verið gerðar við á athugasemdatíma og breytingar á deiliskipulagi, sbr. 43. og 44. gr. skipulagslaga, sem engar athugasemdir hafi verið gerðar við á athugasemdatíma. Efni valdframsals bæjarstjórnar til skipulagsráðs, m.a. til afgreiðslu deiliskipulags og breytinga á því, kemur því fram í greindri samþykkt um skipulagsnefnd frá 5. apríl 2011. Efnislegt valdframsal kemur hins vegar ekki fram í samþykkt sveitarfélagsins um stjórn þess, svo sem sveitarstjórnarlög áskilja.

Brast skipulagsráð því vald til að synja umþrættri deiliskipulagsbreytingu og verður að líta svo á að í synjuninni hafi falist tillaga til bæjarstjórnar um afgreiðslu, sbr. 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga. Hefur samkvæmt framangreindu ekki verið tekin lokaákvörðun í málinu. Af því verður kærandi þó ekki látinn bera halla og verður að svo komnu að líta svo á að kærður sé óhæfilegur dráttur á afgreiðslu máls skv. 4. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Svo sem fram hefur komið sótti kærandi um breytingu á deiliskipulagi og hefur málsmeðferð þeirrar umsóknar ekki verið lokið af hálfu þar til bærs stjórnvalds. Hefur afgreiðsla hennar nú dregist úr hófi. Er því lagt fyrir bæjarstjórn Akureyrar að taka erindið til efnislegrar meðferðar án frekari tafa.

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

Úrskurðarorð:

Lagt er fyrir bæjarstjórn Akureyrar að taka umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi Innbæjarins til efnislegrar afgreiðslu án ástæðulauss dráttar.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

