

Ár 2012, miðvikudaginn 4. apríl, er á dómþingi Héraðsdóms Reykjaness í málinu nr. E-1482/2011:

Sigurður Jónsson

(Halldór Reynir Halldórsson hdl.)

gegn

Kópavogsbæ

(Sigurjón Ingvason hdl.)

uppkveðinn svohljóðandi

d ó m u r :

Mál þetta, sem dómtekið var 2. f.m., er höfðað 26. september 2011 af Sigurði Jónssyni, Borgarholtsbraut 15 í Kópavogi, á hendur Kópavogsbæ, Fannborg 2, Kópavogi.

Í málinu gerir stefnandi eftirfarandi dómkröfur: Að felld verði úr gildi stjórnvaldsákvörðun stefnda frá 24. maí 2011 um að hafna tillögu að breyttu deiliskipulagi Borgarholtsbrautar 15 í Kópavogi. Að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 789.238 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 28. september 2011 til greiðsludags. Loks krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda. Þá er krafist málskostnaðar.

I

Stefnandi er eigandi einbýlishúss að Borgarholtsbraut 15 í Kópavogi. Samningur um leigu lóðarinnar sem húsið stendur á, en hún er í eigu stefnda, var upphaflega gerður 25. nóvember 1954. Kemur fram í honum að lóðin sé 1248 m², 32 metrar með fram Borgarholtsbraut og 39 metrar á dýpt. Árið 1999 festi stefnandi kaup á húsi, sem reist hafði verið á lóðinni, ásamt tilheyrandi leigulóðarréttindum og var eigninni afsalað til hans 28. mars 2000. Árið 2002 óskaði stefnandi eftir því að fá að rífa húsið og reisa nýtt íbúðarhús á lóðinni. Á það var fallist af hálfu stefnda í ágúst 2002 og deiliskipulagi fyrir svæðið breytt til samræmis við það, en í breytingunni fólst að 41 m² íbúðarhús, sem var byggt árið 1943, yrði rífið og einbýlishús á einni hæð, að hámarki 180 m², byggt í staðinn. Vegna fyrirhugaðra framkvæmda sótti stefnandi einnig um leyfi til að leggja bráðabirgðaheimreið að byggingarreit, en akfær vegur hefur aldrei verið lagður innan lóðarmarka. Féllst stefndi á að veita slíkt leyfi til eins árs frá sama tíma. Í kjölfarið hófst stefnandi handa við framkvæmdir og lagði umrædda heimreið. Þegar framkvæmdum lauk fjarlægði stefnandi hana. Er af hálfu stefnda lögð á það áhersla að í þessu ferli hafi aldrei verið gert ráð fyrir því að varanlegur vegur yrði lagður að húsinu og að aðkoma að því yrði bundin við gönguleið vestan megin við það og frá gangstétt sunnan Borgarholtsbrautar. Þar tók fyrst við klapparhaft og voru smíðaðar 6 þrepa

tröppur til að komast yfir það.

Með bréfi 15. febrúar 2007 óskaði stefnandi eftir leyfi til að leggja veg að húsinu. Var í umsókninni gert ráð fyrir að klapparhaftið á nyrðri lóðarmörkum yrði rofið og aðkoma bíla yrði frá Borgarholtsbraut. Erindi stefnanda var fyrst tekið fyrir af skipulagsnefnd 20. sama mánaðar og síðan í þrígang á tímabilinu 6. mars til 19. júní 2007. Á þessum tíma var aflað umsagnar um erindið frá umferðarnefnd, sem hafði engar athugasemdir fram að færa, og grenndarkynning, sem engum athugasemdum skilaði, fór fram. Á fundi skipulagsnefndar stefnda 2. október 2007 var þessu erindi stefnanda þó hafnað. Í byrjun sumars 2009 freistaði stefnandi þess á ný að fá leyfi stefnda til að bæta aðgengi að íbúðarhúsi sínu með því að lagfæra göngustíginn að því. Var þá miðað við að skarð yrði rofið í klöppina við nyrðri lóðarmörk. Þróuðust mál á þann veg að stefnandi taldi sig hafa heimild frá sviðsstjóra framkvæmda- og tæknisviðs stefnda, Steingrími Haukssyni, til að ráðast í þetta verk og hófst í kjölfarið handa við framkvæmdir, meðal annars með því að fleyga klöppina. Af hálfu stefnda er því mótmælt að Steingrímur hafi veitt samþykki sitt fyrir þessum framkvæmdum. Þær voru skömmu síðar stöðvaðar af stefnda og segir í stefnu að Ómar Stefánsson, bæjarfulltrúi og þáverandi formaður skipulagsnefndar, hafi gert það, en að sögn stefnda á Ómar að hafa aðhafst það eitt að gera starfsmönnum bæjarskipulags viðvart um framkvæmdirnar. Í framhaldi af þessu, nánar tiltekið 1. júlí 2009, ritaði stefnandi skipulagsstjóra stefnda bréf þar sem hann lýsti óánægju sinni með stöðvun framkvæmda og taldi sig hafa verið í fullum rétti „með að koma aðgengismálum að heimili sínu í viðunandi horf“. Benti hann á í því samhengi að framkvæmdirnar væru innan marka lóðarinnar og þar að auki væri slökkviliði, sjúkraflutningafólki, börnum, fötluðum og fleirum gert erfitt um vik að komast að húsinu, enda væri aðgengi að húsinu nánast ekkert að undanskildum stiga yfir klapparhaft á norðurhluta lóðarinnar. Með bréfi lögmans stefnanda 14. september 2009 var þess síðan enn og aftur krafist að stefnanda yrði veitt heimild til að leggja veg að húsinu. Voru í bréfinu færð ítarleg rök fyrir þeirri beiðni og því fylgdu teikningar af fyrirhuguðum framkvæmdum. Erindið var tekið fyrir á fundi skipulagsnefndar 13. október 2009 og þess þá óskað að bæjarlögmaður léti nefndinni í té umsögn um það. Í umsögn hans 15. janúar 2010 sagði meðal annars: „Undirritaður telur að með hliðsjón af 8. mgr. 8. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998 og 63. gr. sömu reglugerðar þurfi að tryggja aðkomu að húsinu sem uppfylli þar greind skilyrði. Legg ég til að bæjarskipulagi verði falið að gera tillögu að aðkomu að húsinu sem uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í reglugerð nr. 441/1998.“ Á fundi skipulagsnefndar 19. janúar 2010 ákvað nefndin þrátt fyrir þessa umsögn að hafna erindinu. Í fundargerð segir svo um þetta: „Skipulagsnefnd bendir á að fyrir umrædda lóð er í gildi deiliskipulag samþykkt í bæjarráði 24. maí 2002 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 19. júní 2002. Jafnframt er í gildi aðaluppdrættir (byggingarnefndaruppdrættir) samþykktir 7. ágúst 2002. Þær framkvæmdir sem lóðarhafi réðist í á síðast liðnu hausti brjóta í bága við ofangreind gögn þ.e. gilt deiliskipulag og samþykktar byggingarnefndarteikningar. Lóðarhafa mátti vera ljóst að lóðin að Borgarholtsbraut 15 er á mjög viðkvæmu svæði frá náttúrunnar hendi og því mikilvægt að allar breytingar séu unnar í samráði við og með heimild bæjaryfirvalda. Það var ekki gert. [...] Skipulagsnefnd ítrekar fyrri bókun sína frá 2. október 2007 og hafnar málinu. Skipulagsnefnd vísar málinu til afgreiðslu byggingarnefndar samanber ofangreint. Skipulagsnefnd felur bæjarlögmanni að svara erindi lögmans lóðarhafa dags. 1. júlí 2009.“ Á fundi bæjarráðs 21. janúar 2010 var svo tekið undir bókun skipulagsnefndar og var stefnanda tilkynnt sú niðurstaða með bréfi 28. sama mánaðar.

Með bréfi 7. desember 2010 fór stefnandi þess enn og aftur á leit við stefnda að fundin yrði viðunandi lausn á málinu. Vísaði hann til þess að aðgengi að húsinu væri algerlega óviðunandi og beinlínis hættulegt og í desember 2009 hefði orðið þar alvarlegt slys sem rekja mætti beint til þessara aðstæðna. Þá tiltók hann enn fremur að lóðarmörk samkvæmt gildandi fasteignamati næðu út í miðja Borgarholtsbraut og að greidd hafi verið fasteigna- og lóðargjöld af eigninni í samræmi við það frá árinu 1965. Þannig greiði hann gjöld af u.þ.b. 25% stærri lóð en hann hafi afnot af. Á fundi skipulagsnefndar þann 15. febrúar 2011 var ákveðið að senda erindi stefnanda í grenndarkynningu samkvæmt 1. mgr. 44. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 123/2010 til lóðarhafa að Borgarholtsbraut 13, 13a, 14, 16 og 18, Urðarbraut 9 og Skjólbraut 16, 18, 20 og 22. Þá óskað nefndin einnig eftir umsögn umhverfis- og samgöngunefndar. Á fundi þeirrar nefndar 21. mars 2011 var sviðsstjóra umhverfissviðs falið að vinna umsögn um niðurstöðu hennar. Í umsögninni, sem er dagsett 15. apríl 2011, segir svo: „Nefndin telur mikilvægt að lóðarhafi fái aðgang að lóð sinni bæði fyrir akandi og gangandi umferð. Skv. grenndarkynningu dags. 15. febrúar 2011 er gert ráð fyrir að heimilt verði að aka frá vestri inn á lóð og frá lóð til austurs. Umhverfis- og samgöngunefnd leggur til að lóðarhafi fái akandi og gangandi aðgang að lóðinni án kvaða. Telur nefndin það brot á jafnræðisreglu þar sem engar kvaðir eru um inn- og útkeyrslu við aðrar lóðir við Borgarholtsbrautina.“ Á fundi skipulagsnefndar 19. apríl 2011 var erindi stefnanda tekið fyrir að nýju og framangreind umsögn lögð fram. Þá voru lögð fram drög að endurnýjuðum lóðarleigusamningi fyrir lóðina sem tók mið af afmörkun lóðarinnar samkvæmt gildandi deiliskipulagi sem samþykkt var í bæjarráði 24. maí 2002 og útgefið í B-deild Stjórnartíðinda 19. júní 2002. Á fundi í nefndinni 17. maí 2011 var lögð fram umsögn skipulags- og byggingardeildar um erindi stefnanda og það afgreitt með svohljóðandi bókun: „Skipulagsnefnd samþykkir að heimilt verði að ljúka framkvæmdum við gerð aksturs- og gönguaðkomu að húsinu nr. 15 við Borgarholtsbraut í samræmi við kynnta tillögu að breyttu deiliskipulagi lóðarinnar. Tillaga þessi er m.a. gerð með hliðsjón af 8. mgr. 8. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998 og 63 gr. sömu laga (svo) þar sem fram kemur að tryggja þurfi aðkomu að húsinu sem uppfylli þar tilgreind skilyrði. Þá verði lóðarhafa að Borgarholtsbraut 15 gert [skylt] að leggja fram tillögu að mögulegri „afskermun“ fyrirhugaðra bílastæða á lóðinni til suðurs þ.e. gagnvart lóðamörkum Skjólbrautar 18 og 20. Lóðarhafi skal kynna hana fyrir bæjaryfirvöldum og lóðarhöfum Skjólbrautar 18 og 20 áður en framkvæmdir hefjast að nýju. Lóðarhafa að Borgarholtsbraut 15 er jafnframt bent á að breyta þarf samþykktum byggingarnefndarteikningum frá 7. ágúst 2002 m.a. hvað varðar aðkomu og bílastæði á lóð. Lagt er til að með breyttum byggingarnefndarteikningum fylgi séruppráttur sem útskýri fyrirhugaða afskermun bílastæða gagnvart lóðum við Skjólbraut 18 og 20.“ Á fundi bæjarráðs 19. maí 2011 var málinu vísað til bæjarstjórnar, sem hafnaði erindinu á fundi sínum 24. sama mánaðar. Í fundargerð segir svo um þetta: „Bæjarstjórn hafnaði framlagðri tillögu að breyttu deiliskipulagi Borgarholtsbraut 15, dags. 15. febrúar 2011 og umsögn skipulags- og byggingardeildar dags. 17. maí 2011 með fimm atkvæðum en fjórir greiddu atkvæði með henni. Einn bæjarfulltrúi sat hjá.“ Með bréfi stefnda júní 2011 var stefnanda kynnt þessi ákvörðun bæjarstjórnar. Með málsókn sinni leitast stefnandi við að fá henni hnekkt. Þá gerir hann að auki fjárkröfu á hendur stefnda vegna kostnaðar sem hann kveðst hafa haft af málinu vegna reksturs þess á stjórnarsýslustigi.

Stefndi krefst alfarið sýknu af kröfum stefnanda. Að því er málsatvik varðar tekur stefndi meðal annars fram að þá er framangreint erindi stefnanda frá 7. desember 2010 kom til afgreiðslu í bæjarstjórn 24. maí 2011 hafi það fengið vandaða meðferð og mikla umfjöllun eins og fram komi á hljóðupptökum sem lagðar hafa verið fram í málinu. Birgir H. Sigurðsson skipulagsstjóri hafi kynnt þá tillögu sem í samþykkt skipulagsnefndar fólst og í framhaldi af því hefðu nokkrir bæjarfulltrúar tekið til máls. Í málflutningi þeirra hafi meðal annars komið fram að verið væri að spilla náttúruminum án heimildar, að mjög algengt væri að aðgengi væri verra en á umræddum stað, algengt og ásættanlegt sé að fara þurfi upp nokkrar tröppur til að komast að íbúð, bent hafi verið á umferðarhættu, m.a. vegna klettahafstsins á lóðarmörkum, og að lóðarhafi hafi, þegar hann tók ákvörðun um húsbyggingu, vitað að ekki stæði til boða að gera innkeyrslu á lóð. Loks hafi í umræðunni verið vísað til þess að neyðarbílar geti komist mjög nálægt húsinu og nær en á mörgum öðrum stöðum. Þessu til viðbótar tekur stefndi það fram í greinargerð sinni að Borgarholtið sé um margt sérstakt svæði. Jökulsorfið og lábarið berg sé einkennandi fyrir svæðið og það nái yfir á lóð stefnanda þótt hún sé utan friðunarsvæðis. Þegar Borgarholtsbraut var lögð hafi verið sprengt úr klöppinni sunnan megin í Borgarholtinu fyrir vegstæði, en klöppin látin halda sér beggja vegna vegarins og hafi það gefið umhverfi vegarins sérstakt yfirbragð sem almennt hafi verið talið til mikillar prýði. Við lóðarmörk Borgarholtsbrautar 15 að vestanverðu sé gamall stekkur sem sé á fornminjaskrá. Við gerð skipulags hafi verið leitast við að raska sem minnst náttúrulegum eiginleikum svæðisins og minjum sem þar er að finna. Vegna þessarar sérstöðu svæðisins og vegna hæðarmunar á götu og lóðum hafa ekki verið heimilaðar heimreiðar frá Borgarholtsbraut inn á lóðir sunnan megin við götuna á umræddu svæði frá lóð sundlaugar Kópavogs og út að Hafnarfjarðarvegi. Annars staðar við götuna þar sem öðruvísi háttar til hafi heimreiðar verið heimilaðar.

II

Stefnandi byggir kröfu sína um að ákvörðun stefnda frá 24. maí 2011 verði felld úr gildi í fyrsta lagi á því að hún sé ólögmat þar sem hún fari í bága við laga- og stjórnsýslufyrirmæli. Vísar stefnandi í því samhengi m.a. til 8. mgr. 8. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998 þar sem fram kemur að byggingar eigi að vera staðsettar og gengið þannig frá þeim að hægt sé um vik við slökkvistarf og björgun og aðgangur sé að slökkvivatni. Í 63. gr. reglugerðarinnar sé að finna nánari útfærslu á hvernig haga beri aðgengi að byggingum fyrir slökkvilið. Þar komi annars vegar fram að á lóð skuli séð til þess að sjúkrabílar eigi greiða aðkomu að aðalinngangi og hins vegar að aðkomuleiðir slökkviliðs að húsi, sem ekki þurfi bjögunarsvæði, séu a.m.k. þriggja metra breiðar. Augljóst sé að þessi ákvæði séu með engu móti uppfyllt að því er tekur til fasteignarinnar að Borgarholtsbraut 15, enda þurfi hver sá sem ætlar að komast að eigninni að klöngrast yfir grjót og drullu. Þetta skapi beinlínis hættu á líkamstjóni og hafi reyndar þegar leitt til þess. Þá sé augljóst að þessar aðstæður muni gera slökkviliðsmönnum og sjúkraflutningafólki verulega erfitt um vik ef óhapp ber að höndum í húsinu. Í raun ríki um það fullkomin óvissa hvort slökkvilið eða sjúkraflutningamenn gætu yfir höfuð athafnað sig með fullnægjandi hætti í grennd við húsið. Að auki sé það verulegum vandkvæðum bundið fyrir fatlaða, aldraða og fólk með barnavagna að komast að húsinu, en það fer að mati stefnanda í bága við grein 3.1.1. í skipulagsreglugerð nr. 400/1998, þar sem komi fram að við skipulagsgerð skuli ávallt taka sérstakt tillit til

þarfa barna, fatlaðra og aldraðra við ákvarðanir um landnotkun og tilhögun mannvirkja, svo sem vega, stíga, bílastæða og varðandi aðgengi að byggingum og opnum svæðum. Af orðalagi ákvæðisins sé einsýnt að sérstök skylda hvíli á sveitarfélögum við skipulagsgerð að tryggja fullnægjandi aðgengi að byggingum, meðal annars með tilliti til barna, fatlaðra og aldraða. Það hafi augljóslega ekki verið gert þegar gildandi deiliskipulag fyrir það svæði sem hér um ræðir var samþykkt.

Að mati stefnanda er enn fremur nauðsynlegt að líta til þess að lóð hans nái út á sjálfa Borgarholtsbrautina samkvæmt lóðarleigusamningi frá 25. nóvember 1954. Í ljósi þess hljóti það að skjóta verulega skökku við að stefnanda sé beinlínis bannað að leggja innkeyrslu að fasteign sinni, enda myndi slík innkeyrsla í öllum tilvikum vera innan lóðarmarka samkvæmt lóðarleigusamningi. Beri þá sérstaklega að hafa í huga að leigulóðarréttindi stefnanda njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 en samkvæmt því sé óheimilt að skerða þau réttindi nema uppfyllt séu skilyrði ákvæðisins um lagaheimild til eignarnáms, almenningsþörf og fullt verð. Sé það því með öllu ótækt að stefndi hafi lokaorð um hvort stefnanda sé heimilt að hafa innkeyrslu að húsi sínu eða ekki, einkum þegar litið er til þess að í byggingarreglugerð sé beinlínis kveðið á um slíka aðkomu. Þess utan er á það bent að lóðin að Borgarholtsbraut 15 sé ekki á friðuðu svæði í skilningi laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Friðun Borgarholts, sbr. friðlýsingu svæðisins frá árinu 1981, taki ekki til lóðar stefnanda.

Með vísan til framanritaðs telur stefnandi að hin umdeilda ákvörðun stefnda sé með öllu ólögmat. Lögmaður stefnda hafi í umsögn sinni til skipulagsnefndar sveitarfélagsins 15. janúar 2010 verið sömu skoðunar. Bæjarstjórn hafi hins vegar virt álit lögmannsins að vettugi sem og tillögur skipulagsnefndar og sviðsstjóra umhverfissviðs. Stefndi hafi með öðrum orðum ákveðið, þrátt fyrir vitneskju um að á sveitarfélaginu hvíldi skýr lagaskylda að tryggja stefnanda fullnægjandi aðgengi að fasteign sinni, að hafna erindi hans. Það sé undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld eru bundin af lögum. Í þessari reglu, sem er almennt nefnd lögmatísreglan, felist annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög. Eins og að framan hefur verið rakið hafi ákvörðun stefnda hvorki átt sér stoð í lögum né hafi hún verið í samræmi við lög. Af þeim sökum liggi í augum uppi að bæjarstjórn stefnda hafi brotið gegn framangreindri meginreglu þegar hún hafnaði tillögu að breyttu deiliskipulagi vegna Borgarholtsbrautar 15 þann 24. maí 2011.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að hin umdeilda ákvörðun hafi verið reist á ómálefnalegum sjónarmiðum. Að mati stefnanda er afar sérkennilegt að pólitískur vettvangur á borð við bæjarstjórn Kópavogsbæjar skuli hafa úrslitavald um það hvort einstaklingi skuli veitt leyfi til þess að leggja innkeyrslu innan marka leigulóðar sinnar og þá sér í lagi þegar allir fagaðilar á vegum sveitarfélagsins, þ.e. bæjarlögmaður, sviðsstjóri umhverfissviðs, skipulagsstjóri og skipulagsnefnd, hafa eindregið mælt með því að fallist verði á beiðni þess efnis. Að mati stefnanda bendir allt til þess að um sé að ræða geðþóttaákvörðun tiltekinna bæjarfulltrúa og að hún sé reist á pólitísku og persónulegu hagsmunamati. Þá ályktun dregur stefnandi af hljóðupptöku frá bæjarstjórnarfundum 24. maí 2011. Af upptökunum megi ráða að afstaða fimm bæjarfulltrúa, þ.e. þeirra Ármanns Kr. Ólafssonar, Gunnars I. Birgissonar, Margrétar Björnsdóttur, Guðmundar Freys Sveinssonar og Ómars Stefánssonar, hafi alfarið stjórnast af forsögu málsins, sem bæjarfulltrúarnir

þekki þó ekki nægilega vel ef marka má málflutning þeirra, ætluðu umferðaröryggi og ætluðum náttúruverndarhagsmunum. Þannig gefi framangreindir bæjarfulltrúar lítið fyrir rök Birgis H. Sigurðssonar skipulagsstjóra og Guðríðar Arnardóttur bæjarfulltrúa, sem bendi réttilega á að með höfnun erindisins sé verið að brjóta gegn hagsmunum stefnanda sem eigi óskoraðan rétt lögum samkvæmt til að leggja innkeyrslu að húsi sínu. Þá sé að sama skapi algjörlega lítið fram hjá athugasemdum Ólafs Þórs Gunnarssonar um að Borgarholtsbraut 15 sé ekki á friðlýstu svæði. Þá verði ekki hjá því komist að minnst sérstaklega á afar einkennilega framgöngu Ómars Stefánssonar bæjarfulltrúa í þessu máli öllu, en að mati stefnanda hefur hann í skjóli stöðu sinnar innan bæjarins sem formaður skipulagsnefndar, formaður bæjarráðs og bæjarfulltrúi, gert allt sem í hans valdi stendur til þess að hindra eðlilegan framgang máls stefnanda, sem hafi nú velkst um í stjórnkerfi Kópavogsbæjar í mörg ár. Að mati stefnanda hafi afstaða Ómars í málinu mótast af persónulegum vinskáp hans við nágranna stefnanda sem hafa gert athugasemdir við fyrirhugaða innkeyrslu. Þá hafi afskipti hans af málinu í sumarbyrjun 2009 í besta falli verið vafasöm, enda verði að telja afar óeðlilegt að kjörnir fulltrúar gangi húsa á milli, hóti dagsektum og stöðvi framkvæmdir sem þó höfðu verið samþykktar af sviðsstjóra framkvæmda- og tæknisviðs bæjarins.

Að mati stefnanda er algjörlega ótækt að stefndi geti með ákvörðun sinni ákveðið að hunska skýr lagaákvæði sem gildi um rétt stefnanda til að leggja innkeyrslu að fasteign sinni. Við allar ákvarðanatökur verða stjórnvöld að leggja til grundvallar málefnaleg sjónarmið, þ.e. líta verði til þeirra hagsmuna sem lögin eiga að tryggja en ekki einhverra annarra hagsmuna eða markmiða.

Með hliðsjón af því sem að framan greinir telur stefnandi einsýnt að stefndi hafi þverbrotið meginreglu stjórnsýsluréttarins um að ákvarðanir eigi að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Leggur stefnandi áherslu á að bæjarstjórn, sem skipuð er pólitískum fulltrúum, sé með engu móti stætt á að hunska umsagnir og álit fagaðila nema til þess standi veigamikil og málefnaleg rök. Því sé alls ekki fyrir að fara hér.

Stefnandi reisir kröfugerð sína í þriðja lagi á því að ákvörðun stefnda 24. maí 2011 fari í bága við jafnræðisreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Af hljóðupptökum af fundi bæjarstjórnar þann dag megi ráða að sumir bæjarfulltrúar hafi talið að tillaga að breyttu deiliskipulagi Borgarholtsbrautar 15 myndi skapa ákveðna umferðarhættu þar sem innkeyrslan liggja beint út á Borgarholtsbrautina. Stefnandi telur að þessi rök bæjarfulltrúanna feli einungis í sér fyrirlátt, enda hafi umhverfis- og samgöngunefnd Kópavogsbæjar engar athugasemdir gert vegna þessa. Þá tekur stefnandi undir þau rök er fram komu af hálfu Guðríðar Arnardóttur á umræddum bæjarstjórnarfundi, en þar hafi hún réttilega bent á það að þessi tilhögun innkeyrslu sé alls ekkert einsdæmi í Kópavogsbæ enda megi finna nákvæmlega eins innkeyrslur víðs vegar á Borgarholtsbrautinni sjálfri sem og á Álfhólsvégi og Kársnesbraut. Sé því fráleitt að hafna tillögunni á þessum grundvelli, enda feli það beinlínis í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þegar stjórnvald hefur byggt ákvörðun á tilteknu sjónarmiði leiði jafnræðisreglan til þess að leysa beri úr sambærilegu máli á grundvelli sömu sjónarmiða þegar slíkt mál kemur til úrlausnar á grundvelli sömu réttarheimildar. Í jafnræðisreglunni felist því að leysa beri úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt. Í ljósi þessa sé bæjaryfirvöldum með engu móti stætt á því að bera því aðeins við í tilviki stefnanda að innkeyrsla á lóð hans skapi umferðarhættu á aðalgötu þegar slíkar

innkeyrslur megi finna úti um allan bæ án þess að nokkrar takmarkanir hafi verið gerðar. Í ljósi þessa fari ákvörðun stefnda augljóslega í bága við jafnræðisreglu stjórnsýslulaga.

Að mati stefnanda fer ekki á milli mála að sú ákvörðun bæjarstjórnar stefnda, sem hann gerir kröfu um að verði felld úr gildi, sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þegar brotið hefur verið í bága við réttarreglur stjórnsýsluréttarins við töku stjórnvaldsákvörðunar hafi sú regla verið lögð til grundvallar að stjórnvaldsákvörðun sé ógildanleg ef hún er haldin annmarka að lögum sem getur talist verulegur, enda mæli veigamikil rök ekki gegn því að ógilda ákvörðunina. Öll þessi skilyrði séu uppfyllt í málinu og vísast um það til þess sem að framan greinir. Af þeim sökum sé óhjákvæmilegt að ógilda ákvörðunina.

Fjárkröfu sína byggir stefnandi á því að með vísan til þess sem að framan er rakið liggi fyrir að stefndi hafi brotið gegn skýrum laga- og reglugerðarákvæðum þá er hann hafnaði tillögu að breyttu deiliskipulagi fyrir Borgarholtsbraut 15. Þá hafi stefndi jafnframt sýnt af sér saknæma vanrækslu með því að innan stjórnkerfis bæjarins hafi legið fyrir vitneskja um að í gildi væru ákvæði samkvæmt byggingarreglugerð sem beinlínis kváðu á um rétt stefnanda til að leggja heimreið að húsi sínu. Vísar stefnandi hvað þetta varðar til umsagna frá fagaðilum, sem liggi frammi í málinu. Erindum stefnanda hér að lútandi hafi margítrekað verið hafnað. Í september 2009 hafi hann loks leitað aðstoðar lögmanns, enda hafi hann þá talið fullreynt að hann gæti náð fram réttindum sínum gagnvart bæjarfélaginu einn síns liðs. Með öðrum orðum hafi stefnandi þurft að leita sér aðstoðar lögmanns vegna ólögmatrar háttsemi stefnda. Stefndi beri fulla ábyrgð á þeim kostnaði stefnanda sem af þessu hefur hlotist. Vísar stefnandi hvað það varðar til meginreglna stjórnsýsluréttarins um skaðabótaábyrgð stjórnvalda vegna ólögmatra stjórnvaldsáskvarðana og meginreglna skaðabótaréttarins um skaðabótaskyldu utan samninga, sem og 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Telur stefnandi með öðrum orðum að stefndi hafi bakað sér skaðabótaskyldu vegna þess tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir af þessum sökum, enda sé tjónið sennileg afleiðing annmarka sem verið hafi á allri málsmeðferð stefnda. Um þetta vísar stefnandi til dóms Hæstaréttar frá 7. apríl 2009 í máli nr. 444/2008. Styðst krafan við framlagðan reikning lögmanns, en þar kemur fram að lögmaðurinn hafi varið 32,25 stundum í vinnu fyrir stefnanda vegna kröfu um breytt aðgengi að Borgarholtsbraut 15. Tímagjald nemur 19.500 krónum og fjárhæð kröfunnar að teknu tilliti til virðisaukaskatts þar með 789.238 krónum. Þá er vinna lögmannsins sundurliðuð í stefnu, en samkvæmt því tekur hún yfir tímabilið 11. september 2009 til 16. júní 2011.

III

Stefndi mótmælir því að hin umdeilda ákvörðun bæjarstjórnar frá 24. maí 2011 sé ólögmat. Hún brjóti á engan hátt gegn lögmatísreglu stjórnsýsluréttar. Lögmatísreglan feli ekki í sér að borgararnir eigi heimtingu á því að stjórnvöld samþykki allt sem beðið er um ef það er ekki beinlínis ólöglegt. Ljóst sé að sveitarstjórnir fari með skipulagsvald samkvæmt lögum og hafi fulla heimild til að hafna tillögum um deiliskipulagsbreytingar. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annist sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þær fjalli um leyfisumsóknir og veiti framkvæmdaleyfi og hafi eftirlit með framkvæmd skipulagsáætlana og leyfisskyldum framkvæmdum. Samkvæmt 38. gr. laganna beri

sveitarstjórn ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Landeigandi eða framkvæmdaraðili geti þó óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Samkvæmt 3. mgr. 41. gr. sömu laga skuli sveitarstjórn taka deiliskipulagstillögu til umræðu þegar frestur til athugasemda er liðinn að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar. Hvergi í skipulagslögum sé tekið fram að samþykka beri framkomnar skipulagstillögur og sé eðli máls samkvæmt augljóst að niðurstaða sveitarstjórnar geti verið sú að hafna tillögu. Ákvæði byggingarreglugerðar gangi ekki frammar skipulagslögum. Þó svo að lóðin að Borgarholtsbraut 15 væri ekki í fullu samræmi við byggingarreglugerð varði það réttmæti byggingarleyfis öllu fremur en deiliskipulag. Það geti aldrei leitt til þess að sveitarstjórn missi lögbundið vald sitt til að ákveða hvernig deiliskipulagi á umræddu svæði skuli háttað. Auk þess sé ekki útilokað að hægt verði að bæta aðkomu að lóðinni með öðrum hætti en lagt var til í þeirri tillögu sem var felld í bæjarstjórn. Þar fyrir utan er því mótmælt að samþykktur frágangur lóðarinnar sé í ósamræmi við byggingarreglugerð. Húsið standi mjög nálægt lóðarmörkum að norðanverðu. Slökkvi- og sjúkrabílar komist því nægilega nálægt húsinu. Fjölmörg dæmi séu um verri aðkomu fyrir neyðarbíla. Aðeins hafi þurft að ganga niður 5-6 þrep þegar stigi var til staðar á lóðarmörkum og fjarlægð frá aðalinngangi að lóðarmörkum sé aðeins nokkrir metrar. Þetta verði að telja vel viðunandi miðað við það sem gengur og gerist, t.d. í fjölbýlishúsum og húsum á baklóðum. Það sé því ljóst að gildandi deiliskipulag lóðarinnar brjóti hvorki gegn 8. mgr. 8. gr. né 63. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998. Engar athugasemdir hafi borist frá eldvarnareftirliti eða öðrum eftirlitsaðilum varðandi aðkomu að húsinu. Ekki sé hægt að miða við aðstæður á lóðinni eins og þær eru í dag, enda hafi stefnandi gert lóðina torfærari en efni stóðu til með því ólögmeta jarðraski sem hann hafi staðið fyrir. Bílastæði, sem íbúar húsa á þessu svæði geti nýtt sér, hafi verið útbúin sunnanmegin við Borgarholtsbrautina, aðeins örfáa metra frá lóðarmörkum stefnanda. Samkvæmt 3. mgr. 62. gr. byggingarreglugerðar skuli við skipulag lóða leitast við að nýta þá kosti sem náttúra svæðisins býður upp á. Það sé m.a. vegna náttúrulegra aðstæðna á svæðinu sem stefndi telji að betra sé að deiliskipulag verði óbreytt. Stefnandi vísi til greinar 3.1.1. í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Þó að þar sé mælt fyrir um að tekið skuli tillit til ákveðinna þarfa sé ljóst að í mismunandi aðstæðum verði þessar þarfir misvel uppfylltar. Ákvæðið sé of almennt orðað til þess að það megi nota til þess að mæla nákvæmlega fyrir um útfærslu á tilteknum lóðum. Gildandi deiliskipulag hefur hlotið samþykki Skipulagsstofnunar án athugasemda, sbr. bréf stofnunarinnar 10. júní 2002. Af því megi draga þá ályktun að deiliskipulagið sé í samræmi við skipulagsreglugerð og að ákvæði skipulagslaga eða reglugerðar kalli ekki á breytingar á því. Stefnandi haldi því fram að lóð hans nái út á götuna Borgarholtsbraut og þar af leiðandi hafi hann aukinn rétt til þess að haga framkvæmdum eftir sínu höfði. Í fyrsta lagi er því mótmælt að lóð stefnanda nái út á götuna. Lóðin hafi vissulega verið sögð stærri í upphaflegum lóðarleigusamningi en hún er nú. Það sé þó óvíst að dýpt hennar hafi verið mæld frá þeim lóðarmörkum sem nú eru við lóðirnar við Skjólbraut. Þar fyrir utan hafi lóðarmörkunum verið breytt með því deiliskipulagi sem samþykkt var samkvæmt tillögu stefnanda árið 2002. Samkvæmt þeim deiliskipulagsuppdrætti séu lóðarmörkin í eða við klappirnar að norðanverðu. Samkvæmt viðauka við lóðarleigusamning frá 1965 hafi lóðarhafi samþykkt að taka á sig slíka lóðarskerðingu bóatalaust. Engu breytir þó að skráning í fasteignaskrá eða álagning fasteignagjalda hafi ekki verið leiðrétt til samræmis við breytinguna, enda verði eignarheimild ekki byggð á slíkum gögnum. Þótt þær framkvæmdir, sem stefnandi vill ráðast í og er byrjaður á, séu innan eða utan lóðarmarka þá séu þær þess eðlis

að stefndi hafi heimild til þess að ákveða hvort þær verða heimilaðar, enda fer hann með skipulagsvald og byggingareftirlit bæði innan og utan lóða. Um sé að ræða almenna lögbundna takmörkun, vegna almannahagsmuna, á rétti aðila varðandi framkvæmdir á eignum sínum og hún brjóti á engan hátt gegn stjórnarskrá. Með ákvörðun bæjarstjórnar stefnda 24. maí 2011 hafi réttindi stefnanda ekki verið skert heldur hafi því verið hafnað að veita honum aukin réttindi sem hann eigi ekkert lagalegt tilkall til. Umsögn bæjarlögmanns eða niðurstöður undirnefnda bæjarins séu ekki bindandi fyrir bæjarstjórn. Þessir aðilar hafi aðeins rétt til umsagnar eða tillögurétt en ekki umboð til fullnaðarafgreiðslu. Það hafi verið mat bæjarstjórnar að tilvitnuð ákvæði í umsögn bæjarlögmanns gætu ekki bundið hendur bæjarstjórnar í umfjöllun um deiliskipulagstillöguna, en eins og færð eru rök fyrir hér að ofan knýi þessi ákvæði ekki á um breytingar á deiliskipulagi. Þegar stefnandi sótti um leyfi til að byggja nýtt hús á lóðinni hafi honum verið fullljóst að engin varanleg innkeyrsla yrði heimiluð frá Borgarholtsbraut inn á lóðina. Tillögur hans sjálfs um breytingar á deiliskipulagi og teikningar af húsinu og lóðinni, sem hann lagði fram í upphafi, geri ekki ráð fyrir innkeyrslu, enda hafi hann mátt gera ráð fyrir að slík áform yrðu ekki samþykkt vegna sérstöðu svæðisins. Hann hafi samt sem áður ákveðið að byggja húsið vitandi það að engin innkeyrsla fylgdi því. Með því hljóti hann að teljast hafa samþykkt að sú aðstaða sem fólst í deiliskipulaginu frá 2002 væri fullnægjandi. Hann eigi enga heimtingu á því að koma síðar og krefjast aukinna gæða á kostnað náttúruminja og heildaryfirbragðs svæðisins. Stefndi telur samkvæmt ofangreindu að stefnandi eigi enga heimtingu á að fá deiliskipulagsbreytingu samþykktu og enn fremur að stefndi hafi lagaheimildir til að hafna tillögum og að sú höfnun brjóti á engan hátt gegn lögum.

Stefnandi telur það sérkennilegt að bæjarstjórn skuli hafa úrslitavald um hvort innkeyrslur skuli leyfðar. Það var hins vegar skoðun löggjafans að þegar um er að ræða breytingar á deiliskipulagi þá sé það sveitarstjórn sem hefur úrslitavald, sbr. 3., 38. og 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Ef sveitarstjórn hefði átt að vera bundin af umsögnum og tillögum embættismanna eða nefnda þá hefði þurft að geta sérstaklega um það í lögnum. Það sé einu sinni svo að í lögfræði greinir menn oft á um hvað sé rétt niðurstaða og það sé ekkert sem segi að þótt embættismenn eða undirnefndir telji eitt vera rétta niðurstöðu þá geti sveitarstjórn ekki komist að annarri niðurstöðu sem er í raun sú rétta lögum samkvæmt. Stefndi hafi aldrei farið fram á rökstuðning bæjarstjórnar fyrir ákvörðun sinni, heldur kærði hann ákvörðunina strax til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Það komi hins vegar glögglega í ljós í umræðum á umræddum fundi bæjarstjórnar hvaða rök lágu að baki þeirri niðurstöðu sem fékkst í atkvæðagreiðslu um málið. Eins og áður segir hafi helstu röksemdir þeirra bæjarfulltrúa sem lögðust gegn tillögum verið þær að verið væri að spilla náttúruminum án heimildar, að mjög algengt væri að aðgengi væri verra en á umræddum stað og algengt og ásættanlegt sé að fara þurfi upp nokkrar tröppur til að komast að íbúð. Þá var að auki bent á umferðarhættu, m.a. vegna klettahafstsins á lóðarmörkum, og að lóðarhafi hafi allan tímann, þegar hann tók ákvörðun um húsbyggingu, vitað að ekki stóð til boða að gera innkeyrslu á lóð. Loks var tiltekið að neyðarbílar geti komist mjög nálægt húsi og nær en á mörgum öðrum stöðum. Áður hefur verið lýst þeim náttúrulegu aðstæðum sem leitast sé við að vernda með ákvörðuninni. Það sé augljóst að engin þörf sé á úrbótum vegna aðkomu neyðarbifreiða eins og fram komi hér að framan. Varðandi hættu fyrir umferð verði að hafa í huga að aðstæður á þessum stað séu ekki eins og alls staðar annars staðar við Borgarholtsbrautina. Það blasi við að ef framkvæmdir stefnanda verða kláraðar og akbraut lögð út úr miðri klöppinni, sem er á lóðarmörkunum, þá

skapi það mikla hættu fyrir akandi og sérstaklega gangandi vegfarendur. Ef bifreið er ekið út af lóðinni í gegnum rof í klöppinni þá sjái bílstjóri ekki gangandi vegfarendur og þeir ekki bifreiðina fyrir en hún er komin út á gangstétt. Það þurfi ekki að fjölyrða um hættuna sem skapast við slíkar aðstæður. Það tíðkist t.d. ekki að heimila veggja eða önnur mannvirki á þeim punkti þar sem ekið er út af lóðum vegna þeirrar hættu sem slíkt skapar. Allt séu þetta veigamikil og málefnaleg sjónarmið sem gefið hafi stefnda fulla ástæðu til þess að hafna deiliskipulagstillögunni. Það að fram hafi komið í umræðum að stefnandi hafi vitað frá upphafi að ekki stóð til boða að gera innkeyrslu á þessum stað sé í raun ekki ástæða fyrir höfnun tillögunnar, en þetta atriði hafi borið á góma í umræðunni þar sem það sýni að stefnandi hafi ekki getað haft nokkrar væntingar um betri rétt en þann sem kom fram í deiliskipulaginu frá 2002. Þá er því hafnað að Ómar Stefánsson bæjarfulltrúi hafi haft einhverja persónulega hagsmuni í þessu máli eða að afstaða hans hafi mótast af persónulegum vinskapi við einhverja ótilgreinda nágranna eins og haldið er fram í stefnu. Allir sem tóku þátt í afgreiðslu málsins hafi verið til þess hæfir og hafi stefnandi engin haldbær rök fært fyrir því að svo hafi ekki verið.

Stefndi mótmælir að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með ákvörðun bæjarstjórnar. Til þess að jafnræðisreglan eigi við þurfi aðstæður að vera sambærilegar og í þeim málum sem notuð eru til viðmiðunar. Þó að innkeyrslur séu heimilaðar við Borgarholtsbraut og jafnvel sömu megin og lóð stefnanda liggur þurfi það ekki að þýða að atvik og aðstæður séu með sambærilegum hætti. Eins og lýst hefur verið hafi svæðið á móts við Borgarholtið sérstöðu að mörgu leyti. Sérstök náttúruleg ummerki séu á þessu svæði sem ekki sé að finna annars staðar við götuna. Þá skapi það sérstaka hættu ef keyrt er beint út úr miðju klettabelti út á gangstétt. Svæðið frá sundlaug Kópavogs og út að Hafnarfjarðarvegi hafi sérstöðu frá náttúrunnar hendi þar sem það sé hluti af hæðinni Borgarholti. Á þessu svæði séu engar innkeyrslur frá Borgarholtsbraut.

Stefndi hafnar því að kvörðun bæjarstjórnar 24. maí 2011 sé haldin lagalegum annmörkum, enda hafi hún fulla stoð í skipulagslögum. Ákvörðunin sem slík brjóti ekki í bága við ákvæði byggingarreglugerðar. Ef talið yrði að tilhögun á lóðinni væri ekki í samræmi við byggingarreglugerð væri þar hugsanlega um að ræða annmarka á útgáfu byggingarleyfis en ekki atriði sem geti bundið hendur sveitarstjórnar við afgreiðslu deiliskipulagstillögu. Veigamikil rök hafi mælt með því að bæjarstjórn tæki umrædda ákvörðun. Veigamikil rök mæli þar með gegn því að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þannig séu ekki uppfyllt skilyrði fyrir ógildingu ákvörðunarinnar. Beri því að hafna kröfu þar að lútandi.

Stefndi hafnar fjárkröfu stefnanda alfarið. Eins og lýst hefur verið hafi á engan hátt verið brotið á stefnanda við meðferð málsins hjá stefnda. Þar af leiðandi sé engin sök til staðar sem réttlætt geti bótakröfu vegna kostnaðar stefnanda. Það sé meginregla að aðilar beri sjálfir sinn kostnað af rekstri mála á stjórnsýslustigi. Til þess að málskostnaður falli á stjórnvald vegna stjórnsýslumála þurfi annaðhvort skýra lagaheimild eða saknæma hegðun. Hvorugt sé til staðar í þessu máli. Ákvörðun bæjarstjórnar um að hafna tillögu stefnanda um breytingar á deiliskipulagi hafi verið lögmæt og málefnaleg og hún eða meðferð málsins í nefndum bæjarins skapi enga bótaskyldu. Það sé fullkomlega eðlilegt að nefndir bæjarins komist ekki allar að sömu niðurstöðu og það sé ekkert saknæmt við það að bæjarstjórn leggi annað mat á tillögunna en aðrar tiltekna nefndir og embættismenn

bæjarins. Í raun megi rekja þann kostnað sem stefnandi hefur haft af umræddum stjórnáskilumálum til þess að hann neitar að sætta sig við niðurstöðu bæjaryfirvalda. Hann hafi fengið ákveðið deiliskipulag samþykkt árið 2002. Nokkrum árum síðar hafi hann verið orðinn ósáttur við það og farið fram á breytingu. Hann hafi verið búinn að leggja fram erindi um breytingu tvisvar sinnum og fá neitun árið 2007 og 2009. Þriðja atrenna hans að málinu hafi orðið tilefni til þeirrar ákvörðunar sem hann krefst nú ógildingar á. Það sé eðlilegt að síendurteknar tilraunir til að fá vilja sínum framgengt skapi kostnað. Sá kostnaður sé hins vegar ekki á ábyrgð stefnda. Eðlilegast hefði verið að stefnandi hefði kært fyrstu ákvörðun um höfnun innkeyrslu til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og fengið þar með endanlega niðurstöðu í málið. Í stað þess hafi hann kosið að leggja málið ítrekað fyrir stefnda. Hann hafi því sjálfur kosið að fara ekki kostnaðarminnstu leiðina í málarekstri sínum og hljóti að þurfa að bera hallann af því sjálfur. Tilvísun stefnanda til 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 eigi ekki við í þessu máli, þar sem ekki sé um það að ræða að gildistaka skipulags valdi stefnanda tjóni. Um svæðið gildi deiliskipulag sem stefnandi hafi sjálfur beðið um árið 2002. Það að ekki sé orðið við kröfu hans um breytingu á því skipulagi geti á engan hátt fallið undir umrætt lagaákvæði.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er öllum kröfum stefnanda á hendur stefnda hafnað.

IV

Svo sem fram er komið festi stefnandi árið 1999 kaup á 41 m² íbúðarhúsi að Borgarholtsbraut 15 í Kópavogi ásamt tilheyrandi leigulóðarréttindum, en það mun á sínum tíma hafa verið byggt sem sumarhúsi. Árið 2002 veitti stefndi honum leyfi til að rífa húsið og byggja 180 m² einbýlishús í stað þess og var deiliskipulagi fyrir svæðið breytt til samræmis við það. Vegna fyrirhugaðra framkvæmda var stefnanda heimilað að leggja bráðabirgðaheimreið að byggingarreit, en akfær vegur hafði þá ekki verið lagður innan lóðarmarka. Var í bréfi stefnda til stefnanda 13. ágúst 2002 tekið fram að þessi heimild gildi aðeins í eitt ár. Eftir því sem best verður séð var hún síðan framlengd um eitt ár, en við lok framkvæmda árið 2004 var vegurinn fjarlægður. Allt frá árinu 2007 hefur stefnandi leitað eftir því við stefnda að aðgengi að húsi hans verði bætt. Er þeim tilraunum hans lýst í I. kafla dómsins, en þar er enn fremur gerð grein fyrir því hvernig aðgengi að húsinu er háttáð. Svo sem þar kemur meðal annars fram taldi stefnandi sig hafa heimild stefnda til að ráðast í tilteknar framkvæmdir á lóðinni sumarið 2009, en þær fólu það í sér að skarð yrði rofið í klapparhaft við nyrðri lóðarmörk í því skyni að lagfæra göngustíg sem liggur að húsinu rétt vestan við það og frá gangstétt sunnan Borgarholtsbrautar. Var stefnandi kominn vel á veg með að fleyga klöppina þegar stefndi stöðvaði framkvæmdirnar þar sem þær væru án heimildar. Um málsatvik þaðan í frá og allt þar til stefndi tók þá ákvörðun, sem stefnandi gerir kröfu um að verði felld úr gildi, vísast til I. kafla dómsins.

Kröfugerð sína í málinu reisir stefnandi meðal annars á því að ákvörðun stefnda hafi verið ólögæt þar sem hún sé í andstöðu við 8. mgr. 8. gr. og 63. gr. þágildandi byggingarreglugerðar nr. 441/1998 og grein 3.1.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Þessi málsástæða stefnanda felur það í sér að með gildandi deiliskipulagi fyrir það svæði sem hér um ræðir hafi verið brotið á rétti hans og að því aðeins verði réttmætri kröfu hans mætt með fullnægjandi hætti að því verði breytt til

samræmis við þá skipulagstillögu sem kröfugerð hans í málinu tekur til. Samþykkt þeirrar tillögu myndi, svo sem fram er komið, hafa þá breytingu í för með sér að akfær vegur yrði lagður að íbúðarhúsi stefnanda. Er samkvæmt henni gert ráð fyrir að heimilt verði að aka inn á lóðina úr vestri og af henni til austurs inn á Borgarholtsbraut. Af því leiðir að vinstri beygjur yrðu bannaðar. Þegar tillagan kom til afgreiðslu á fundi bæjarstjórnar 24. maí 2011 hafði skipulagsnefnd bæjarins samþykkt hana, auk þess sem umhverfis- og samgöngunefnd hafði fyrir sitt leyti fallist á hana án framangreindra kvaða um inn- og útakstur. Fram að því höfðu þessar fastanefndir stefnda lagst gegn breytingu á deiliskipulaginu, svo sem áður er rakið.

Að framangreindri málsástæðu frágenginni hefur stefnandi til stuðnings kröfum sínum einkum vísað til þess að hin umdeilda ákvörðun stefnda fari í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og að hún hafi verið reist á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Samkvæmt 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa, sbr. 1. mgr. 37. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar skal við gerð deiliskipulags byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit. Með þessu og öðrum ákvæðum laganna eru sveitarstjórn fengnar víðtækar skipulagsheimildir innan staðarmarka viðkomandi sveitarfélags, sem þó sæta ýmsum takmörkunum.

Í 63. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998 er mælt fyrir um það að á lóð skuli sjá fyrir greiðri aðkomu sjúkrabíla að aðalinngangi. Þar segir jafnframt að aðkomuleiðir slökkviliðs að húsi, sem ekki þarf björgunarsvæði, skuli vera a.m.k. þriggja metra breiðar og skulu þær lagðar fyrir og samþykktar af slökkviliðsstjóra viðkomandi sveitarfélags. Í 8. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar er síðan tekið fram að slökkviliðsstjóri skuli gæta þess að ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir sé framfylgt, m.a. að byggingar séu staðsettar og gengið frá þeim þannig að slökkvistarf og björgun geti gengið greiðlega fyrir sig. Þær kröfur, sem lýst er hér að framan, þurfti að uppfylla þá er stefnanda var árið 2002 veitt heimild til að byggja íbúðarhús sitt að Borgarholtsbraut 15. Breyting á deiliskipulagi, sem gerð var í tengslum við þá framkvæmd, hlaut samþykki skipulagsyfirvalda þrátt fyrir að þar væri ekki gert ráð fyrir því að akfær vegur yrði lagður að húsinu. Þegar leyst er úr því hvort ákvörðun stefnda hafi farið í bága við framangreind reglugerðarákvæði, svo og ákvæði skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, er þess sérstaklega að gæta að kröfur samkvæmt þeim eru háðar mati á aðstæðum hverju sinni, sem þá tekur til þess hvort aðkoma að byggingu sé með þeim hætti að hún geti talist nægilega greiðfær. Þegar aðstæður í því tilviki sem hér um ræðir eru metnar og jafnframt höfð hliðsjón af þeim víðtæku valdheimildum við skipulagningu byggðar sem sveitarstjórnir hafa lögum samkvæmt er það niðurstaða dómsins að ekki séu efni til að líta svo á að þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt þessum stjórnvaldsfyrirmælum teljist því aðeins nægilega uppfylltar að akfær vegur verði lagður að húsi stefnanda. Er það þannig langt í frá útilokað að aðrar og viðrhlutaminni leiðir séu færar til að bæta aðgengi að húsinu svo fullnægjandi geti talist. Nægir í því sambandi að benda á áform stefnanda um endurbætur á göngustíg, en á þau hefur hann ekki látið reyna til hlítar svo séð verði.

Sú málsástæða stefnanda að hin umdeilda ákvörðun stefnda fari í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar er með öllu haldlaus, enda fól hún eingöngu í sér hömlur á réttindum stefnanda samkvæmt leigulóðarsamningi sem leiddar verða af skipulagslögum og falla undir almennar takmarkanir á eignarréttindum sem heimilar teljast og hann þarf þannig að þola.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er ekki unnt að fallist á það með stefnanda að stefnda hafi brostið heimild að lögum til að hafna tillögu að breyttu deiliskipulagi á leigulóð stefnanda að Borgarholtsbraut 15 í Kópavogi.

Af ræðum þeirra bæjarfulltrúa sem greiddu atkvæði gegn tillögunni þegar hún kom til afgreiðslu í bæjarstjórn 24. maí 2011 verður ráðið að forsaga málsins hafi að einhverju marki ráðið afstöðu sumra þeirra. Er þá verið að vísa til þess að stefnanda hafi verið það ljóst, þá er honum var veitt leyfi til að byggja hús á lóðinni, að akfær vegur yrði ekki lagður að því, svo og að hann hafi farið af stað með framkvæmdir sumarið 2009 án heimildar frá stefnda og með því raski sem þær höfðu í för með sér samkvæmt framansögðu. Að þessu frágengnu rökstuddu bæjarfulltrúar neikvæða afstöðu sína til málsins með vísan til þess að óbreyttar aðstæður samkvæmt gildandi deiliskipulagi uppfylli nægilega þær kröfur varðandi aðgengi sem gerðar eru samkvæmt tilvitnuðum stjórnvaldsfyrirmælum. Jafnframt kom fram það álit að tillagan væri ótæk með tilliti til umferðaröryggis, svo og umhverfissjónarmiða, sem lúta að ásýnd og varðveislu Borgarholtsins. Fram að þessu höfðu þessi sömu rök legið til grundvallar ákvörðunum stefnda í tengslum við viðleitni stefnanda til að fá aðgengi að húsi sínu bætt með lagningu akvegur að því og með þeirri útfærslu sem hin umdeilda deiliskipulagstillaga gerði ráð fyrir. Með kröfugerð sinni í málinu sækist stefnandi eftir ívilnandi ákvörðun sér til handa, enda á hann samkvæmt framansögðu ekki kröfu til þess að lögum að þeim skipulagsbreytingum sem í henni felast verði hrundið í framkvæmd. Er ekkert fram komið í málinu sem gefur ástæðu til þess að ætla að afstaða þeirra bæjarfulltrúa sem greiddu atkvæði gegn tillögunni hafi ráðist af pólitísku og persónulegu hagsmunamati eða að um geðþóttaákvörðun hafi verið að ræða, svo sem stefnandi kýs sérstaklega að halda fram. Þá verður sú ályktun ekki dregin af skýrslum þeirra fyrir dómi og ræðum þeirra við afgreiðslu málsins í bæjarstjórn að ómálefnaleg sjónarmið hafi yfir höfuð ráðið afstöðu þeirra. Ber þá sérstaklega að nefna að vitnisburður Margrétar Björnsdóttur bæjarfulltrúa, sem stefnandi telur að leiði annað í ljós, verður að mati dómsins ekki skilinn á þann veg, enda lét hún þau ummæli, sem stefnandi hefur vísað til í þessu sambandi, falla þegar leitað var eftir skýringu hennar á breyttri afstöðu fastanefnda og starfsmanna þeirra til erindis stefnanda. Af sjálfu leiðir að sú afstaða fær engu breytt um gildi niðurstöðu bæjarstjórnar í málinu, enda var ákvörðunarvald í því alfarið í höndum hennar lögum samkvæmt.

Svo sem fram er komið var aldrei lagður akfær vegur að því húsi sem upphaflega var byggt að Borgarholtsbraut 15 og stefnandi festi kaup á árið 1999. Sú sérstaða lóðarinnar lá þá þegar fyrir. Þegar stefnanda var árið 2002 veitt leyfi til að byggja nýtt hús á lóðinni var lögð á það sérstök áhersla að ekki yrði haggð við þessari skipan og hafði stefnandi fulla vitneskju um það. Leiðir af þessu og þeirri sérstöðu, sem lóð stefnanda ótvírætt hefur í samanburði við aðrar lóðir við Borgarholtsbraut, að hann getur ekki borið það fyrir sig að hann hafi að þessu leyti ekki notið jafnræðis á við aðra lóðarhafa. Hann getur því ekki átt kröfu til þess á þeim grunni

að deiliskipulagi fyrir svæðið verði breytt í samræmi við fyrirbyggjandi óskir hans.

Samkvæmt öllu framansögðu er ekki fallist á að grundvöllur sé til þess að ákvörðun stefnda 24. maí 2011, um að hafna tillögu að breyttu deiliskipulagi fyrir Borgarholtsbraut 15 í Kópavogi, verði felld úr gildi. Fjárfrafa stefnanda er krafa um skaðabætur vegna lögmanskostnaðar sem fallið hefur á málið frá 11. september 2009 til 16. júní 2011. Er hún aðallega reist á því að með ákvörðun sinni hafi stefndi brotið gegn laga- og reglugerðarákvæðum, svo og að hann hafi sýnt af sér saknæma vanrækslu með því að fyrir hafi legið innan stjórnkerfis hans vitneskja um að í gildi væru reglugerðarákvæði sem beinlínis mæltu fyrir um rétt stefnanda til að fá lagða heimreið að húsi sínu. Með því að krafan er samkvæmt þessu leidd af sömu málsástæðum og teflt hefur verið fram til stuðnings kröfugerð stefnanda að öðru leyti og í ljósi niðurstöðu um þær kemur hún ekki frekar til álita, enda getur ákvæði 51. gr. skipulagslaga ekki heldur átt við um hana. Verður stefndi því sýknaður af kröfum stefnanda í málinu, en rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Þorgeir Ingi Njálsson dómstjóri kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð

Stefndi, Kópavogsbær, er sýknaður af kröfum stefnanda, Sigurðar Jónssonar.

Málskostnaður fellur niður.

Þorgeir Ingi Njálsson

Rétt endurrit staðfestir

Héraðsdómur Reykjaness 4. apríl 2012