



Árið 2024, þriðjudaginn 13. febrúar, tók Arnór Snæbjörnsson, formaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með heimild í 3. mgr. 3. gr., sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 130/2011, fyrir:

Mál nr. 113/2023, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Reykjanesbæjar frá 5. september 2023 um að hafna umsókn um leyfi til að breyta verslunarrými við Hafnargötu 23 í Reykjanesbæ að hluta til í íbúð.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 27. september 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir Jakob Ingi Jakobsson f.h. Eignakaups ehf., þá ákvörðun bæjarstjórnar Reykjanesbæjar frá 5. september 2023 að hafna umsókn um leyfi til að breyta verslunarrými við Hafnargötu 23 í Reykjanesbæ að hluta til í íbúð. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjanesbæ 25. október 2023.

Málavextir: Hafnargata 23 er á ódeiliskipulögðu svæði. Í nóvember 2022 sendi kærandi erindi til bæjaryfirvalda Reykjanesbæjar og óskaði umsagnar umhverfis- og skipulagsráðs um fyrirhugaða breytingu verslunarrýmis á jarðhæð húss að Hafnargötu 23 í íbúð og verslun. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 2. desember s.á. var erindinu synjað og staðfesti bæjarstjórn þá afgreiðslu á fundi 6. s.m. Hinn 18. desember 2022 ítrekaði kærandi fyrra erindi sitt og sótti „formlega“ um fyrirhugaðar breytingar og eftir atvikum endurupptöku erindisins liti sveitarfélagið svo á að fyrri ákvörðun þess hafi verið stjórnvaldsákvörðun. Erindið var tekið fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 3. febrúar 2023 og því hafnað, einkum með vísan til ákvæða aðalskipulags sem þá hafði ekki tekið gildi. Staðfesti bæjarstjórn afgreiðsluna á fundi 7. s.m. Var þeirri ákvörðun skotið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og var ákvörðun bæjarstjórnar felld úr gildi með úrskurði í máli nr. 34/2023, uppkveðnum 6. júlí 2023.

Kærandi sendi byggingarfulltrúa bréf, dags. 8. ágúst 2023, en þar vísaði hann til umsóknar „dags. 17.11.2022 um byggingarleyfi fyrir breytingu á verslunarrými [...] við Hafnargötu 23 Reykjanesbæ að hluta til í íbúð“ og krafðist þess að erindið yrði tekið til afgreiðslu að nýju. Byggingarfulltrúi vísaði erindinu til umhverfis- og skipulagsráðs og á fundi ráðsins 1. september 2023 var umsókn kæranda tekin fyrir og hafnað. Vísaði ráðið m.a. til þess að til þess að halda verslun og þjónustu sem „lífvænlegum möguleika“ í götunni væri mikilvægt að skoða skipulag heildstætt og unnið væri að deiliskipulagi fyrir Hafnargötu. Breytingar innan einstakra lóða yrðu ekki teknar til greina á meðan á þeirri vinnu stæði. Á fundi bæjarstjórnar 5. s.m. var eftirfarandi bókað um málið: „Níunda mál fundargerðarinnar Hafnargata 23 [...] samþykkt 11-0 án umræðu.“ Var kæranda tilkynnt um niðurstöðu málsins með bréfi, dags. 7. september 2023.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að rökstuðningi fyrir hinni kærðu ákvörðun sé svo áfátt að það eigi að leiða til ógildingar hennar. Þá hafi málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um jafnræði, andmælarétt, rannsókn máls og meðalhóf.

Umsókn kæranda um byggingarleyfi hafi ekki verið afgreidd í samræmi við úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 34/2023, heldur hafi henni verið hafnað með rökum sem ekki hefðu áður komið fram. Hin nýju rök lúti að því að þróun verslunar við Hafnargötu varði almannahagsmuni og því sé eðlilegt að unnið verði deiliskipulag fyrir svæðið þar sem tekið sé á slíkum þáttum. Í því sambandi hafi verið vísað til gr. 5.9.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 en þar komi fram að áður en umsókn um byggingar- eða framkvæmdaleyfi sé grenndarkynnt skuli skipulagsnefnd leggja mat á hvort framkvæmdin falli að tilgreindum skilyrðum eða hvort önnur atriði, svo sem hvort framkvæmdin varði almannahagsmuni, kalli á aðra málsmeðferð.

Sá skilningur að ákvörðun um landnotkun og þróun verslunar á miðbæjarsvæðum varði almannahagsmuni og því þurfi að ákvæði um það að koma fram í deiliskipulagi sé ekki í samræmi við lög. Ákvarðanir eða stefnumörkun um landnotkun séu fyrst og fremst viðfangsefni aðalskipulags, sbr. 28. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Heimilt hefði verið að samþykkja umsókn kæranda án þess að gera þyrfti deiliskipulag og vísa megi til breytinga sem gerðar hafi verið á Hafnargötu 16 og 34 en þar hafi verið heimilaðar breytingar á rými fyrir verslun og þjónustu á 1. hæð í íbúð en ekki hafi verið deiliskipulag í gildi fyrir þá reiti.

Samþykki á umsókn kæranda hefði verið í samræmi við markmið bæjaryfirvalda enda hafi verið gert ráð fyrir í umsókninni að verslun yrði áfram í þeim hluta rýmisins sem snúi að Hafnargötu. Í þágildandi aðalskipulagi hafi verið kveðið á um að lögð væri áhersla á styrkja stóðir smá- og fagverslana á svæðinu en jafnframt tekið fram að ekki væri gert ráð fyrir stórum og rýmisfrekum verslunum á svæðinu. Bæjaryfirvöld hafi hins vegar ekki vísað til síðastnefndu skilmálanna.

Í tilkynningu til kæranda um hina kærðu ákvörðun, dags. 7. september 2023, komi fram að kæranda sé heimilt að tjá sig um málið innan 14 daga. Það sé ekki í samræmi við 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 enda felist í andmælarétti að aðili máls eigi rétt á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun sé tekin í því.

Málið hafi ekki verið afgreitt í bæjarstjórn í samræmi við 2. mgr. gr. 5.9.1. í skipulagsreglugerð og því fari fjarri að bæjarstjórn hafi tekið afstöðu til afgreiðslu umhverfis- og skipulagsráðs enda hafi engin umræða átt sér stað um málið í bæjarstjórn.

Málsrök Reykjanesbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er þess krafist að kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar verði hafnað. Málið hafi verið lengi til skoðunar hjá bæjaryfirvöldum og fjallað um það frá mörgum hliðum en byggt hafi verið á sömu sjónarmiðunum frá upphafi málsins.

Ekki sé hægt að fallast á sjónarmið kæranda um að samkvæmt Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2015–2030 hafi verið heimild fyrir íbúðum á jarðhæð innan miðsvæðis M2 og því mætti án sérstakrar skoðunar breyta hvaða rými sem væri í íbúð. Í greinargerð aðalskipulagsins hafi einnig komið fram að styrkja skyldi stöðu smá- og fagverslana og veitingastaða. Þessi sjónarmið stangist á og þurfi hvert tilfelli að fá lögmæta umfjöllun, málsmeðferð og afgreiðslu.

Það sé í höndum skipulagsyfirvalda hverju sinni að ráða fram úr málum sem þessum þar sem uppi séu öndverð sjónarmið um framtíðaruppbyggingu eða þróun íbúða- og verslunarrýma.

Í máli þessu sé um að ræða skipulagsskylda breytingu og marka þurfi málinu skýran farveg samkvæmt skipulagslögum. Lóðin að Hafnargötu 23 sé hluti af heildstæðri einingu en umsókn kæranda hafi varðað „breytingu innan einnar lóðar innan einingarinnar.“ Ljóst sé að ferill málsins þurfi að taka mið af 41. gr. skipulagslaga. Í bókun umhverfis- og skipulagsráðs frá fundi 1. september 2023 komi fram að vinna við gerð deiliskipulags fyrir umrætt svæði sé hafin og ótækt að afgreiða umsókn samkvæmt 44. gr. skipulagslaga þar sem aðeins sé um að ræða „breytingu á landnotkun innan einnar lóðar af stærri heild.“ Ekki sé fallist á að fordæmi sem nefnd séu í kærú séu sambærileg máli þessu.

Við deiliskipulagsgerð sé byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit. Því fari fjarri að öllum þessum atriðum séu gerð nægjanleg skil í aðalskipulagi enda ekki til þess ætlast til þess að það sé gert.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun bæjarstjórnar Reykjanesbæjar frá 5. september 2023 um að hafna umsókn um leyfi til að breyta verslunarrými við Hafnargötu 23 í Reykjanesbæ að hluta til í íbúð.

Umsókn kæranda laut að byggingarleyfisskyldum framkvæmdum, en samkvæmt 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki er óheimilt að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa, sbr. 2. mgr., eða leyfi Mannvirkjastofnunar, sbr. 3. mgr. ákvæðisins.

Umrætt svæði hefur ekki verið deiliskipulagt en upphaf máls þessa má rekja til erindis kæranda frá 17. nóvember 2022 varðandi ósk um umsögn umhverfis- og skipulagsráðs um fyrirhugaða breytingu á verslunarrými við Hafnargötu 23 í Reykjanesbæ að hluta til í íbúð. Hafnaði umhverfis- og skipulagsráð erindi kæranda og staðfesti bæjarstjórn afgreiðsluna á fundi 7. febrúar 2023. Var sú afgreiðsla felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 34/2023, uppkveðnum 6. júlí 2023. Í kjölfar úrskurðarins sendi kærandi bréf til byggingarfulltrúa, dags. 8. ágúst 2023, og vísaði hann til erindis síns frá 17. nóvember 2022 sem umsóknar um byggingarleyfi fyrir umræddum breytingum. Vísaði byggingarfulltrúi málinu til umhverfis- og skipulagsráðs á grundvelli 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sem synjaði umsókninni á fundi 1. september 2023. Bæjarstjórn staðfesti afgreiðsluna 5. s.m. og var kæranda tilkynnt um hana 7. s.m.

Byggingarfulltrúi hefur ekki komið að málinu eftir að framangreindar afgreiðslur lágu fyrir en endanleg afgreiðsla umsóknar um byggingarleyfi og útgáfu þess er í höndum byggingarfulltrúa samkvæmt ákvæðum mannvirkjalaga, sbr. 2. mgr. 9. gr., 11. gr. og 13. gr. laganna. Þá eru ekki sett ákvæði í samþykkt um stjórn Reykjanesbæjar og fundarsköp um heimild umhverfis- og skipulagsráðs til fullnaðarafgreiðslu mála. Hin kærða synjun á umsókn kæranda um byggingarleyfi felur samkvæmt framansögðu ekki í sér lokaákvörðun í skilningi 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Er því ekki fyrir hendi ákvörðun sem borin verður undir úrskurðarnefndina og verður kærú máli þessu af þeim sökum vísað frá úrskurðarnefndinni.

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Arnór Snæbjörnsson (sign)