



Árið 2019, þriðjudaginn 24. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 120/2018, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 4. september 2018 um að samþykkja breytingar á deiliskipulagi Klettaborgar, Akureyri.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 1. október 2018, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi Klettaborgar 29, Akureyri, þá ákvörðun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 4. september 2018 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Klettaborgar. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Akureyrarbæ 24. október 2018.

Málavextir: Deiliskipulag Klettaborgar á Akureyri er frá árinu 2001 og er á skipulagssvæðinu gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði auk leiksvæðis. Á fundi skipulagsráðs Akureyrarbæjar 18. maí 2018 var fjallað um erindi umhverfis- og mannvirkjasviðs Akureyrarbæjar um heimild til að breyta deiliskipulagi á leiksvæði við Klettaborg. Í breytingunni fólst að byggðar yrðu sex þjónustuíbúðir fyrir fatlað fólk með mikla stuðningsþörf og sameiginleg aðstaða fyrir íbúa og starfsfólk. Skipulagsráð lagði til við bæjarstjórn að tillagan yrði auglýst skv. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og að næstu nágrönnum yrði tilkynnt um auglýsinguna. Bæjarstjórn samþykkti að auglýsa tillöguna á fundi sínum 22. maí 2018.

Deiliskipulagsbreytingin var auglýst til kynningar 30. maí 2018 með fresti til að gera athugasemdir til 12. júlí s.á. og var helstu hagsmunaaðilum tilkynnt um auglýsinguna. Nokkrar athugasemdir bárust á kynningartíma, m.a. frá kæranda. Tillagan var tekin fyrir á fundi skipulagsráðs 29. ágúst s.á. þar sem lagt var til að bæjarstjórn samþykkti hana. Bæjarstjórn samþykkti svo tillögu skipulagsráðs á fundi 4. september 2018. Þeir aðilar sem gerðu athugasemdir við deiliskipulagstillöguna fengu senda umsögn skipulagsráðs, er hafði að geyma svör við framkomnum athugasemdum, með bréfi, dags. 5. s.m. Deiliskipulagsbreytingin var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar yfirferðar og tilkynnti stofnunin í bréfi, dags. 21. s.m., að ekki væri gerð athugasemd við að auglýsing um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar væri birt í Stjórnartíðindum. Auglýsing um gildistöku skipulagsbreytingarinnar birtist í B-deild Stjórnartíðinda 16. október 2018. Í auglýsingunni kemur fram að í breytingunni felist að ný lóð sé afmörkuð fyrir íbúðakjarna með sex íbúðum og að fyrirhugað leiksvæði verði flutt norður fyrir götuna.

Málsrök kæranda: Kærandi byggir ógildingarkröfu sína á því að við undirbúning hinnar kæru ákvörðunar hafi bæjaryfirvöld Akureyrar ekki farið að lögum og góðum stjórnsýslu-

háttum með því að tilgreina ekki í auglýsingu um breytinguna hvers kyns húsnæði til stæði að byggja á þeirri lóð sem deiliskipulagsbreytingin næði til. Þannig kæmi hvergi fram í deiliskipulagstillögunni, sem birt hafi verið á heimasíðu Akureyrarbæjar 30. maí 2018, að um væri að ræða sex íbúðir fyrir fatlaða einstaklinga með mikla þjónustubörf. Leita þurfi á vef Akureyrarbæjar til að átta sig með fullnægjandi hætti á því hvað raunverulega stæði til, en þær upplýsingar megi finna í fundargerð skipulagsráðs, dags. 18. maí 2018. Á téðum fundi hafi verið tekið fyrir erindi frá umhverfis- og mannvirkjasviði Akureyrarbæjar, þar sem óskað hafi verið eftir heimild til að breyta deiliskipulagi og tilgreint að fyrirhugað væri að byggja sex þjónustuíbúðir fyrir fatlað fólk með mikla stuðningsþörf, líkt og það sé orðað. Þessi málsmeðferð samræmist illa markmiðum að baki þeim ákvæðum skipulagslaga sem fjalli um auglýsingar og kynningar á fyrirhuguðum framkvæmdum og/eða breytingum á gildandi skipulagi, að það sé ekki tekið skilmerkilega fram í auglýsingu hvað raunverulega standi til. Fyrir liggir að eðlismunur sé á því hvort til standi að byggja sex íbúðir á svæðinu eða koma á fót atvinnustarfsemi í grónu hverfi. Auglýsingin og breytingartillagan séu því þess eðlis að þeir sem hana hafi séð og lesið hafi verið svo gott sem engu nær um það hvaða framkvæmdir væru fyrirhugaðar á svæðinu.

Tilgangurinn með því að auglýsa fyrirhugaðar framkvæmdir sé fyrst og síðast sá að almenningi, þeim sem kunni að eiga hagsmuna að gæta, gefist kostur á að koma að andmælum sínum og sjónarmiðum. Til þess að hlutaðeigandi gefist raunverulegur kostur á því að nýta þann rétt sinn verði allar þær upplýsingar að koma fram sem skipti máli varðandi hina fyrirhuguðu framkvæmd. Að mati kæranda sé það fráleitur máltilbúnaður að ekki skipti máli þótt um sé að ræða vinnustað og áhugavert að bæjaryfirvöld skuli ekki taka það sérstaklega fram.

Þá sé það einnig áhugavert að því sé haldið fram að almennt skipti ekki máli hverjir búi í þeim íbúðum sem byggðar séu og að í deiliskipulagi sé það ekki tilgreint sérstaklega. Þetta sýni að mati kæranda ótrúlegt skilningsleysi á grunnreglum skipulagslaga er lúti að ákvæðum um samráð og kynningu gagnvart almenningi vegna fyrirhugaðra framkvæmda enda snúi þetta mál ekki að því hverjir komi til með að búa í íbúðunum.

Mál þetta snúist um að til standi að byggja og starfrækja vinnustað í grónu hverfi þar sem ekki sé fyrir nein atvinnustarfsemi af nokkru tagi. Í svörum Akureyrarbæjar vegna athugasemda kæranda sé því slegið föstu að ekki sé um vinnustað að ræða heldur íbúðarhús. Kærandi hafi bent á að vinnustaður sé annars eðlis en íbúðarhúsnæði, sér í lagi þegar horft sé til þess að starfsmenn verði á vöktum og því umferð á öllum tímum sólarhrings. Þá geti það vart staðist að aðeins þrjár til fjórir starfsmenn eigi að vinna í húsinu á hverjum tíma þegar um sé að ræða sex íbúða kjarna fyrir fatlaða einstaklinga með mikla stuðningsþörf.

Kjarni málsins sé sá að Akureyrarbær hafi ekki tilgreint með fullnægjandi hætti í auglýsingu að með breytingu á deiliskipulagi svæðisins stæði til að byggja íbúðir fyrir fatlaða einstaklinga með mikla stuðningsþörf. Sá vafi sé og verði uppi í málinu af þessum sökum að óvíst sé hvort allir þeir sem hagsmuna hafi að gæti hafi skilað inn athugasemdum í ljósi þeirra takmörkuðu upplýsinga sem veittar hafi verið í auglýsingunni. Kærandi telji þetta m.a. andstætt gr. 5.8.5.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 þar sem fram komi að gera skuli skýra grein fyrir því í hverju breyting felist, bæði í greinargerð og á uppdrætti.

Kærandi hafi skilað inn athugasemdum, dags. 9. júlí 2018, þar sem fyrirhugaðri framkvæmd hafi verið mótmælt. Athugasemdirnar hafi verið yfirfarnar af hálfu Akureyrarbæjar og svarað lið fyrir lið með bréfi, dags. 15. ágúst s.á. Vakín sé athygli á því að sama aðila og teiknaði breytingartillöguna hafi verið falið að yfirfara eigin verk og svara athugasemdum, sem sé í besta

falli vandræðalegt af hálfu bæjaryfirvalda. Bent sé á að í bréfinu sé leitast við að slíta úr samhengi þær athugasemdir sem settar hafi verið fram á málefnalegan hátt, að því er virðist í þeim eina tilgangi að gera lítið úr þeim.

Sérstaklega sé vakin athygli á reifun bréfitara á athugasemdum kæranda í c- og e-lið bréfsins. Í c-lið, sem vísi til liðs II í athugasemdum, sé kærandi ekki að leitast við að gera eitt né neitt „tortryggilegt“ heldur einungis að benda á þá staðreynd að auglýsingin sé ófullnægjandi og ekki í samræmi við markmið og tilgang skipulagslaga um samráð við almenning. Í e-lið, sem vísi til III. liðs í athugasemdum, bendi kærandi hvergi á að umferð verði „gríðarleg“ heldur á það að líkur standi til þess að umferð aukist og verði jafnvel nokkur á öllum tímum sólarhrings. Þessi ónákvæmni í framsetningu bréfitara, sem sé starfsmaður þess aðila sem teiknaði hina umþrættu breytingartillögu, bendi óneitanlega til þess að athugasemdir kæranda hafi ekki verið metnar á málefnalegum grunni eða þær skoðaðar í ljósi meginreglna stjórnisýsluréttarins.

Hvað sem öðru líði telji kærandi það afar óheppilegt að þeim aðila sem teiknaði breytingartillöguna sé falið að svara athugasemdum um eigið verk enda bendi svörin til þess að viðkomandi aðila hafi varla þótt athugasemdirnar svaraverðar. Að öllu virtu geti það ekki talist samrýmast góðum stjórnisýsluháttum að afgreiða athugasemdir kæranda með þeim hætti sem gert hafi verið.

Málsrök Akureyrarbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er vísað til þess að form og ferli hinnar kærðu breytingar á deiliskipulagi Klettaborgar hafi verið samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.

Skipulagsráð hafi lagt til við bæjarstjórn að tillagan yrði auglýst í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga og að næstu nágrönnum yrði tilkynnt um auglýsinguna, sem bæjarstjórn hafi samþykkt. Á kynningartíma hafi sex athugasemdir borist. Tillaga að umsögn um efnisatriði athugasemda hafi verið lögð fyrir skipulagsráð, sem hafi lagt til við bæjarstjórn að deiliskipulagsbreytingin yrði samþykkt ásamt umsögn um innkomnar athugasemdir og að sviðs- stjóra skipulagssviðs yrði falið að annast gildistöku breytingarinnar. Bæjarstjórn hafi samþykkt tillöguna og eftir að Skipulagsstofnun hafi yfirfarið hana án athugasemda hafi deiliskipulagsbreytingin birst í B-deild Stjórnartíðinda. Engir formgallar séu því í ferlinu sem leitt geti til ógildingar deiliskipulagsbreytingarinnar.

Almennt sé ekki tilgreint í deiliskipulagi fyrir hverja íbúðir á skipulagssvæði séu ætlaðar. Nægi í því sambandi að benda á að í 4. mgr. 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 segi að húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk skuli vera í íbúðarbyggð, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk. Ekki hafi því þurft að geta þess sérstaklega að íbúðir væru fyrir fatlað fólk í umræddri deiliskipulagsbreytingu.

Ekki verði séð hvernig auglýsing deiliskipulagsbreytingarinnar og breytingin sjálf sé í andstöðu við ákvæði gr. 5.8.5.1. í skipulagsreglugerð. Í auglýsingunni komi skýrt fram um hvaða svæði sé að ræða og í hverju breytingin felist, þ.e. að gert sé ráð fyrir nýrri lóð fyrir íbúðakjarna með sex íbúðum og að leiksvæði færast yfir á annað svæði. Í skipulagsgögnunum sjálfum komi síðan skýrt fram hvernig fyrirhuguð lóð sé afmörkuð, hvernig aðkomu sé háttað og upplýsingar um byggingarmagn og útlit mannvirkja. Fram komi í umsögn skipulagsráðs um innkomnar athugasemdir að ekki sé verið að skipuleggja lóð fyrir atvinnuhúsnæði heldur íbúðarhúsnæði fyrir fatlað fólk. Þó svo að í húsnæðinu verði nokkrir starfsmenn til að sinna þörfum íbúa verði ekki séð að það hafi neikvæð áhrif á aðra íbúa hverfisins umfram það sem almennt megi búast við frá litlu fjölbylí. Megi benda á að fjöldi bíla verði væntanlega minni en almennt megi gera

ráð fyrir að fylgi húsum með sambærilegum fjölda íbúða auk þess sem aðkoma að lóðinni sé beint út á Dalsbraut, sem sé tengibraut, en ekki í gegnum íbúðarhverfið við Klettaborg.

Kærandi vekir athygli á því að sama aðila og teiknaði breytingartillöguna hafi verið falið að yfirfara eigin verk og svara athugasemdum. Í samræmi við góða stjórnarsýsluhætti og ákvæði 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hafi umsækjandi um deiliskipulagsbreytinguna og kærandi fengið tækifæri til að koma andmælum að varðandi efnisatriði innkominna athugasemda áður en málið hafi verið afgreitt í skipulagsráði og bæjarstjórn. Ekki hafi verið um formlega umsögn um athugasemdir að ræða skv. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga, heldur eingöngu minnisblað skipulagsráðgjafa fyrir hönd umsækjanda. Á fundi skipulagsráðs 29. ágúst 2018 hafi tillaga að umsögn bæjarins verið lögð fram og samþykkt. Sú tillaga hafi svo verið samþykkt á fundi bæjarstjórnar 4. september s.á.

Íbúðir fyrir fatlað fólk séu ekki stofnanir fyrir fatlað fólk heldur heimili þeirra, rétt eins og heimili annarra íbúa í íbúðarbyggð. Þrátt fyrir að fatlað fólk kunni að þurfa á aðstoð að halda í sínu daglega lífi séu heimili þeirra ekki skilgreind sem vinnustaðir. Þar sem deiliskipulagstillagan hafi verið vegna íbúðarhúss hafi ekki verið ástæða til að tilgreina það nánar í auglýsingu, greinargerð og á uppdretti breytinga á deiliskipulagi hverjir myndu búa í húsnæðinu. Því eigi sú málsástæða kæranda að eðlismunur sé á því hvort að til standi að byggja sex íbúðir eða koma á fót atvinnustarfsemi í grónu hverfi ekki við rök að styðjast.

Almennt fylgi íbúðum bílaumferð, þar sem ekki sé óalgengt að einn til þrjár bílar séu á hverja íbúð. Rök fyrir því að meiri umferð stafi af íbúðum þar sem fatlað fólk búi eigi því ekki við rök að styðjast, enda reki fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir almennt ekki bifreiðar til eigin nota.

Niðurstaða: Í hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu felst að afmörkuð er ný lóð fyrir íbúðakjarna með sex íbúðum og leiksvæði er flutt til norðurs.

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal fara með breytingar á samþykktu deiliskipulag eins og um nýtt deiliskipulag sé að ræða, en þó er ekki skylt að taka saman lýsingu skv. 1. mgr. 40. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. skal tillaga að deiliskipulagi auglýst á sama hátt og kveðið er á um verðandi auglýsingu aðalskipulags, en tillagan þarf þó ekki að liggja frammi hjá Skipulagsstofnun á auglýsingatíma hennar.

Fjallað er um auglýsingu aðalskipulagstillögu í 31. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 1. mgr. nefndrar greinar skal sveitarstjórn auglýsa tillögu að aðalskipulagi með áberandi hætti, svo sem í dagblaði sem gefið sé út á landsvísu. Tillagan skal einnig auglýst í Lögbirtingablaðinu. Tillagan skal liggja frammi á skrifstofu hlutaðeigandi sveitarfélags eða á öðrum opinberum stað og vera auk þess aðgengileg á netinu. Í 2. mgr. 31. gr. segir að í auglýsingu skuli tilgreina hvar tillagan sé til sýnis og hve lengi og skal sá tími ekki vera skemmri en athugasemdafrestur. Í auglýsingu skal hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests. Framangreind lagaákvæði bera með sér að markmið auglýsingar er að gera þeim sem vilja kynna sér tillöguna kleift að nálgast hana en ekki að koma öllum þeim upplýsingum á framfæri sem fram koma í tillögunni sjálfri. Var auglýsing um kynningu skipulagstillögunnar því í samræmi við 1. og 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga.

Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur

sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa skv. 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Hvorki í skipulagslögum né skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er gerð krafa um að tilgreint sé í deiliskipulagi hvort íbúðir séu byggðar fyrir tiltekinn hóp fólks og var því ekki þörf á að taka sérstaklega fram að umræddur íbúðakjarni væri ætlaður fyrir fatlaða einstaklinga.

Samkvæmt Aðalskipulagi Akureyrar 2018-2030 er hin umdeilda lóð á íbúðarsvæði ÍB5. Í kafla 3.8.2. Félagsþjónusta, segir að gert sé ráð fyrir að á gildistíma aðalskipulagsins verði fleiri íbúðir fyrir fatlaða tekna í notkun og skuli þær dreifast sem mest um hverfi bæjarins. Í 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 er fjallað um búsetu fatlaðra. Þannig er í 1. mgr. kveðið á um að fatlað fólk skuli eiga kost á félagslegri þjónustu, sem geri því kleift að búa á eigin heimili, og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur sé. Þá segir í 2. mgr. sömu greinar að sveitarfélag skuli tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum skv. 1. mgr. sé til staðar jafnframt því að veita þjónustu skv. 1. mgr. Í 4. mgr. lagagreinarinnar er svo tekið fram að húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk skuli vera í íbúðarbyggð skv. skipulagslögum. Að sama skapi kemur fram í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016 að sé þörf fyrir sérstakt húsnæði vegna sérstakra eða mikilla þjónustubarfa fatlaðs fólks skuli þjónustuaðili sem ábyrgð beri á þjónustunni tryggja að slíkt húsnæði sé til staðar. Loks er tekið fram í a-lið 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar að íbúðir fyrir fatlaða skuli vera í almennri íbúðarbyggð. Var bæjaryfirvöldum því ekki aðeins heimilt heldur skylt að tryggja íbúðarhúsnæði fyrir fatlað fólk og að slíkt húsnæði væri í íbúðarbyggð. Eðli húsnæðisins breytist ekki við veru aðstoðarfólks í húsnæðinu, sem er eftir atvikum nauðsynlegt með tilliti til framangreindra ákvæða. Allt að einu er um íbúðarbyggð að ræða en ekki atvinnuhúsnæði.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er hin kærða ákvörðun ekki haldin þeim form- eða efnisannmörkum sem raskað geta gildi hennar og verður kröfu þess efnis því hafnað.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 4. september 2018 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Klettaborgar.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

