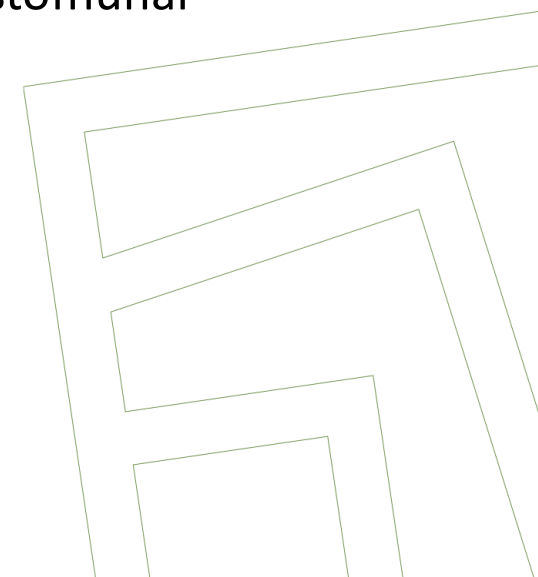


Hvað má læra af dómum og úrskurðum?

Ottó Björgvin Óskarsson, lögfræðingur Skipulagsstofnunar



1. Inngangur

- Skipulagsmál á forræði sveitarfélaga
- Skipulagsáætlun er stjórnþæki

2. Hvert sækja sveitarfélög hlutverk og vald sitt í skipulagsmálum ?

- „Sveitarfélögin eru mikilvægur þáttur íslensks samfélags. Þau eru einingar innan stjórnkerfis ríkisins og sækja grundvöll í tilvist ríkisins og fullveldi þess. Innan stjórnkerfisins teljast þau til handhafa framkvæmdarvalds. Af því leiðir að þau eru bundin af **stjórnarskrá og lögum** sem sett hafa verið af Alþingi og **hlutverk þeirra og vald ræðst af þeim ramma sem þar kemur fram** eða leiðir af grunnreglum stjórnkerfisins.“ (Sveitarstjórnarréttur. Trausti Fannar Valsson. 2014, bls. 13.)

- Afstaða löggjafans og stjórnarskrárgjafans til hlutverks og valds sveitarfélaga í skipulagsmálum:
 - 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011:
„Skylt er sveitarfélögum að annast þau **verkefni sem þeim eru falin í lögum.**“
 - 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar:
„Sveitarfélög skulu sjálf ráða **málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.**“
 - 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010:
„Sveitarstjórnir **annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana.** Þær fjalla um leyfisumsóknir og veita framkvæmdaleyfi og hafa eftirlit með framkvæmd skipulagsáætlana og framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum.“
 - 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga:

„Skipulagsnefndir fara með skipulagsmál, þ.m.t. umhverfismat skipulagsáætlana, undir yfirstjórn sveitarstjórna. Sveitarstjórn er heimilt í samþykkt sveitarfélagsins að fela skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins heimild til fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt lögum þessum, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, svo sem afgreiðslu deiliskipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Afgreiðsla á svæðis- og aðalskipulagi er þó ávallt háð samþykki sveitarstjórnar.“

3. Dómar/úrskurðir

3.1 *Víðtækt vald sveitarstjórna í skipulagsmálum*

- Hrd. frá 7. febrúar 2013, mál nr. 439/2013:

„Eins og fram kemur í 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 hefur **sveitarstjórn víðtækt vald í skipulagsmálum innan marka sveitarfélags**. Í 1. mgr. 38. gr. þeirra laga er kveðið á um að sveitarstjórn beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Samkvæmt því heyrir það undir hana að samþykkja deiliskipulag endanlega, sbr. 40. til 42. gr. laganna, og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. þeirra. Ekki hefur verið sýnt fram á af áfrýjanda að sú ákvörðun bæjarstjórnar [Kópavogsbæjar] 24. maí 2011 að hafna framkominni tillögu að breytingu á deiliskipulagi Borgarholtsbrautar 15 hafi brotið í bága við lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Þá hefur heldur ekki verið leitt í ljós að ómálefnaleg sjónarmið hafi búið að baki þeirri ákvörðun.“

3.2 Grenndarkynning

- Hvað felst í grenndarkynningu ? Sjá Hrd. frá 19. september 2013, mál nr. 141/2013

Í dómnum kom fram að þar sem umsókn eigandans um byggingarleyfi hefði borist Kópavogsbæ í maí 1998 hefði borið að fara með hana samkvæmt fyrirmælum þágildandi skipulags- og byggingarlaga. Í 7. mgr. 43. gr. laganna hefði verið meðal annars kveðið á um að þegar sótt væri um byggingarleyfi í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag lægi ekki fyrir skyldi skipulagsnefnd fjalla um málið og láta fara fram grenndarkynningu áður en það hlyti afgreiðslu byggingarnefndar. Grenndarkynning fælist í því að nágrönnum, sem hagsmuna ættu að gæta, væri kynnt málið og gefinn kostur á að tjá sig innan ákveðins frests sem skyldi vera að minnsta kosti fjórar vikur. Að þeim fresti liðnum og þegar niðurstaða skipulagsnefndar lægi fyrir skyldi byggingarnefnd taka málið til afgreiðslu. Þeim sem hafi tjáð sig um málið skyldi tilkynnt um niðurstöðu skipulagsnefndar og byggingarnefndar. Síðan sagði svo í dómnum:

„Ljóst er að [Kópavogsbær] fór ekki eftir þessum lagaákvæðum við meðferð umræddrar umsóknar. Þannig fjallaði skipulagsnefnd [Kópavogsbæjar] ekki um málið og ekki var heldur efnt til grenndarkynningar á þann hátt sem þar var kveðið á um. Þótt aflað hafi verið samþykkis nágranna fyrir byggingu bílskúrsins að frumkvæði byggingarnefndar kom það ekki í stað formlegrar grenndarkynningar að tilhlutan skipulagsnefndar á mannvirkjunum sem sótt hafði verið um leyfi fyrir.“

3.3 Er deiliskipulag skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis ?

- Hrd. frá 27. febrúar 2014, mál nr. 651/2013

Í dómnum var komist að þeirri niðurstöðu að **tilvist deiliskipulags fyrir svæði þar sem fyrirhugað væri að reka skotvöll væri ekki skilyrði fyrir útgáfu leyfis til slíkrar starfsemi (starfsleyfi)**. Var úrskurður umhverfísráðherra felldur úr gildi en með úrskurðinum var starfsleyfið felld úr gildi með vísan til þess að deiliskipulag hafi skort. Hæstiréttur vísaði m.a. til þess að hvorki í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir né þágildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997

væri áskilið að starfsleyfi á grundvelli fyrrnefndu laganna skyldu samræmast skipulagsáætlun.

- Með reglugerð nr. 214/2014 um breytingu á reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun er sett sú meginregla að **atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag**. Í reglugerðinni er að finna undantekningu frá þeirri meginreglu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Sjá 3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 785/1999 með áorðnum breytingum.

3.4 Deiliskipulag tekur til svæða sem mynda heildstæða einingu

- Meginregla, sbr. 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

frá 31. október 2013, mál nr. 19/2013. Í úrskurðinum kemur eftirfarandi fram:

„Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal gera deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að deiliskipulag taki til svæða sem mynda heildstæða einingu. Sveitarstjórn hefur samkvæmt orðalaginu „jafnan“ nokkurt svigrúm til að ákveða mörk svæðis sem deiliskipulag á að taka til, en orðalagið veitir sveitarstjórnnum þó ekki frelsi til að ákvarða mörkin án málefnalegra sjónarmiða og skipulagsraka. Með deiliskipulagi er markmiðið m.a. að útfæra nánar ákvæði aðalskipulags, taka ákvarðanir um notkun lóða og stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands. Við skipulagsgerð skal og tryggja réttaröryggi einstaklinga og lögaðila þótt almannahagsmunir séu hafðir að leiðarljósi, sbr. 1. gr. skipulagslaga.

Áður en hið umdeilda skipulag tók gildi hafði hluti starfssvæðis [Vinnslustöðvarinnar hf.] og svæði austar í höfninni verið deiliskipulagt en **meirihluti svæðis H-1 var ódeiliskipulagður.** Fram er komið að **einnig er stefnt að framkvæmdum annars staðar á svæði H-1,** m.a. á svæði [Vinnslustöðvarinnar]

og að unnið sé að deiliskipulagningu tveggja svæða sem taki m.a. til umrædds reits. Með breytingunum sem gert er ráð fyrir í hinu kærða deiliskipulagi er nýtingarhlutfall reitsins H-1 svo til fullnýtt gagnvart öðrum lóðarhöfum. Með hliðsjón af þessu verður ekki talið að afmörkun umdeilds skipulagssvæðis sé í samræmi við 37. gr. skipulagslaga enda hafi verið brýnt eins og á stóð að „deiliskipuleggja í einu lagi þann hluta reits H-1 sem ólokið var við að skipuleggja“, og þá sérstaklega í ljósi þess að reitanýting gildir á reitnum, og hafa því byggingarheimildir á hluta svæðisins bein áhrif á nýtingarmöguleika á reitnum í heild. Þykir þessi ágalli á hinni kærðu ákvörðun svo verulegur að leiða eigi til ógildingar ákvörðunarinnar.“

3.5 Frávik frá lögbundnum fresti veldur ekki einn og sér ógildingu á deiliskipulagi

- Úrskurður úrskurðarnefndar frá 31. október 2013, mál nr. 1/2012:

Deiliskipulagsbreyting ásamt fylgiskjöllum barst Skipulagsstofnun eftir átta vikna frestinn sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga, þ.e. átta vikur frá því að frestur til athugasemda rann út. (nú sex mánuðir, sbr. 17. gr. laga nr. 59/2014 um breytingu á skipulagslögum). Um það atriði sagði úrskurðarnefndin:

„Þessi annmarki, er lýtur að hraða og samfelli í meðferð máls, verður ekki **talinn þess eðlis að hann hafi haft áhrif á efni hinnar kærðu ákvörðunar eða réttarstöðu kæranda og verður ekki talinn, eins og hér stendur á, geta ráðið úrslitum um gildi ákvörðunarinnar.**“

3.6 Óskráðar meginreglur eignarréttar um sérstaka sameign

- Hrd. frá 13. mars 2014, mál nr. 676/2013:

„Samkvæmt almennum reglum eignarréttar gildir sú meginregla um sérstaka sameign að samþykki allra sameigenda þarf til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiriháttar þótt venjulegar geti talist. [...] Á hinn bóginn er ákvörðun veiðifélags um að selja öðrum veiðihús á leigu til almenns gisti- og veitingarekstrar í veiðihúsi utan skilgreinds veiðitíma meiriháttar ákvörðun í skilningi óskráðra reglna eignarréttarins um sérstaka sameign og gildir þá einu hvort hún telst venjuleg eða óvenjuleg. Af þessu leiðir að til slíkrar ákvörðunar þarf samkvæmt þeim reglum samþykki allra félagsmanna.“

- Héraðsdómur Suðurlands frá 14. apríl 2014 (gjaldtaka við Geysi):

„Samkvæmt almennum reglum eignarréttar gildir sú meginregla um sérstaka sameign að samþykki allra sameigenda þarf til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiriháttar þótt venjulegar geti talist. [...] Þá hefur sóknaraðili einnig gert það sennilegt að gjaldtakan brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti [ríkissjóðs]

yfir séreignarlandi sínu hvort heldur sem er til nýtingar eða aðgengis að landinu enda **verði talið að umrædd gjaldtaka sé það óvenjuleg og meiriháttar að samþykki allra sameigenda hefði þurft til samkvæmt áðurgreindri meginreglu um sérstaka sameign.**“

- **Dæmi:**

3 einstaklingar eiga jörð saman, þeir eiga, hver fyrir sig, 33,3% í jörðinni. 1 af þeim vill byggja hótél.

Þarf sveitarfélagið áður en það veitir byggingarleyfi vegna hótelsins að afla samþykkis allra sameigenda ? Svar:

Já



7. Lagabreytingar

- Lög nr. 59/2014 um breytingar á skipulagslögum

- Helstu breytingar:

1. Skipulagsráðgjafar (3. gr.)
2. Framkvæmdaleyfi á grundvelli aðalskipulags (5. gr.)
3. Kostnaður við gerð landsskipulagsstefnu (7. gr.)
4. Ákvörðun um endurskoðun svæðisskipulags og aðalskipulags (11. og 13. gr.)
5. Frestur til að senda Skipulagsstofnun samþykkt deiliskipulag (17. gr.)
6. Grenndarkynning (19. gr.)

7. Stafrænt skipulag (21. gr.)
8. Bótaákvæði (22.-23. gr.)
9. Meðmæli Skipulagsstofnunar með framkvæmdum (24. gr.)
10. Breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins (24. gr.)

