

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjaness 26. júní 2007 í máli nr. E-313/2007:

Hald ehf

(Guðmundur Ágústsson hdl.)

gegn

Sveitarfélaginu Álftanesi

(Sigríður Rut Júlíusdóttir hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 29. maí sl., var höfðað fyrir dómþinginu af Haldi ehf., Naustabryggju 50, Reykjavík, gegn sveitarfélaginu Álftanesi, Bjarnastöð, Álftanesi, með stefnu áritaðri um birtingu 6. febrúar sl. Málið var þingfest 7. febrúar sl.

Dómkröfur stefnanda í stefnu eru eftirfarandi:

1. Aðalkrafa: Að felld verði úr gildi með dómi sú ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar stefnda frá 13. nóvember 2006 og samþykkt bæjarstjórnar stefnda frá 14. nóvember 2006, að synja stefnanda um útgáfu byggingaleyfis á lóð stefnanda að Miðskógum 8, Álftanesi. Jafnframt að viðurkenndur verði réttur stefnanda til að fá útgefið leyfi til byggingar einbýlishúss á lóðinni á grundvelli fyrirbyggjandi teikninga Hlédísar Sveinsdóttur arkitekts.
2. Varakrafa: Til vara er þess krafist verði aðalkrafa stefnanda ekki tekin til greina að viðurkenndur verði réttur stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda vegna þess fjárhagslega tjóns sem stefnandi hefur orðið fyrir vegna synjunar stefnda á útgáfu byggingaleyfis að Miðskógum 8, Álftanesi.
3. Málskostnaður: Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða hóm hæfilegan málskostnað að mati dómsins, sama hvernig málið fer.

Kröfur stefnda samkvæmt greinargerð eru þær aðallega að síðari hluta aðalkröfu og varakröfu stefnanda verði vísað frá dómi en að stefndi verði sýknaður af öðrum kröfum stefnanda. Til vara krefst stefndi sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þá krefst stefndi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda, annað hvort að mati dómsins eða samkvæmt reikningi og yfirliti um vinnu málflytjanda og annan

kostnað vegna málsins, verði slíkt lagt fram á síðari stigum málsins.

Við fyrirtöku málsins 17. apríl sl. var bókað að stefnandi gerði þá breytingu á aðalkröfu sinni að fallið var frá síðari hluta hennar, þ.e. kröfu um viðurkenningu á rétti stefnanda til að fá útgefið leyfi til byggingar einbýlishúss á lóðinni á grundvelli fyrirbyggjandi teikninga Hlédísar Sveinsdóttur arkitekts. Þá var bókað eftir lögmönnum aðila að þeir væru sammála um að ekki væri þörf á sérstökum málflutningi um kröfu stefnda í greinargerð um frávísun á varakröfu stefnanda.

II.

Samkvæmt stefnu eru helstu málavextir þeir að stefnandi keypti lóðina nr. 8 við Miðskóga í nóvember 2005 og lagði inn umsókn um byggingarleyfi á einbýlishúsi á lóðinni í janúar 2006. Með umsókninni fylgdu teikningar af fyrirhuguðu húsi sem Hlédís Sveinsdóttir arkitekt hafði teiknað á lóðinni. Jafnframt voru lagðar fram afstöðumyndir miðað við nærliggjandi hús, hæðarkóðar auk alls annars sem krafist var að fylgdi umsókninni. Kemur fram í stefnu að Hlédís arkitekt hafi átt fundi með byggingafulltrúa Álftanesbæjar áður en teikningarnar voru lagðar fram og hafi þar verið farið yfir deiliskipulag svæðisins, byggingaskilmála ásamt legu hússins á lóðinni með tilliti til annarra húsa. Þá hefði einnig verið farið yfir hæðarpunkta og hvort heimilað yrði að hafa turn á húsinu. Hefði byggingafulltrúinn, Kristján Alexandersson, talið að ekkert væri því til fyrirstöðu að samþykkja turninn svo framarlega sem hann félli vel inn í skipulag svæðisins og væri í samræmi við önnur hús á svæðinu. Á fundum þessum hefði jafnframt verið rætt um fyrirhugaðan göngustíg meðfram fjörunni og að bæjarfélagið myndi hugsanlega setja kvöð á lóðina fyrir umferð gangandi fólks.

Eftir að umsóknin var lögð fram, hefðu teikningarnar verið kynntar fyrir bæjarverkfræðingi og haldinn hefði verið fundur með bæjarstjóra Álftanesbæjar í mars/apríl 2006 þar sem fyrirsvarsmaður stefnanda hefði samþykkt fyrirhugaða kvöð á lóðinni um göngustíga auk þess sem hann hefði samþykkt að gefa eftir horn á lóðinni sem ná í tjörn. Hann hefði einnig lýst því yfir að hann væri tilbúinn til að breyta húsinu, t.d. með því að taka fyrirhugaðan turn ef þess yrði óskað og að breyta staðsetningu hússins á lóðinni, ef þess yrði óskað. Það hefði hins vegar verið skoðoun bæjarstjórans og embættismanna bæjarins að þeir sæju enga annmarka á því að veita byggingarleyfið enda væri húsið á deiliskipulagi og þá uppfyllti það byggingarskilmála bæjarfélagsins um stærð og lögun. Hins vegar hefði verið talið rétt að afla álits Skipulagsstofnunar og lögfræðinga til að fá úr því skorið, áður en leyfið yrði gefið út, hvort andmæli nágretta um að lóðin væri ekki byggingarhæf ættu við rök að styðjast.

Vorið 2006 urðu bæjarstjórnarskipti í kjölfar kosninga. Stefnandi hefði þrýst mjög á um útgáfu byggingarleyfisins eftir kosningarnar. Hann hefði átt fund með nýjum bæjarstjóra sem hefði tilkynnt honum að afla þyrfti nýs lögfræðiálits. Jafnframt hefðu verið lögð fram bréf frá Siglingastofnun um flóðahættu og teikningar um

nauðsyn friðunar náttúruminja við strendur Álftaness og hugmyndir að nýskipan skólplagna á svæðinu. Stefnandi telur tvö síðasgreind atriði hafa verið afgreidd á fundum í mars og apríl 2006.

Á fundi skipulags- og byggingarnefndar 13. nóvember 2006 var umsókn stefnanda um útgáfu byggingarleyfis hafnað og var sú niðurstaða rökstudd annars vegar á þann veg að teikningar væru ekki í samræmi við byggingarskilmála og hins vegar að fyrirhugaðar væru breytingar á deiliskipulagi fyrir Skógtjarnarsvæðið. Bæjarstjórn Álftaness staðfesti afgreiðslu skipulags- og byggingarnefndar á fundi sínum 14. nóvember sama ár.

III.

Eins og áður er rakið eru endanlegar kröfur stefnanda á þann veg að hann gerir aðallega þá kröfu að úr gildi verði felld sú ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar frá 13. nóvember 2006 og samþykkt bæjarstjórnar stefnda frá 14. nóvember sama ár um að synja stefnanda um útgáfu byggingarleyfis á lóð hans að Miðskógum 8 en til vara krefst stefnandi þess að viðurkenndur verði réttur hans til skaðabóta úr hendi stefnda.

Stefnandi byggir aðalkröfu sína á því að hann eigi sem lóðarhafi skilyrðislausan rétt á að fá útgefið byggingarleyfi frá stefnda á lóðinni Miðskógum 8 á Álftanesi á grundvelli fyrirliggjandi umsóknar og teikninga. Enginn vafi leiki á því að hann sé eigandi lóðarinnar sem sé byggingarlóð samkvæmt fyrirliggjandi deiliskipulagi fyrir Skógtjarnarsvæðið á Álftanesi. Þá liggja frammi aðalskipulag frá því í maí 2006 sem kveði skýrt á um það að Miðskógasvæðið verði byggt í samræmi við gildandi deiliskipulag svæðisins. Í aðalskipulaginu komi jafnframt fram að náttúruminjar mæli ekki gegn því að leyfi verði veitt til byggingar á lóðinni. Telji stefnandi að teikningar hans séu í fullu samræmi við þau hús sem fyrir séu á svæðinu og rúmist vel innan þeirra byggingarskilmála sem sveitarfélagið hafi sett um útlit og lögum húsa þar.

Þá byggir stefnandi á því að ákvörðun stefnda um að synja stefnanda um byggingarleyfi sé reist á ómálefnalegum forsendum og sé í andstöðu við ákvæði skipulags- og byggingarlaga sem og álit embættismanna stefnda, Skipulagsstofnunar, lögmannna og annarra sem stefndi hafi leitað til áður en ákvörðun var tekin. Hafi afstaða forseta bæjarstjórnar stefnda ráðið meiru um afgreiðslu málsins en lagalegur réttur stefnanda til að fá útgefið byggingarleyfi.

Stefnandi gerir athugasemdir við rökstuðning stefnda fyrir synjun byggingarleyfis. Í fyrsta lagi komi stefnanda á óvart að skipulags- og byggingarnefnd byggir

niðurstöðu sína á því að teikningar af húsinu uppfylli ekki byggingaskilmála þar sem stefnandi hafi á öllum stigum málsins lýst sig reiðubúinn til að breyta teikningunum. Engin slík tilmæli hafi hins vegar komið frá stefnda á þeim fjölmörgu fundum sem stefnandi og arkitekt hússins áttu með bæjarstjóra og embættismönnum stefnda. Umræður hefðu aldrei snúist um teikningarnar heldur einvörðungu um mótmæli núverandi forseta bæjarstjórnar stefnda, sem hefði talið umrædda lóð óbyggingarhæfa, um kvaðir á lóðinni vegna göngustíga og um það hvort lóðin samrýmdist auglýstu deiliskipulagi.

Hvergi komi fram í rökstuðningi stefnda að hvaða leyti skipulags- og byggingarnefnd telji teikningarnar vera andstæðar byggingaskilmálum. Teikningarnar geri ráð fyrir að húsið verði byggt innan byggingarreits sem sé í samræmi við skilmálanna. Þá sé hæsta leyfilega hæð í 20° hallandi þak með hæsta útvegg að lóðarmörkum 2,6 m frá 0 kóða sem sé 5,50 m miðað við að byggt sé á breidd lóðar en 6,90 m miðað við að byggt sé á lengd lóðar. Jafnframt geri teikningarnar ráð fyrir því að húsið verði með flötu þaki og sé hæð miðlað við skilmála um hallandi þök. Hæsta þakhæð sé á útsýnispalli sem rísi upp 5,70 m frá 0 kóða. Við hönnun á húsinu hefði verið haft fullt samráð við Kristinn Alexandersson byggingafulltrúa og Bjarna Einarsson skipulagsfulltrúa. Báðir hefðu þeir ráðlagt stefnanda að halda útsýnisturninum á húsinu enda væru önnur hús í svipaðri afstöðu frá Skógtjörn samþykkt þótt frávik kæmu fram miðað við skipulagsramma. Á svæðinu séu fordæmi fyrir ýmsum stílbrögðum.

Einnig gerir stefnandi athugasemdir við röksemdir stefnda sem lúta að skipulagslegum annmörkum. Bendir stefnandi á að byggingin sé innan byggingarreits gildandi deiliskipulags og við meðferð málsins hjá stefnda hafi aldrei verið talað um staðsetningu reitsins. Í uppdráttum og teikningum sé gert ráð fyrir að gólfkóði sé í +5 og hafi hann verið ákvarðaður samkvæmt skilmálum Kristins Alexanderssonar byggingafulltrúa og eftir ráðum hans farið að öllu leyti. Þá sé ljóst að grjótgarður við Skógtjörn, sem liggja í gegnum lóð stefnda, verði endurbættur samhliða byggingu hússins.

Stefnandi vísar til þess að Kári Eiríksson arkitekt, sem fenginn hafi verið til þess að skoða göngustígamál við Skógtjörn, hafi talið að hæglega mætti leggja göngustíginn án þess að það hefði áhrif á legu fyrirhugaðs húss innan uppgefins byggingarreits á lóðinni. Þá hafi stefnandi ítrekað lýst því yfir við bæjaryfirvöld að hann samþykkti kvöð um göngustíg í gegnum lóðina og að hann myndi ekki rífa niður sjávargrjótgarðinn heldur byggja hann upp. Þetta hafi legið fyrir í yfirlitsuppdraetti sem fylgdi umsókn stefnda um byggingarleyfi.

Stefnandi bendir á að Skipulagsstofnun hafi ályktað um málið í tvígang og þar hafi ekki verið talið að fyrirhuguð bygging á lóð stefnda bryti í bága við náttúruverndarlög. Skipulagsstofnun hafi talið lóðina vera byggingarlóð en það

komi einnig fram í aðalskipulagi. Jafnframt sé ljóst að fyrirhugaðar lausnir í fráveitumálum hverfisins hljóti að verða skipulagðar í samræmi við alla byggðina en taki ekki einungis mið af væntanlegu húsi stefnanda. Loks mótmælir stefnandi því að fyrirhuguð breyting á deiliskipulagi geti talist gild rök fyrir synjun og beri þau vott um valdniðslu stefnda.

Varkröfu sína um að dómurinn viðurkenni rétt stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda styður stefnandi þeim rökum að óumdeilt sé að hann hafi keypt lóðina að Miðskógum 8 í þeim eina tilgangi að byggja á henni einbýlishús á grundvelli gildandi deiliskipulags. Með synjun stefnda á umsókn stefnanda um útgáfu byggingarleyfis hafi stefnandi þar af leiðandi orðið fyrir tjóni og beri stefndi ábyrgð á tjóninu.

Um lagarök fyrir aðalkröfu sinni vísar stefnandi til ákvæða skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, aðallega 1., 16., 23., 43. og 44. gr. laganna, sem og til ákvæða byggingarreglugerðar. Varðandi varakröfuna vísar stefnandi einnig til skipulags- og byggingarlaga, einkum 33. og 43. gr.

IV.

Endanlegar dómkröfur stefnda eru þær að hann verði sýknaður af aðalkröfu stefnanda og að varakröfunni verði vísað frá dómi en stefndi krefst þess til vara að hann verði sýknaður af varakröfu stefnanda.

Stefndi byggir kröfu sína um sýknu af aðalkröfu stefnanda á því að ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar stefnda um að synja stefnanda um útgáfu byggingarleyfis á grundvelli fyrirliggjandi teikninga hafi verið lögum samkvæm og réttmæt þegar af þeirri ástæðu að framlagðar teikningar stefnanda samrýmdust ekki skipulagsákvæðum fyrir Miðskógasvæðið. Hafi nefndinni því verið rétt að synja um útgáfu leyfisins. Þannig hafi hæð byggingarinnar ekki samrýmst skipulagsákvæðunum, m.a. þar sem í a-lið ákvæðanna segi að reisa megi einnar hæðar íbúðarhús og skuli ris þakanna ekki vera meira en 20° og að hæð útveggja frá gólfplötu að þakrennukanti megi ekki vera hærra en 2,6 m. Samkvæmt þessu megi hæsti punktur byggingarinnar einungis vera 5,48 m svo hún samrýmst þessum skilmálum en sjá megi á fyrirliggjandi teikningum að hæsti punktur byggingarinnar verði 5,80 m þar sem útsýnisturninn rís upp af henni.

Það sé meginregla í skipulags- og byggingarmálum að byggingaryfirvöldum sveitarfélaga sé rétt í störfum sínum að sjá til þess að skipulagi sé fylgt ítarlega. Þeim sé því bæði rétt og skylt að beita ströngu mati eftir atvikum. Í máli þessu hafi skipulags- og byggingarnefnd metið ósamræmi milli hæðar hinnar fyrirhuguðu

byggingar og leyfilegrar hámarkshæðar samkvæmt framangreindu skipulagsákvæði á þann veg að það væri of mikið til þess að unnt væri að fallast á byggingarleyfi samkvæmt fyrirbyggjandi teikningum. Með vísan til almennt viðurkenndra meginreglna stjórnslu- og stjórnskipunarréttar um takmörk endurskoðunarvalds dómstóla samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar á ákvörðunum og aðgerðum stjórnvalda, séu dómstólar ekki bærir til að endurmeta þetta mat stjórnvaldsins. Loks bendir stefndi á að af hálfu stefnanda hafi engin sérstök beiðni eða rökstuðningur borist um að beita heimildarákvæði h-liðar skipulagsákvæðanna sem heimila skipulags- og byggingarnefnd að víkja frá ákvæðunum ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.

Stefndi vísar til þess að stefnandi hafi viðurkennt að teikningar hans hafi verið í ósamræmi við skipulagsákvæðin og komi þetta fram í gögnum málsins, umsókn stefnanda og erindi hans til byggingarfulltrúa stefnda 10. júlí 2006.

Þá byggir stefndi kröfu sína um sýknu af aðalkröfu stefnanda á því að umrædd spilda hafi ekki verið samþykkt sem byggingarlóð af sveitarfélaginu, sem sé forsenda þess að hægt sé að gefa út byggingarleyfi, og því geti stefnandi ekki byggt kröfur sínar um ógildingu synjunar á því að fyrir liggi gilt deiliskipulag sem heimili byggingu íbúðarhúss á greindum stað. Deiliskipulag fyrir svæðið hafi hvorki verið samþykkt á fundi skipulags- og byggingarnefndar hinn 26. október 1981 né hafi það verið samþykkt síðar af réttum stjórnvöldum. Stefnandi hafi sönnunarbyrðina fyrir því að svo sé og hafi honum ekki tekist sú sönnun. Ekki dugi að vísa til aðalskipulags enda sé ekki í því tekin afstaða til einstakra lóða og réttar til að byggja á þeim og þá hafi afstaða Skipulagsstofnunar að þessu leyti ekki bindandi réttaráhrif sem stefnandi geti byggt kröfur sínar á. Bendir stefndi jafnframt á að Skipulagsstofnun hafi áður komist að þeirri niðurstöðu að vinna þyrfti deiliskipulag fyrir svæðið og í því hljóti að felast sú forsenda að ekkert gilt deiliskipulag hafi verið fyrir hendi.

Stefndi bendir á að niðurstaða skipulags- og byggingarnefndar hafi einnig byggst á því að skipulagslegir annmarkar stæðu í vegi fyrir byggingu húss á þessum stað. Með þessu hafi verið vísað til þess, eins og stefnanda var kunnugt um, að ekki væri fyrir hendi deiliskipulag og jafnframt til þess að vankantar væru á því að unnt væri að koma fyrir gangstíg með ströndinni, eins og gert sé ráð fyrir í aðalskipulagi, ef bygging fyrirhugaðs húss yrði leyfð. Þá hafi nefndin í bókun sinni vísað til þess að unnið væri að deiliskipulagi svæðisins. Lóð stefnanda sé að því leyti sérstök að hús á staðnum stæði nær sjó en önnur hús í grenndinni og því sé ekki unnt að jafna saman byggingarleyfum, sem hafi verið veitt í nágrenninu, enda gildi um þau önnur rök og sjónarmið en hér eigi við. Til dæmis telji stefndi sér ekki heimilt að fórna þeim almannahagsmunum sem fólgnir séu í almenningsgöngustíg meðfram ströndinni samkvæmt aðalskipulagi en ljóst sé að fyrirhuguð bygging myndi í raun útiloka gerð stígsins, a.m.k. eins og umsókn stefnanda liggja fyrir.

Niðurstaða skipulags- og byggingarnefndar hafi einnig byggst á því að land á spildu stefnanda liggja of lágt og þyrfti að hækka lóðina um rúmlega einn metra til að ná lágmarksgrunnkóða samkvæmt ákvæðum aðalskipulagsins en þar sé varað við að byggja of lágt. Þá hafi haft áhrif á afgreiðslu nefndarinnar að bygging á lóðinni hefði raskað fyrirhugaðri stofnlögn fráveitu á Miðskógasvæðinu og hefði hún leitt til þess að fylla hefði þurft út í Skógtjörn yfir sjávarfitjar sem þar séu en þær njóti verndar samkvæmt 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Enn fremur hafi það orkað á ákvörðun um synjun byggingarleyfis að Skógtjörn er á náttúruminjaskrá og að landfylling á þessum stað væri andstæð slíkum ákvæðum svo og stefnu Álftaness í náttúruvernd. Sérstök áhersla sé lögð á verndun strandlínunnar á nesinu og tilheyrandi fjörusvæða. Einnig hefði verið tekið tillit til samþykktar þingsályktunartillögu á Alþingi 28. maí 2004 um náttúruverndaráætlun 2004-2008 þar sem lagt er til að Skógtjörn ásamt Skerjafirði verði vernduð í samræmi við alþjóðlegar samþykktir, sbr. Ramsar-sáttmálann 1971. Af þessu megi sjá að synjun um útgáfu byggingarleyfis hafi verið byggð á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum og verði þeirri niðurstöðu ekki haggð af dómstólum.

Stefndi styður kröfu sína um frávísun á varakröfu stefnanda á því að hún sé vanreifuð sem og allur málalíbúnaður stefnanda varðandi þá kröfu. Ekki komi fram á hvaða grundvelli stefnandi telji stefnda bera bótaábyrgð á ætluðu tjóni, þ.e. hvort byggt sé á sakarreglunni, hlutlægum ábyrgðarreglum eða eftir atvikum öðrum ábyrgðarreglum. Um nánari skilyrði bótaábyrgðar sé enn síður fjallað og engin rök séu færð fram um það hvort skilyrðin séu uppfyllt.

Stefndi mótmælir fullyrðingu um að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sem óútskýrðri og örökstuddri. Engin gögn liggja frammi til stuðnings bótakröfunni og þá sé ætlað tjón ekki sundurliðað eða útskýrt með öðrum hætti í hverju það felist. Hvorki sé minnst á fjárhæð þess né sé þess freistað að sanna það með nokkrum hætti að um tjón sé að ræða. Þótt um viðurkenningarkröfu sé að ræða komist stefnandi ekki upp með að færa alls engin rök fyrir því að tjón hafi orðið og að sleppa því að rökstyðja hvers vegna hann telji skilyrði bótaábyrgðar uppfyllt. Þetta sé veruleg vanreifun og þá stríði slíkur málalíbúnaður gegn meginreglum réttarfars, m.a. reglum um skýran og ljósan málalíbúnað, auk þess sem stefnda sé ófært að skilja og bregðast við svo óljósum kröfum.

Til stuðnings kröfu sinni um sýknu af varakröfu stefnanda vísar stefndi til málsástæðna, sem raktar voru hér að framan vegna kröfu stefnda um sýknu af aðalkröfu stefnanda, um að ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar stefnda um að synja um útgáfu byggingarleyfisins hafi verið réttmæt og lögum samkvæm. Að því gefnu sé jafnljóst að lögmæt ákvörðun nefndarinnar geti ekki bakað sveitarfélaginu bótaskyldu gagnvart stefnanda. Fullyrðing stefnanda um ætlað tjón af völdum lögmætrar ákvörðunar skipulags- og byggingarnefndar geti því eðli málsins samkvæmt þegar af þeirri ástæðu ekki staðist. Þá vísar stefndi jafnframt til allra sömu raka og sjónarmiða og áður voru rakin um vanreifun varakröfunnar,

einkum varðandi skort á sönnunargögnum og rökstuðningi, bæði hvað varðar ætlaða bótaskyldu stefnda og tilvist og umfang ætlaðs tjóns.

Um lagarök vísar stefndi til skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, einkum 38.-40. og 43. gr. sem og til meginreglna laganna. Þá vísar stefndi til stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, einkum 2., 59. og 61. gr. sem og meginreglna íslensks stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar og reglna um endurskoðunarvald dómstóla. Jafnframt vísar stefndi til ákvæða laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 24. og 1. mgr. 80. gr., og til meginreglna réttarfars, einkum um skýran og ljósan málátlíbúnað og um jafnræði málsaðila. Loks vísar stefndi til ákvæða laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, einkum 37. gr. laganna. Málskostnaðarkröfu sína byggir stefndi á XXI. kafla laga nr. 91/1991.

V.

Aðila máls þessa greinir á um það hvort stefnandi eigi rétt á því að fá útgefið byggingarleyfi frá stefnda á lóðinni Miðskógum 8 á Alftanesi á grundvelli framlagðra teikninga. Stefnandi byggir kröfu sína um ógildingu áðurgreindrar ákvörðunar á því að umsókn hans og teikningar séu í samræmi við gildandi deiliskipulag svæðisins og rúmist vel innan byggingaskilmála sem sveitarfélagið hafi sett um útlit og lögum húsa á svæðinu. Stefnandi hefur mótmælt því að í gildi sé deiliskipulag á svæðinu og byggir aðalkröfu sína um sýknu á því að ekki sé fyrir hendi eiginlegt deiliskipulag í skilningi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og jafnframt að teikningar stefnanda fari í bága við framlagða skipulagsskilmála og aðalskipulag 2005-2024.

Samkvæmt ákvæðum 23. gr. skipulagslaga nr. 73/1997 ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags og skal slíkt deiliskipulag gera á grundvelli aðalskipulags. Í 4. mgr. sömu lagagreinar segir að deiliskipulag skuli setja fram í greinargerð og á uppdrætti en samkvæmt ákvæði 1.3 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998, sem vísað er til í 6. mgr. sömu lagagreinar, er deiliskipulag háð samþykki sveitarstjórnar og tekur gildi þegar samþykkt þess hefur verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Fallist er á það með stefnda að stefnandi beri sönnunarbyrðina fyrir því að framlagður deiliskipulagsuppdráttur og skipulagsákvæði varðandi lóðir úr landi Skógtjarnar séu gild samkvæmt framangreindum ákvæðum.

Ljóst er að við meðferð byggingarleyfisumsóknar stefnanda hjá skipulags- og byggingarnefnd stefnda hafa vaknað spurningar um það hvort í gildi væri deiliskipulag fyrir svæðið. Í svörum Skipulagsstofnunar við spurningum starfsmanna stefnda þar að lútandi kemur fram að ekkert liggja fyrir um hvort sveitarstjórn hafi samþykkt það og þá sé hvorki að finna í fundargerðarbókum skipulagsstjórnar ríkisins né í skjalasafni embættis skipulagsstjóra umfjöllun um deiliskipulag árin 1980 eða 1981. Í bréfi Skipulagsstofnunar frá 5. október 2005, sem ritað er af Sigurði Thoroddsen, sérfræðingi á skipulags- og byggingarsviði, er

sett fram það mat stofnunarinnar að skipulagsuppdrátturinn frá 1980 hafi „tiltekið gildi“, enda hafi verið byggt eftir honum. Í bréfi Sigurðar Thoroddsen fyrir hönd stofnunarinnar frá 31. október 2005 segir að byggt hafi verið eftir deiliskipulagsuppdrættinum og líti stofnunin svo á að skipulagsuppdrátturinn frá 26. október 1981 ásamt skipulagsákvæðunum sé í gildi. Ítrekaði Sigurður Thoroddsen þetta álit sitt við skýrslutöku við aðalmeðferð málsins og taldi deiliskipulag í gildi þótt það hefði ekki verið staðfest af sveitarstjórn.

Á framlögðu mæliblaði frá verkfræðistofunni Fjarhitun hf., sem m.a. var þinglýst á lóðina nr. 10 við Miðskóga, er áritun þáverandi sveitarstjóra dagsett 5. júní 1989 þess efnis að um sé að ræða samþykkt skipulag af lóðum í landi Skógtjarnar árin 1981-1982. Mæliblaðið sýnir uppdrátt af skipulagi í landi Skógtjarnar og er þar auðkennd íbúðarhúsaloð að Miðskógum 8. Brynjólfur Steingrímsson, sem sat í skipulags- og byggingarnefnd Álftaness frá 1986 til 1990 og frá 1994 til 1998, staðfesti í skýrslu sinni fyrir dóminum að til hafi verið drög að deiliskipulagi fyrir lóðir í landi Skógtjarnar sem þó hefðu aldrei verið samþykkt í skipulagsnefnd. Hvorki gögn málsins né skýrslur vitna renna því stoðum undir það að framangreindur deiliskipulagsuppdráttur ásamt skipulagsákvæðum hafi verið samþykktur af sveitarstjórn Álftaness með formlegum hætti eins og ákvæði skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar gera ráð fyrir. Í ljósi þessa verður að fallast á það með stefnda að ekki liggja fyrir gilt deiliskipulag fyrir umrætt svæði og þar með verður jafnframt fallist á að lóð stefnda hafi ekki hlotið formlega afgreiðslu sem byggingarlóð. Þykir engu breyta um þá niðurstöðu þótt upplýst sé að byggt hafi verið á öðrum lóðum í hverfinu án athugasemda.

Á 9. fundi skipulags- og byggingarnefndar stefnda 13. nóvember 2006 var umsókn stefnanda um byggingarleyfi hafnað annars vegar á þeim forsendum að framlagðar teikningar að húsi stefnanda á lóðinni samræmdust ekki ákvæðum byggingarskilmála deiliskipulagsdraganna frá 1980. Hins vegar byggðist synjunin einnig á því að fyrirhuguð bygging yrði staðsett nær strandlínu en hæfilegt þykir, að landið undir tilteknum byggingarreit væri of lágt, þe. um 3,5 m yfir viðmiðunarpunkti fyrir grunnkóða þar sem lágmarksgrunnkóði samkvæmt aðalskipulagi 2005-2024 væri 4,75 m auk þess sem í aðalskipulagi væri sérstaklega varað við að byggja þar sem land væri lágt, að til þess að gera göngustíg, eins og gert sé ráð fyrir í aðalskipulagi, og til þess að gera stofnlögn fráveitu frá Miðskógabyggðinni þyrfti að fylla út í Skógtjörnina yfir sjávarfitjar sem þar séu en þær njóti sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. náttúrverndarlaga nr. 44/1999 auk þess sem Skógtjörninn sé á náttúruminjaskrá. Eins og áður er rakið samþykkti bæjarstjórn Álftaness þessa niðurstöðu skipulags- og byggingarnefndar á fundi sínum 14. nóvember 2006.

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. skipulags- og byggingarlaga þarf leyfi viðkomandi sveitarstjórnar til að reisa og rífa hús og í 2. mgr. sömu lagagreinar segir að framkvæmdir samkvæmt 1. mgr. skulu vera í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag. Í ljósi þess að dómurinn telur að ekki sé til staðar gilt

deiliskipulag fyrir lóðir í landi Skógtjarnar, verður að líta til þess hvort hinar umdeildu ákvarðanir skipulags- og byggingarnefndar og samþykkt bæjarstjórnar stefnda séu byggðar á ákvæðum aðalskipulags bæjarfélagsins.

Í greinargerð með aðalskipulagi Álftaness 2005 til 2024 er á það bent í kafla um svæði undir náttúruvá, að samkvæmt skýrslu Hafnamálastofnunar ríkisins um landbrot og flóðahættu á Reykjanesskaga frá árinu 1983 hafi verið bent á að íbúabyggð í sveitarfélaginu sé á nokkrum stöðum óþarflega nærri vesturströndinni. Þá hafi í aðalskipulagi 1984 til 2004 verið staðfest ákvæði um að gólfhæðir húsa á Álftanesi verði hvergi lægri en 4,75 m yfir meðalsjávarhæð og hafi það verið áréttað í aðalskipulagi 1993 til 2013.

Gert er ráð fyrir því í aðalskipulagi að gönguleiðir og göngustígar verði meðfram allri strandlengju sveitarfélagsins. Jafnframt er því lýst að stefnumið varðandi umhverfi og útivist snúi fyrst og fremst að því að viðhalda sérstöðu og ímynd Álftaness sem byggðar í tengslum við náttúru með fjölbreyttum útivistarmöguleikum. Loks kemur fram að Skógtjörn sé viðkvæmt svæði sem hafi verið merkt sem hverfisverndað svæði. Með hverfisvernd sé verið að byggja undir það að byggð á Álftanesi sé umkringd ósnortinni náttúru og þá sé slík vernd tæki sveitarfélagsins til að stýra notkun svæða þannig að allar framkvæmdir þar sæti sérstakri skoðun skipulagsnefndar. Í vætti Kára Eiríkssonar arkitekts, sem stefndi fékk til þess að skoða göngustíga á svæðinu, kom fram að fjaran væri á náttúruminjaskrá og taldi hann að ef staðsetja ætti fyrirhugaðan göngustíg fyrir ofan grjóttgarðinn við fjöruna á lóð stefnanda, þyrfti hugsanlega að breyta framlögðum teikningum hússins.

Þegar framangreind sjónarmið gildandi aðalskipulags eru virt, verður að telja að þær ástæður fyrir synjun um útgáfu byggingarleyfis, sem bókaðar voru á fundi skipulags- og byggingarnefndar 13. nóvember 2006 og raktar voru hér að framan, séu í samræmi við aðalskipulagið. Af hálfu stefnanda er ekki byggt á því, að ekki hafi verið gætt ákvæða 7. mgr. 43. gr. skipulags- og byggingarlaga við undirbúning ákvörðunarinnar og verður því ekki um það atriði fjallað. Í ljósi framanritaðs verður ekki fallist á það með stefnanda að ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar stefnda og samþykkt hennar hjá bæjarstjórn stefnda, um synjun á útgáfu byggingarleyfis stefnanda til handa á grundvelli framlagðra teikninga hafi verið byggð á ómálefnalegum forsendum. Þá er jafnframt í ljós leitt að framlagðar teikningar eru ekki í samræmi við framlögð skipulagsákvæði varðandi lóðir úr landi Skógtjarnar að því er varðar hæð þaks á turni en það lá fyrir áður en hin umdeilda ákvörðun var tekin og samþykkt eins og fram kemur í erindi arkitektanna Hléðisar Sveinsdóttur og Gunnars Bergmann Stefánssonar frá 10. júlí 2006 til skipulags- og byggingarsviðs Álftaness, sem liggur frammi í málinu, en þar segir að frávik frá skilmálum felist í hæð þaks á turni.

Fallist er á það með stefnanda að málsmeðferðartími byggingarleyfisumsóknar hans hjá stefnda hafi verið óhóflega langur en það verður þó ekki talið að sú töf ein og sér valdi ógildi hinnar umdeildu ákvörðunar. Þá hefur stefnandi ekki sýnt fram á að meðferð stefnda á umsókn stefnanda hafi verið andstæð reglum stjórnslulaga varðandi undirbúning ákvarðanatöku, málefnaleg sjónarmið og vanhæfi.

Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að efni séu til þess að fella úr gildi hina umdeildu ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar sem samþykkt var af bæjarstjórn stefnda. Verður stefndi því sýknaður af aðalkröfu stefnanda.

Eins og að framan er rakið hefur stefnandi gert þá kröfu til vara að dómurinn viðurkenni rétt stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda vegna þess fjárhagslega tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna synjunar stefnda á útgáfu byggingarleyfis að Miðskógum 8. Stefndi krefst þess aðallega að varakröfunni verði vísað frá dómi en til vara krefst hann sýknu.

Stefnandi færir þau rök fyrir varakröfu sinni að óumdeilt sé að stefnandi hafi keypt umrædda lóð til þess að byggja á henni einbýlishús á grundvelli þess deiliskipulags sem verið hafi í gildi á svæðinu en vegna synjunar stefnda á útgáfu umbeðins byggingarleyfis hafi stefnandi orðið fyrir tjóni sem stefndi beri ábyrgð á. Annan rökstuðning er ekki að finna fyrir kröfunni í stefnu. Hefur stefnandi hvorki sýnt fram á né gert sennilegt að hann hafi orðið fyrir tjóni og þá hefur hann hvorki lagt fram gögn um ætlað tjón, hvert það sé, né heldur hefur hann skýrt hvernig tjónið hafi orsakast af þeim atvikum sem eru talin hafa valdið bótaábyrgð. Er málið að þessu leyti verulega vanreifað og verður ekki hjá því komist að vísa varakröfu stefnanda frá dómi að kröfu stefnda.

Eins og mál þetta er vaxið þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Arnfríður Einarasdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, sveitarfélagið Álftanes, er sýkn af aðalkröfu stefnanda, Halds ehf.

Varakröfu stefnanda er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.

Arnfríður Einarsdóttir