

Árið 2021, fimmtudaginn 18. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 104/2020, kæra á ákvörðun hreppsnefndar Kjósarhrepps um að samþykkja að breyta notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, úr sumarbústaðalóð í lóð undir íbúðarhús.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 21. október 2020, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi lögbýlisins Þúfukots í Kjósarhreppi þá ákvörðun hreppsnefndar Kjósarhrepps að samþykkja að breyta notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, úr sumarbústaðalóð í lóð undir íbúðarhús. Skilja verður málskot kæranda svo að krafist sé ógildingar á ákvörðun sveitarfélagsins um breytta notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, úr sumarbústaðalóð í lóð undir íbúðarhús og breytta notkun húss þess er stendur á umræddri lóð.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kjósarhreppi 18. janúar 2021.

Málavextir: Hinn 29. ágúst 2019 tók skipulags- og byggingarnefnd Kjósarhrepps fyrir á fundi sínum beiðni þess efnis að notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, úr landi Þúfukots yrði breytt úr frístundalóð í lóð undir íbúðarhús. Nefndin tók jákvætt í erindið og vísaði því til sveitarstjórnar. Hreppsnefnd Kjósarhrepps staðfesti afgreiðslu nefndarinnar á fundi 8. október 2019 með þeim áskilnaði og fyrirvara að afhentur yrði hnitsettur uppdráttur af spildunni ásamt staðfestingu byggingarfulltrúa á að hús það sem á lóðinni stæði uppfyllti skilyrði laga og reglugerða til að verða samþykkt sem íbúðarhúsnæði. Kærandi kærði þá ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar, sem vísaði málinu frá með úrskurði uppkveðnum 27. mars 2020 í kærumáli nr. 115/2019. Var í úrskurðinum bent á að skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki væri óheimilt að breyta notkun mannvirkis nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Því lægi ekki fyrir ákvörðun í málinu sem byndi enda á mál í skilningi 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga.

Skipulags- og byggingarfulltrúi Kjósarhrepps mun hafa mótttekið 23. júní 2020 hnitsettan uppdrátt lóðarinnar Þúfukot 4, Nýjakots. Hinn 18. ágúst s.á. stimplaði skipulags- og byggingarfulltrúi uppdrátt fyrir mannvirki á lóðinni með undirrituðun hönnuðar þar sem vísað var til gr. 10.1.2. og 12.1.2. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Sama dag skrifaði skipulags- og byggingarfulltrúi undir skjal með fyrirsögninni „Staðfesting íbúðarhúsnæðis“, þar sem m.a. kom fram að mannvirkið á umræddri lóð uppfyllti skilyrði til að vera „samþykkt sem íbúðarhúsnæði í öllum megin atriðum.“ Vakti skipulags- og byggingarfulltrúi jafnframt athygli á að einangrunargildi hússins væri samkvæmt eldri reglugerð og uppfyllti því ekki að öllu leyti

kröfur dagsins í dag. Skyldi leitast við að koma til móts við þær kröfur við endurbætur og viðhald hússins.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að það hafi verið fyrir tilviljun að hann hafi komist að því að bóðið væri að breyta skráningu Þúfukots 4, Nýjakots, úr sumarbústaðalóð í íbúðarhúsalóð í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Þar komi fram að mannvirki á lóðinni væri skráð á byggingarstig 4 (fokhelt) og matsstig 8 (ólókið, tekið í notkun). Út frá þeim upplýsingum verði að gera ráð fyrir að tekin hafi verið ný ákvörðun af hálfu hreppsnefndar um að heimila breytta notkun lóðarinnar. Sú ákvörðun sé ólögmat þegar af þeirri ástæðu að kærandi hafi ekki fengið að koma að sjónarmiðum sínum við meðferð málsins, sbr. 13. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Umrædd lóð sé innan landareignar kæranda, Þúfukots, og því hafi breytt notkunar lóðarinnar augljóslega veruleg áhrif á hagsmuni hans. Sveitarfélaginu hafi verið vel kunnugt um afstöðu kæranda í málinu og hafi því borið að veita honum færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Hin skilyrta ákvörðun hreppsnefndar frá 8. október 2019 hafi verið háð ýmsum efnisannmörkum. Ljóst sé að umsókn um breytingu lóðarinnar hafi einungis stafað frá öðrum eiganda hennar, en skráðir eigendur lóðarinnar séu tveir. Úr þessu hafi ekki verið bætt með fullnægjandi hætti. Þá hafi ákvörðuninni verið vísað til hreppsnefndar af skipulags- og byggingarnefnd, en á fundi nefndarinnar 29. ágúst s.á. hafi einungis verið bókað um að jákvætt væri tekið í erindið en engin tillaga hafi fylgt frá nefndinni. Hvorki efnisleg né málefnaleg ákvörðun hafi verið tekin um hvort breyta eigi landnotkun lóðarinnar. Það sé heldur ekki á færi skipulags- og byggingarnefndar að taka málið til fullnaðarafgreiðslu, sbr. 1. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Bent sé á að staðsetning lóðarinnar sé innan jarðar kæranda og því ljóst að lóðarmörkin verði ekki ákveðin án aðkomu hans. Hafi hnitsettur lóðaruppdráttur verið afhentur sveitarfélaginu en sé ekki sé hægt að byggja ákvörðun á honum þar sem aðilar beggja vegna lóðarmarka þurfi að samþykkja ytri mörk hennar.

Kæranda sé ekki kunnugt um að málið hafi verið tekið fyrir af byggingarfulltrúa. Ekki fáist séð hvernig skráning mannvirkisins samrýmist 1. mgr. 9. gr., sbr. 2. mgr. 10. gr., laga nr. 160/2010 um mannvirki. Hið skráða byggingarstig staðfesti í raun að ekki sé heimilt að breyta skráningu á notkun lóðarinnar. Á lóðinni standi fullkláraður sumarbústaður en hann sé nú skráður sem fokhelt og óklárað íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Því gefi auga leið að sumarbústaðurinn uppfylli ekki kröfur til að vera skráður sem íbúðarhús. Mjög mikilvægt sé að fasteignir séu skráðar til samræmis við raunverulegt ástand og notagildi þeirra. Virðist sem um einhverskonar málamyndaskráningu sé að ræða. Þá liggi heldur ekki fyrir hvort umsagnar skipulagsfulltrúa hafi verið leitað. Liggi fyrir leyfi byggingarfulltrúa um breytta skráningu sé ljóst að leyfið sé ógildanlegt í ljósi framangreinds.

Samkvæmt Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2017-2029 sé hin umrædda lóð innan svæðis sem skilgreint sé sem landbúnaðarland. Samkvæmt stofnskjali lóðarinnar frá 2007 hafi hún verið stofnuð sem frístundalóð og henni síðan afsalað til eigandans. Sé það andstætt þágildandi skilmálum nefnds aðalskipulags þar sem svæðið hafi verið skilgreint sem landbúnaðarland. Samkvæmt stefnumörkun þess skipulags hafi mátt reisa þrjú frístundahús á landbúnaðarsvæði en þau skyldu þó standa í grennd við hvert annað. Stofnun lóðarinnar í öndverðu hafi því verið ólögmat. Í núgildandi aðalskipulagi megi finna skilgreint frístundasvæði innan Þúfukots á svæði auðkenndu sem F6. Staðsetning Þúfukots 4, Nýjakots, sé utan þess svæðis. Nýtingarhlutfall og stærð lóðar falli þó nær skilgreiningu á lóð fyrir frístundahús samkvæmt núgildandi aðalskipulagi en þar sé ekki gert ráð fyrir að íbúðarhúsalóðir séu að jafnaði minni en 0,5 ha. Umdeild lóð sé hins vegar aðeins 0,40 ha.

Í kafla 2.3.1 í gildandi aðalskipulagi komi fram almenn stefnumörkun um að staðsetja skuli alifuglahús í góðri fjarlægð frá annarri byggð. Þá sé þar vísað til þess að gerð sé grein fyrir lágmarksfjarlægð eldishúsa frá byggð í reglugerð nr. 520/2015 um eldihús alifugla, loðdýra og svína. Þó verði að skoða staðsetningu eldishúsa í hverju tilfelli fyrir sig og meta t.d. út frá ríkjandi vindátt og fjölda dýra. Fram komi í 6. gr. reglugerðarinnar að ákveða skuli í skipulagsáætlun hver fjarlægðarmörkin eigi að vera en í gildandi aðalskipulagi hafi ekki verið mörkuð stefna um það. Ekki hafi farið fram rannsóknar eða athuganir á ríkjandi vindátt eða fjölda dýra, eins og aðalskipulagið mæli fyrir um. Hin kærða ákvörðun sé því á engan hátt í samræmi við skilmála gildandi aðalskipulags. Einnig sé bent á að umsókn um breytingu landnotkunar hinnar umdeildu lóðar hafi verið hafnað í gildistíð Aðalskipulags Kjósarhrepps 2005-2017. Kærandi hafi því haft réttmætar væntingar til þess að ekki yrðu breytingar þar á þrátt fyrir gildistöku nýs aðalskipulags, enda ekkert í skilmálum hins nýja skipulags sem gefi tilefni til annars. Hin kærða ákvörðun fari því að öllum líkindum í bága við gildandi aðalskipulag.

Ekki liggi fyrir hver áform leyfishafa séu varðandi notkun lóðarinnar eða frekari skilmála. Fráleitt sé að slík áform liggi ekki fyrir þegar samþykki sé veitt fyrir eðlisbreytingu á lóð sem skipt sé út fyrir landabúnaðarland. Grundvallarmunur sé á þörf fyrir aðgengi að neysluvatni fyrir frístundahús og íbúðarhús með heilsársbúsetu. Ekki liggi fyrir með hvaða hætti öflun neysluvatns verði. Hið sama gildi um tengingu við hitaveitu, en staðsetning lóðarinnar liggi alls ekki vel við stofnæðum hitaveitu. Eigi slík tenging að fara fram verði það ekki gert án samþykkis kæranda. Einnig sé bent á að aðkomuvegur frá Eyrarfjallsvegi að fyrirhugaðri íbúðarhúsalóð liggi um land kæranda, en engir samningar liggi fyrir um slíka vegtengingu. Um leið og lögheimili fáist skráð þurfi að tryggja aðkomuveg samkvæmt vegalögum nr. 80/2007, en slíkt verði ekki gert án samþykkis kæranda.

Auk framangreinds sé ógildingarkrafa kæranda byggð á því að oddviti hreppsnefndar sveitarfélagsins hafi verið vanhæfur til þess að taka þátt í undirbúningi, meðferð og úrlausn mála sem kærandi sé aðili að eða vegna mála þar sem hann hafi lögvarinna hagsmuna að gæta. Í því sambandi sé vísað til 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga og 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Fyrirsvarsmaður kæranda hafi orðið fyrir líkamsárásam og hótunum af hendi íbúa Þúfukots 4, Nýjakots, en íbúinn sé jafnframt fyrri eigandi lóðarinnar. Um þær deilur hafi verið fjallað í fjölmiðlum og þar hafi oddvitinn tekið afgerandi afstöðu með íbúanum. Þá hafi oddvitinn krafist þess í tölvupósti til fyrirsvarsmanns kæranda að hann hagaði sér eins og „siðaður maður“. Ljóst sé að oddvitinn hafi sýnt óvild í garð fyrirsvarsmanns kæranda og það opinberlega. Draga verði óhlutdrægni hans verulega í efa. Kveðið sé á um þrengri vanhæfisreglur í 20. gr. sveitarstjórnarlaga en almennt gildi skv. 3. gr. stjórnsýslulaga. Þá kunni vanhæfi hans að leiða til vanhæfis undirmanna hans.

Málsrök Kjósarhrepps: Sveitarfélagið telur að sú ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa að veita byggingarleyfi skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki fyrir breyttri notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, geti ekki komið til endurskoðunar þar sem kærandi hafi ekki haft uppi kröfu um ógildingu þeirrar ákvörðunar. Að því marki sem það kunni að skipta máli sé ljóst að við þá afgreiðslu hafi skipulagsfulltrúi tekið afstöðu til þess hvort umrædd samþykkt samræmdist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins í samræmi við 2. mgr. 10. gr. laga um mannvirki.

Lóðinni Þúfukoti 4, Nýjakoti, hafi verið skipt út úr jörðinni Þúfukoti á árinu 2007. Í þágildandi Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2005-2017 hafi lóðin verið á svæði skilgreindu sem landbúnaðarsvæði. Fyrir liggi að skipulagsyfirvöld hafi á sínum tíma samþykkt stofnun lóðarinnar sem

sérstakrar og afmarkaðrar fasteignar án þess að landið væri tekið úr landbúnaðarnotum, án þess að aðalskipulagi hefði verið breytt og án þess að gert væri deiliskipulag vegna þess. Í gildandi Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2017-2029 sé umrætt svæði enn skilgreint sem landbúnaðarsvæði. Litið hafi verið svo á að unnt væri að breyta skráðri landnotkun án þess að gera breytingar á aðalskipulagi eða gera deiliskipulag fyrir þessa einu lóð. Umrædd lóð sé ekki lengur hluti af lögbýlinu Þúfukoti heldur sérstök og afmörkuð fasteign. Heimilt sé að samþykkja byggingu íbúðarhúss á landi sem skilgreint sé sem landbúnaðarsvæði í aðalskipulagi. Til þess hafi verið litið að ekki væri að sjá eðlismun á þeirri lóð og lóðunum Þúfukoti 1, Lyngholti og Þúfukoti 2, Hálsakoti, sem skráðar væru sem íbúðarhúsalóðir. Gildandi aðalskipulag útiloki ekki að íbúðarhúsalóðir geti verið minni en 0,5 ha þó þær skuli að jafnaði vera það í nýjum íbúðarhúsabygðum.

Horft hafi verið til þess að undanfarin ár hafi umrædd lóð verið nýtt til fastrar búsetu og heilsársdvalar. Sveitarfélagið hafi þjónustað þá eign með sambærilegum hætti og önnur íbúðarhús, s.s. varðandi sorphirðu. Með því að samþykkja breytta notkun liggja fyrir að heimilt yrði að skrá þar lögheimili, sem hefði væntanlega í för með sér auknar skatttekjur fyrir sveitarfélagið.

Í kafla 2.3.1 í greinargerð gildandi aðalskipulags komi fram að um lágmarksfjarlægð eldishúsa frá byggð gildi reglugerð nr. 520/2015 um eldihús alifugla, loðdýra og svína. Í 6. gr. reglugerðarinnar sé fjallað um fjarlægðir og komi þar fram að eldi alifugla með bú ætluð fyrir fleiri en 85.000 stæði fyrir kjúklinga eða 60.000 stæði fyrir hænur skuli vera að lágmarki í 100 m fjarlægð frá byggð. Sé bú ætlað fyrir 40.000 til 85.000 stæði fyrir kjúklinga eða 40.000 til 6.000 stæði fyrir hænur skuli fjarlægð vera 50 m. Fjarlægð mannvirkis á lóð Þúfukots 4, Nýjakots, frá næsta alifuglabúi uppfylli skilyrði nefndrar 6. gr. reglugerðarinnar, hvort sem um sé að ræða íbúðarhúsnæði eða sumarbústað.

Almennt sé sú krafa gerð við stofnun lóða í sveitarfélaginu að mörk þeirra séu hnitsett þannig að enginn vafi geti verið um afmörkun þeirra. Af þessum sökum hafi þótt rétt, þegar leyfishafar hafi óskað eftir heimild til að breyta skráðri landnotkun, að setja skilyrði um hnitsetningu lóðarinnar. Ekkert hafi komið fram um að ágreiningur væri uppi milli kæranda og leyfishafa um hvar landamerki lóðanna Þúfukots og Þúfukots 4, Nýjakots, væru, en þau landamerki hafi verið ákveðin áður en kærandi hafi eignast Þúfukot. Þá sé það ekki á forræði eða valdsviði sveitarfélagsins að leysa úr slíkri landamerkjaprætu. Skipulags- og byggingarfulltrúi hafi mótttekið hnitsettan uppdrátt en ekki verði séð að sú hnitasetning hafi áhrif á réttarstöðu kæranda, enda landamerki þau sömu og áður.

Bent sé á að þegar Þúfukoti 4, Nýjakoti, hafi verið skipt út úr Þúfukoti og hús reist á lóðinni hafi verið gengið frá aðgangi að neysluvatni úr landi Þúfukots. Sama gildi um hitaveitu, en mannvirkið á lóðinni sé tengt við hitaveitu Kjósarveitu ehf. Þá sé þegar fyrir hendi vegtenging við lóðina. Ekki sé hægt að fallast á að breyting á notkun umræddrar lóðar hafi veruleg og íþyngjandi áhrif á réttarstöðu kæranda. Sú mögulega skerðing sem geti falist í hinni kærðu ákvörðun sé innan þeirra marka sem fasteignaeigendur verði að þola í nábyli. Að lokum fáist ekki séð að meint vanhæfi oddvita hreppsnefndar sveitarfélagsins hafi verið fyrir hendi þegar ákvörðun hreppsnefndar um að samþykkja umsókn leyfishafa hafi verið tekin 8. október 2019. Þá sé það meginregla 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 að starfsmaður sveitarfélags verði ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns.

Athugasemdir leyfishafa: Af hálfu leyfishafa er bent á að mannvirkið á umræddri lóð hafi í upphafi verið byggt sem íbúðarhúsnæði. Lóðinni hafi skipt út úr jörðinni Þúfukoti ásamt þeim réttindum og skyldum sem fasteigninni fylgdi, þ.m.t. rétti til vatns. Húsið hafi verið notað til

heilsársíbúðar frá því það hafi fyrst verið reist. Fullnægt hafi verið þeim fyrirvörum sem hreppsnefnd hafi sett með samþykkt sinni á umsókn leyfishafa 8. október 2019. Hvorki fáist séð að breytingin hafi nokkur áhrif á eignarréttindi kæranda né takmarki notkun á jörð hans.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur að ákvörðun hreppsnefndar frá 8. október 2019 hljóti að vera grundvöllur hinnar breyttu skráningar á landnotkun sem hafi verið framkvæmd, en kærandi hafi til vara krafist þess að hún yrði felld úr gildi. Líti úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hins vegar svo á að önnur ákvörðun Kjósarhrepps liggi fyrir um heimild til breyttrar landnotkunar sé þess krafist að sú ákvörðun verði felld úr gildi.

Vísað sé til þess að skipulags- og byggingarfulltrúi hafi ekki heimild til að taka endanlega ákvörðun í málinu, sbr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og erindisbréf skipulags- og byggingarnefndar. Einnig vísist til 4. mgr. 30. gr. samþykpta stjórnar sveitarfélagsins Kjósarhrepps þar sem fram komi að ef nefnd sé falið fullnaðarafgreiðsla mála skuli kveða á um það í sérstökum viðauka við samþykktina. Enginn slíkur viðauki sé fyrir hendi. Hafnað sé þeim málalíbúnaði sveitarfélagsins að hreppurinn hafi ekki tekið ákvörðun um breytta landnotkun heldur hafi það verið í höndum skipulags- og byggingarfulltrúa. Hreppsnefnd hagi málmeðferð vísvitandi þannig að hún sé flókin, villandi og ógagnsæ. Með því að taka skilyrta stjórnvaldsákvörðun í upphafi, sem ekki sé unnt að kæra nema skilyrðin komi fram, virðist sem hreppsnefndin geri í raun tilraun til að taka ákvarðanir sem ekki séu kærnanlegar.

Ítrekað sé að hnitsettur uppdráttur þurfi að vera undirritaður af bæði kæranda og leyfishafa. Bent sé á að á fundi skipulags- og byggingarnefndar 11. nóvember 2020 hafi verið tekin fyrir umsókn um breytingu á stærð tiltekinnar lóðar og í afgreiðslu nefndarinnar hafi það verið gert að skilyrði að fyrir lægi samþykki eiganda eða eigenda upprunafasteignar, sbr. 14. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Ekki fáist séð hvers vegna hreppsnefnd og skipulags- og byggingarnefnd geri ekki sömu kröfur í þessu máli. Vísist um það til jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Niðurstaða: Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun sett fram í aðalskipulagi. Hins vegar eru í deiliskipulagi teknar ákvarðanir um lóðanotkun, sbr. 1. mgr. 37. gr. laganna, en heimilt er að skilgreina landnotkun og takmarkanir á henni þrengra í deiliskipulagi en gert er í aðalskipulagi, sbr. gr. 5.3.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Um notkun húsa fer þó eftir lögum nr. 160/2010 um mannvirki, en skv. 1. mgr. 9. gr. þeirra laga er óheimilt að breyta notkun mannvirkis nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa, auk þess sem það er skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að mannvirkið og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. sömu laga. Af framangreindum lagaákvæðum er ljóst að greinarmunur er á því hvort um breytta notkun lóðar eða húss er að ræða.

Upphaf máls þessa má rekja til erindis eins af eigendum lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, um að breyta notkun hennar úr sumarbústaðalóð í lóð undir íbúðarhús. Svo sem rakið er í málavöxtum tók skipulags- og byggingarnefnd Kjósarhrepps 29. ágúst 2019 jákvætt í erindið og vísaði því til sveitarstjórnar. Hreppsnefnd staðfesti þá afgreiðslu á fundi sínum 8. október s.á. með þeim áskilnaði og fyrirvara að afhentur yrði hnitsettur uppdráttur af spildunni ásamt staðfestingu byggingarfulltrúa á að hús það sem á lóðinni stæði uppfyllti skilyrði laga og reglugerða til að verða samþykkt sem íbúðarhúsnæði. Fyrir liggur að þau skilyrði sem hreppsnefnd setti hafa verið uppfyllt og verður því að líta svo á að nefndin hafi tekið endanlega ákvörðun um að breyta notkun lóðarinnar. Þá liggur einnig fyrir í máli þessu að 2. september 2020 var skráningu hússins á lóðinni breytt úr sumarbústað í einbýlishús í fasteignaskrá

Þjóðskrár Íslands, en slík breyting getur einungis átt sér stað að undangengnu byggingarleyfi byggingarfulltrúa, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um mannvirki, sem er kærlegt til úrskurðarnefndarinnar. Að virtum atvikum málsins og málatilbúnaði kæranda verður því litið svo á að einnig sé kærð sú ákvörðun sem legið hafi að baki breyttri skráningu á notkun hússins í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands.

Af ákvæði 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga verður ráðið að ákvörðun um notkunar lóðar sé að meginstefnu til tekin með deiliskipulagi. Þrátt fyrir það verður talið að sveitarstjórn sé heimilt að samþykkja breytta notkun lóðar að því gefnu að sú notkun rúmist innan heimilda aðalskipulags, enda er aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag, sbr. 7. mgr. 12. gr. laganna. Í Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2017-2029 er hin umrædda lóð á skilgreindu landbúnaðarsvæði. Fjallað er um landbúnaðarsvæði í kafla 2.3.1 í skipulaginu en þar segir m.a. að með skipulaginu sé horfið frá því að takmarka fjölda íbúðarhúsa á hverri jörð, enda sé það talið geta staðið í vegi fyrir íbúafjölgun í sveitarfélaginu. Þá segir jafnframt að heimilt sé að reisa stök mannvirki á landbúnaðarsvæðum, eins og lýst sé í kafla 2.3.9. Í þeim kafla kemur fram að á landbúnaðarlandi sé heimilt að reisa íbúðarhús til fastrar búsetu, enda hamli uppbygging hvorki eðlilegri landbúnaðarstarfsemi né spilli samfellu í góðu landbúnaðarlandi. Með hliðsjón af framangreindu var ákvörðun hreppsnefndar um að breyta notkun lóðarinnar í samræmi við stefnu og heimildir aðalskipulags.

Líkt og kemur fram hér að framan er skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 óheimilt að breyta notkun mannvirkis nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa. Samkvæmt 11. gr. laganna skal byggingarfulltrúi ganga úr skugga um að aðaluppdrættir uppfylli ákvæði laganna og reglugerða sem settar hafa verið á grundvelli þeirra og tilkynna umsækjanda skriflega um samþykkt byggingaráforma. Upphaflegt erindi eigenda Púfukots 4, Nýjakots, fól ekki í sér formlega byggingarleyfisumsókn um breytta notkun húss heldur umsókn um breytta notkun lóðarinnar. Af atvikum málsins verður þó ráðið að skipulags- og byggingarfulltrúi hafi litið svo á að með umsókn um breytta notkun lóðarinnar hafi eigendur hennar jafnframt sótt um breytta notkun hússins sem stendur á lóðinni. Fyrir liggur að 18. ágúst 2020 stimplaði hann uppdrætti frá árinu 2007 sem merktir eru „Fristundahús Nýjakot 2“. Þá er á uppdrættinum ódagsett áritun hönnuðar við eftirfarandi texta: „Samanber byggingarreglugerð nr. 112/2012 gr. 10.1.2. og 12.1.2.“ Samkvæmt nefndri gr. 10.1.2. skal hönnuður við breytta notkun þegar byggðra mannvirkja staðfesta að uppfyllt séu öll viðeigandi ákvæði þess hluta reglugerðarinnar, en 10. hluti reglugerðarinnar ber heitið „Hollusta, heilsa og umhverfi“. Sambærilega orðað ákvæði er í gr. 12.1.2., en 12. hluti reglugerðarinnar fjallar um öruggi við notkun. Sama dag og skipulags- og byggingarfulltrúi stimplaði nefnda uppdrætti skrifaði hann undir skjal með heitinu „Staðfesting íbúðarhúsnæðis“. Þar kemur fram eftirfarandi afgreiðsla embættisins: „Í samræmi við 10.1.2. gr. og 12.1.2. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012, staðfestist hér með, að hús það (F2310159) sem stendur á umræddri lóð, uppfyllir skilyrði til að vera samþykkt sem íbúðarhúsnæði í öllum meginatriðum. Athygli er samt sem áður vakin á að einangrunargildi hússins er skv. eldri reglugerð og uppfyllir því ekki að öllu leyti kröfur dagsins í dag. Leitast skal við að koma til móts við þær kröfur við endurbætur og viðhald hússins.“

Gera verður þá kröfu til stjórnvalda að ákvarðanir þeirra séu að formi og efni til nægilega skýrar þannig að ekki sé vafa undirorpið á hvaða lagagrundvelli þær eru teknar og hvert sé efni þeirra. Að mati úrskurðarnefndarinnar uppfylla fyrrgreindar afgreiðslur skipulags- og byggingarfulltrúa ekki þá kröfu þar sem þær fela fyrst og fremst í sér mat hans á því að tiltekin ákvæði byggingarreglugerðar séu uppfyllt. Verður því ekki talið að um formlega stjórnvaldsákvörðun á grundvelli 1. mgr. 9. gr. eða 11. gr. laga um mannvirki hafi verið að ræða. Er þá m.a. litið til þess að í yfirskrift stimplaðs uppdráttar frá árinu 2007 kemur fyrir orðið

„Frístundahús“ og að stimplunin ber ekki með sér að breytt notkun hússins hafi verið samþykkt. Þá er horft til þess að í skjalinu „Staðfesting íbúðarhúsnæðis“ segir að umrætt hús uppfylli skilyrði til að vera samþykkt sem íbúðarhúsnæði „í öllum meginatriðum.“ Verður því að líta svo á að ekki hafi verið tekin ákvörðun í skilningi 9. gr. laga um mannvirki um breytta notkun hússins. Verður því ekki komist hjá því að vísa þeim hluta málsins frá úrskurðarnefndinni.

Rétt er að benda á að í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga er mælt fyrir um að þegar sótt sé um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggja ekki fyrir geti sveitarstjórn eða sá aðili sem hafi heimild til fullnaðar-afgreiðslu máls, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin sé í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar og skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Þó er skipulagsnefnd heimilt skv. 3. mgr. ákvæðisins að falla frá grenndarkynningu ef sýnt er fram á að leyfisskyld framkvæmd varði ekki hagsmuni annarra en sveitarfélagsins og/eða umsækjenda. Verður að telja að sú regla eigi við hvort sem byggingarleyfisumsókn varðar heimild til að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. um mannvirki. Fyrir liggur að ekki var formlega sótt um leyfi til að breyta notkun mannvirkisins, en sem fyrr greinir mun skipulags- og byggingarfulltrúi hafa litið svo á að umsókn um breytta notkun lóðar varðaði jafnframt breytta notkun hússins á lóðinni. Sú umsókn var ekki grenndarkynnt en ekki verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum málsins hvort láðst hafi að gera það með formlega réttum hætti eða hvort að það hafi verið mat skipulagsyfirvalda að erindið varðaði ekki hagsmuni annarra en sveitarfélagsins og/eða umsækjenda, sbr. fyrirnefnda 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar hreppsnefndar Kjósarhrepps um að samþykkja að breyta notkun lóðarinnar Þúfukots 4, Nýjakots, úr sumarbústaðalóð í lóð undir íbúðarhús.

Vísað er frá úrskurðarnefndinni þeim hluta málsins er lýtur að breyttri notkun húss á lóðinni Þúfukoti 4, Nýjakoti.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

