



Árið 2023, fimmtudaginn 11. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 145/2022, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 25. nóvember 2022 um að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir íbúð á jarðhæð hússins að Hraunbraut 14, Kópavogi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kærui til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 22. desember 2022, kærir eigandi Hraunbrautar 14 þá ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 25. nóvember 2022 að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir íbúð á jarðhæð hússins að Hraunbraut 14, Kópavogi. Skilja verður málskot kæranda svo að krafist sé ógildingar ákvörðunarinnar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 13. mars 2023.

Málavextir: Kærandi sótti um að breyta bílskúrspaki í dvalarsvæði og rými í kjallara hússins að Hraunbraut 14, Kópavogi, í íbúð. Erindið var lagt fram á fundi skipulagsráðs 7. desember 2020. Ráðið hafnaði erindinu og var sú afgreiðsla staðfest í bæjarráði 22. s.m. Kærandi lagði þá fram tvær aðskildar umsóknir, dags. 11. mars 2021, annars vegar um að breyta bílskúrspaki í dvalarsvæði og hins vegar um að breyta rými í kjallara í íbúð. Á fundi skipulagsráðs 29. mars 2021 var samþykkt að grenndarkynna umsókn kæranda um dvalarsvæði á bílskúrspaki en umsókn hans um að breyta rými í kjallara í íbúð var hafnað. Bæjarstjórn samþykkti hina síðarnefndu afgreiðslu á fundi sínum 13. apríl s.á. Kærandi sótti að nýju um að breyta rými í kjallara í íbúð 11. nóvember 2022. Þeirri umsókn var hafnað á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 25. s.m. með vísan til afgreiðslu skipulagsráðs 29. mars 2021 og bæjarstjórnar 13. apríl s.á. auk tilvísunar til 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að afgreiðsla byggingarfulltrúa innihaldi þá rangfærslu að umrædd íbúð sé í kjallara. Það sé rangt enda hafi byggingarfulltrúi áður staðfest að íbúðin sé á jarðhæð. Ekki sé um að ræða ósk um breytingu á notkun eða uppskiptingu eignar. Ófullnægjandi upplýsingar hafi ítrekað legið til grundvallar ákvörðunum skipulagsráðs vegna erinda kæranda.

Tilvísun í afgreiðslu fyrra erindis eigi sér enga stoð þar sem það erindi hafi verið afgreitt á þeim röngu forsendum að kljúfa ætti geymslu frá íbúð á efstu hæð og stofna nýtt fasteignanúmer og breyta í íbúð. Hið rétta sé að umrædd íbúð hafi frá upphafi verið sérstakur eignarhluti en hafi um árið 1990 verið ranglega skráð hjá Þjóðskrá sem hluti af annarri eign. Um tvö ár hafi tekið að fá þau mistök leiðrétt. Byggingarfulltrúi virðist gefa sér að um sömu umsókn sé að ræða og áður hafi verið hafnað með þeim rökstuðningi að „nær væri að setja skýra stefnu hvað varðar

fjölgun íbúða innan tiltekins hverfis“. Í þessu samhengi skuli bent á þá skýru stefnu Kópavogsbæjar í hverfinu að fjölga íbúum svo þúsundum skipti. Benda megi á byggingu fjölbýlishúsa í stað einbýlishúsa inn á milli eldri húsa í næsta nágrenni við Hraunbraut 14, t.d. Ásbraut 1, Kársnesbraut 21 o.fl. auk yfirstandandi þéttingar á vesturhluta Kársness og við Fossvog. Óskiljanlegt sé að skipulagsnefnd snúi jákvæðu áliti sínu í neikvætt um viðurkenningu einnar stúdíóíbúðar í hverfinu sem full sátt hafi verið um í þau 37 ár sem þar hafi verið búið og feli ekki í sér neinar breytingar fyrir hagsmunaaðila.

Í 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé fjallað um grenndarkynningu og hafi umrædd íbúð margsinnis farið í grenndarkynningu og alltaf hlotið samþykki allra nágretta.

Málsrök Kópavogsbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er bent á að kærandi hafi sótt um sömu breytingu og mál þetta snúist um 18. nóvember 2020. Á fundi skipulagsráðs 7. desember s.á. hafi erindi kæranda um að breyta 57,6 m² rými undir bílskúr í íbúð á eigin fasteignanúmeri verið synjað. Sambærileg umsókn hafi verið lögð inn 11. mars 2021 sem skipulagsráð hafi synjað á fundi 29. s.m.

Kærandi hafi í kjölfarið óskað eftir endurupptöku málsins. Bæjarráð hafi hafnað beiðni um endurupptöku á fundi sínum 16. júní 2021. Til grundvallar þeirri ákvörðun hafi legið umsögn lögfræðideildar Kópavogsbæjar þar sem fram komi að þau fordæmi sem kærandi hafi vísað til væru ekki sambærileg þeirri breytingu sem hann hafi sótt um, að einu tilviki undanskildu, sem samþykkt hafi verið árið 1994. Skipulagsráð hafi ekki talið sig bundið af þeirri afgreiðslu enda um að ræða tæplega þrjátíu ára gamalt fordæmi. Í janúarmánuði árið 2022 hafi enn borist erindi frá kæranda þar sem gerðar hafi verið athugasemdir við málsmeðferð og ákvörðun skipulagsráðs. Erindi kæranda hafi verið svarað og fyrri sjónarmið og rök ítrekuð, m.a. um að skipulagsráð teldi varasamt að setja fordæmi um samþykkt íbúðar á þessu svæði án þess að fyrir lægi stefna um fjölgun íbúða í grónum hverfum og án þess að litið væri til þess hvaða heildaráhrif fjölgun íbúða og íbúa myndi hafa á hverfið.

Samkvæmt Aðalskipulagi Kópavogs 2019-2040 sé Hraunbraut 14 á skilgreindu íbúðasvæði á Kársnesi. Í greinargerð aðalskipulagsins sé fjallað um rammahluta þess en markmið hans sé að útfæra nánari markmið fyrir fimm hverfi, þ.m.t. Kársnes, í takt við meginstefnu aðalskipulagsins. Markmiðið sé m.a. að viðhalda kostum og sérkennum hverfisins. Samkvæmt aðalskipulaginu gildi rammaákvæði nr. 1–4 fyrir Hraunbraut 14. Eitt af markmiðunum fyrir Kársnes sé að stuðla að því að draga úr neikvæðum áhrifum umferðar og auka sjálfbærni með vistvænum áherslum. Í aðalskipulaginu sé miðað við áframhaldandi uppbyggingu á Kársnesi, þó aðallega á vestanverðu nesinu á þróunarsvæði og í Bryggjuhverfinu.

Með hliðsjón af framangreindu og þar sem að um sé að ræða ákvörðun sem veiti skipulagsyfirvöldum ákveðið svigrúm í skjóli lögbundinna skipulagsheimilda til að móta og þróa gróin hverfi telji Kópavogsbær að ákvörðun byggingarfulltrúa um að synja umsókn kæranda byggji á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Bent er á að umsókn kæranda um byggingarleyfi, dags. 11. nóvember 2022, hafi ekki fengið neina efnislega umfjöllun. Umsókninni hafi verið hafnað með vísan til afgreiðslu skipulagsráðs og bæjarstjórnar rúmu einu og hálfu ári áður. Slík málsmeðferð sé í andstöðu við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og laga um mannvirki nr. 160/2010. Útgáfa byggingarleyfis sé stjórnvaldsákvörðun sem lúti reglum stjórnsýslulaga, m.a. rannsóknarreglu 10. gr. laganna. Það að vísa einungis til ákvörðunar sem tekin hafi verið einu og hálfu ári áður gangi þvert gegn rannsóknarreglunni. Með umsókn kæranda frá 11. nóvember

2022 hafi fylgt ítarlegur rökstuðningur sem og gögn sem ekki hafi legið fyrir með fyrri umsóknum að öllu leyti, þ. á m. leiðrétting á rangri skráningu fasteignarinnar í fasteignaskrá. Byggingaryfirvöldum í Kópavogi hafi borið að taka efnislega afstöðu til erindisins óháð afgreiðslu þeirra á fyrri umsóknum kæranda. Sérstök ástæða sé til að benda á að í rökstuðningi fyrir höfnun skipulagsráðs og bæjarstjórnar Kópavogs í mars og apríl 2021 hafi sérstaklega verið vísað til þess að verið væri að vinna nýtt aðalskipulag fyrir Kópavogsbæ þar sem m.a. kæmi fram tillaga varðandi möguleika á fjölgun íbúða í þegar byggðum hverfum. Þegar kærandi sendi inn umsókn sína hafði nýtt aðalskipulag fyrir Kópavogsbæ tekið gildi, en það hafi verið staðfest í bæjarstjórn 28. desember 2021. Í ljósi þess hefði verið eðlilegt að erindið fengi umfjöllun og skoðun með hliðsjón af nýju aðalskipulagi, frekari rökstuðningi og nýjum gögnum. Þessu til viðbótar sé afgreiðsla byggingarfulltrúa ekki í samræmi við þá rannsóknarskyldu sem m.a. komi fram í 10.-11. gr. laga nr. 160/2010.

Fasteign kæranda sé á skilgreindu íbúðasvæði skv. Aðalskipulagi Kópavogs 2019-2040. Svæðið hafi ekki verið deiliskipulagt og það sé ekki á skilgreindu þróunarsvæði. Rammaákvæði 1–4 gildi á svæðinu en ekkert þessara ákvæða standi því í vegi að hægt sé að samþykkja umsókn kæranda um byggingarleyfi. Rétt sé að eitt af markmiðum rammahluta aðalskipulagsins sé að viðhalda kostum og sérkennum hverfanna en samtímis sé einnig gert ráð fyrir breytingum og þróun í hverfunum. Kostir og sérkenni Kársness muni á engan hátt breytast við að umsókn kæranda verði samþykkt. Í rammahluta aðalskipulagsins segi: „Markmið með fjölgun íbúða í rað-, par- og einbýlishúsahverfum verða sett fram í hverfisáætlunum hvers hverfis fyrir sig (skv. markmiði í kafla 2.1.1.1. í greinargerð þessari). Skoðaðir verða möguleikar á að fjölga íbúðum (séríbúðum og aukaíbúðum) í þegar byggðum hverfum með áherslu á greiningu á reitum þar sem par-, rað- og einbýlishús eru ríkjandi. Ávallt skal meta áform um fjölgun íbúða á grundvelli markmiða og viðmiða sem sett eru í aðalskipulagi þessu, m.a. um gæði byggðar og fjölda bílastæða.“ Í samræmi við meginmarkmið aðalskipulagsins og hverfisáætlanagerð séu sérstök markmið fyrir Kársnes í rammahluta aðalskipulagsins. Þar komi m.a. fram að ekki sé mælt með að atvinnuhúsnæði á jarðhæðum í hverfiskjörnum verði breytt í íbúðir. Húsnæði kæranda sé ekki atvinnuhúsnæði. Þá sé gert ráð fyrir mikilli fjölgun íbúða á Kársnesi á skipulagstímabilinu og ráðgert að fjölgunin geti verið um 1.400 íbúðir.

Unnið hafi verið að gerð hverfisáætlana fyrir einstök hverfi Kópavogsbæjar allt frá árinu 2014, eða í rúm níu ár, og muni sú vinna nú vera langt komin. Markmið og leiðarljós hverfisáætlana sé m.a. að skoða hvernig auka megí gæði hverfisins, þróa verklagsreglur um hvernig fella megí nýja byggð að eldri byggð í hverfunum, stuðla að fjölbreyttri íbúðarbyggð, verslun og þjónustu og stuðla að vistvænum samgöngumátum. Í drögum að hverfisáætlun fyrir Kársnes sé m.a. fjallað um íbúðapéttleika á Kársnesinu. Fasteign kæranda sé á svæði sem merkt sé sem K3, en fyrir liggi að péttleiki íbúða á því svæði sé með því minnsta sem gerist á Kársnesi. Mesti péttleikinn sé á svæðum K2 og K4 og viðbúið að péttleikinn á svæði K1 verði enn meiri þegar uppbyggingu á því svæði verði lokið á komandi árum. Péttleiki íbúða sé og verði minnstur á svæðum K3 og K5 en stærstu opnu svæði Kópavogsbæjar séu á svæði K5.

Mikil aukning íbúða hafi verið á síðustu árum og sé fyrirhuguð á Kársnesi á komandi árum og í ljósi þess sé röng sú röksemd Kópavogsbæjar að hafna umsókn kæranda um byggingarleyfi sem snúi eingöngu að því að fá samþykkt íbúð í húsnæði sem nýtt hafi verið til íbúðar í hartnær 37 ár í sátt við allt nærumhverfi, hafi verið sérstakur eignarhluti í húsinu frá byggingu þess og sé skráð með sérstakt fasteignanúmer í fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, áður Þjóðskrár. Að umsókn kæranda hafi verið hafnað á þeim forsendum „að nær væri að setja skýra stefnu hvað varðar fjölgun íbúða innan tiltekins hverfis“ sé með ólíkindum, enda standi það upp á sveitarfélagið að marka slíka stefnu að svo miklu leyti sem hún sé ekki nú þegar til. Slík

stefna hafi þó verið mótuð í nýlegu aðalskipulagi sem tekið hafi gildi í árslok 2021 og í hverfisáætlunum. Umsókn kæranda falli mjög vel að þeirri stefnu.

Þegar erindi kæranda var hafnað hafi verið vísað til 44. gr. skipulagslaga, en sú lagagrein fjalli um grenndarkynningu og standi greinin ekki í vegi fyrir umsókn kæranda um byggingarleyfi. Hins vegar kunni að vera rétt að láta fara fram grenndarkynningu vegna umsóknarinnar og hafi kærandi ekki lagst gegn því. Þá hafi með umsókninni fylgt samþykki annarra íbúðareigenda og lóðarhafa í húsinu svo og í næsta nágrenni. Umrætt íbúðarrými hafi verið nýtt sem íbúð í rúm 37 ár. Að samþykkja umsókn kæranda hafi þannig í raun enga breytingu í för með sér fyrir sveitarfélagið, aðra íbúa hússins eða íbúa í næsta nágrenni.

Það húsnaði sem hér um ræði uppfylli öll þau skilyrði og þær kröfur sem gerðar séu til íbúðarhúsnaðis í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Íbúðin hafi verið tekin út af byggingarfulltrúa Kópavogs, sem hafi staðfest að eignin uppfyllti allar þær almennu kröfur sem gerðar séu til íbúða og fram komi í gr. 6.7. byggingarreglugerðar. Fullnægjandi teikningum og uppdráttum hafi einnig verið skilað til byggingaryfirvalda og hafi aldrei komið fram athugasemdir við innsend gögn.

Kópavogsbær sé bundinn af ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglum stjórnsýsluréttar við afgreiðslu á umsókn kæranda. Ekki verði annað séð en að ákvörðun bæjarins gangi gegn jafnræðisreglu 11. gr. laganna og meðalhöfsreglu 12. gr. sömu laga. Í málinu liggja fyrir fjöldinn allur af fordæmum þar sem byggingaryfirvöld í Kópavogi hafi samþykkt fjölgun íbúða í þegar byggðum hverfum. Allar þær ákvarðanir hafi haft í för með sér fjölgun íbúða á Kársnesinu og varðað þéttleika byggðar. Þær eignir sem nefndar hafi verið hér að framan séu allar á sama reit og fasteign kæranda á Kársnesi og sé viðbúið að finna megi fleiri sambærileg dæmi bæði á Kársnesi og í öðrum þegar byggðum hverfum Kópavogs. Einnig megi velta fyrir sér hvort þessar byggingarleyfisumsóknir hafi haft í för með sér einhver áhrif, t.d. á umferð í hverfinu, en í greinargerð Kópavogs sé m.a. vísað til þess að mikilvægt sé að draga úr neikvæðum áhrifum umferðar á Kársnesi og auka sjálfbærni með vistvænum áherslum.

Í ljósi byggðapróunar á svæðinu verði ekki séð að nýting kæranda á fasteign sinni sem íbúð fari hvorki í bága við markmið skipulagsyfirvalda um byggðamynstur á svæðinu né ákvæði aðalskipulags eða hverfisáætlana. Þvert á móti virðist umsóknin falla mjög vel að byggðapróun, ákvæðum aðalskipulags og hverfisáætlun svæðisins. Benda megi á fordæmi úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 60/2000, en í því tilviki var samþykkt íbúð á svæði þar sem bæði aðal- og deiliskipulag hafi gert ráð fyrir atvinnuhúsnaði sem gæti verið í íbúðabyggð. Í því máli sem hér um ræði sé fasteign kæranda hins vegar á skilgreindu íbúðasvæði samkvæmt gildandi aðalskipulagi.

Þó svo að um matskennda stjórnvaldsákvörðun sé að ræða sé mikilvægt að hafa í huga að sveitarfélagið sé bundið af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins og meginreglum stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga, m.a. varðandi rannsóknarskyldu, andmælarétt, meðalhóf og jafnræði við meðferð og afgreiðslu á umsókn kæranda. Svigrúm sveitarfélagsins í skjóli lögbundinna skipulagsheimilda takmarkist m.a. af fyrrgreindum ákvæðum. Það eitt að um matskennda ákvörðun sé að ræða þýði ekki að sveitarfélag geti hagað sér að vild við afgreiðslu slíkra umsókna. Ákvörðunin verði að grundvallast á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum. Það hafi ekki verið gert við hina umdeildu afgreiðslu og byggji hin kærða ákvörðun á ólögmætum og ómálefnalegum sjónarmiðum.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 25. nóvember 2022 um að synja umsókn kæranda um leyfi til að breyta rými í kjallara hússins að Hraunbraut 14 í íbúð.

Í fundargerð skipulagsráðs 29. mars 2021 kemur fram að á lóðinni sé steinsteypt þriggja hæða hús með þremur íbúðum og sambyggðum bílskúr, byggt 1968. Þar kemur einnig fram að í erindi kæranda sé óskað eftir að breyta 57,6 m² rými, staðsettu undir tvöföldum bílskúr á lóðinni, í íbúð á eigin fastanúmeri. Á upphaflegum teikningum að húsinu sé þetta rými merkt sem geymsla en frá árinu 1985 hafi það verið notað sem íbúð. Samþykki meðeiganda og nágranna liggi fyrir. Líkt og fram kom í málavöxtum hafnaði skipulagsráð erindinu og vísaði því til afgreiðslu bæjarstjórnar sem hafnaði erindinu á fundi sínum 13. apríl 2021. Í hinni kærðu ákvörðun var vísað til þessara afgreiðslna og 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Kærandi óskaði eftir rökstuðningi fyrir höfnun skipulagsráðs, sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem var veittur 19. apríl 2021. Í rökstuðningi bæjaryfirvalda kom fram að skipulagsráð hafi hafnað erindi kæranda á þeim forsendum að nær væri að setja skýra stefnu hvað varðaði fjölgun íbúða innan tiltekins hverfis. Í nýju aðalskipulagi sem væri í vinnslu væri að finna tillögu um að skoða möguleika á fjölgun íbúða í þegar byggðum hverfum með áherslu á greiningu á reitum og fjölgun íbúða yrði metin á grundvelli markmiða og viðmiða sem sett séu í aðalskipulagi, m.a. um gæði byggðar og fjölda bílastæða. Verður að líta svo á að byggingarfulltrúi hafi gert framangreindan rökstuðning að sínum með vísan til afgreiðslu skipulagsráðs við ákvörðun sína frá 25. nóvember 2022 um að synja umsókn kæranda.

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga skal í rökstuðningi vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Í rökstuðningi Kópavogsbæjar er vísað til þess að nær væri að setja skýra stefnu hvað varðaði fjölgun íbúða innan tiltekins hverfis og í því samhengi vísað til nýs aðalskipulags sem væri í vinnslu. Verður ekki talið að slík almenn tilvísun til framtíðaráforma sveitarfélagsins uppfylli áskilnað 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga um rökstuðning. Hin kærða ákvörðun varðaði erindi kæranda, sem dagsett var 11. nóvember 2022, en nýtt aðalskipulag Kópavogsbæjar tók gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. desember 2021. Samkvæmt framansögðu var byggingarfulltrúa því ekki rétt að hafna erindi kæranda með vísan til afgreiðslu skipulagsráðs 29. mars 2021 og bæjarstjórnar 13. apríl s.á.

Í hinni kærðu ákvörðun byggingarfulltrúa var einnig vísað til 44. gr. laga nr. 123/2010, en í þeirri grein er fjallað um grenndarkynningu. Ekki er nánar tiltekið í afgreiðslu byggingarfulltrúa hvað í 44. gr. mæli gegn því að erindi kæranda fáið samþykkt. Í 1. mgr. 44. gr. segir að þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggur ekki fyrir geti sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hafi til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar að undangenginni grenndarkynningu. Í 2. málsl. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki kemur fram að ef mannvirki er háð byggingarleyfi byggingarfulltrúa skuli hann leita umsagnar skipulagsfulltrúa leiki vafi á að framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins. Hafi byggingarfulltrúi litið svo á að umsókn kæranda gæti farið í bága við gildandi skipulag hefði honum verið rétt að leita umsagnar skipulagsfulltrúa. Það var ekki gert við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar og getur afgreiðsla skipulagsráðs frá gildistíð eldra aðalskipulags ekki komið í þess stað.

Með vísan til alls framangreinds var málsmeðferð og rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar svo áfátt að fella ber hana úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 25. nóvember 2022 um að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir íbúð á jarðhæð hússins að Hraunbraut 14, Kópavogi.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)