

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umboðsmaður.is

Mál nr. F96/2020

Reykjavík, 22. desember 2020

Skipulagsstofnun
Ásdís Hlökk Theodórsdóttir forstjóri
Borgartúni 7b
105 Reykjavík

I

Réttarþróun á sviði skipulags- og byggingamála síðustu áratugi hefur m.a. tekið mið af því að auka samráð og aðkomu almennings, ekki síst þeirra sem hafa grenndarhagsmuni, að slíkum málum á undirbúningsstigi og möguleika til að koma að ábendingum og athugasemdum á því stigi. Þannig segir í d-lið 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 að meðal markmiða laganna sé að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að almenningi sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana og í c-lið sömu greinar kemur fram það markmið laganna að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála. Tilkoma reglna um umhverfismat og kynningu þeirra og samráð eru af sama meiði.

Umboðsmaður Alþingis hefur á undanförnum misserum haft til athugunar þó nokkur mál í tilefni af kvörtunum sem varða skipulagsáætlanir sveitarfélaga og leyfi sem eru veitt á grundvelli þeirra þar sem hann hefur staðnæmst við hvort það fyrirkomulag sem sveitarfélögin hafa viðhaft hafi verið í nægjanlegu samræmi við áður nefnda réttarþróun og markmið skipulagslaga. Þar kemur einkum til að viðfangsefni deiliskipulagstillagna hafa gjarnan verið afmörkuð þröngt í þeim málum sem umboðsmaður hefur haft til umfjöllunar og þeim skipt upp. Sama hefur þá átt við um þær framkvæmdir sem leyfðar hafa verið á grundvelli skipulagsins.

Þessi málsmeðferð hefur gert að verkum að kynning á endanlegri framkvæmd í heild verður ekki eins heildstæð og möguleikar þeirra sem kunna að telja tilefni til að koma að athugasemdum við hana verða í raun takmarkaðri en ella m.t.t. heildaráhrifa þess skipulags og framkvæmda sem um ræðir. Við það getur einnig reynt á hvort breytingar á skipulagsáætlun teljast óverulegar, en slíkt getur haft þýðingu í tengslum við þá málsmeðferð sem ber að viðhafa við kynningu á tillögu, og jafnframt mörkin milli þess hvað fellur undir meiri háttar eða minni háttar framkvæmdir.

Atriði af þessu tagi geta einnig haft þýðingu í tengslum við við leyfissskyldu og kröfur um kynningu framkvæmdarinnar. Í þessum tilvikum getur sú staða, að sveitarfélagið veiti byggingar- eða framkvæmdaleyfi vegna tiltekins mannvirkis eða framkvæmdar að hluta og á lengra tíma-bili, gert þeim sem telja tilefni til erfitt um vik að gæta réttinda sinna og koma að athugasemdum. Þannig kunna frestir til slíks að vera liðnir vegna einstakra leyfisveitinga, t.d. kærufrestir, þegar þeim sem í hlut eiga verður hin raunverulega staða breytinga á skipulagi og tilkoma mannvirkis ljós.

Í þeim málum sem umboðsmaður hefur haft til athugunar og hér er vísað til hefur í stöku tilvikum verið um að ræða breytingar á skipulagi og leyfisveitingar vegna mannvirkja á vegum þess sama sveitarfélags og farið hefur með skipulagsmálið og veitt byggingar- eða framkvæmdaleyfi. Í þessum málum hafa þeir sem hafa leitað til umboðsmanns m.a. vakið athygli á því að það sé ekki til þess fallið að stuðla að trausti á stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélags. Þarna sé sveitarfélagið að veita sjálfu sér leyfi og athugasemdir einstakra íbúa þess eða byggingaraðila vegna hagsmuna þeirra sem eigenda fasteigna í grenndinni megi sín lítils. Spurt hefur verið um hvað líði hæfisreglum á þessum vettvangi en þar reynir á í hvaða mæli svonefnt stofnanavanhæfi eigi við í íslenskum rétti og þá einnig eftir atvikum hvort þær hæfisreglur sem lúta að stöðu og tengslum starfsmanna og kjörinna fulltrúa sveitarfélaganna eigi hér við. Hvað sem líður núverandi fyrirkomulagi þessara mála þá hefur athugun mín á þeim og athugasemdir þeirra sem hafa kvartað til umboðsmanns í þessum tilvikum vakið upp álitæfni um hvort og hvernig beri að bregðast við slíkum aðstæðum til að stuðla að sem bestu trausti borgaranna á stjórnsýslu sveitarfélaganna þegar það er í raun beinn aðili þeirra framkvæmda sem í hlut eiga.

Sú réttarþróun sem lýst var í upphafi þessa bréfs felur í sér að almenningi og þá þeim sem hafa hagsmuna að gæta sé með fyrir fram kynningu og almennt með opinberum auglýsingum veittar upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir og skipulagsbreytingar sem hafa áhrif á umhverfið og þá nýtingu mannvirkja sem þegar eru til staðar. Þessum kynningum er ætlað að vera grundvöllur þess að þeir sem telja sig hafa hagsmuni vegna fyrirhugaðra breytinga á skipulagi og framkvæmda geti komið að athugasemdum og gætt hagsmuna sinna, ef þeir telja þörf á, þ.m.t. lagalega.

Forsenda þess að markmiðið að baki þessum reglum, sbr. 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, náist fram er að fyrirkomulag, efni og form umræddra kynninga sé með þeim hætti að þeir sem kunna að vilja bregðast við geti fyllilega áttað sig á þeirri breytingu og/eða framkvæmd sem að er stefnt. Þar skiptir máli það sem áður sagði um að fyrirhuguðum breytingum og framkvæmdum sé í raun lýst með heildstæðum og endanlegum hætti en ekki látið við það sitja að leiða þessar upplýsingar fram í áföngum þannig að samráð við almenning sé hverju sinni aðeins um

afmarkaða hluta framkvæmdanna og tækifæri almennings til að hafa áhrif á ákvarðanir stjórnvalda missi marks.

Til frekari glöggvunar um þau álitaefni sem eru tilefni þessa bréfs tel ég rétt að reifa stuttlega atvik í hluta þessara mála:

1. Sveitarfélag A veitti lóðarhafa takmarkað byggingarleyfi vegna fyrirhugaðrar nýbyggingar í október 2016 en grundvöllur að útfærslu byggingarinnar er breyting á deiliskipulagi sem tók gildi 7. september 2017. Byggingarframkvæmdir voru langt á veg komnar í ágúst 2017 og þeim var að mestu lokið í árslok það ár. Endanlegt byggingarleyfi var gefið út 17. janúar 2018.
2. Sveitarfélag B veitti sjálfu sér framkvæmdaleyfi fyrir uppbyggingu íþróttasvæðis 19. maí 2017. Í undanfarandi kynningu á hinum fyrirhuguðu framkvæmdum kom fram að gert væri ráð fyrir að sett yrði upp lýsing á svæðinu með þar til gerðum ljósamöstrum. Í leyfisumsókninni var hins vegar búið að skýja út ljósamöstrin á teikningum þannig að lýsingin taldist ekki til þeirrar framkvæmdar sem umsóknin laut að.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úrskurðaði 7. nóvember 2017 að hluti framkvæmdanna sem leyfið tók til, tveggja metra há girðing, væri háð byggingarleyfi. Enn fremur ógilti úrskurðarnefndin framkvæmdaleyfið að hluta 14. desember 2017, m.a. að því er varðaði framkvæmdir við girðingu. Sveitarfélagið samþykkti 30. ágúst 2018 umsókn um byggingarleyfi til þess að reisa girðinguna en þá ákvörðun ógilti úrskurðarnefndin með úrskurði 5. febrúar 2019 á þeim forsendum að hið kærða leyfi ætti sér ekki stoð í gildandi deiliskipulagi svæðisins. Á vefsíðu sveitarfélagsins má sjá að það hafi sumarið 2019 lagt fram tillögu að breyttu deiliskipulagi, sem m.a. felur í sér að gert sé ráð fyrir umræddri girðingu.

Víkur nú sögunni aftur að lýsingunni sem fyrr var nefnd. Sveitarfélagið samþykkti 19. október 2017 framkvæmdaleyfi fyrir uppsetningu ljósabúnaðar á svæðinu. Á meðan kæra vegna þeirrar ákvörðunar var til meðferðar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ákvað sveitarfélagið að breyta deiliskipulagi þannig að gert væri ráð fyrir uppsetningu ljósamastra við íþróttavöllinn. Var breytingin samþykkt í sveitarstjórn 18. október 2018 og tók hún gildi með auglýsingu í B-deild stjórnartíðinda 23. nóvember 2018. Enn fremur ákvað sveitarfélagið 1. nóvember 2018 að afturkalla framkvæmdaleyfið og leiddi það til þess að úrskurðarnefndin vísaði kærunni frá með úrskurði 7. nóvember 2018. Þá samþykkti sveitarfélagið 30. nóvember 2018 umsókn um byggingarleyfi fyrir ljósamöstrin.

3. Sveitarfélag C breytti deiliskipulagi afmarkaðs svæðis á þann veg að í stað tveggja hæða parhúss á hverri lóð skyldi byggt einnar

hæðar parhús. Tók breytingin gildi 20. júní 2017. Árið eftir var deiliskipulagi sama svæðis breytt öðru sinni, nú á þann hátt að í stað parhúsanna kæmu fjögurra íbúða raðhús á hverri lóð þar sem hver íbúð yrði þeim mun minni að flatarmáli. Tók síðari breytingin gildi 3. maí 2018 og með hana var farið sem óverulega breytingu, sbr. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga, m.a. með vísan til þess að ekki væri um teljandi útlitsbreytingu húsanna að ræða.

4. Sveitarfélag E samþykkti að auglýsa tillögu um breytingu á deiliskipulagi í desember 2017 og var tillagan kynnt á tímabilinu frá 20. janúar 2018 til 12. mars s.á. Á þessum tíma bárust athugasemdir við tillöguna, m.a. frá X o.fl. Sveitarfélagið brást við athugasemdunum með umsögn í ágúst 2018 og samþykkti tillöguna í kjölfarið 25. september s.á. Í framhaldi sendi sveitarfélagið Skipulagsstofnun deiliskipulagsbreytinguna til lögboðinnar umfjöllunar. Eftir að sveitarfélagið brást við tilteknum athugasemdum stofnunarinnar var auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar birt í B-deild Stjórnartíðinda 28. nóvember 2018. Aftur á móti var það fyrst 27. nóvember 2018 sem X o.fl. bárust svör sveitarfélagsins við athugasemdum sínum. Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 11. október sl. var talið að þessi annmarki á málsmeðferð sveitarfélagsins gæti ekki raskað gildi deiliskipulagsbreytingarinnar.

III

Þegar þær kvartanir sem vísað var til hér að framan hafa komið til athugunar hjá umboðsmanni Alþingis hefur það oftast en ekki verið reyndin að þeir sem kvörtuðu hafa ekki átt hægt um vik að koma fram athugasemdum sínum innan stjórnsýslunnar þar sem frestir sem áskildir eru í lögum til slíks hafa verið liðnir. Stundum er það vegna þess að þær breytingar og framkvæmdir sem um ræðir hafa komið til með fleiri en einni breytingu á skipulagi eða leyfisveitingum á lengra tímabili þar sem almenningi hefur gefist færi á að gera athugasemdir við og síðan eftir atvikum kæra afmarkaða hluta þeirra ákvarðana. Það hefur síðan haft áhrif á möguleika umboðsmanns til að fjalla um þessar kvartanir vegna skilyrðis um að kæruleiðir innan stjórnsýslunnar hafi verið tæmdar áður en leitað er til umboðsmanns með kvörtun.

Rétt er að taka fram að athugun umboðsmanns á þeim kvörtunum sem teknar hafa verið efnislegrar meðferðar hefur ekki endilega leitt í ljós slíka annmarka á málsmeðferð hlutaðeigandi sveitarfélaga að forsendur hafi verið til þess að umboðsmaður beindi tilmælum til stjórnvalda um að fjalla á ný um málin og bæta úr annmörkum. Þessi brotakennda málsmeðferð gerir það hins vegar að verkum að í sumum málum getur það verið áhorfsmál hvort gætt hafi verið að áður nefndum markmiðum skipulagslaga um samráð við almenning og réttaröryggi einstaklinga og lögaðila.

Þessi mál hafa eins og áður sagði orðið tilefni til þess að umboðsmaður hefur staðnæmst almennt við hvort tiltekin atriði við framkvæmd sveitarfélaga á þessum málaflokki séu í samræmi við þá réttarþróun sem lýst var í upphafi þessa bréfs og sér m.a. stað í lýsingu 1. gr. skipulagslaga á markmiði þeirra laga. Umboðsmaður hefur því haft til skoðunar hvort rétt sé að taka þessi atriði til athugunar í formlegu frumkvæðismáli, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Möguleikar umboðsmanns til að sinna slíkum frumkvæðisathugunum hafa verið mjög takmarkaðir að undanfögnu vegna skorts á mannafla til þeirra verkefna og því hefur ekki komið til þess að ráðist yrði í frumkvæðismál vegna þeirra mála sem fjallað er um í þessu bréfi. Ekki verður séð að á næstunni verði breytingar þar á, m.a. í ljósi fjölgunar kvartana.

Ég hef því ákveðið, með tilliti til þess að Skipulagsstofnun hefur m.a. það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd skipulagslaga og veita leiðbeiningar, sbr. 4. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, að kynna Skipulagsstofnun þau atriði sem umboðsmaður hefur veitt athygli við athugun kvartana sem honum hafa borist á sviði skipulags- og byggingarmála.

Ég ítreka að að þessi atriði lúta fyrst og fremst að því hvort þær leiðir sem sveitarfélögin fylgja við undirbúning ákvarðana um skipulag og leyfisveitingar vegna framkvæmda á grundvelli þess taki mið af því markmiði að tryggja samráð við almenning þar sem slíkt er lögmælt þannig að almenningi, og þá þeim sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta, sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á þessar ákvarðanir stjórnvalda. Þannig þarf val þeirra eininga sem teknar eru til umfjöllunar í skipulagsáætlun og tilheyrandi kynningu að taka mið af því að þeir sem í raun kunna að vilja láta sig málið varða geti gert það og komið að heildstæðum efnislegum athugasemdum. Undirbúningur og málsmeðferð, þ.m.t. kynning, við leyfi til framkvæmda og bygginga sem veitt eru á grundvelli skipulags þurfa líka að taka mið af því að þeir sem málið kann að varða geti í heild áttáð sig á því hvað felst í umræddri framkvæmd. Þannig sé þess gætt að skipta málsmeðferðinni ekki upp í hluta sem draga úr yfirsýn þeirra sem málið kann að varða um endanlegt eðli og gerð þeirrar framkvæmdar og/eða byggingar sem í hlut á.

Um leið og þessum upplýsingum og ábendingum er komið á framfæri við Skipulagsstofnun er þess óskað að umboðsmanni Alþingis verði eigi síðar en 1. mars 2021 gerð grein fyrir því hvort bréf þetta hefur orðið stofnuninni tilefni einhverra viðbragða og þá hverra. Þessi ósk er sett fram annars vegar til þess að umboðsmaður geti í skýrslu sinni til Alþingis vegna ársins 2020 gert grein fyrir mögulegum viðbrögðum samhliða því að greina frá efni þessa bréfs. Á grundvelli svarsins mun umboðsmaður einnig taka afstöðu til þess og þá eftir því sem aðstæður í starfsemi hans leyfa, hvort tilefni sé til þess að taka þau atriði sem gerð eru að umtalsefni í þessu bréfi til frekari athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og þá m.a. með hliðsjón af 11. gr. sömu laga.

Afrit af þessu bréfi er sent umhverfis- og auðlindaráðherra til upplýsinga í samræmi við yfirstjórnunarhlutverk hans samkvæmt skipulagslögum.

Undirritaður var settur í embætti umboðsmanns Alþingis 1. nóvember sl. á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og hefur farið með mál þetta frá þeim tíma.

Virðingarfyllst,

Kjartan Bjarni Björgvinsson