



Árið 2019, föstudaginn 22. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 94/2018, kæra á ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar frá 14. maí 2018 um að samþykkja með skilyrði umsókn um endurnýjun byggingarleyfis vegna Suðurgötu 49.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. júlí 2018, er barst nefndinni sama dag, kærir Hörður Þór Rögnvaldsson, eigandi Suðurgötu 49, Siglufirði, þá ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar frá 14. maí 2018 að samþykkja með skilyrði umsókn um endurnýjun byggingarleyfis vegna Suðurgötu 49. Skilja verður mála-tilbúnað kæranda svo að krafist sé ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar að því er skilyrði hennar varðar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Fjallabyggð 18. júlí 2018 og í febrúar og mars 2019.

Málavextir: Hinn 7. mars 2018 sótti kærandi um endurnýjun byggingarleyfis til breytinga á húseigninni að Suðurgötu 49, en leyfi hafði áður verið samþykkt á árinu 2013. Meðal annars var sótt um að hækka þak, endurbyggja glugga og hurðir, sem og fjarlægja steypuhnalla á göflum. Erindið var grenndarkynnt í samræmi við fyrirmæli 1. og 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Athugasemdir bárust frá sex aðilum og var tæknideild bæjarins falið að vinna úr þeim. Athugasemdirnar lutu m.a. að því að mikilvægt væri að húsið að Suðurgötu 49 héldi upprunalegu útliti og væru steypuhnallarnir ásamt hvítum línunum á stöfnum hússins stór hluti af arkitektúr þess. Saga hússins og útlit hefði tilfinningalegt gildi fyrir íbúa. Í svörum tæknideildar bæjarins við athugasemdunum var m.a. vísað til þess að samkvæmt húsaskráningu á Siglufirði, sem var unninn 2012-2013 og uppfærð í desember 2017, einkenndi hinn svokallaði „siglfirski gafl“ mörg steinsteypt hús á Siglufirði frá þriðja áratug 20. aldar og hefði stillinn ákveðið menningarsögulegt gildi í bænum.

Á fundi umhverfis- og skipulagsnefndar 14. maí 2018 var umsókn kæranda tekin til afgreiðslu, svo og svör tæknideildar við þeim athugasemdum sem bárust á kynningartíma. Var m.a. bókað að eitt af því sem einkenndi mörg steinsteypt hús á Siglufirði frá þriðja og fjórða áratug 20. aldar, væru kantaðir steypuhnallar á gaflbrúnum húsanna. Teldi nefndin mikilvægt að varðveita þessi einkenni frá húsum þess tíma og gerði þá kröfu að teikningum yrði breytt þannig að útlit og form steypuhnalla (brandmúr) á göflum hússins héldu sér. Að öðru leyti samþykkti nefndin greinda umsókn um byggingarleyfi. Bæjarstjórn Fjallabyggðar staðfesti afgreiðslu skipulags- og umhverfisnefndar 6. júní 2018.

Málsrök kæranda: Kærandi fær ekki séð að bókun umhverfis- og skipulagsnefndar byggir á lagalegum forsendum. Í aðalskipulagi sé mælt fyrir um hverfisvernd sem taki til svæðis eða hverfis sem hafi sérkennandi yfirbragð og sé mikilvægur hluti af bæjarmyndinni. Þótt kærandi geti fallist á varðveislugildi einstakra húsa í bænum og að gera megi kröfur í því sambandi bendi hann á að Suðurgata 49 sé ekki á skilgreindu hverfisverndarsvæði skv. Aðalskipulagi Fjallabyggðar 2008-2028. Þá njóti steypuhnallar fasteignarinnar ekki skráðrar hverfisverndar. Byggingaraldur hússins sé 88 ár og því njóti það ekki verndar fyrir aldurs sakir samkvæmt gildandi lögum.

Umtalsverðar skemmdir hafi komið í ljós við endurbyggingu hússins. Skemmdirnar hafi stafað af viðvarandi vatnsleka frá göflum hússins, auk þess sem óafturkræfur skaði hafi orðið á steinsteypu svokallaðra hnalla (brandmúra) svo hætta stafaði af. Að mati hönnunarstjóra verksins beri að fjarlægja hnallana. Gæði steinsteypunnar séu svo léleg að verja þurfi útveggina fyrir ágangi veðurs með klæðningu, t.d. bárujárn. Með því að hverfa frá hinum steinsteypa stíl millistríðsáranna og líkjast byggð aldamótanna 1900 megi setja húsið á bás með byggingarstíl bárujárnshúsanna í bænum. Hér sé um að ræða breytingu á steinsteypu húsi í bárujárnshús. Að halda í hnallana á bárujárnshúsi sem tilheyri steinsteypuhúsum sé ekki forsvaranlegt. Steinsteypa í húsinu sé ónothæf vegna aldurs og lélegs viðhalds.

Með ódagsettu bréfi er barst úrskurðarnefndinni 14. febrúar 2019 vakti kærandi athygli á því að framkvæmdir hefðu verið stöðvaðar vegna kærur til nefndarinnar. Á meðan beðið hafi verið úrskurðar nefndarinnar hafi skemmdir aukist innandyrá en tekist hafi að stemma stigu við auknum skaða með aðgerðum. Kærandi fari fram á forgang kærumsálsins vegna aðkallandi skemmda og tjóns, en ljóst sé að eigendur hafi nú þegar beðið tjón vegna tafa.

Málsrök Fjallabyggðar: Af hálfu sveitarfélagsins er á það bent að byggingarleyfið hafi verið samþykkt að mestu leyti en skipulags- og umhverfisnefnd hafi hins vegar ekki getað fallist á að steypuhnallar á göflum hússins yrðu fjarlægðir. Í kærinni komi fram að tilgangur breytinganna sé meðal annars að færa húsið í þann byggingarstíl sem hafi einkennt byggð aldamótanna 1900 með bárujárnsklæðningu og hverfa frá þeim einkennum sem hafi einkennt hús á Siglufirði frá þriðja og fjórða áratug tuttugustu aldar með köntuðum steypuhnöllum á gaflbrúnum. Á þetta hafi skipulags- og umhverfisnefnd og bæjarstjórn ekki getað fallist.

Það sé mat sveitarfélagsins að byggingarleyfisumsóknin hafi fengið málefnalega umfjöllun og að skipulagslögum nr. 123/2010 og lögum nr. 160/2010 um mannvirki hafi verið fylgt í hvívetna. Við afgreiðslu umsóknarinnar hafi verið komið til móts við kæranda og honum gert kleift að breyta húsinu og gera það þannig betra til íbúðar. Einnig hafi við afgreiðslu umsóknarinnar verið horft til upphaflegs arkitektúrs hússins og samþykkt að halda skyldi í sérkenni sem húsið beri með sér.

Í umsókn kæranda um byggingarleyfi hafi hvergi komið fram að hnallarnir séu skemmdir og að óafturkræfur skaði hefði orðið á þeim. Mörg sambærileg hús séu á Siglufirði sem hafi þessa hnalla og sé búið sé að klæða þau til þess að halda þessu útliti.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar frá 14. maí 2018 að samþykkja umsókn um endurnýjun byggingarleyfis vegna breytinga á húsnæðinu við Suðurgötu 49 á Siglufirði með því skilyrði að teikningum yrði breytt þannig að útlit og form steypuhnalla á göflum hússins myndi halda sér. Útgáfa byggingarleyfis af hálfu byggingarfulltrúa er háð samþykki nefndarinnar, skv. 2. gr. samþykktar nr. 555/2014

um afgreiðslu byggingarnefndar Fjallabyggðar, en samþykktin er sett með stoð í 7. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010. Því verður litið svo á að fyrir liggi lokaákvörðun í málinu sem borin verður undir úrskurðarnefndina. Kærandi var tilkynnt um ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar með bréfi, dags. 15. maí 2018, og var tekið fram að afgreiðsla nefndarinnar væri gerð með fyrirvara um staðfestingu bæjarstjórnar og að gert yrði viðvart ef afgreiðsla hennar yrði á annan veg. Þá var leiðbeint um að heimilt væri að vísa niðurstöðu sveitarstjórnar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og að kærufrestur væri einn mánuður. Í áðurnefndri samþykkt nr. 555/2014 er ekki kveðið á um að staðfestingu bæjarstjórnar á afgreiðslu skipulags- og byggingarnefndar þurfi áður en til útgáfu byggingarleyfis komi. Er ákvörðun skipulags- og byggingarnefndar því hin kæránlega ákvörðun í málinu og var mánaðar kærufrestur vegna hennar liðinn þegar kæra barst 6. júlí 2018, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Með hliðsjón af því að kærandi var leiðbeint um að það væri ákvörðun sveitarstjórnar sem væri kæránleg til úrskurðarnefndarinnar og að sú ákvörðun lá ekki fyrir fyrr en 6. júní 2018, verður þó talið afsakanlegt að kæra hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tl. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og verður málið því tekið til efnismeðferðar.

Ekki er í gildi deiliskipulag fyrir umrætt svæði en í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga kemur fram sú meginregla að gera skuli deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Undanþágu frá þeirri skyldu er að finna í ákvæði 1. mgr. 44. gr. laganna. Þar segir að þegar sótt sé um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag hvað varði landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggi ekki fyrir þá geti skipulagsnefnd ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar, enda fari áður fram grenndarkynning.

Eins og rakið er í málavaxtalýsingu var erindi kæranda um byggingarleyfi grenndarkynnt í samræmi við ákvæði 1. og 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Athugasemdir bárust frá sex nágrönnum. Í þeim var m.a. bent á mikilvægi þess að húsið að Suðurgötu 49 héldi upprunalegu útliti og að steypuhallarnir ásamt hvítum línunum á stöfnum hússins væri stór hluti af arkitektúr þess. Þá var vísað til þess í svörum tæknideildar bæjarins við innsendum athugasemdum að hinn svokallaði „siglfirski gafl“ einkenndi mörg steinsteypt hús á Siglufirði frá þriðja áratug 20. aldar. Gaflinn hefði jafnframt ákveðið menningarsögulegt gildi í bænum. Hið umdeilda skilyrði var sett fyrir hinu samþykktu byggingarleyfi með vísan til fyrrgreindra athugasemda og umsagnar. Skipulags- og umhverfisnefnd taldi mikilvægt að varðveita einkenni hússins og gerði þá kröfu að teikningum yrði breytt á þann veg að útlit og form steypuhalla á göflum hússins héldi sér. Ákvarðanir um útlit mannvirkja og form eru almennt teknar við gerð deiliskipulags, sbr. 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga, en sveitarstjórn, eða eftir atvikum skipulagsnefnd undir yfirstjórn sveitarstjórnar, ber ábyrgð á gerð þess skv. 1. mgr. 38. gr., sbr. 2. mgr. 6. gr. sömu laga. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. mannvirkjalaga er m.a. óheimilt að breyta útliti eða formi mannvirkis nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa. Í 5. mgr. sömu greinar segir að varði breyting á mannvirki útlit þess og form skuli leita samþykkis skipulagsnefndar áður en byggingarleyfi sé veitt nema breyting sé óveruleg. Er og tiltekið um greinda málsgrein í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að mannvirkjalögum að í tilvikum þar sem um sé að ræða breytingu á útliti húss verði að teljast rökrétt að leita eftir samþykki skipulagsnefndar í ljósi eðlis slíkra breytinga. Þá segir í gr. 2.3.4. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 að samþykki skipulagsnefndar þurfi vegna breytinga á útliti eða formi mannvirkja áður en byggingarleyfi sé veitt sé breytingin ekki óveruleg og ekki liggi fyrir samþykkt deiliskipulag sem heimili hana. Til að breyting geti talist óveruleg má hún ekki breyta eða hafa áhrif á götummynd, sbr. 2. mgr. nefnds ákvæðis.

Þótt húsið nyti hvorki friðunar fyrir aldurs sakir né hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi verður, að teknu tilliti til framangreinds hlutverks skipulagsnefndar, að telja að hún hafi haft á valdi sínu mat um þau atriði sem hún lagði áherslu á, þ.e. óbreytt útlit og form steypuhnalla. Eru það og málefnaleg sjónarmið að varðveita einkenni steinsteyptra húsa frá ákveðnum byggingartíma. Með hliðsjón af þessu og með vísan til alls framangreinds bjuggu efnisrök að baki ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar að skilyrða samþykki sitt á umsókn kæranda um endurnýjun byggingarleyfis.

Kærandi tekur fram í kærú að skemmdir hafi komið í ljós vegna vatnsleka frá göflum hússins og hafi óafturkræfur skaði orðið á steinsteypu hinna umdeildu hnalla. Af umsókn um byggingarleyfi eða af gögnum málsins að öðru leyti verður hins vegar ekki ráðið að þessu hafi verið haldið fram áður en til ákvörðunar skipulags- og umhverfisnefndar kom. Var því ekki tilefni fyrir nefndina að kanna þetta atriði sérstaklega áður en hún ákvað að byggingarleyfi skyldi bundið því skilyrði að haldið yrði í hnallana. Verður því ekki fundið að rannsókn málsins, en á það skal bent að telji kærandi óraunhæft að uppfylla skilyrðið getur hann eftir atvikum beiðst endurupptöku málsins og er afgreiðsla slíkrar beiðni kæránleg til úrskurðarnefndarinnar.

Að öllu framangreindu virtu er hin kærða ákvörðun ekki haldin þeim annmörkum sem raskað geta gildi hennar og verður ógildingarkröfu kæranda af þeim sökum hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar frá 14. maí 2018 að samþykkja með skilyrði umsókn um endurnýjun byggingarleyfis vegna Suðurgötu 49.

Nanna Magnadóttir (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)