

Árið 2012, fimmtudaginn 22. mars, kom úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skúlagötu 21 í Reykjavík. Mættir voru Hjalti Steinþórsson formaður, Ásgeir Magnússon héraðsdómari og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 56/2010, kæra á ákvörðun bæjarráðs Akureyrarbæjar frá 8. júlí 2010 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Brálundar og kæra á samþykkt skipulagsnefndar Akureyrarbæjar frá 14. september 2011 um að veita leyfi til framkvæmda við að malbika og tengja götuna Brálund við Miðhúsabraut.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 9. september 2010, er barst nefndinni sama dag, kærir Ólafur Kjartansson hdl., f.h. Hrafnhildar Ólafsdóttur og Magnúsar Traustasonar, Brálundi 2, Akureyri, þá ákvörðun bæjarráðs frá 8. júlí 2010 að samþykkja breytt deiliskipulag Brálundar. Öðlaðist breytingin gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 10. ágúst s.á. Með bréfi, dags. 20. september 2011, hafa kærendur jafnframt skotið til nefndarinnar ákvörðun skipulagsnefndar frá 14. september 2011 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir malbikun og tengingu götunnar Brálundar við Miðhúsabraut.

Þar sem lögmati hins umdeilda framkvæmdaleyfis veltur fyrst og fremst á lögmati fyrrgreindrar deiliskipulagsbreytingar verður kærumálið vegna framkvæmdaleyfisins, sem er nr. 69/2011, sameinað máli þessu enda standa hagsmunir kæranda í nefndum málum því ekki í vegi.

Krefjast kærendur þess að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi og að kveðinn verði upp til bráðabirgða úrskurður um stöðvun framkvæmda meðan beðið sé niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar. Þykir málið nú nægjanlega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og verður því ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda, en til þeirra mun ekki hafa komið eftir að kæra barst vegna hins umdeilda framkvæmdaleyfis.

Málavextir: Hinn 10. júní 2009 tók gildi deiliskipulag fyrir Brálund á Akureyri, en þar var m.a. gert ráð fyrir tengingu Brálundar við Miðhúsabraut. Með úrskurði uppkveðnum 18. nóvember s.á. felldi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 5. maí 2009 um greint deiliskipulag að því er laut að nefndri veltengingu. Taldi nefndin að ekki væri heimild fyrir umræddri tengingu í Aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018 og því væri ekki samræmi milli aðalskipulags og deiliskipulags, svo sem lög áskildu. Í kjölfar þessa var samþykkt á fundi bæjarstjórnar hinn 16. febrúar 2010 að auglýsa tillögu að breytingu

á aðalskipulagi Akureyrar, er fólst m.a. í því að gerð var nánari grein fyrir helstu tengingum við stofn- og tengibrautir innra gatnakerfis bæjarins. Var jafnframt samþykkt að auglýsa, samhliða breytingu á aðalskipulagi, breytt deiliskipulag Brálundar þar sem gert var ráð fyrir tengingu Brálundar við Miðhúsabraut. Voru tillögurnar auglýstar til kynningar frá 17. mars 2010 og veittur frestur til 28. apríl s.á. til að koma að athugasemdum, sem kærendur og gerðu. Tillaga að breyttu deiliskipulagi var næst tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar hinn 12. maí s.á. Lagði nefndin til við bæjarstjórn að tillagan yrði samþykkt og að skipulagsstjóra yrði falið að annast gildistöku hennar. Jafnframt þessu var vísað til fyrirliggjandi svara við þeim athugasemdum er borist höfðu á kynningartíma. Hinn 8. júlí 2010 var tillaga að breyttu deiliskipulagi Brálundar samþykkt á fundi bæjarráðs og fært til bókar að bæjarráð hefði fullnaðarafgreiðsluheimild í sumarleyfi bæjarstjórnar, sbr. bókun í 3. lið fundargerðar bæjarstjórnar frá 29. júní 2010. Öðlaðist breyting á aðalskipulagi Akureyrar gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 6. júlí 2010 og 10. ágúst s.á. birtist auglýsing um gildistöku hins breytta deiliskipulags Brálundar. Hinn 14. september 2011 var á fundi skipulagsnefndar samþykkt á grundvelli 4. gr. Samþykktar um skipulagsnefnd leyfi til framkvæmda við malbikun og tengingu Brálundar við Miðhúsabraut.

Skutu kærendur framangreindum samþykktum, um breytt deiliskipulag Brálundar og um framkvæmdaleyfi, til úrskurðarnefndarinnar svo sem áður greinir.

Málsrök kærenda: Af hálfu kærenda er á því byggt að hin kærða ákvörðun hafi ekki hlotið málsmeðferð í samræmi við ákvæði 25. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Sveitarstjórn skuli skv. tilvitnuðu ákvæði fjalla um tillögu að deiliskipulagi á nýjan leik, að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar, þegar frestur til athugasemda sé liðinn. Skuli í þeirri umfjöllun taka afstöðu til athugasemda sem borist hafi og hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Sveitarstjórn hafi ekki fjallað um tillöguna að nýju eftir að umsögn skipulagsnefndar hafi legið fyrir. Bæjarráð Akureyrarbæjar, en ekki bæjarstjórn, sem sé sveitarstjórn lögum samkvæmt, hafi samþykkt umdeilda tillögu. Geti málsmeðferð fyrir bæjarráði, sem sé byggðarráð, sbr. IV. kafla laga nr. 45/1998, ekki komið í stað lögbundinnar umfjöllunar í sveitarstjórn.

Einnig sé vísað til þess að samþykkt skipulagsins sé í andstöðu við ákvæði 4. mgr. 56. gr. tilvitnaðra laga, en samkvæmt ákvæðinu sé óheimilt 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“. Um sé að ræða breytingu á deiliskipulagi til samræmis við það sem þegar hafi verið framkvæmt en gerð tengingarinnar sé nær lokið. Sé því ranglega haldið fram í svörum Akureyrarbæjar að engar framkvæmdir hafi verið við umrædda vegtengingu. Loka þurfi veginum með hindrun til að koma í veg fyrir umferð um hann, ljósastaurar hafi verið settir upp og aðeins eigi eftir að malbika. Á myndum teknum 8. nóvember 2008 sjáist að unnið sé við gerð vegarins.

Enn fremur bendi kærendur á að bæjaryfirvöld hafi hvorki haft samráð við íbúa við Brálund né aðra hagsmunaaðila við gerð tillögunnar og gengið framhjá eigin reglum um samráð við hverfisnefnd. Bæti tilkynning sveitarfélagsins til hverfisnefndar Lunda- og Gerðahverfis, dags. 15. febrúar 2010, ekki úr, en degi síðar hafi verið ákveðið í bæjarstjórn að auglýsa framkomna tillögu. Hafi ekki verið um

raunverulegan vilja til samráðs að ræða. Tillagan hafi verið gerð með vísan til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar frá 18. nóvember 2009. Sé ótrúverðugt, líkt og haldið hafi verið fram, að tillagan hafi verið rædd og útskýrð á hverfafundi um skipulagsmál sem haldinn hafi verið 5. mars 2009, þegar ekkert hafi legið fyrir um að aðalskipulagi yrði breytt. Sérstaklega skuli bent á að samkvæmt fundargerð umrædds fundar komi fram í kynningu skipulagsstjóra að fyrirhugað sé að gera nýja götu, Daggarlund, innan við Brálund en í engu sé þar getið um tengingu Brálundar við Miðhúsabraut. Hafi skipulagsstjóri svarað því svo, aðspurður á greindum fundi, að umrædd tenging hefði lengi verið sýnd í skipulagi. Fullyrðing um að tillagan hafi verið rædd og útskýrð á fundinum sé því röng. Þvert á móti hafi afstaða skipulagsstjóra og sveitarfélagsins verið sú að ekki væri þörf á skipulagsbreytingu vegna tengingarinnar.

Kærendur byggi jafnframt á því að um brot á meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar sé að ræða. Tengingin leiði til þess að umtalsverð breyting verði á eiginleikum Brálundar sem götu, en um sé að ræða rólega íbúðarhúsagötu innst í hverfi sem verði við breytinguna önnur af tveimur leiðum inn í það. Íbúðarhúsagötu sé þannig breytt í tengigötu við stóra umferðaræð. Hafi ekki komið fram fullnægjandi rökstuðningur fyrir gerð þessarar tengingar. Sé verið að fórna meiri hagsmunum kæranda fyrir minni meðan ekki hafi verið sýnt fram á þörf fyrir nefnda tengingu. Rík þörf sé á að sýna fram á nauðsyn hennar, enda muni umrædd breyting hafa í för með sér verulegt rask á högum kæranda. Þá hafi ekki verið kannað hvort þörf sé á umdeildri breytingu verði t.d. ráðist í lagningu Dalsbrautar. Bent sé á að gert sé ráð fyrir að umferðarþungi verði eitt til tvö þúsund bílar á dag um Brálund, eða allt að tólfaldur núverandi umferðarþungi, en kærendur telji að umferð geti orðið mun meiri.

Vakin sé athygli á að komið hafi fram að tengingin sé færð aftur inn á skipulag til samræmis við eldri og nákvæmari aðalskipulagsupprætti. Sé þessi afstaða sveitarfélagsins athyglisverð í ljósi fyrrgreinds úrskurðar nefndarinnar. Vegna kæru um framkvæmdaleyfi sé bent á að um sé að ræða malbikun umræddrar veltengingar og sé það í samræmi við þann málátlíbúnað kæranda að framkvæmdum hafi í raun verið lokið fyrir samþykkt umrædds skipulags.

Málsrök Akureyrarbæjar: Af hálfu Akureyrarbæjar er þess krafist að kærinni verði vísað frá með vísan til sjónarmiða um litis pendens. Úrskurðarnefndin hafi þegar fjallað um deiliskipulag í Brálundi í úrskurði frá 18. nóvember 2009 og talið að hin kærða ákvörðun ætti að standa óröskuð, nema hvað varði veltengingu Brálundar við Miðhúsabraut. Hafi komið fram að ekki yrði séð að deiliskipulagið væri að öðru leyti haldið neinum þeim annmörkum er leiða ætti til ógildingar þess í heild sinni. Nú hafi verið samþykkt aðalskipulag þar sem umræddrar veltengingar sé getið. Sé því ekki hægt að hafa uppi kröfur í öðru máli sem þegar hafi verið fjallað um og lokið hafi með úrskurði nefndarinnar. Sé vísað til þess að kröfugerð kæranda sé sú sama nú og í fyrra kærumáli.

Til vara sé þess krafist að hafnað verði kröfum kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarráðs enda hafi deiliskipulagið fengið þá löglegu meðferð sem skipulags- og byggingarlög mæli fyrir um.

Því sé mótmælt að deiliskipulagstillagan hafi ekki fengið lögboðna meðferð á fundi bæjarráðs 8. júlí 2010. Sé vísað til 3. mgr. 39. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sbr.

1. gr. laga nr. 69/2004, en þar komi fram að meðan sveitarstjórn sé í sumarleyfi fari byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hafi ella. Á fundi bæjarstjórnar 29. júní 2010 hafi verið samþykkt, í samræmi við 7. og 47. gr. Samþykktar um stjórn Akureyrarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar, að bæjarstjórn yrði í sumarleyfi í júlí og ágúst 2010. Jafnframt hafi bæjarráði á þessum tíma verið heimiluð fullnaðar-afgreiðsla þeirra mála sem það teldi nauðsynlegt að fengju afgreiðslu. Allar ákvarðanir og heimildir bæjarráðs séu því eins og bæjarstjórn hefði samþykkt þær. Þá hafi bæjarráð heimild til töku fullnaðarákvarðana, sbr. 44. gr. laga nr. 45/1998.

Jafnframt sé á því byggt að ákvæði 4. mgr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga eigi ekki við í máli þessu. Hið kærða deiliskipulag sé nýtt deiliskipulag að því er varði tæða vegtengingu, en ekki sé um að ræða breytingu á áður gerðu skipulagi eins og tilvitnað ákvæði geri ráð fyrir. Jafnframt verði að skoða 4. mgr. 56. gr. með vísan til orðalags 1. mgr. 56. gr. sömu laga. Samkvæmt því eigi ákvæðið aðeins við um framkvæmd sem þurfi framkvæmdaleyfi fyrir og/eða mannvirki sem þurfi byggingarleyfi fyrir. Hvorugt skilyrðið eigi við um vegtengingu. Þá séu á tæmandi hátt talin upp í 4. mgr. 56. gr. laganna nokkur skilyrði, en eitt af þeim sé að starfsemi sé hætt. Umræddri starfsemi hafi verið hætt um leið og ljóst hafi verið að athugasemd hafi komið fram, hinn 16. október 2007. Hafi nefnd vegtenging aldrei verið framkvæmd og aldrei gerð virk og enn eigi eftir að gera nauðsynlegar framkvæmdir til að tenging geti átt sér stað.

Þeim staðhæfingum að skort hafi á samráð sé andmælt sem röngum. Deiliskipulagið hafi hlotið lögboðna meðferð og verið auglýst skv. 25. gr., sbr. 1. og 2. mgr. 18. gr., laga nr. 73/1997. Með bréfi, dags. 17. mars 2010, hafi hverfisnefnd Lunda- og Gerðahverfis verið tilkynnt að auglýsa ætti tillögu að breyttu deiliskipulagi Brálundar. Hafi verið óskað eftir viðbrögðum en engar athugasemdir hafi borist. Þá hafi tillagan verið rædd og útskýrð á hverfafundi um skipulagsmál sem haldinn hafi verið 5. mars 2009 í Brekkuskóla.

Því sé mótmælt sem röngu að verið sé að breyta Brálundi í tengigötu og að gatan verði önnur af tveimur leiðum inn í hverfið. Gatan Brálundur sé í deiliskipulagstillögunni skilgreind sem 30 km íbúðargata með hraðahindrun. Með breytingunni sé verið að tengja götuna inn á tengibrautina Miðhúsaveg til að dreifa umferð inn og út úr hverfinu. Aðalleiðirnar inn í Lundahverfið verði áfram um Skógarhlíð við Þingvallastræti og Skógarhlíð við Mýrarveg. Með tengingunni sé verið að dreifa umferð um svæðið, létta álagi af Mýrarvegi og Skógarlundi og nýta Miðhúsabraut sem best. Almannahagsmunir innan Lundahverfis og nálægra hverfa vegi því þungt í þessu máli. Sé undirbúningur hafinn að lagningu Dalsbrautar, frá Miðhúsabraut að Þingvallastræti, og muni þá umferðarþungi um Brálund minnka enn frekar.

Þá sé kröfum kæranda vegna framkvæmdaleyfis hafnað enda sé útgáfa þess í fullu samræmi við aðalskipulag og deiliskipulag svæðisins.

Aðilar hafa fært fram frekari rök fyrir sjónarmiðum sínum í málinu sem ekki verða rakin hér en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um gildi ákvörðunar bæjarráðs Akureyrarbæjar frá 8. júlí 2010 um breytt deiliskipulag Brálundar, en hin kærða ákvörðun fól í sér

heimild til tengingar götunnar Brálundar við Miðhúsabraut. Af hálfu Akureyrarbæjar er þess krafist að kærinni verði vísað frá úrskurðarnefndinni með vísan til sjónarmiða um litis pendens. Er þar vísað til þess að úrskurðarnefndin hafi þegar fjallað um deiliskipulag í Brálundi og talið að hin kærða ákvörðun ætti að standa óröskuð, nema hvað varði vegtengingu Brálundar við Miðhúsabraut. Eins og rakið hefur verið voru í framhaldi af nefndum úrskurði gerðar breytingar á aðalskipulagi Akureyrar og ný ákvörðun tekin er fól í sér breytingu á deiliskipulagi Brálundar. Er það sú ákvörðun sem kærð er í málinu og er hún að miklu leyti reist á öðrum forsendum en hin fyrri. Verður ekki séð að fyrri úrskurður geti, með vísan til sjónarmiða um litis pendens eða res judicata, haft réttaráhrif er standi því í vegi að hin nýja ákvörðun verði borin undir úrskurðarnefndina og verður kröfu Akureyrarbæjar um frávísun því hafnað.

Kærendur tefla fram þeim rökum að hin kærða ákvörðun fari gegn 4. mgr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Fyrir liggur að veitt var leyfi til framkvæmda við hina umþrættu vegtengingu hinn 4. september 2007 og hófust framkvæmdir í kjölfar þess. Þær voru síðar stöðvaðar þar sem ekki var fyrir hendi deiliskipulag að íbúðarsvæði milli Eskilundar og Miðhúsabrautar, sem vegtengingin liggur um. Var eftir það unnið deiliskipulag að svæðinu en úrskurðarnefndin felldi það úr gildi að hluta með úrskurði hinn 18. nóvember 2009 þar sem talið var að ákvæði skipulagsins um hina umdeildu vegtengingu væru ekki í samræmi við Aðalskipulag Akureyrar 2005-2018. Líkt og rakið hefur verið var aðalskipulaginu breytt í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndarinnar frá 18. nóvember 2009 á þann veg að sýnd var tenging Brálundar við Miðhúsabraut á uppdrætti, líkt og gert er ráð fyrir í hinu kærða deiliskipulagi. Ákvörðun þessi um breytt aðalskipulag var borin undir úrskurðarnefndina með kæru, dags. 3. ágúst 2010, en með úrskurði 17. sama mánaðar vísaði nefndin því máli frá með þeim rökum að ákvarðanir sem sættu staðfestingu ráðherra yrðu ekki bornar undir nefndina. Af þessu leiðir að það er ekki á færi úrskurðarnefndarinnar að skera úr um hvort ákvæði 4. mgr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga hefðu átt að standa í vegi fyrir því að skipulagi svæðis væri breytt, en umrædd breyting á aðalskipulagi er eina skipulagsákvörðunin varðandi umdeilda vegtengingu sem ákvæðið getur átt við. Gerð nýs deiliskipulags og síðari breyting á því, sem miðar að því að laga það að breyttu aðalskipulagi, verður hins vegar ekki talin falla undir umrætt ákvæði og kemur það því ekki til álita í máli þessu. Verður samkvæmt þessu ekki talið að skylt hafi verið að fjarlægja eða afmá umrædda vegtengingu áður en hin kærða ákvörðun um breytt deiliskipulag var tekin.

Hin kærða skipulagsákvörðun var auglýst í samræmi við 25. gr. skipulags- og byggingarlaga og hlaut hún samþykki bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar hinn 8. júlí 2010. Fallast má á með kærendum að vanda hefði mátt betur til kynningar á tillögu að hinu umdeilda skipulagi með vísan til 4. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Hins vegar var tillagan auglýst, svo sem áskilið er í 1. mgr. 25. gr. sömu laga, og verður ekki annað ráðið af málsgögnum en að meðferð málsins hafi eftir það verið í samræmi við ákvæði laganna. Þá var bæjarráði réttilega falið vald til ákvarðana í sumarleyfi bæjarstjórnar og ekki verður annað séð en að stefnt hafi verið að lögmatum markmiðum með hinni kærðu skipulagsákvörðun. Er og til þess að líta að við undirbúning ákvörðunarinnar var m.a. metin þörf á umræddri breytingu og lagt mat á áhrif hennar af sérfróðum aðilum. Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið þykir ekki hafa verið sýnt fram á þá annmarka á hinni umdeildu deiliskipulagsbreytingu sem leitt gætu til ógildingar hennar og verður kröfu kærenda þar að lútandi því hafnað.

Að þessari niðurstöðu fenginni telst hið kærða framkvæmdaleyfi eiga stoð í gildu deiliskipulagi. Þar sem ekki verður séð að það sé haldið ágöllum er varði form þess eða efni verður kröfu kæranda um ógildingu þess einnig hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils málafjölda sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarráðs Akureyrarbæjar frá 8. júlí 2010 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Brálundar og á samþykkt skipulagsnefndar Akureyrarbæjar frá 14. september 2011 um að veita leyfi til framkvæmda við að malbika og tengja götuna Brálund við Miðhúsabraut.

Hjalti Steinþórsson

Ásgeir Magnússon

Þorsteinn Þorsteinsson