LEX
LÖGMANNSSTOFA

MINNISBLAÐ

Til: Kópavogsbæjar

Frá: LEX lögmannsstofu / Guðjóni Ármannssyni hrl.

Dags: 20. apríl 2024.

Efni: Umsókn um breytta landnotkun á Vatnsendabletti 1b

I.
Inngangur

Þetta minnisblað er unnið af LEX lögmannsstofu að beiðni Kópavogsbæjar vegna umsóknar, Ásgeirs Arnar Hlöðverssonar, dags. 15. júní 2023, um breytta landnotkun Vatnsendabletts 1B úr opnu svæði í íbúðabyggð. Minnisblaðið byggir á tölvupósti undirritaðs til Kópavogsbæjar, dags. 12. mars sl., og er því ætlað að vera starfsmönnum sveitarfélagsins til hliðsjónar þegar kemur að töku ákvörðunar um hvort synja skuli framangreindri umsókn.

II.
Almennt

Vatnsendablettur 1B, landnr. 179505, er 0,7 hektara landsvæði suðvestan við Kríunes. Samkvæmt fasteignaskrá er um að ræða lóð sem skilgreind er sem opið svæði. Lóðin er innan þess lands sem skilgreint hefur verið sem "svæðið milli vatns og vegar."

Lóðin er hluti af því landi Vatnsenda sem hefur *ekki* verið tekið eignarnámi. Að grunneignarrétti er Vatnsendablett 1B í eigu dánarbús Sigurðar K. Hjaltested. Á grundvelli erfðaskrár Magnúsar E. Hjaltested frá 1940 nýtur þó ábúandi Vatnsenda á hverjum tíma réttar til að leigja út lóðir sem tilheyra lögbýlinu.

Tilvist Vatnsendabletts 1B. má rekja til lóðarleigusamnings sem þáverandi ábúandi Vatnsenda, Magnús S. Hjaltested gerði við son sinn Martein Hjaltested og tengdadóttur, Leu H. Ólafsdóttur, hinn 14. ágúst 1998. Var lóðin í umrætt sinn leigð til 99 ára.

Skjal sótt af "000000000000" dags: 12.11.2026

III.
Aðilaskipti og gildandi lóðaréttindi

Hinn 9. maí 2005 var undirritaður nýr lóðarleigusamningur um Vatnsendablett 1B milli ábúanda Vatnsenda, Þorsteins Hjaltested, (sem leigusala) og Byggingarfélagsins Gusts ehf. (sem leigutaka). Gildir lóðarleigusamningurinn til 11. mars 2075. Var hinn nýi samningur áritaður af Marteini Hjaltested og Leu H. Ólafsdóttur með yfirlýsingu um að þau féllu frá öllum réttindum sínum til lóðarinnar. Um rétt Byggingarfélagsins Gusts ehf. sagði:

Lóðin er leigð leigutaka til íbúðarhúsabyggingar fyrir allt að 7 einbýlishús og þeirra afnota í hans eigin þarfir, sem eðlilega fylgja íbúðar og heimilishaldi. ***Bygging á lóðinni er þó alltaf háð endanlegu samþykki bæjaryfirvalda í Kópavogi og þarf leigutaki sjálfur, á eigin ábyrgð, að sækja um breytingu á skipulagi og byggingarleyfi****. […] Frekara byggingarmagn en að framan greinir er háð samþykki landeiganda […] Gert er ráð fyrir að leigutaki láti vinna tillögu að skiptingu lóðarinnar í 7 lóðir í samráði við landeigenda og mun landeigandi þá gera nýja leigusamninga fyrir hverja hinna 7 lóða, sem eru efnislega samhljóða samningi þessu. [leturbr. LEX].*

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 komst Vatnsendablettur 1B í eigu dótturfélags Seðlabankans Hildu ehf. Með afsali, dags. 5. október 2018, seldi Hilda lóðina Vatnsendablett 1B til Jakobssona ehf. Fyrirsvarsmaður Jakobsson er Ásgeir Örn Hlöðversson.

IV.
Gildandi skipulagsáætlanir

Samkvæmt gildandi aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 er lóðin Vatnsendablettur 1B á skilgreindu opnu svæði OP-5.19 Elliðavatnssvæði. Á aðalskipulagsuppdrættinum er einnig gert ráð fyrir göngu- og/eða hjólaleið við lóðina. Það er m.a. stefna í Aðalskipulagi Kópavogs 2019-2040 og Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna að viðhalda opnum svæðum og gera aðgengi betra fyrir almenning að grænum svæðum almennt í Kópavogi.

Í gildi er deiliskipulagið fyrir hverfið „Milli vatns og vegar" dags. 08.05.2001 (samþykkt í bæjarstjórn). Ekki er gert ráð fyrir íbúðabyggð á umræddu svæði. Í greinargerð deiliskipulags kemur fram að það svæði sem er utan íbúðalóða, umferðaræða og landbúnaðarsvæða er skilgreint í aðalskipulagi sem opið svæði.

V.
Ákvörðun um breytingar á landnotkun

Reglur stjórnsýsluréttar

Við mat á því hvort að Kópavogsbæ sé heimilt að hafna því fyrir sitt leyti að landnotkun Vatnsendabletts 1b er nærtækast að horfa til þess hvort að sú ákvörðun sé í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar. Í því sambandi má skipta álitaefninu í tvennt. Annars vegar ber að líta til þess hvernig ákvörðun þess efnis samræmist skipulagslögum og hins vegar hvernig hún samrýmist meginreglum stjórnsýsluréttar.

Skjal sótt af 0000000000 dags: 12.11.2026

Varðandi fyrri hluta álitaefnisins, er fyrst fremst að líta til þess að vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna og annast þær og bera ábyrgð á gerð deiliskipulags, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt því heyrir það undir sveitastjórn að samþykkja deiliskipulag endanlega, sbr. 40. til 42. gr. laganna, og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. þeirra. Þá gildir hið sama um breytingar á aðalskipulagi.

Skipulagsvald sveitarfélaga samkvæmt framangreindum ákvæðum er víðtækt, en það leiðir til að mynda af úrskuðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að einstakir aðilar eiga almennt ekki lögvarinn rétt til þess að knýja fram skipulagsbreytingar gegn vilja skipulagsyfirvalda þó þeim sé unnt að óska eftir því við sveitarstjórn, sbr. m.a. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 82/2022. Þá má af dómaframkvæmd ráða að dómstólar muni veita sveitarstjórnum þó mikið svigrúm þegar kemur að ákvörðunum um hver landnotkun á að vera á tilteknu svæði og talsvert þurfi til að koma svo dómstólar endurskoði slíkt mat sveitarstjórna, sbr. m.a. dóm *Hæstaréttar frá 7. febrúar 2013 í máli nr. 439/2012.*

Varðandi síðari hluta álitaefnisins ber stjórnvöldum ávallt að fara að meginreglum stjórnsýsluréttar, svo sem við framkvæmd skipulagsmála. Ein af meginreglum stjórnsýsluréttar er jafnræðisreglan. Mælir hún fyrir um stjórnvöld skuli við úrlausn máls gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti, sbr. 1. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu sem varð að stjórnsýslulögum er tekið fram að í reglunni felist að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta samskonar úrlausn. Þá er tekið fram að ekki sé um mismunun að ræða í lagalegu tilliti, jafnvel þótt mismunur sé á úrlausn mála, byggist sá mismunur á frambærilegum og lögmætum sjónarmiðum.

Að mati undirritaðs þarf afar mikið að koma til í skipulagsmálum til að tilvik teljist svo sambærileg að meðhöndla þurfi þau með nákvæmlega sama hætti. Það hefur enda sýnt sig að dómstólar munu hafa ríka tilhneigingu til að hafna málatilbúnaði af þessu tagi í skipulagsmálum. Í því sambandi má m.a. vísa til *dóma Hæstaréttar í málum nr. 41/2019 og 439/2012* en í báðum tilvikum var því hafnað að jafnræðisregla stjórnsýsluréttar ætti við þar sem atvik töldust ekki sambærileg. Af dómi Hæstaréttar í fyrrnefnda málinu verður ráðið að til þess að skipulagsyfirvöld teljist hafa brotið gegn jafnræðisreglu með ákvörðun, þurfi sá sem heldur því fram að sýna fram á að viðkomandi ákvörðun brjóti gegn *„sambærilegu tilviki við sambærilegar skipulagsaðstæður og sé í andstöðu við þegar samþykkt áform og skipulag“* sveitarfélagsins. Þá leiðir af síðarnefnda málinu að hafi lóð einhvers konar sérstöðu umfram þá eða þær lóðir sem notaðar eru til viðmiðunar eigi jafnræðisreglan ekki við. Með hliðsjón af framangreindu telur undirritaður alveg ljóst að jafnræðisreglan geti ekki komið í veg fyrir að tiltekin lóð sé skipulögð undir íbúðabyggð en önnur undir opið grænt svæði nema lóðirnar séu nákvæmlega eins, þ.e. eins konar systurlóðir, og ákvörðun um þær sé tekin á sama tíma hjá skipulagsyfirvöldum.

Í því sambandi verður m.a. að líta til þess að sveitarstjórnir hafa víðtæka möguleika til þess að byggja ákvarðanir er lúta að skipulagi á pólitískum sjónarmiðum, svo framarlega sem þau eru málefnaleg. Þannig kunna slík sjónarmið að stýra því að sveitarstjórn kjósi að taka skipulagsákvarðanir með gisnari byggð í huga á tilteknu skipulagssvæði, svo sem til að viðhalda opnum svæðum og gera aðgengi betra fyrir almenning að grænum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

svæðum, þó að kjörnir fulltrúar á fyrri kjörtímabilum hafi áður tekið ákvarðanir til að þétta byggð á sama skipulagssvæði. Slíkt er ekki brot á jafnræðisreglu, heldur breyting á pólitískum áherslum sveitastjórnar, sem er ekki hlutverk dómstóla að endurmeta eða hafa afskipti af.

Skráning í fasteignaskrá

Eins og að framan er lýst eignaðist félagið Jakobssynir ehf. lóðarréttindi að Vatnsendabletti 1b með afsali dags. 5. október 2018, eða á þeim tíma sem lóðin var skráð í fasteignaskrá sem íbúðarhúsalóð. Á þeim tíma var á hinn bóginn í gildi aðal- og deiliskipulag þar sem, eins og í dag, var kveðið á um að Vatnsendablettur 1b væri opið grænt svæði og ekki var gert ráð fyrir íbúðabyggð. Auk þess hefur í gildandi lóðarleigusamningi lóðarinnar frá 9. maí 2005 ávallt verið skýrlega kveðið á um að uppbygging á lóðinni sé háð samþykki bæjaryfirvalda í Kópavogi.

Gera verður skýran greinarmun annars vegar á síðastnefndum gögnum sem eru eftir atvikum þinglýst, samþykkt af sveitarstjórn eða staðfest af Skipulagsstofnun og hins vegar skráningu í fasteignaskrá, sem hefur hverfandi vægi í þeim samanburði. Vitaskuld er óheppilegt að skráning í fasteignaskrá hafi tiltekið að lóðin væri íbúðarhúsalóð, en í ljósi sérfræðiþekkingar Jakobssona ehf. mátti félagið óumdeilanlega að mati undirritaðs vita að skráningin væri í trássi við greindar skipulagsáætlanir sem og að uppbygging væri háð samþykki skipulagsyfirvalda í Kópavogi. Á félagið, eða fyrirsvarsmaður þess, því enga heimtingu til að fá skipulagsbreytingu samþykkta á þessum grundvelli.

V. Niðurstaða

Kópavogsbær fer á grundvelli skipulagslaga með víðtækt vald til skipulags innan marka sveitarfélagsins og tekur endanlega ákvörðun um breytingar á aðal- deiliskipulagi. Í því felst m.a. að einstakir aðilar eiga ekki heimtingu á að sveitarstjórn samþykki ósk um skipulagsbreytingar. Þrátt á móti hefur sveitarstjórn fulla heimild til að hafna tillögum um slíkar skipulagsbreytingar. Slíkar ákvarðanir verða þó að samrýmast reglum stjórnsýsluréttar svo sem um málefnaleg sjónarmið og skipulagsrök sem og meginreglum stjórnsýsluréttar.

Framangreind athugun leiðir í ljós að Kópavogsbær hefur fullt svigrúm til að hafna byggingaráformum á Vatnsendabletti 1b og að sú höfnun myndi á engan hátt brjóta gegn lögum. Samræmist slík ákvörðun enda gildandi aðal- og deiliskipulagi sem og efni gildandi lóðarleigusamnings. Er þannig m.a. niðurstaða undirritaðs að jafnræðisregla stjórnsýsluréttarins bindi ekki hendur Kópavogsbæjar varðandi meðferð þessa máls enda verður henni aðeins beitt í skipulagsmálum í afar afmörkuðum tilvikum, sem eiga ekki við í fyrirliggjandi máli. Rétt er þó að hafa jafnræðisregluna sem og aðrar málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins í huga við meðferð umsóknarinnar, meðal annars hvað varðar rökstuðning ákvörðunar.

Skjal sótt af "0000000000" dags: 12.11.2026