

Úrskurðir úrskurðanefndar skipulags- og byggingarmála og áhrif þeirra

Samráðsfundur Skipulagsstofnunar og sveitarfélaga 8-9. maí 2008

Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson
lögfræðingur Skipulagsstofnunar



70 ÁR – SKIPULAGSÁRIÐ 2008

Kæruheimild

- Í auglýsingu skipulagstillögu skal koma fram að hver sá sem ekki gerir athugasemd við tillögu teljist samþykkur henni.
- Ef ekki er gerð athugasemd, ekki hægt að kæra.
 - Úrskurður í máli **nr. 6/2007 (Suðurströnd)** og máli **nr. 94/2007 (Vesturhverfi)**:
„Eins og atvikum er háttað ... verður ekki fallist á að kærandi, sem að lögum telst hafa verið samþykkur umdeildri skipulagstillögu, hafi síðar getað haft uppi í kærumáli kröfu um ógildingu skipulagsákvörðunar sem samþykkt hefur verið án breytinga...“
- Sama gildir um óverulegar breytingar sem eru grenndarkynntar.



70 ÁR – SKIPULAGSÁRIÐ 2008

Kæruheimild

- Á ekki við ef:
 - Skipulagstillögu hefur verið breytt eftir auglýsingu þannig að það varði hagsmuni einstaklingsins sérstaklega. Ath. að ekki þarf að vera um grundvallarbreytingu að ræða.
 - Vanrækt hefur verið að taka fram í auglýsingu að hver sá sem ekki gerir athugasemd við tillögu teljist samþykkur henni.
- Réttur til að kæra byggingarleyfi, sem útgefið er á grundvelli skipulagsins, helst, enda er þar um nýja stjórnvaldsákvörðun að ræða.
 - Úrskurður í máli **nr. 89/2006 (Kiðjaberg)**: „Í máli þessu er m.a. deilt um hvort byggingarleyfin sem kærð eru séu í samræmi við gildandi deiliskipulag svæðisins. Eru samþykktir byggingarleyfanna sjálfstæðar stjórnvaldákvarðanir er sæta kæru til úrskurðarnefndarinnar alveg óháð því hvort kærandi hafi gert athugasemdir við það skipulag sem þær styðjast við.



70 ÁR – SKIPULAGSÁRIÐ 2008

Deiliskipulag - samþykkt

- Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. er það sveitarstjórn (eftir atvikum byggðarráð) sem samþykkir að auglýsa tillögu og fjallar um athugasemdir.
 - Ekki hægt að fela öðrum að taka þessar ákvarðanir.
- Úrskurður í máli **nr. 122/2007 (Kiðjaberg)**:
 - „Engar lagaheimildir standa ... til þess að haga meðferð skipulagsmála með þeim hætti að fela oddvitum meiri- og minnihluta fullnaðarafgreiðslu sem sveitarstjórn er falin að lögum og breytir hér engu þótt sveitarstjórn hafi áður heimilað oddvitunum að staðfesta fundargerðir skipulags- og byggingarfulltrúa meðan sveitarstjórn væri í sumarleyfi.”
- Einnig gagnrýnt að skipulagsnefnd hafi ekki fjallað um málið eftir frest til athugasemda.



Deiliskipulag – 56. gr.

- 2. gr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga
 - Ef byggingarframkvæmd, sem fellur undir IV. kafla laga þessara, er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni og hún brýtir í bága við skipulag eða framkvæmd er hafin með byggingarleyfi sem brýtur í bága við skipulag ber ... að stöðva framkvæmdir tafarlaust... .
- 4. mgr. 56. gr.
 - Óheimilt er að breyta skipulagi svæðis þar sem framkvæmt hefur verið í ósamræmi við skipulag fyrr en hin ólöglega bygging eða byggingarhluti, hefur verið fjarlægð, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt.
- Úrskurður í máli **nr. 83/2007 (Réttarháls)**:
 - „Ekki hefur reynt á stjórnskipulegt gildi tilvitnaðra ákvæða fyrir dómi og telur úrskurðanefndin að fortakslaust orðalag þeirra verði ekki skýrt á annan veg en þann að sveitarstjórn ... hafi verið óheimilt að samþykkja tillögu að breyttu deiliskipulagi svæðisins við þær aðstæður sem fyrir hendi voru... . Verður hin umdeilda deiliskipulagsbreyting því felld úr gildi.“



Deiliskipulag – breytingar

- Varhugavert að breyta nýlegu deiliskipulagi:
 - Úrskurður í máli **nr. 31/2007 (Fróðaping)** o.f.l: „Verða borgarar að geta treyst því að ekki verði ráðist í breytingar á skipulagi nema að veigamiklar ástæður eða skipulagsrök mæli með því. Verður að gjalda varhug við því, m.a. með tilliti til fordæmisgildis, að ráðist sé í breytingar á nýlegu deiliskipulagi eftir óskum einstakra lóðarhafa, enda geta slíkar breytingar raskað hagsmunum annarra lóðarhafa og dregið úr þeirri festu er deiliskipulagi er ætlað að skapa. Eiga þessi sjónarmið við þótt breyting á skipulagi hafi ekki mikil grenndaráhrif.”
- Þarf að sýna fram á veigamikil rök fyrir breytingum á nýlegum skipulagi.
- Verður að byggja á málefnalegum sjónarmiðum.
- Engar algildar reglur, metið hverju sinni.



70 ÁR – SKIPULAGSÁRIÐ 2008

Deiliskipulag – breytingar

- Hvað teljast vera veigamiklar ástæður og málefnaleg sjónarmið?
 - Í lagi ef verið er að hrinda í framkvæmd stefnu breytts aðalskipulags um landnotkun (Úrskurður í máli **nr. 28/2007, Gleráreyrar** og máli **nr. 39/2007, Höfðatorg**).
 - „Verður að telja að með hinni umdeildu ákvörðun hafi borgaryfirvöld fyrst og fremst verið að framfylgja breyttri stefnu aðalskipulags...”
 - Ekki í lagi:
 - Ef einungis er verið að leiðrétta misræmi á milli skipulagsskilmála og skipulagsupphráttar. (Úrskurður í máli **nr. 66/2007, Sómatún**).
 - Að gera breytingar þess efnis að fækka bílastæðum vegna bætts leiðarkerfis strætó (Úrskurður í máli **nr. 105/2005, Vatnsstígur**).
- Í öllum tilvikum litið til fleiri en eins sjónarmiðs.



Deiliskipulag – breytingar

- Úrskurður í máli **nr. 94/2007 (Vesturhverfi)**:
 - „Við skipulagningu nýbyggingarsvæða verður að játa sveitarstjórnnum víðtækt vald um mótun fyrirhugaðrar byggðar, landnotkun og nýtingu einstakra lóða, enda er skipulagsvaldið tæki sveitarstjórnar til að þróa byggð og umhverfi í sveitarfélaginu...”
- Hvað með mögulegt ójafnræði í grónum hverfum? Sama mál:
 - „Í greinargerð skipulagsins kemur fram að markmið þess sé að samræma stærðir húsa, yfirbragð og nýtingarhlutfall lóða, og gefa lóðarhöfum, sérstaklega á syðri hluta svæðisins þar sem nýtingarhlutfall er undir meðalnýtingu, möguleika á auknu byggingarmagni og í stöku tilfellum að fjölga íbúðum til samræmis við byggð fyrir sunnan hverfið og í samræmi við stefnumörkun aðalskipulags um þéttingu byggðar.”
- Var talið heimilt jafnvel þó að íbúum yrði mismunað nokkuð.



Deiliskipulag – Gildi eldra skipulags

- Hæstaréttardómur í máli nr. 444/2007 frá 17. apríl 2008.
 - Meðal annars deilt um hvort í gildi væri deiliskipulag fyrir lóð á ákveðnu svæði. Sveitarstjórn taldi að svo væri ekki.
 - Skipulagsuppdráttur til fyrir svæðið frá árinu 1980 þar sem sýndur var byggingarreitur fyrir lóðina.
 - Annar uppdráttur til frá verkfræðistofunni X (ódagsettur). Ljósriti af honum þinglýst árið 1989 með eftirfarandi áritun sveitarstjóra: „Samþykkt skipulag af lóðum í landi X árið 1981-82.”
 - Skjal frá 26. okt. 1981, merkt af skipulags- og byggingarnefnd með fyrirsögninni: „Skipulagsákvæði varðandi lóðir úr landi X”.
 - Mælt fyrir um gerð mannvirkja og vitnað í mæliblað.
 - Svar frá byggingarnefnd, árið 9. sept. 2005, við fyrirspurn um byggingarframkvæmdir á lóð: „Skipulagsnefnd staðfestir að umrædd lóð er á samþykktu deiliskipulagi hverfisins.”



70 ÁR – SKIPULAGSÁRÍÐ 2008

Deiliskipulag – Gildi eldra skipulags

- Hæstiréttur taldi að lóðir hefðu verið afmarkaðar og mannvirki reist í samræmi við uppdráttinn frá 26. október 1981.
 - „Þegar virt eru þau atriði að framan greinir, verður ekki annað séð en að stefndi hafi í meira en tvo áratugi hagað gerðum sínum eins og í gildi væri deiliskipulag fyrir íbúðabyggð við X og beitt í því sambandi skilmálum frá 26. október 1981 um gerð mannvirkja þar.”
 - „Að teknu tilliti til fyrrnefndrar áritunar sveitarstjóra stefnda 5. júní 1989 á uppdrætti, sem auðkenndur var sem skipulag í landi X, svo og ályktunar skipulagsnefndar 8. september 2005, hljóta þau líkindi að standa til þess að sveitarstjórn hafi samþykkt þessa skipan mála að fella verði á stefnda sönnunarbyrði um hið gagnstæða”.
- Dómurinn taldi slíka sönnun ekki hafa verið færða fram og deiliskipulagið því í gildi.
 - Ákvæði 11. tl. skipulags- og byggingarlaga uppfyllt.



Deiliskipulag – Gildi eldra skipulags

- 11. tl. ákvæðis til bráðabirgða:
 - Deiliskipulagsáætlanir og breytingar á þeim sem gerðar hafa verið á **grundvelli aðalskipulags og samþykktar af sveitarstjórn** fyrir 1. janúar 1998 gilda án tillits til þess hvort þær hafa verið auglýstar, hlotið staðfestingu ráðherra eða samþykktar af skipulagsstjóra ríkisins samkvæmt eldri lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim... .
- Hæstiréttur vísar ekki einu orði að aðalskipulagi.
 - Aðalskipulag tók gildi um 1985. Eftir samþykkt skipulagsnefndar en fyrir áritun sveitarstjóra.
- Var skipulagið sett á grundvelli aðalskipulags?



70 ÁR – SKIPULAGSÁRIÐ 2008

Deiliskipulag – Gildi eldra skipulags

- Hvaða þýðingu hefur dómurinn?
- Víða til gömul deiliskipulög eða óljóst hvort að skipulag sé í gildi.
- Mjög brýnt að „taka til“ og skipuleggja slík svæði.
- Getur orðið mjög flókið úrlausnar ef það rís upp ágreiningur.
- Metið í hverju tilfelli fyrir sig, en dómurinn veitir vísbendingu um hvað leggja skuli til grundvallar.



Byggingarleyfi

- Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. skipulags- og byggingarlaga er heimilt að grenndarkynna framkvæmdir þegar ekki er til deiliskipulag – tekur einungis til þegar byggðra hverfa sbr. úrskurð í máli **nr. 47/2007 (Birnustaðir)**:
 - „Á ákvæðið við um þau tilvik þegar sótt erum leyfi til framkvæmda í þegar byggðum hverfum og vísar það til þéttbýlis... . Að auki hefur umrætt ákvæði verið skýrt svo að ekki sé á grundvelli þess unnt að heimila gerð mannvirkis sem hafi í för með sér umtalsverða breytingu og röskun á byggðamynstri.”
- 3. tl. bráðabirgðaákvæðis laganna getur átt við í öðrum tilfellum, þ.e. þegar ekki er um þegar byggð hverfi að ræða.



Byggingarleyfi

- 2. mgr. 23. gr. er skýrð í samræmi við 2. mgr. 26. gr. um óverulega breytingu á deiliskipulagi.
- Heimilt að grenndarkynnda framkvæmdir sem einungis hefðu kallað á óverulega breytingu á deiliskipulagi.
 - Samræmi við yfirbragð byggðar.
 - Samræmi við nýtingarhlutfall.
 - Byggðarmynstur, o.s.frv.



Byggingarleyfi - málsmeðferð

- Í 2. mgr. 38. gr. skipulags- og byggingarlaga kemur fram að byggingarnefndir fjalli um byggingarleyfisumsóknir og álykti um úrlausn þeirra til sveitarstjórnar.
- Byggingarnefnd fjallar um byggingarleyfisumsóknir, skipulagsnefnd annast grenndarkynningu, sbr. 7. mgr. 43.
- Úrskurðir í málum **nr. 118/2007 (Fífuhvammur) o.f.l.:**
 - „Það var því ekki á færi skipulagsnefndar að taka umsókna lóðarhafa ... um byggingarleyfi til meðferðar svo sem hún gerðir. Fór nefndin þannig út fyrir valdmörk sín er hún samþykkti umsóknina vísaði málinu til afgreiðslu bæjarráðs og bæjarstjórnar. Ber þegar af þessari ástæðu að ógilda ákvörðun skipulagsnefndar og staðfestingu bæjarráðs á henni... . Gildir einu þótt það hefði verið í verkahring skipulagsnefndar að annast grenndarkynningu...”



Byggingarleyfi - málsmeðferð

- Skipulags- og byggingarnefndum er skylt að rökstyðja erindi sín. Ef þess er ekki gætt getur það þá þegar leitt til ógildingar:
 - Úrskurður í **máli nr. 86/2005 (Birnustaðir)**: „Ekki hafa verið færð fram rök fyrir hinni kærðu afstöðu byggingaryfirvalda ... þess efnis að umdeildar framkvæmdir heyri ekki undir nefndina eða sú afstaða skýrð svo sem skylt er samkvæmt 2. mgr. 39. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Þykir þessi annmarki á afgreiðslu erindis kæranda þess eðlis að leiða eigi til ógildingar á frávísun málsins frá byggingarnefnd.”
- Rökstuðningur þarf að vera haldbær og nefndin verður að sinna rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. t.d. úrskurð í **máli nr. 84/2006 (Lokastígur) o.f.l.**



Niðurrif

- Niðurrif bygginga virðist almennt ekki kalla á breytingu á deiliskipulagi sbr. úrskurð í máli **nr. 28/2007 (Gleráreyrar)**:
 - „Í framkvæmd hefur ekki verið talin þörf á því að breyta deiliskipulagi vegna leyfis fyrir niðurrifi einstakra húsa, enda eru slíkar framkvæmdir almennt ekki til þess fallnar að raska hagsmunum fasteignareigenda á svæðinu. ... 4. mgr. 56. gr. ... er samkvæmt orðalagi sínu ætlað að sporna við að byggingar rísi í andstöðu við gildandi skipulag...”
- Kæra leyfis til niðurrifs – erfitt að sýna fram á lögvarða hagsmuni sbr. einnig úrskurð í máli **nr. 51/2007 (Dalsbraut)**:
 - „Hin kærðu leyfi fela aðeins í sér heimild til niðurrifs mannvirkja og jarðvegsframkvæmda, en telja verður að slíkar framkvæmdir séu almennt ekki til þess fallnar að hafa áhrif á einstaklega lögvarða hagsmuni eigenda nágrannaegna.”

