

Úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála

Skuggasundi 3

101 Reykjavík

Reykjavík, 15. ágúst 2019

STJÓRNSÝSLUKÆRA

I. Kærandi

Pingvangur ehf., kt. 671106-0750, Bergstaðastræti 73, 101 Reykjavík.

II. Kærð ákvörðun

Kærð er samþykkt skipulags- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar, sem gerð var á 42. fundi ráðsins, þann 3. júlí 2019, þess efnis að samþykkja tillögu umhverfis- og skipulagssviðs um breytingu á deiliskipulagi Köllunarkletts, sem efnislega felur í sér stofnun nýrrar lóðar, Héðinsgötu 8, í þeim tilgangi að koma þar fyrir 5 smáhýsum sem búsetuúrræði fyrir skjólstæðinga Velferðarsviðs Reykjavíkur.

Samþykktinni var vísað til Borgarráðs Reykjavíkurborgar sem samþykkti/staðfesti hana á fundi sínum, þann 18. júlí 2019.

III. Kröfur kæranda

Kærandi krefst þess að samþykkt skipulags- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar, sem gerð var á 42. fundi ráðsins, þann 3. júlí 2019, þess efnis að samþykkja tillögu umhverfis- og skipulagssviðs um breytingu á deiliskipulagi Köllunarkletts, sem staðfest var af Borgarráði Reykjavíkur 18. júlí 2019, verði felld úr gildi.

IV. Kæruheimild

Um kæruheimild vísast einkum til 52. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

V. Málsatvik

Kærandi eignaðist lóðirnar Héðinsgötu 1, Héðinsgötu 2 og Köllunarklettsveg 3 með kaupsamningi, dags. 31. mars 2016. Lóðirnar standa allar á sk. Köllunarklettsreit, sem er 10 hektarar að stærð. Undanfarin misseri hafa kærandi, Reykjavíkurborg og Faxaflóahafnir unnið að deiliskipulagi á reitnum í heild sinni í samræmi við aðalskipulag eins og því var breytt með auglýsingu nr. 760, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda, þann 30. ágúst 2017 (fskj. 3), en breytingin felldi niður heimildir til byggingar íbúðarhúsnæðis á reitnum.

Vinna við gerð deiliskipulags hefur verið unnin á fyrrgreindum forsendum um alllangt skeið og þess vegna kom tillaga umhverfis- og skipulagssviðs, sem kæra þessi lýtur að, eins og þruma úr heiðskíru lofti. Fjölmargar athugasemdir bárust þegar tillagan var auglýst þ.á m. frá kæranda.

Þar sem kærandi telur einsýnt að framangreindar samþykktir séu í andstöðu við gildandi réttarreglur og að málsmeðferð sveitarfélagsins sé aukinheldur í ósamræmi við málsmeðferðarreglur stjórn.sýslulaga og ákvæði skipulagslaga, er þessari stjórnsýslukæru beint til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) í því skyni að fá ákvarðanir sveitarfélagsins felldar úr gildi.

VI. Rök kæranda

1. Tillagan samrýmist ekki gildandi aðalskipulagi Reykjavíkurborgar og þeim meginreglum sem gilda um gerð deiliskipulags.

Kærandi byggir í fyrsta lagi á því að hin kærða ákvörðun (fskj. 1 og 2) samrýmist ekki gildandi aðalskipulagi og það kann að skýrast af því að í deiliskipulagstillögunni er eldra aðalskipulag lagt til grundvallar, sbr. það sem segir í greinargerð með tillögunni: „Miðsvæði merkt M18, Köllunarklettur er skilgreint: „Einkum skrifstofur, ýmis þjónusta og léttur iðnaður auk íbúða.““ (fskj. 4) Eins og aðalskipulaginu var breytt með auglýsingu nr. 760, þann 30. ágúst 2017 (fskj. 3) var heimild til byggingar íbúða felld niður, en um þá ákvörðun segir á bls. 8 í greinargerð með aðalskipulagsbreytingunni (fskj. 5): „ 10. Köllunarklettur (reitur 29). Lagt er til að ekki verði heimilt að byggja íbúðir á umræddu svæði (miðsvæði M18), þar sem reiturinn er aðskilinn frá nærliggjandi íbúðabyggð með stofnbrautum, og stendur nálægt lóðum þar sem iðnaðar-starfsemi er heimil. Reitur 29 verður því felldur út sem byggingarreitur fyrir íbúðabyggð...“

Eins og fyrr segir hefur kærandi í samstarfi við Reykjavíkurborg og Faxaflóahafnir unnið að gerð heildardeiliskipulags fyrir reitinn. Sú vinna er langt komin þ.m.t. vinna við forsögn og lýsingu. Í þeirri vinnu hefur ekki verið minnst einu orði á þá breytingu sem birtist í hinni umdeildu tillögu og hvorki var haft samráð við kæranda né Faxaflóahafnir áður en tillagan var auglýst og verða það að teljast óeðlileg og ámælisverð vinnubrögð af borgarinnar hálfu.

Þegar vinna við gerð deiliskipulagstillögu hefst skal sveitarstjórn taka saman lýsingu á skipulagsverkefningu þar sem fram kemur hvaða áherslur sveitarstjórnin hafi við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum, sbr. 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga.

Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarstjórn sé heimilt að falla frá gerð slíkrar lýsingar ef allar meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er á umræddu svæði, sem merkt er M18, einungis gert ráð fyrir atvinnuhúsnæði. Þar kemur og fram áætluð aukning slíks húsnæðis um 85 þúsund m².

Í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga kemur fram að deiliskipulag skuli gera fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að skipulagslögum kemur fram að með þessu hafi ætlunin verið að koma í veg fyrir að skipulagðar séu einstakar lóðir þó að slíkt geti þó stundum átt við. Hin umdeilda tillaga sækir því heimild til undantekningarreglu sem ber samkvæmt viðurkenndum skýringaraðferðum laga að túlka þröngt. Kærandi telur engin skilyrði til beitingar fyrrgreinds undantekningar-ákvæðis skipulagslaga.

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. Hvorki verður séð að hin umdeilda tillaga sé í samræmi við markmið deiliskipulags né að hún uppfylli þau skilyrði sem lög gera til slíkra tillagna.

Tillagan hlýtur því að teljast fara í bága við landnotkunarákvæði gildandi aðalskipulags auk þess sem hún samræmist ekki ákvæði 2. mgr. 37. gr. laga nr. 123/2010 og öðrum meginreglum um gerð deiliskipulags.

Reykjavíkurborg hefur leitast við að slá ryki í augu þeirra sem gert hafa athugasemdir við tillöguna og fullyrt að ekki sé um hefðbundna búsetu að ræða heldur tímabundið úrræði fyrir skjólstæðinga velferðarsviðs borgarinnar (fskj. 6) Þessi fullyrðing fær ekki staðist að mati kæranda. Kærandi telur að búseta skjólstæðinga velferðarsviðs borgarinnar hljóti að teljast hefðbundin á allan hátt. Það eina sem kann að vera tímabundið í þessu sambandi er

búseta hvers og eins skjólstaðings, þar sem einn tekur við af öðrum. Það hlýtur að vera gengið út frá því af hálfu borgarinnar, að úrræðið sé viðvarandi og þar af leiðandi getur búseta ekki verið annað en hefðbundin og viðvarandi.

2. *Málsmeðferðarreglur brotnar*

Kærandi byggir í fyrsta lagi á því að sveitarfélagið hafi ekki gætt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.). Kærandi telur afgreiðslu borgarinnar á athugasemdum sínum, Alanó samtakanna og rekstrarfélags Draumasetursins vera byggða á ófullnægjandi rannsókn á aðstæðum og atvikum öllum. Í tilfalli Alanó samtakanna og Draumasetursins er um að ræða meðferðarúrræði fyrir áfengis- og vímuefnanotendur þ. á m. sprautufikla. Kærandi telur óhugsandi að undangenginni fullnægjandi rannsókn sé unnt að komast að þeirri niðurstöðu, að nábyli skjólstaðinga velferðarsviðs sé heppilegt fyrir áfengis- og vímuefnanotendur sem eru á batavegi. Að öðru leyti vísast til athugasemda fyrrgreindra samtaka hvors um sig (fskj 6).

Kærendur byggja í öðru lagi á því að sveitarfélagið hafi með hinni kærðu ákvörðun brotið í bága við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 12. gr. ssl., en samkvæmt reglunni skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Kærandi hefur ítrekað boðið borginni, að reisa fyrirhuguð smáhýsi á lóð kæranda að Köllunarklettsvegi 3. Kærandi telur hægt að reisa smáhýsi, eins og þau sem lýst er í hinni umdeildu tillögu, á grundvelli stöðuleyfis til eins árs í senn og að slík ráðstöfun samræmist betur aðalskipulagi og þeirri deiliskipulagsvinnu sem þegar hefur verið unnin í samvinnu kæranda, borgarinnar og Faxaflóahafna.

Á lóð kæranda væri jafnvel hægt að reisa fleiri smáhýsi en þau 5, sem reisa á skv. hinni umdeildu tillögu og myndi slík ráðstöfun eðli sínu samkvæmt leysa stærri vanda en þann sem hinni umdeildu tillögu er ætlað að leysa.

Þá tæki staðsetning smáhýsanna á lóð kæranda mun meira tillit til starfsemi Alanó samtakanna og Draumasetursins, sem lýst var hér að framan.

Þá telur kærandi, að verulega skorti á að hin kærða ákvörðun hafi verið rökstudd með viðhlítandi hætti, sbr. 20. gr. ssl.

3. *Sjónarmið um vernd eignarréttinda og réttmætar væntingar*

Til viðbótar framangreindu bendir kærandi á að hann hefur haft réttmætar væntingar til þess að einungis atvinnuhúsnaði væri reist á grundvelli þess deiliskipulags sem unnið hefur verið að í samvinnu aðila. Hefur framkoma borgarinnar í þeirri skipulagsvinnu einungis

styrkt kæranda í þeirri trú sem samræmist jafnframt gildandi aðalskipulagi. Annars konar starfsemi á deiliskipulagsreitnum kann að leiða til verðyrnunar á eignum kæranda innan reitsins og gengur slíkt gegn stjórnarskrárvörðum eignarréttindum kæranda, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir eru ekki efni til annars en að fallast á kröfu kæranda um að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Hin kærða ákvörðun lýtur einungis að tillögu um deiliskipulagsbreytingu. Kærandi væntir þess að ekki verði veitt framkvæmda- eða byggingarleyfi á grundvelli þessarar ákvörðunar á meðan beðið er úrskurðar Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málinu. Komi hins vegar til þess mun kærandi umsvifalaust kæra slíka ákvörðun og krefjast þess með stoð í 5. gr. laga um Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, að réttaráhrifum slíks leyfis verði frestað uns skorið hefur verið úr um lögmæti þess á stjórnarsýslustigi.

Virðingarfyllst,



Jóhann Fannar Guðjónsson hdl.,
f.h. Friðbjörns Garðarssonar hrl.
AX lögmansþjónustu slf.

Fylgiskjöl:

1. Fundargerð skipulags- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar þann 3. júlí 2019.
2. Fundargerð Borgarráðs Reykjavíkurborgar þann 18. júlí 2019.
3. Auglýsing nr. 760, birt í B-deild Stjórnartíðinda þann 30. ágúst 2017.
4. Greinargerð með breytingu deiliskipulagi.
5. Breyting á aðalskipulagi.
6. Útskrift úr gerðabók umhverfis- og skipulagsráðs frá 3. júlí 2019 ásamt fylgiskjölum.
7. Lögmansumboð.
8. Afsal.