


 Tilkynning um kæru nr. 92/2023, stjórnvald.

Búið til	1.8.2023 13:33:55
Höfundur	[REDACTED]
Móttekið dags.	1.8.2023 13:23:09
Tilheyrir	 SN210265 - Kjalarnes, Prestshús - nýtt deiliskipulag og kæra 92/2023

Efni

Tilkynning um kæru nr. 92/2023, stjórnvald.

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	1.8.2023 13:23:09	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Skjalalykill	09.04.00 Skipulagsmál - almennt efni		
Lykilorð			

Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Innihald

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttekin 31. júlí 2023 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi.

Vegna framkominnar kæru er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi jafnframt gefið kostur á að skila umsögn í málinu **innan 15 daga frá dagsetningu þessarar tilkynningar**, en hægt er að óska eftir 15 daga viðbótarfresti, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,
f.h. nefndarinnar



LIBRA
LÖGMENN

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, Höfðaborg
105 Reykjavík

MÓTTEDIÐ

31. JÚLÍ 2023

Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Reykjavík, 31. júlí 2023

Málefni: Kæra Bjarna Pálssonar, vegna nýs deiliskipulags fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi.

1. Fyrirsvar, o.fl.:

Til lögmansstofunnar hefur leitað leitað Bjarni Pálsson, kt. [REDACTED], þinglýstur eigandi jarðarinnar Brautarholt 1, Kjalarnesi („kærandi“) og falið undirrituðum lögmanni að kæra samþykkt borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 um nýtt deiluskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi¹, en Brautarholt 1 og Presthús eru nágrannajarðir. Í deiliskipulaginu er gert ráð fyrir því að aðkomuvegur að Presthúsum verði fluttur yfir á einkaveg í eignarlandi Bjarna að Brautarholti 1, án hans samþykkis.

Kærði í málinu er Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, Tjarnargötu 11, 101 Reykjavík.

2. Kröfur:

Kærandi gerir eftirfarandi kröfur í máli þessu:

1. *Aðallega* er þess krafist að deiluskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi, sem samþykkt var á fundi borgarstjórnar Reykjavíkur þann 6. desember 2022, verði fellt úr gildi.
2. *Til vara* er gerð sú krafa að sá hluti deiluskipulagsins sem heimilar umferð að Presthúsum um veg í landi Brautarholts 1, án samþykkis eiganda Brautarholts 1, verði felldur úr gildi.

3. Málavextir:

Mál þetta á sér nokkra forsögu, en þann 28. júlí 2022 kom undirritaður fram skriflegum athugasemdum við embætti skipulagsfulltrúans í Reykjavík vegna tillögu Reykjavíkurborgar, dagsettri þann 4. apríl 2022, um breytingu á deiliskipulagi jarðarinnar Presthúsa á Kjalarnesi. Í athugasemdunum var bent á að tillögunu mætti rekja til áforma um uppbyggingu núverandi eiganda að jörðinni Presthús til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuástöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir og náttúru. Gert væri ráð fyrir því í tillögunni að byggingarmagn yrði allt að 1.700 fm. Að mati kæranda er þetta ekki í samræmi

¹ Ekki var fyrir hendi eldra deiliskipulag fyrir Presthús.

við Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 en þar er gert ráð fyrir því að þarna eigi að vera hefðbundið landbúnaðarsvæði.

Bent var á það í bréfi undirritaðs til Reykjavíkurborgar frá 28. júlí 2022 að í markmiðalýsingu deiliskipulagstillögunnar kæmi fram að aðkomuvegur skyldi staðsettur innan fyrirhugaðs svæðis í samræmi við lög og reglur þar að lútandi. Þegar nánar væri að gáð væri ekkert samræmi í því sem eftir kom í deiliskipulagstillögunni því þar væri gert ráð fyrir því að aðkomuvegurinn yrði fluttur yfir á einkaveg í eignarlandi kæranda að Brautarholti 1 sem engin heimild væri fyrir. Að þessu leyti eiga áhrif deiliskipulagsins að ná út fyrir hið deiliskipulagða svæði Presthúss og inn á eignarland kæranda að Brautarholti 1 sem kærandi telur vera algjöra lögleysu.²

Í greinargerð með deiliskipulagstillögunni kemur ranglega fram í gr. 2.4 að sérákvæði sé um Presthús í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og vísað er þar til sérákvæðis L2. Hér er einfaldlega farið rangt því viðkomandi ákvæði fjallar um jörðina Nesvík en ekki Presthús og er því deiliskipulagstillagan gölluð hvað þetta varðar.

Þann 16. nóvember 2022 samþykkti umhverfis- og skipulagsráð ofangreinda tillögu um deiliskipulag fyrir Presthús á Kjalarnesi.³ Í kjölfarið, þann 18. nóvember, sendi umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar bréf til borgarráðs Reykjavíkurborgar sem samþykkti tillöguna sömuleiðis á fundi sínum þann 24. nóvember 2022. Borgarstjórn Reykjavíkurborgar staðfesti svo tillöguna endanlega þann 6. desember 2022. Í framhaldi af því var málið sent til Skipulagsstofnunar til skoðunar.

Rétt er að benda á það hér að kærandi kærði fyrri hugmyndir kærða að deiliskipulagi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála með kæru dags. 16. jan. 2023 en þeirri kæru var vísað frá með úrskurði þann 14. feb. 2023 þar sem deiliskipulagið hafði aldrei verið birt í Stjórnartíðindum.

Með bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar, dags. 10. feb. 2023, voru gerðar fjölmargar athugasemdir við deiliskipulagstillöguna og lagst gegn því að skipulagstillagan yrði auglýst í Stjórnartíðindum. Í athugasemdum Skipulagsstofnunar kom m.a. fram að merkja þyrfti inn á skipulagsuppdráttinn kvöð um aðkomu að svæðinu í gegnum aðliggjandi jörð (Brautarholt).

Þann 2. maí sl. kom tölvupóstur til kæranda frá Haraldi Þorleifssyni, fyrirsvarsmanni Unnarstígs ehf. sem mun vera eigandi jarðarinnar Presthús. Þar kom fram að hann væri hættur við framkvæmdirnar á jörðinni og ætlaði sér að selja hana.

Þann 4. maí sl. kom annar tölvupóstur til kæranda frá Haraldi Þorleifssyni. Þar kom fram að hann væri að setja jörðina Presthús á sölu og að hann væri kominn með tilboð frá Kristni Gylfa Jónssyni sem liti vel út. Óskaði hann eftir því við kæranda að hann léti sig vita ef hann hefði áhuga á að gera tilboð áður en hann gengi frá þessu.

Í framhaldi af athugasemdum Skipulagsstofnunar kom bréf til Reykjavíkurborgar, dags. 17. maí 2023, frá lögmannsstofunni LEX sem vinnur fyrir Unnarstíg ehf. Í bréfinu var m.a. leitast

² Tekið er undir þetta að ákvæðnu leyti í bréfi Reykjavíkurborgar frá 21. júní 2023 sbr. eftirfarandi: *Ekki reyndist unnt að merkja inn á uppdráttinn kvöð um aðkomu þar sem jörðin Brautarholt er ekki innan deiliskipulags-svæðisins.*

³ Tilkynning um þessa afgreiðslu umhverfis- og skipulagsráðs barst lögmannsstofunni þann 14. des. sl.

við að svara athugasemdum kæranda sem komu fram í bréfi hans frá 28. júlí 2022. Aldrei kom til þess að Reykjavíkurborg kynnti kæranda þetta bréf Unnarstígs ehf. eða leitaði eftir afstöðu hans til þess þó augljóst hafi verið að efnisatriði bréfsins hafi varðað hagsmunir kæranda.⁴ Nánar verður vikið að þessu tilgreinda bréfi Lex síðar í kæru þessari.

Í tölvupósti til kæranda þann 13. júlí sl. frá Reykjavíkurborg er hann upplýstur um það að lögmannsstofan Lex hafi sent borginni bréf þann 17. maí sl. f.h. Unnarstígs ehf. og jafnframt fylgdi afrit af bréfinu. Tekið var fram í tölvupóstinum að eftir að borgin hafi farið yfir þessa samantekt Lex telji borgin að umferðarréttur fyrir Presthús sé til staðar og að deiliskipulag fyrir Presthús verði birt í B-deild Stjórnartíðinda innan skamms. Einnig kom fram í tölvupóstinum að Skipulagsstofnun hafi ekki gert ekki gert athugasemdir við birtingu deiliskipulags fyrir jörðina Presthús og í því sambandi var afrit af hinu nýja bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar, dags. 6. júlí 2023.

Í hinu nýja bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar, dags. 6. júlí 2023, sem borgin sendi kæranda kemur fram að með nýju erindi fylgi umsögn skipulagsfulltrúa og viðbrögð Reykjavíkurborgar, dags. 21. júní 2023. Þar sem kærandi hafði aldrei verið upplýstur um þessi gögn óskaði eftir þessu bréfi þann 24. júlí sl. og fékk það sent samdægurs ásamt nýju deiliskipulagi fyrir Presthús sem dagsett er þann 20. júní 2023. Í bréfinu kemur fram að breyting frá upphaflegri tillögu felist einkum í því að horfið hefur verið frá töluverðum áformum um uppbyggingu og sé nú einungis einblínt á uppbyggingu á jörð Presthúsa til fastrar búsetu þar sem byggt verður upp innan jarðarinnar. Nánar verður fjallað um þetta bréf Skipulagsstofnunar í málsástæðukafla kæru þessarar.

Rétt er einnig að benda á það hér að kæranda var aldrei kynnt bréf skipulagsfulltrúans frá 21. júní 2023 áður en deiliskipulagið var sent í auglýsingu þannig að hann fékk ekki að tjá sig um allar þær rangfærslur sem er að finna í því bréfi. Nánar verður fjallað um þetta bréf skipulagsfulltrúans í málsástæðukafla kæru þessarar. Þó er rétt að benda strax á það hér að í bréfinu kemur fram að fallið hafi verið frá áformum um uppbyggingu á þjónustu og atvinnu á svæðinu sem fól í sér byggingu vinnustofa, vinnuhúsa, gestahúsa og fjölnota sal. Þessi athugasemd kemur líka fram í athugasemd með deiliskipulaginu sjálfu en þar kemur fram í lið 6 að eftir að deiliskipulagstillagan hafi verið auglýst hafi borist athugasemdir varðandi aukna umferð um svæðið og því séu nú felldar úr gildi allar áætlanir um uppbyggingu þjónustu og atvinnu á svæðinu og aðeins gert ráð fyrir fastri búsetu.

Nýlega uppgötvaði kærandi að kærði Reykjavíkurborg var búin að senda deiliskipulagið í auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda áður en borgin hafði samband við hann og sendi honum ýmis gögn hinn 13. júlí sl. sbr. það sem kemur fram fyrir í þessu bréfi. Allar líkur benda til þess að með því hafi Reykjavíkurborg ætlað að tryggja sér að útilokað að hann kæmi að neinum andmælum og ætti ekki minnsta möguleika á að nýta sér lögboðinn andmælarétt sinn skv. stjórnslulögum.

Tilkynning um nýtt deiliskipulag fyrir Presthús var birt í Stjórnartíðindum þann 17. júlí sl. Auglýsingin er í engu samræmi við breytinguna sem kynnt var í umsögn skipulagsfulltrúans,

⁴ Bréf Lex frá 17. maí 2023 til Reykjavíkurborgar kom kæranda á óvart enda hafði Haraldur Þorleifsson staðfest við kæranda í byrjun maí sl. að hann væri hættur við framkvæmdir og ætlaði að selja jörðina.

dags. 21. júní 2023, sem send var Skipulagsstofnun, en þar var lögð áhersla á að felldar væru úr gildi allar áætlanir um uppbyggingu þjónustu og atvinnu á svæðinu og aðeins gert ráð fyrir fastri búsetu. Í auglýsingunni kemur skýrt fram að: „Í tillögunni sem lögð er til felst uppbygging Prestshúsa (Presthúsa) til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuáðstöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir og náttúru. Byggð verða upp innan jarðarinnar íbúðarhús, vinnustofur og gestahús ásamt fjölnota sal á svæðinu....“

Kærandi hefur sem eigandi að nágrennajarð Presthúss, verulegra hagsmuna að gæta vegna framkomins deiluskipulags. Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir málatilbúnaði hans:

4. Málsástæður og lagarök:

4.1 Almenn

Kærandi grundvallar kröfur sínar í máli þessu á eftirfarandi málsástæðum vegna aðal- og varkröfu sinnar:

4.2. Áætluð aðkoma að Presthúsum fer um einkaveg eiganda Brautarholts 1 sem er óheimilt

Í deiluskipulaginu sem um er deilt er gert ráð fyrir að aðkoma að landinu verði eftirfarandi:

„Aðkoma ökutækja að svæðinu verður af Vesturlandsvegi um Brautarholtsveg (nr. 458) og af þeim vegi um aðkomuveg að golfvelli/Nesvík o.fl. áður en farið er inn á land Prestshúsa....“

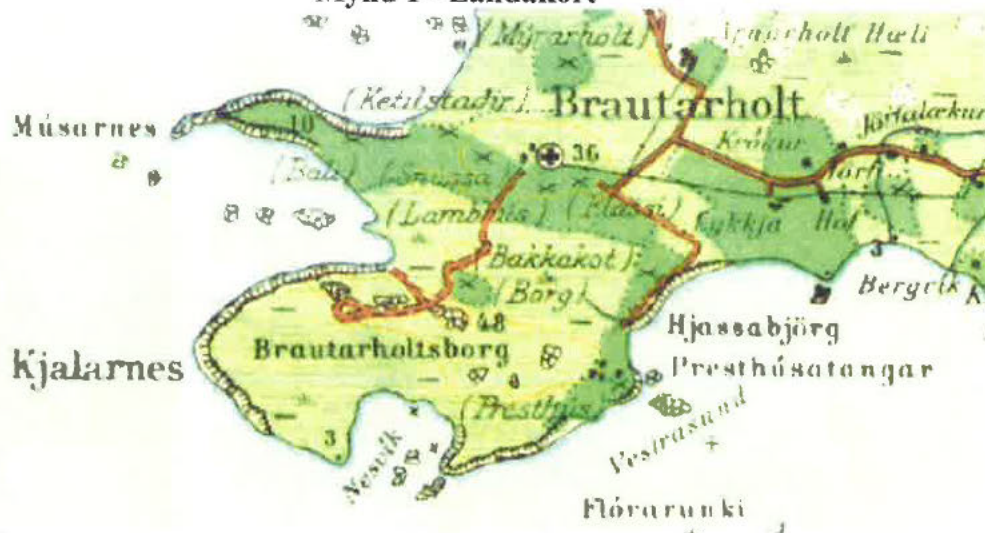
Í auglýsingunni kemur einnig fram að: „Staðsettur verður aðkomuvegur, og settir skilmálar fyrir uppbyggingu innan fyrirhugaðs svæðis í samræmi við lög og reglur þar að lútandi.“ Ljóst er að aðkomuvegurinn er ekki fyrirhugaður innan „fyrirhugaðs svæðis“ sem er undir í deiliskipulaginu heldur virðist skv. deiliskipulagsskilmálunum reiknað með að hann verði á öðru skipulagssvæði, þ.e. á jörðinni Brautarholti. Þarna er verið að gera tilraun til þess að teygja sig inn á annað skipulagssvæði en er undir í viðkomandi deiliskipulagsvinnu og kvaðabinda það. Kærandi byggir á því að það sé algjörlega ólöglegt.

Þarna er gert ráð fyrir því að aðkoma að landinu verði um aðkomuveg að golfvelli sem er í einkaeigu kæranda og inn á eignarlandi hans. Þetta er að sjálfsögðu óheimilt nema með samþykki kæranda en ekkert samþykki liggur fyrir frá honum. Síðan kemur eftirfarandi fram í greinargerðinni:

„Skv. aðalskipulagi liggur stofnstígur með ströndinni og verði hann gerður aðgengilegur allri umferð hjólandi og gangandi fólks verður mögulega aðkoma um þann stíg frá þéttbýlinu að Kjalarnesi og með ströndinni fram hjá Presthúsum og áfram inn í land Nesvíkur.“

Hér er verið að vísa í hinn eiginlega veg að jörðinni Presthúsum eins og hann hefur alla tíð verið skilgreindur. Þennan veg má sjá á herforingjaráðskortinu hér að neðan. Á kortinu má sjá líka að núverandi vegur að golfvelli er ekki á kortinu.

Mynd 1 - Landakort



Nefna má það hér að jörðin Presthús var seld úr landi Brautarholts árið 1930 að þá var gert ráð fyrir því að aðkoman að Presthúsi væri meðfram ströndinni eins og gert er ráð fyrir á framangreindu korti. Aðkoma að Presthúsi í dag er einungis meðfram ströndinni eins og ávallt hefur verið. Á mynd 2 má sjá þennan aðkomuveg að Presthúsi sem liggur meðfram ströndinni. Kærandi veit ekki til þess að til séu nein gögn sem heimila aðkomu að Presthúsi í gegnum eignarland hans að Brautarholti 1.

Taka má einnig fram að Presthús hafa ekki verið í byggð frá árinu 1960, er þau fóru í eyði, og því ekki verið umferð um svæðið frá þeim tíma. Óumdeilt er af öllum gögnum sem liggja fyrir í málinu að þegar Presthús voru í byggð var umferð um áðurnefndan veg meðfram ströndinni í landi Bakkakots og Presthúss, en ekki í gegnum land Brautarholts.

Þá má nefna að landskiptasamþykktir fyrir landið Nesvík frá árinu 1967, sem heimilaði eigendum Nesvíkur umferð í gegnum land Brautarholts⁵, er algjörlega ótengt máli þessu, enda snýr deilan að umferð til Presthúss. Skriflegir samningar á milli Brautarholts og Nesvíkur um einhvers konar umferðarrétt eru þannig Presthúsi með öllu óviðkomandi, eðli málsins samkvæmt.⁶

⁵ Um var að ræða umferð í gegnum nýlagðan ræktunarveg á sínum tíma.

⁶ Kærandi vill benda á í þessu sambandi að þegar samið var um aðkomu að Nesvík var ekkert rætt um aðkomu að Presthúsi um sama veg enda var engin þörf á því þar sem aðkoman að Presthúsi var á allt öðrum stað eða meðfram ströndinni og engin nýting var á Presthúsi á þeim tíma.

Mynd 2 – Aðkomuvegur að Presthúsum meðfram ströndinni



Á mynd 3 hér að neðan má sjá hvernig vegurinn að golfvelli kæranda liggur með grænni línu.

Mynd 3 - Vegur að golfvelli



Kærandi mótmælir því harðlega að í deiliskipulaginu sé gert ráð fyrir því að aðkomuvegurinn að nýrri byggð í landi Presthúss sé í gegnum einkaveg í hans eigu á hans landi og án nokkurs samráðs eða heimildar af hans hálfu. Hið eina rétta er að gera ráð fyrir að aðkomuvegurinn sé meðfram ströndinni þar sem hann hefur alltaf verið. Sá vegur er í landi Bakkakots og Presthúss.

Kærandi bendir á að aðkoman að Presthúsi hefur aldrei verið í gegnum land Brautarholts og enn þá síður um golfvallarveginn sem kærandi byggði upp í sínu landi 2010. Minnt skal á það sem áður hefur komið fram í kæru þessari að Presthús hafa ekki verið í byggð frá árinu 1960, er þau fóru í eyði, og því ekki verið umferð um svæðið frá þeim tíma.

Kærandi telur að með nýja deiliskipulaginu sé Reykjavíkurborg að freista þess að ganga freklega inn á einka eignir hans til að spara borginni og Presthúsi kostnað sem fylgir því að koma strandveginum í landi Presthúss í nothæfara ástand.

Telur kærandi þannig að deiliskipulagið brjóti í bága gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda eðlilegast að umferð að Presthúsi fari sína upprunalegu leið, þ.e. meðfram strandlengjunni. Telja verður að deiliskipuleggjendur geti hæglega náð því markmiði sínu, að koma umferð að Presthúsi, með vægara móti, þ.e. með því að beina henni um veginn með strandlengjunni líkt og alla tíð hefur verið. Af deiliskipulaginu má ráða að gert er ráð fyrir umferð hjólandi og gangandi fólks með þeim vegi, líkt og áður hefur verið reifað og verður því að telja það eðlilegra í ljósi meðalhófsreglunnar að umferð bifreiða fari einnig þar um. Þá má ráða af samningnum um sölu Presthúss frá Brautarholti, frá 1930, að aldrei var gert ráð fyrir að umferð til Presthúss færi um Brautarholt, enda var ekki um það samið.

Að leggja þá kvöð á kæranda að hann þurfi allt í einu að þola það að hans vegur sé notaður vegna umferðar til Presthúss, sem aldrei hefur verið gert ráð fyrir, er þannig brot á 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda hægt að framkvæma deiliskipulagið með vægara móti, þ.e. beina umferðinni um veginn meðfram strandlengjunni. Er þannig farið strangar í sakirnar en nauðsyn er til, með því að beina umferðinni í gegnum jörðina Brautarholt 1.⁷

4.3. Umsögn skipulagsfulltrúans frá 21. júní 2023 um aðkomu að Presthúsum er efnislega röng enda eingöngu byggð á sjónarmiðum frá eiganda Presthúsa

Í hinu nýja bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar, dags. 6. júlí 2023, sem borgin sendi kæranda kemur fram að með nýju erindi fylgi umsögn skipulagsfulltrúa og viðbrögð Reykjavíkurborgar, dags. 21. júní 2023. Í bréfinu kemur fram að breytingin felist einkum í því að horfið hefur verið frá töliverðum áformum um uppbyggingu og sé nú einungis einblínt á uppbyggingu á jörð Presthúsa til fastrar búsetu þar sem byggt verður upp innan jarðarinnar. Hvað varðar kvöðina á Brautarholtsjörðina varðandi aðkomuna kemur eftirfarandi fram í bréfi skipulagsfulltrúans:

„Skipulagsstofnun benti jafnframt á að merkja þyrfti inn á skipulagsuppdráttinn kvöð um aðkomu að svæðinu í gegnum aðliggjandi jörð (Brautarholt). Ekki reyndist unnt að merkja inn á uppdráttinn kvöð um aðkomu þar sem jörðin Brautarholt er ekki innan deiliskipulagssvæðisins. Hins vegar liggur fyrir þinglýst skjal (fylgigagn með erindi) dags. 1.7.1967 þar sem sveitarstjórn Kjalarneshrepps tekur fyrir mál er varðar ósk um að „vegur sá er liggur á mörkum Presthúsa og Brautarholts, verði heimill Orlofsdvöl h.f. til umferðar.“ Í téðu þinglýstu skjali er samþykkt að fela oddvita að koma umræddum vegi í sýsluvegatölu.“

Hér er um einhvern ægilegan misskilning að ræða því hér er um allt annan veg að ræða. Þarna er átt við veginn sem liggur að landi Nesvíkur sem er allt önnur jörð og sérstaklega tekið fram að umferð um hann verði heimi Orlofsdvöl hf. sem átti jörðina Nesvík á sínum tíma. Ekkert

⁷ Kærandi vill vísa til annars sambærilegs mál varðandi jörð á Kjalarnesinu. Á jörðinni Kirkjulandi sem er undir Esjuhlíðum er einbýlishús með heimkeyrslu frá þjóðveginum. Þegar byggja átti meðferðarheimili á nágrannajörðinni Árvöllum á sínum tíma var óskað eftir því að fá að nota heimkeyrsluna að Kirkjulandi en ekki náðist samkomulag um það. Sökum þess þyrfti eigandi jarðarinnar Árlands að byggja nýjan veg alfarið á sínu eigin landi

var minnst á jörðina Presthús í þessari yfirlýsingu og engin byggð var í Presthúsi á þessum tíma. Þessi yfirlýsing hefur því ekkert með hinn meinta slóða að jörðinni Presthús að ræða.

Kærandi hefur margoft ítrekað að sveitarfélagið hefur aldrei komið á neinn hátt að hinum umþrætta vegi sem borgin ætlar nú að kvaðabinda. Vegurinn hefur aldrei verið skráður í sýsluvegatölu enda telur kærandi algjörlega ósannað að sveitarstjórnin hafi nokkurn tíma lagt nokkuð fé til vegarins jafnvel þó það kunnist að hafa verið heimilað á fundi sveitarstjórnar árið 1967. Ekkert er hins vegar til um að Brautarholtsmenn hafi óskað eftir því að vegurinn yrði skráður í sýsluvegatölu. Jafnvel þó að það hafi komið fram í fundargerð frá 1967 hjá sveitarstjórninni að stefnt skyldi að því að koma veginum í sýsluvegatölu að þá var það aldrei gert enda hefur Brautarholtsjörðin alfarið kostað þennan veg en sveitarstjórnin aldrei lagt neitt til hans, hvorki til uppbyggingar vegarins né viðhalds.

Ef sveitarstjórn hefði lagt eitthvað til vegarins á sínum tíma hefði hún að öllum líkindum látið skrá hann í sýsluvegatölu en það hefur aldrei verið gert sem skýtur enn sterkari rötum undir það að vegurinn er alfarið í eigu Brautarholts I.

Rétt er að vekja athygli á því hér að engum kvöðum hefur verið þinglýst á jörðina Brautarholt I um umferðarrétt Presthúss og það er ekki Reykjavíkurborgar eða Skipulagsstofnunar að skera úr um það hvort umferðarréttur sé fyrir hendi eða ekki heldur er það hlutverk dómstóla að kveða úr um það ef eigandi Presthúss telur sig geta byggt á einhverju öðru en þinglýstum heimildum.

Til viðbótar er tekið fram í framangreindri umsögn skipulagsfulltrúans frá 21. júní sl.:

Ennfremur liggur fyrir yfirlýsing (fylgigagn með erindi), dags. 29. mars 2023 frá Gunnhildi Jóhannsdóttir, kt. [REDACTED] um afnot Presthúsa af veginum. Gunnhildur var ein af sameigendum að lóð og sumarbústað (F2085685) á jörðinni Presthúsum en lóðin og sumarbústaðurinn voru seld Haraldi Þorleifssyni og Unnarstigi ehf., árið 2022. Í yfirlýsingunni er vottað „að til að komast að sumarbústaðnum í minni tíð og tengdastforeldra minna var farið frá hringveginum, ekið svonefndan Brautarholtsveg og síðan eftir vegi sem liggur um land Brautarholts og þaðan var farið inn á land Presthúsa og ekið þar eftir slóða að sumarbústaðnum. Þessi slóði er þarna enn í dag. Þetta var eina færa aðkoman að sumarbústaðnum og sætti aldrei neinum athugasemdum hvorki af hálfu þáverandi eigenda Presthúsa né Brautarholts.“

Kærandi telur að yfirlýsingargjafanum sem kominn er hátt á tíræðisaldur misminni eitthvað því árið 1948 var enginn vegur þar sem hinn umþrætti golfvallarvegur kæranda er í dag og hann kom ekki fyrr en árið 1967 þegar Nesvík var seld út úr Brautarholti og því gat þessi kona varla hafa keyrt þennan veg sem var ekki til á þessum tíma. Þessi yfirlýsing getur því engan veginn staðist.⁸

Eigandi Presthúsa sendi Reykjavíkurborg og vísaði til opinberrar skýrslu frá Fornleifastofnun sem heitir: „Presthús á Kjalarnesi – Deiliskráning vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar“. Þessi skýrsla er frá árinu 2019 og tekur til alls Presthúsalandins. Í skýrslunni er staðfest að vegurinn að Presthúsum hefur alltaf legið meðfram sjávarströndinni eins og kærandi hefur einnig haldið fram. Umfjöllunin er á bls. 27 – 28 í skýrslunni er eftirfarandi:

⁸ Við þetta má bæta að yfirlýsingin varðar ekki jörðina Presthús heldur aðeins þínulítinn hluta af landinu, þ.e. 160 fm sem teknir voru undir sumarbústaðalóð á sínum tíma. Landnúmer þessa eignarhluta er L125860. Jörðin sjálf hefur hins vegar fasteignanúmerið F2085417 og er stærð hennar 8,5 hektarar.

GK-292b:014 gata leið A 360882 N 417703

Gata er merkt inn á herforingjaráðskort frá 1909, frá vegi GK-292:041 sem lá frá Hofi að Brautarholti og víðar. Vegurinn lá frá veginum að Brautarholti, fram hjá Bakkakoti og suður að heimatúnum Presthúsa þar sem hann endaði. Að sögn Kristins Gylfa Jónssonar, heimildarmanns, voru talsverðar vegbætur gerðar á þessum slóðum um miðbik 20. aldar (meðfram sjávarströndinni til Presthúsa) en líklega var þá gamli vegurinn að mestu endurbættur og notaður áfram. Á seinni hluta 20. aldar var svo gert nýtt vegstæði nokkru ofar, beint yfir það svæði sem áður var deiglendi en þá var ræst fram að mestu. Hægt er að greina ummerki vegarins rétt norðvestan við bæ 001, en nyrðri hluti hans er horfinn vegna landbrots.



Leið 014, yfirlitsmynd. © Loftmyndir ehf

Vegurinn liggur um gróið flatlendi, milli gróins sjávarbakka til austurs og framræst túns sem komið er í órækt til vesturs. Vegurinn er um 250 m langur og 0,5–2 m breiður. Hann er ekki upphlaðinn. Syðri hluti vegarins er mjög greinilegur og þar er hann rúmlega 2 m breiður vegslóði með smávegis grjóti í. Eftir því sem norðar dregur (og nær Lykkjulandi) verður vegurinn óljósari og grónari. Hann endar við steipt hlið og þar norðan við virðist vegurinn algjörlega hafa horfið vegna landbrots.



Leið 014. Horfi til norðurs á báðum myndum

Augljóst er að rökstuðningurinn um umferðarréttinn, sem skipulagsfulltrúinn tók beint upp eftir framangreindu bréfi Lex frá 17. maí 2023, í framangreindri umsögn sinni frá 21. júní sl. stenst engan veginn. Framangreindur texti í greinargerðinni sem send var Skipulagsstofnun er eins og áður hefur verið tekið fram aðeins hrá endursögn á málinu eins og því er lýst í bréfi Lex frá 17. maí 2023. Nú hefur verið sýnt fram á að framangreind tvö atriði sem skipulagsfulltrúinn byggir á eru algjörlega haldlaus og því liggur fyrir að sú skoðun borgarinnar að umferðarréttur sé fyrir hendi, sbr. framangreindan tölvupóst frá 6. júlí sl. stenst enga skoðun.

4.4. Bréf Skipulagsstofnunar frá 6. júlí 2023 byggir á röngum forsendum

Í nýja bréfinu frá Skipulagsstofnun, dags. 6. júlí 2023, kemur einnig fram að í nýjum gögnum hafi töluvert verið dregið úr byggingaráformum og það sé nú sett fram á kortablaði með greinargerð og uppdrætti í mkv. 1:25.000, dags. 4. apríl 2022, breytt 20. júní 2023. Kærandi óskaði eftir þessum gögnum þann 24. júlí og fékk þau send samdægurs. Í greinargerðinni kemur fram breyting á þá leið að nú sé gert ráð fyrir uppbyggingu á svæðinu fyrir fasta búsetu og að Presthús sé nú skráð lögbýli, sbr. heimild ráðherra, dagsett 2. jan. 2023. Augljóst er að þetta er eitthvað málum blandið því í auglýsingu Reykjavíkurborgar í Stjórnartíðindum frá 18. júlí 2023 er farin önnur leið og haldið fast við upphaflegu deiliskipulagstillöguna sem gerir ráð fyrir mun meiri uppbyggingu á svæðinu og vísast nánar um þetta til málsatvikalýsingar í kærnu þessari. Hér er því um eitthvað algjört ósamræmi að ræða sem verður að stoppa með því að verða við kröfum kæranda í málinu enda ber þetta ekki vott um vandaða stjórnsýsluhætti.

Í greinargerð skipulagsfulltrúans frá 23. júní sl. og í nýja deiliskipulaginu er enn þá gert ráð fyrir að aðkoma að svæðinu sé í gegnum land Brautarholts. Í bréfi Skipulagsstofnunar frá 10. febrúar 2023 er gerð grein fyrir því að merkja þurfi inn á skipulagsuppdráttinn kvöð um aðkomu að svæðin í gegnum aðliggjandi jörð Brautarholt. Engin slík kvöð hefur verið skilgreind í nýja deiliskipulaginu heldur kemur þar einungis fram að aðkoman sé í gegnum Brautarholtsjörðina. Ekki er því farið eftir ábendingu Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar.

Að síðustu kemur eftirfarandi fram í bréfi Skipulagsstofnunar frá 6. júlí sl.:

*„Skipulagsstofnun hefur yfirfarið ný framlögð gögn og gerir ekki athugasemd við að sveitarstjórn birti auglýsingu um samþykkt deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda enda verði í kjölfarið gildistöku deiliskipulagsins tryggð aðkoma að Presthúsum í gegnum land Brautarholts með samkomulagi við hlutaðeigandi landeiganda.“
(leturbreyting ÁÁÁ)*

Þessi afstaða Skipulagsstofnunar getur ekki staðist því ekkert samkomulag liggur fyrir um aðkomuna og kærandi hefur upplýst borgina um það að hann muni aldrei samþykkja aðkomu að Presthúsum í gegnum land sitt í Brautarholti 1.⁹ Það er algjör markleysa að samþykkja eitthvað deiliskipulag með skilyrði sem þarf að uppfylla eftir að deiliskipulagið hefur tekið gildi og ekki síst í ljósi þess að fyrir liggur að kærandi mun ekki samþykkja aðkomuna. Hér er verið að byrja á öfugum enda því aldrei má samþykkja slíkt deiliskipulag nema áður liggi fyrir samkomulag við kæranda um aðkomu í gegnum land hans. Þetta eitt og sér telur kærandi að eigi að nægja til að fallist verði á kröfur hans í máli þessu.

4.5 Ólögmat skerðing á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum kæranda.

Reykjavíkurborg hefur byggt á því gagnvart kæranda að deiliskipulagið skerði ekki eignarréttindi hans sem eiganda jarðarinnar Brautarholt 1. Kærandi er algjörlega ósammála þessu.

Að mati kæranda brestur Reykjavíkurborg heimild til þess að gera, í deiliskipulagi vegna Presthúsa, ráð fyrir slíkum vegi, í landi Brautarholts 1, sem aðkomu að Presthúsi innan eignarlands hans án hans samþykkis. Í því sambandi skal minnt á að öll slík umferð um land kæranda felur í sér skerðingu á stjórnarskrárvörðum, eignarréttindum hans, samanber 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Tilgreindur vegur sem liggur að golfvöllinum flokkast sem einkavegur í skilningi 11. gr. vegalaga nr. 80/2007 og lýtur hann forræði kæranda sem er eini eigandi hans. Í því sambandi skal þess getið að kærandi hefur á síðustu árum og áratugum einn staðið að tugmilljóna króna kostnaði við uppbyggingu á veginum ásamt endurbótum og viðhaldi á veginum sem hafa m.a. miðað að því að byggja upp veginn fyrir umferð vegna golfvallarins í Brautarholti sem var opnaður árið 2012.¹⁰

Í 50.gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er kveðið á um heimildir sveitarstjórna til eignarnáms og kemur þar eftirfarandi fram í 1. mgr.:

Ráðherra getur að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar veitt sveitarstjórn heimild til að taka eignarnámi landsvæði, fasteignir, hluta fasteigna og efnisnámur eða takmörkuð eignarréttindi að slíku innan sveitarfélagsins ef nauðsyn ber til vegna áætlaðrar þróunar sveitarfélagsins samkvæmt staðfestu aðalskipulagi.

⁹ Samanber t.d. tölvupóst umbj. míns til borgarinnar frá 13. júlí sl.

¹⁰ Ljóst er að ef leyfa á mikla umferð á veginum til viðbótar, fyrir umferð til Presthúss vegna uppbyggingar fasteigna með tilheyrandi þungaumferð og svo heilsársumferð fyrir heimili, gistihúsarekstur og sýningarstarfsemi um helgar að þá þolir núverandi vegur þá umferð ekki að vetri til. Einnig er það algjörlega óljóst hver eigi að sjá um að greiða fyrir viðbætur og viðhald til eilífðar ef notkun á veginum er sameiginleg.

Af ákvæði þessu er með öllu ljóst að eigi að deiluskipulagið að standast skoðum 1. mgr. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, verður að gæta þess að heimild sé til eignarnáms ef þess er þörf. Þörfin til eignarnáms er til staðar í málinu ef borgin ætlar sér að freista þess að þvinga deiliskipulaginu í gegn í framtíðinni, enda er í því gert ráð fyrir að gengið sé á eignarréttindi eiganda Brautarholts 1, þ.e. einkaveg hans samkvæmt 11. gr. vegalaga nr. 80/2007.

Einnig má hér benda á skilyrði 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en samkvæmt ákvæðinu þarf sömuleiðis að uppfylla skilyrði eignarnáms, eigi eignarnám að fara fram á grundvelli gildandi deiluskipulags.

Í 4. mgr. ákvæðisins kemur fram að um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta skuli fara eftir lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms.

Verður því nú vikið nánar að skilyrðum eignarnáms samkvæmt 1. mgr. 72. gr. Stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

i) Skilyrðið um *almenningsþörf*

Hvað varðar skilyrði eignarnáms um *almenningsþörf* er það yfirleitt skýrt fremur rúmt í framkvæmd. Þó má sjá af *Hrd. 173/2015* að skilyrði til almenningsþarfar sé skýrt með þröngum hætti þegar um er að ræða eignarnám í þágu afmarkaðs hóps manna og/eða einkaaðila.¹¹

Þótt slík þörf standi samkvæmt áðursögðu jafnframt til að stefnda geti orðið að þola frekari skerðingu á eignarréttindum sínum til að koma við reiðstíg um landið verður ekki horft fram hjá því að stígur af þeim toga kemur aðeins takmörkuðum fjölda manna að beinum notum ...

Ljóst er að deiluskipulag það sem um er deilt fyrir landi Presthúss, er ætlað að þjóna hagsmunum afmarkaðs hóps manna. Í auglýsingunni um deiluskipulagið er bent á að deiliskipulagið byggji á uppbyggingu núverandi eiganda að jörðinni Presthúss til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuaðstöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir¹² og náttúru, líkt og áður hefur komið fram. Þá er landið í einkaeigu einkahlutafélagsins Unnarstígs ehf, sem er í eigu eins aðila.

Af framangreindu er ljóst að skilyrðið um almenningsþörf er ekki uppfyllt í máli þessu, enda byggir deiluskipulagið á því að byggja aðstöðu til fastrar búsetu fyrir einkaaðilann Unnarstíg ehf. og afmarkaðan hóp listafólks.

ii) Skilyrðið um *lagaheimild*

Í 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er að finna heimild sveitarstjórna til eignarnáms.

¹¹ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: „Eignarnám” (2021), bls. 35.

¹² Kærandi telur að í þessu felist að þarna eigi að starfrækja gistihúsarekstur sem er ekki heimilt skv. núverandi aðalskipulagi. Kærandi telur að skv. auglýsingunni komi til með að vera þarna gistihús með 7 einingum og listasýningum skv. upplýsingum frá eiganda Presthúss. Hann óttast að þessi starfsemi gæti þess vegna breyst í airbnb seinna meir. Hann telur að umferðina af svona húsum vera margfalt meiri en umferðina fyrir árið 1960 þegar síðast var sumarbústaður í Presthúsi.

Í Hrd. 306/2015 er því slegið föstu að 50. gr. laga nr. 123/2010 sé næg lagaheimild til eignarnáms í því máli, en þar var deilt um umferðarrétt að fjölbýlishúsi. Sá dómur sker sig þó frá Presthúsum að tvennu leyti.

a) *Samningsviðræður*

Í fyrsta lagi kemur fram í framangreindum dómi að viðræður við eiganda lóðar um umferðarrétt hafi farið fram, að undangengnu eignarnáminu. Slíkar viðræður hafa ekki átt sér stað milli Reykjavíkurborgar og kæranda, en einungis hefur átt sér stað einn formlegur fundur milli kæranda og eiganda Presthúss. Þar útskýrði kærandi stöðuna fyrir eiganda Presthúss, þ.e. að ef til greina kæmi af hans hálfu að skoða það að hleypa umferð að Presthúsi í gegnum Brautarholt 1 yrðu fyrst að eiga sér stað viðræður á milli aðila málsins um skiptingu vegna kostnaðar og viðhalds á veginum umþrætta og þá fjárfestingu sem hefur verið farið í, enda hefur kærandi að öllu leyti séð um uppbyggingu vegarins á sínu einkalandi, sem hleypur á tugum milljóna. Engar frekari viðræður hafa átt sér stað. Þannig hafa hvorki eigendur Presthúss leitast eftir frekari viðræðum, né Reykjavíkurborg leitað viðræðna yfir höfuð.

Samningsviðræður eru nauðsynlegur undanfari eignarnáms, líkt og dómaframkvæmd Hæstaréttar sýnir¹³. Vísa má hér einnig til 3. mgr. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 en þar kemur eftirfarandi fram: :

Eignarnám er því aðeins heimilt að sveitarstjórn hafi áður með sannanlegum hætti leitast við að ná samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda sem hún hyggst taka eignarnámi.

Í tilfalli hins umþrætta vegar sem staðsettur er í landi Brautarholts, er þannig ljóst að eignarneminn þarf að reyna samningaviðræður um fjárhæð bóta, áður en til skerðingar skv. hinu nýja deiliskipulagi kemur. Ljóst er að eignarnemi þarf að fullreyna samninga áður en viðræðum er slitið og eignarnáms er krafist og eru kröfur til eignarnema í þessu tilliti strangar samanber, Hrd. 1998; 985.¹⁴

Ljóst er að í máli Presthúss og Brautarholts hafa engar viðræður um verð vegna skerðingarinnar átt sér stað milli Reykjavíkurborgar, og kæranda. Verður því að telja að skilyrði eignarnáms, um undanfandi samningsviðræður, sé ekki fyrir hendi.

b) *Önnur leið fær*

Þegar meta á hvort skilyrði eignarnáms séu fyrir hendi er skoðað hvort önnur leið sé fær, sbr. t.d. sjónarmið sem rakin voru í Hrd. 306/2015.

Í tilviki Presthúss er er með öllu ljóst að önnur leið er fær fyrir eiganda Presthúss en hún er sú að nota hina skilgreindu og eðlilegu aðkomuleið meðfram ströndinni, í landi Bakkakots og Presthúss, líkt og áður hefur verið reifað. Kærandi telur að sú leið sé hagkvæmur og raunhæfur kostur.

¹³ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: „Eignarnám” (2021), bls. 52 og 71

¹⁴ Í málinu var sveitarfélaginu Garðabæ ekki talið heimilt að slíta viðræðum, um kaup á landi til uppbyggingar á Arnarnesi, einhliða án þess að ræða verðhugmyndir til þrautar.

Að auki er sá slóði sem er í landi Bakkakots sem þarf að byggja upp um 190 metra langur og því lítil fjárhagsleg kvöð fyrir Prestshúsaeigendur að leggja einfaldan veg fyrir sína notkun. Við hinn enda Bakkakots tekur svo við land í eigu Reykjavíkurborgar og ætti því að vera auðvelt fyrir Reykjavíkurborg að gera einfaldan 220 metra veg sem þarf til að komast inná svokallaðan Hjassaveg sem er einmitt vegur í þjónustu sveitarfélagsins. Þessi leið er mun einfaldari heldur en að freista þess að fara út fyrir skipulagssvæðið og inn á einkaveg kæranda og setja á hann ólögmæta kvöð um umferðarrétt að Presthúsum.

iii) Skilyrðið um *fullt verð*

Skilyrðið um *fullt verð* felur í sér að eignarnámsþoli verði eins settur fjárhagslega og ef eignarnám hefði ekki farið fram.

Kærandi vill benda á að í deiliskipulaginu gerir Reykjavíkurborg ráð fyrir að setja kvöð á einkaeignir hans að því leyti að hann verði að þola að öll umferð að Presthúsi fari í gegnum hans einkaland og hans einkaveg. Bent skal á að borgin hefur ekki haft neitt samráð við kæranda um þetta sem eiganda vegarins.¹⁵

Kærandi hefur greitt allan kostnað við veginn eins og áður hefur komið fram og borgin hefur aldrei viljað þjónusta veginn á neinn hátt með viðhaldi, snjómokstri o.s.frv. heldur hefur borgin borið það fyrir sig að um sé að ræða einkaveg sem sé þeim óviðkomandi Óljóst er með öllu hvað borgin hugsar sér í framhaldinu með þennan kostnað nú þegar borgin ætlar sér að heimila öðrum umferðarrétt um veg sem hún hefur engin umráð né nokkrar heimildir yfir.

Ef kærandi á að samþykkja aðkomu að Presthúsi í gegnum land sitt og leyfa í því skyni afnot af einkavegi sínum þyrfti að gera skriflegt samkomulag um það við hann þar sem greiddur yrði til hans hluti af stofnkostnaði vegna vegarins og samið yrði um skiptingu á kostnaði vegna viðhalds og annarrar þjónustu við veginn. Engin heimild er til þess að breyta deiliskipulaginu eins og lagt er til fyrr en slíkt skriflegt samkomulag liggur fyrir undirritað af hálfu kæranda. Eins og staðan er í dag að þá hefur kærandi lýst því yfir að hann hyggist ekki gera slíkt samkomulag um að umferðarrétt í gegnum sitt einkaland og hefur ákveðið að verja eignarréttarlega hagsmuni sína á allan löglegan hátt í samræmi við landslög og stjórnarskrána.

Ekki er að sjá af deiluskipulaginu fyrir Presthús að gert sé ráð fyrir því að bæta eiganda Brautarholts 1 það tjón sem hann verður fyrir, ef skipulagið verður að veruleika. Þá hefur hvorki Reykjavíkurborg né eigandi Presthús gert sig líklegt til þess að ræða af alvöru hlutdeild í þeim kostnaði sem hlýst af aukinni notkun vegarins.

4.6 Deiliskipulagið er ekki í samræmi við Aðalskipulag Reykjavíkur 2040.

Í greinargerð með deiliskipulaginu kemur ranglega fram í gr. 2.4 að sérákvæði sé um Presthús í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og vísað er þar til sérákvæðis L2. Hér er einfaldlega farið rangt því viðkomandi ákvæði fjallar um jörðina Nesvík en ekki Presthús og er því greinargerðin röng hvað þetta varðar.

¹⁵ Kærandi vill einnig benda á það hér að það er heilmikil kvöð að heimila umferðarrétt því hann yrði líklega eilífur en ekki tímabundinn. Kærandi hefur einnig áhyggjur af því hvað gerist næst ef eigandi Presthúss ákveður að fara í frekari umsvif á jörð sinni eða ef hann selur og inn kemur fjárfestir sem vill auka umsvifin.

Þar að auki miðar framangreint aðalskipulag við það að um sé að ræða landbúnaðarsvæði þar sem jörðin er en þær fyrirhuguðu framkvæmdir um uppbyggingu jarðarinnar sem núverandi eigandi hefur boðað, þar sem gert er ráð fyrir að byggingarmagn verði allt að 1.700 fm, geta vart fallið undir það skilyrði og þá nýtingu svæðisins sem þar er tilgreind.

4.7 Athugasemdir við vinnubrögð Reykjavíkurborgar við gerð deiliskipulagsins

Kærandi telur að borgin hafi á óeðlilegan hátt dregið taum eiganda jarðarinnar Presthúss á sinn kostnað við gerð deiliskipulagsins. Það hefur m.a. opinberast á þann hátt að röksemdir eiganda Presthúss fyrir því að fá að setja kvaðir inn á land kæranda, til að auka verðmæti jarðarinnar Presthús, hafa verið teknar hráar upp og gerðar að röksemdum í umsögnum Reykjavíkurborgar sem sendar hafa verið til Skipulagsstofnunar. Röksemdir kæranda sem komu fram í bréfi hans til Reykjavíkurborgar í bréfi 28. júlí 2022 hafa hins vegar verið virtar að vettugi. Ekkert af þeim gögnum sem borist hafa kæranda í þessum mánuði voru sýnd honum fyrr en borgin var búin að senda deiliskipulagið í auglýsingu í Stjórnartíðindum.¹⁶ Þannig var komið í veg fyrir það að kærandi, sem hefur verulega hagsmuni í málinu, þar sem verið er að fara inn á hans jörð, gæti nýtt sér lögboðinn andmælarétt sinn skv. stjórnsýslulögum.

Kærandi telur að með vinnubrögðum sínum í málinu hafi Reykjavíkurborg brotið margar reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi má m.a. nefna jafnræðisreglu 11. gr. og andmælareglu 13. gr. laganna.

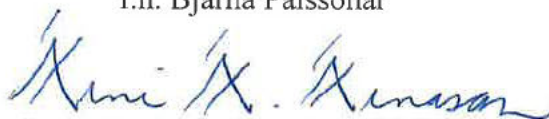
4.8 Kæruheimild og kærufrestur

Kæra þessi er sett fram með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sbr. 1. mgr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Í ljósi alls ofangreinds er þess krafist að deiliskipulagið fyrir Presthús verði felld úr gildi að öllu leyti en til vara að sá hluti deiliskipulagsins sem heimilar umferð að Presthúsum um einkaveg kæranda í landi Brautarholts 1, verði felldur úr gildi.

Áskilinn er réttur til þess að leggja fram frekari gögn og setja fram auknar kröfur á síðari stigum þessa máls.

Virðingarfyllst,
f.h. Bjarna Pálssonar



Árni Ármann Árnason hrl.

¹⁶ Í 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 kemur fram að ákveðið sveitarstjórn að breyta auglýstri tillögu í grundvallaratriðum skal hin breytta tillaga auglýst á nýjan leik skv. 1. mgr. Ljóst er að engin slík kynning fór fram gagnvart kæranda sem hafði mikla hagsmuni í málinu.



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík 14. ágúst 2023.

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í málinu nr. 92/2023, kæra Bjarna Pálssonar, Brautarholts 1, Kjalarnesi, dags. 31. júlí 2023, þar sem kærð er ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 um að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi.

Með tölvupósti dags. 1. ágúst sl. sendi úrskurðarnefndin Reykjavíkurborg ofangreinda kæru. Í greinargerð þessari er viðhorfum Reykjavíkurborgar lýst til kærunnar.

Málavextir

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 16. nóvember 2022 var að lokinni auglýsingu lögð fram umsókn Plúsarkitekta ehf. dags. 6. apríl 2021 um nýtt deiliskipulag fyrir Prestshús að Kjalarnesi. Í tillögunni sem lögð var til felst uppbygging Presthúsa til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuaðstöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir og náttúru. Byggð verða upp innan jarðarinnar íbúðarhús, vinnustofur og gestahús ásamt fjölnota sal á svæðinu. Staðsettur verður aðkomuvegur, gönguleiðir byggingarreitur og settir skilmálar fyrir uppbyggingu innan fyrirhugaðs svæðis í samræmi við lög og reglur þar að lútandi, samkvæmt uppdr. Eflu dags. 4. apríl 2022. Tillagan var auglýst frá 6. júlí 2022 til og með 17. ágúst 2022. Eftirtaldir sendu athugasemdir: Libra lögmenn f.h. Bjarna Pálssonar dags. 28. júlí 2022. Einnig er lögð fram umsögn Veitna dags. 10. ágúst 2022 og bréf LEX lögmennastofu f.h. Unnarstígs ehf. dags. 19. október 2022. Einnig var lögð fram umsögn skipulagsfulltrúa dags. 7. nóvember 2022.

Umhverfis- og skipulagsráð samþykkti tillöguna með fjórum greiddum atkvæðum fulltrúa Samfylkingar, Framsóknar, Pírata og Viðreisnar, sbr. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Fulltrúar Vinstri grænna og Sjálfstæðisflokksins sátu hjá og var afgreiðslunni vísað til borgarráðs.

Borgarstjórn staðfesti afgreiðslu umhverfis- og skipulagsráðs á fundi sínum þann 6. desember 2022.

Skipulagsstofnun tilkynnti með bréfi 6. júlí 2023 að stofnunin gerði ekki athugasemd við birtingu auglýsingar um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar í B-deild stjórnartíðinda, en þá hafði deiliskipulagsuppdrættinum verið breytt í samræmi við ábendingar stofnunarinnar. Í breyttu deiliskipulagi fyrir Presthús hefur verið fallið frá öllum áformum um uppbyggingu þjónustu og atvinnu á svæðinu, þ.e. byggingu vinnustofa, vinnuhúsa, gistihúsa og fjölnota salar, og er nú einungis gert ráð fyrir fastri búsetu á svæðinu, svo sem fram kemur í bréfi skipulagsfulltrúa frá 21. júní 2023.

Auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar birtist í B-deild stjórnartíðinda þann 17. júlí 2023.

Kröfugerð

Kærandi krefst þess aðallega að framangreind samþykkt borgarstjórnar um nýtt deiliskipulag fyrir Presthús verði fellt úr gildi, en til vara að sá hluti deiliskipulagsins sem heimilar umferð að Presthúsum um veg í landi Brautarholts 1, án samþykkis eiganda Brautaholts 1, verði felldur úr gildi.



Reykjavíkurborg krefst þess að kröfu kæranda í máli þessu verði hafnað.

Málsástæður og lagarök

Varðandi kröfur, málsástæður og lagarök kæranda vísast til kæru, en kærandi byggir einna helst á því að kærði Reykjavíkurborg hafi ekki verið heimilt að kveða á um áætlaða aðkomu að Presthúsum sem fari um einkaveg kæranda samkvæmt deiliskipulaginu. Telur kærandi eðlilegt að umferð að Presthúsum fari meðfram strandlengjunni. Kærandi telur einnig að umsögn skipulagsfulltrúa séu efnislega röng enda sé hún eingöngu byggð á sjónarmiðum eiganda Presthúsa og að bréf Skipulagsstofnunnar byggji á röngum forsendum. Kærandi telur einnig að um ólögmetna skerðingu á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum hans sé að ræða.

Álit Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg tekur ekki undir málatilbúnað kæranda og vísar í því sambandi m.a til umsagnar skipulagsfulltrúa dags. 21. júní 2023. Deiliskipulagið er í samræmi við Aðalskipulag Reykjavíkur, en jörðin er á skilgreindu landbúnaðarsvæði þar sem heimilt er að byggja stök íbúðarhús og mannvirki án tengsla við landbúnaðarstarfsemi. Hin auglýsta tillaga gerði ráð fyrir uppbyggingu Presthúsa til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuaðstöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir og náttúru. Byggð yrðu innan jarðarinnar íbúðarhús, vinnustofur og gestahús ásamt fjölnota sal á svæðinu. Staðsettur yrð aðkomuvegur, gönguleiðir, byggingarreitur og settir skilmálar fyrir uppbyggingu innan fyrirhugaðs svæðis. Eftir auglýsingu var dregið úr umfangi uppbyggingaráforma og er nú einungis gert ráð fyrir þremur byggingarreitum fyrir íbúðarhús/bílskúr og skemmu allt að 900 ferm., 50 ferm. smáhýsi og 50 ferm. skemmu og bátaskýli.

Skipulagsvald innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórnar skv. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og ber sveitarstjórn skv. 29. og 38. gr. sömu laga ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags. Við skipulagsgerð ber að fylgja markmiðum og málsmeðferðarreglum laganna svo og öðrum efnisreglum skipulagsréttar. Sveitarstjórn er einnig bundin af meginreglum stjórnáráðgjafarreglunnar er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum, en þar að auki er sveitarstjórn sem endranær bundin af ákvæðum stjórnáráðgjafarlaga nr. 37/1993. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Hið kærða deiliskipulag var auglýst til kynningar í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga og átti kærandi kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna þess sem og hann gerði. Samþykkt tillaga ásamt samantekt um málmeðferð, athugasemdir og svör við þeim var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar afgreiðslu í samræmi við 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Tók deiliskipulagið gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 17. júlí 2023. Var formleg málsmeðferð deiliskipulagsins því í samræmi við lög.

Ágreiningur aðila um umferðarrétt af umræddri aðkomuleið er einkaréttarlegs eðlis og verður ekki til lykta leiddur fyrir úrskurðarnefndinni, en ljóst þykir af framkomnum gögnum að umferðarréttur hafi verið og sé til staðar um land Brautarholts að Presthúsum. Verður heldur ekki séð að kærandi verði fyrir neinu auknu ónæði eða tjóni vegna umferðar um veginn umfram þá umferð sem nú er og hefur verið. Vegurinn meðfram ströndinni er ekki nothæfur aðkomuvegur fyrir Presthús m.a. vegna þess að Presthús á engan aðkomurétt um jarðirnar Bakkakot og eftir atvikum Hóla auk þess sem slíkt myndi þýða mikið rask á svæðinu.

Skal í þessu samhengi bent á úrskurð úrskurðarnefndarinnar í málinu nr. 149/2022 (Naustabryggja) þar sem kærð var deiliskipulagsbreyting þar sem aðkoma að stæði fyrir hreyfihamlaða lá yfir lóð í eigu



kæranda. Í niðurstöðu nefndarinnar kom fram að skipulag lands innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 123/2010. Sveitarstjórnir bera ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. laganna og er skv. 43. gr. heimilt að breyta deiliskipulagi. Sveitarstjórn hefur mat um það hvernig deiliskipulagi eða breytingu á því skuli háttað svo fremi það mat byggi á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum. Efnis- og skipulagsrök hefðu legið að baki hinni kæru ákvörðun, þ.e. að tryggja aðgengi hreyfihamlaðra að aðalinngöngum Naustabryggju 33. Benti svo nefndin á að deiliskipulag gæti ekki haft áhrif á bein eða óbein eignarréttindi en væri sýnt fram á að gildistaka skipulagsáætlana hafi haft í för með sér fjártjón gæti sá sem teldi sig hafa orðið fyrir því átt rétt á bótum, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Úr slíkum ágreiningi yrði hins vegar ekki leyst fyrir úrskurðarnefndinni.

Ekki er heldur fallist á að ónákvæmni í umsögn skipulagsfulltrúa varðandi veg þann er liggur að landi mörkum Presthúsa og Brautaholts skipti neinu máli varðandi aðkomuna að Presthúsum, sbr. kafla 4.3 í kæru. Um er að ræða sama veginn í gegnum Brautarholtslandið sem kvíslast svo í átt að landi Nesvíkur. Ekki er heldur fallist á að deiliskipulagið feli í sér ólögmæta skerðingu á stjórnarskráðum eignarréttindum kæranda, enda hefur kærandi ekki sýnt fram á að svo sé. Aðkoma að jörðinni er nauðsynleg til að ná fram lögmætum skipulagsmarkmiðum og á valdi Reykjavíkurborgar að ákveða hvernig henni er háttað, e.a. með eignarnámi fari svo að í ljós komi að umferðarréttur verði ekki talinn til staða.

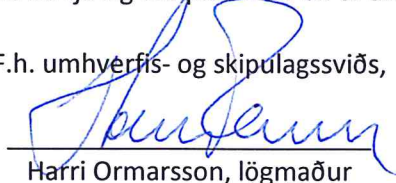
Þau mistök áttu sér stað við birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda að í texta með auglýsingunni var vísað til upphaflegrar samþykktar tillögu að deiliskipulagi Presthúsa, sem gerði ráð fyrir mun meiri uppbyggingu. Þetta getur að mati Reykjavíkurborgar þó ekki haft áhrif á gildi deiliskipulagsins, enda er um lítilsháttar annmarka að ræða og leikur enginn vafi á því að það er það hinn áritaði deiliskipulagsuppráttur dags. 20. júní 2023 sem gildir.

Niðurstaða:

Í ljósi framangreinds hefur ekkert komið fram sem getur valdið ógildingu framangreinds deiliskipulags fyrir jörðina Presthús, Kjalarnesi og ítrekar Reykjavíkurborg þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda í málinu.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að borgaryfirvöldum verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,



Harri Ormarsson, lögmaður



Tilkynning um Úrskurður 92/2023.

Búið til	12.12.2023 15:31:52
Höfundur	[REDACTED]
Sent	12.12.2023 15:31:52
Tilheyrir	SN210265 - Kjalarnes, Prestshús - nýtt deiliskipulag

Efni

Tilkynning um Úrskurður 92/2023.

Upplýsingar

Vinnsla

Sent	12.12.2023 15:31:52	Staða	Tilkynning
Eigandi	[REDACTED]	Tímamörk	
Málalykill	09.04.00 Skipulagsmál – almennt efni		
Lykilorð			

Þátttakendur

Frá	[REDACTED]
Til	[REDACTED]

Innihald

Úrskurður 92/2023.

[Click here to open record](#)



Árið 2023, þriðjudaginn 12. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 92/2023, kæra á ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 um að samþykkja deiliskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 31. júlí 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi jarðarinnar Brautarholts 1, Kjalarnesi, þá ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 að samþykkja deiliskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi. Er þess aðallega krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og til vara að sá hluti deiliskipulagsins sem heimili veg að Presthúsum í landi Brautarholts 1 verði felldur úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 8. ágúst 2023.

Málavextir: Á fundi skipulags- og samgönguráðs 28. apríl 2021 og borgarráðs 18. maí s.á. var lögð fram skipulagslýsing fyrir deiliskipulag Presthúsa á Kjalarnesi. Samkvæmt lýsingunni var áformað að byggja þar íbúðarhús ásamt gestahúsum og vinnustofu/fjölnota sal. Lýsingin var samþykkt til kynningar og umsagnar með vísan til 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Skipulags- og samgönguráð samþykkti á fundi sínum 27. apríl 2022 að auglýsa tillögu að deiliskipulagi fyrir Presthús og staðfesti borgarráð ákvörðunina á fundi sínum 5. maí s.á. Tillagan var auglýst frá 6. júlí 2022 til 17. ágúst s.á. Athugasemdir bárust á kynningartíma hennar, þar á meðal frá kæranda en hann mótmælti því að aðkoma að Presthúsum yrði um Brautarholt 1. Umhverfis- og skipulagsráð tók tillöguna fyrir að nýju á fundi sínum 16. nóvember s.á. ásamt umsögnum við athugasemdir. Var tillagan samþykkt og vísað til borgarráðs. Borgarráð samþykkti tillöguna á fundi 24. s.m. og var málinu vísað til endanlegrar afgreiðslu borgarstjórnar sem staðfesti niðurstöðu borgarráðs á fundi sínum 6. desember 2022.

Hin samþykta tillaga var send Skipulagsstofnun til yfirferðar og með bréfi, dags. 10. febrúar 2023, gerði stofnunin þónokkrar athugasemdir við hana. Var m.a. bent á að merkja þyrfti inn á skipulagsuppdráttinn kvöð um aðkomu að svæðinu í gegnum aðliggjandi jörð, Brautarholt 1. Í svörum borgarinnar til stofnunarinnar, dags. 21. júní s.á., var bent á að ekki væri unnt að merkja inn á uppdráttinn kvöð um aðkomu þar sem jörðin Brautarholt 1 væri ekki innan deiliskipulags-svæðisins. Hins vegar lægi fyrir þinglýst skjal, dags. 1. júlí 1967, þar sem samþykkt hefði verið að fela oddvita að koma umræddum vegi í tölu sýsluvega. Enn fremur lægi fyrir yfirlýsing, dags. 29. mars 2023, um afnot Presthúsa af veginum. Þá kom fram að fallið hefði verið frá áformum um uppbyggingu á þjónustu og atvinnu á svæðinu og að markmið deiliskipulags-tillögunnar hefðu tekið töluverðum breytingum frá auglýsingu hennar sumarið 2022. Með bréfi, dags. 6. júlí s.á., tilkynnti stofnunin að hún gerði ekki athugasemdir við að birt yrði

auglýsing um samþykkt deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda enda yrði í kjölfar gildistöku þess tryggð aðkoma að Presthúsum um land Brautarholts 1 með samkomulagi við landeiganda.

Með tölvupósti 13. júlí s.á. upplýsti Reykjavíkurborg kæranda um að borgin teldi að jörðin Presthús hefði umferðarrétt um jörð hans Brautarholt 1 og að deiliskipulag fyrir Presthús yrði birt í B-deild Stjórnartíðinda innan skamms. Deiliskipulagið tók gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 17. s.m.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að hið kærða deiliskipulag geri ráð fyrir að aðkoma að Presthúsum fari um einkaveg hans í landi Brautarholts 1. Í auglýsingu deiliskipulagsins segi að staðsettur verði aðkomuvegur og settir skilmálar fyrir uppbyggingu innan fyrirhugaðs svæðis í samræmi við lög og reglur þar að lútandi. Ljóst sé að aðkomuvegurinn sé ekki fyrirhugaður innan „fyrirhugaðs svæðis“ sem sé undir í deiliskipulaginu heldur sé samkvæmt deiliskipulags-skilmálum reiknað með að hann verði á öðru skipulagssvæði, þ.e. á jörðinni Brautarholti 1. Verið sé að gera tilraun til að teygja sig inn á annað skipulagssvæði en sé undir í viðkomandi deiliskipulagsvinnu og kvaðabinda það með ólögætum hætti.

Gert sé ráð fyrir því að aðkoma að landinu verði um aðkomuveg að golfvelli sem sé í einkaeigu kæranda og inni á eignarlandi hans. Slíkt sé óheimilt nema með samþykki kæranda, en það liggja ekki fyrir. Í greinargerð deiliskipulagsins komi fram að samkvæmt aðalskipulagi liggja stofnstígur með ströndinni og verði hann gerður aðgengilegur allri umferð hjólandi og gangandi fólks. Þarna sé verið að vísa í hinn eiginlega veg að jörðinni Presthúsum eins hann hafi alla tíð verið skilgreindur. Þennan veg megi sjá á herforingjaráðskorti frá 1909 en núverandi vegur að golfvellingnum sé ekki á kortinu. Jörðin Presthús hafi verið seld úr landi Brautarholts árið 1930 og þá hafi verið gert ráð fyrir því að aðkoman væri meðfram ströndinni. Jörðin Presthús hafi farið í eyði árið 1960 og því hafi ekki verið umferð um svæðið frá þeim tíma. Landaskipta-samþykktir fyrir jörðina Nesvík frá árinu 1967, sem heimili eigendum Nesvíkur umferð í gegnum land Brautarholts, séu Presthúsum með öllu óviðkomandi.

Með deiliskipulaginu sé Reykjavíkurborg að freista þess að ganga inn á einkaeignir kæranda til að spara borginni og eiganda Presthúss kostnað sem fylgi því að koma strandveginum í nothæfara ástand. Deiliskipulagið brjóti gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda eðlilegast að umferð að Presthúsum fari sína upprunalegu leið meðfram strandlengjunni. Deiliskipuleggjendur geti hæglega náð markmiði sínu með vægara móti með því að beina umferðinni um þann veg. Ráða megi af samningnum um sölu Presthúss frá Brautarholti frá árinu 1930 að aldrei hafi verið gert ráð fyrir að umferð til Presthúss færi um Brautarholt.

Í bréfi skipulagsfulltrúa, dags. 21. júní 2023, sé misskilningur um hvaða veg sé að ræða. Þar sé átt við veginn sem liggja að landi Nesvíkur sem sé allt önnur jörð og sérstaklega tekið fram að umferð um hann verði heimil Orlofsdvöl hf. sem hafi átt jörðina Nesvík á sínum tíma. Kærandi hafi margoft ítrekað að sveitarfélagið hafi aldrei komið að hinum umþrætta vegi sem nú standi til að kvaðabinda. Vegurinn hafi aldrei verið skráður í sýsluvegatölu enda telji kærandi ósannað að sveitarstjórnin hafi nokkurn tímann lagt fé til vegarins, jafnvel þótt það kunni að hafa verið heimilað á fundi sveitarstjórnar árið 1967. Brautarholtsjörðin hafi alfarið kostað veginn. Engum kvöðum hafi verið þinglýst á jörðina Brautarholt 1 um umferðarrétt Presthúss og það sé ekki Reykjavíkurborgar eða Skipulagsstofnunar að skera úr um það hvort umferðarréttur sé fyrir hendi. Það sé hlutverk dómstóla að skera úr um það ef eigandi Presthúss telji sig geta byggt á einhverju öðru en þinglýstum heimildum.

Varðandi yfirlýsingu um afnot Presthúsa af veginum þá hljóti viðkomandi að misminna því að árið 1948 hafi enginn vegur verið þar sem hinn umþrætti golfvallarvegur kæranda sé í dag og hann hafi ekki komið fyrir en árið 1967 þegar Nesvík hafi verið seld úr Brautarholti. Því hafi varla verið keyrt um veg sem ekki hafi verið til á þeim tíma.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Vísað er til þess að deiliskipulagið sé í samræmi við aðal-skipulag Reykjavíkur en jörðin Presthús sé á skilgreindu landbúnaðarsvæði þar sem heimilt sé að byggja stök íbúðarhús og mannvirki án tengsla við landbúnaðarstarfsemi. Hin auglýsta tillaga hafi gert ráð fyrir uppbyggingu Presthúsa til fastrar búsetu, samhliða því að byggja upp dvalar- og vinnuástöðu fyrir listafólk og áhugafólk um listir og náttúru. Byggð yrðu innan jarðarinnar íbúðarhús, vinnustofur og gestahús ásamt fjölnota sal. Staðsettur yrði aðkomuvegur, gönguleiðir, byggingarreitur og settir skilmálar fyrir uppbyggingu innan fyrirhugaðs svæðis. Eftir auglýsingu hafi verið dregið úr umfangi uppbyggingaráforma og nú sé einungis gert ráð fyrir þremur byggingarreitum fyrir íbúðarhús/bílskúr og skemmu allt að 900 m² auk 50 m² skemmu og bátaskýli.

Hið kærða deiliskipulag hafi verið auglýst til kynningar í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og hafi kærandi átt þess kost að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna þess sem og hann hafi gert. Samþykkt tillaga ásamt samantekt um málsmeðferð, athugasemdir og svör við þeim hafi verið send Skipulagsstofnun til lögboðinnar afgreiðslu í samræmi við 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Deiliskipulagið hafi tekið gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 17. júlí 2023. Hafi formleg málsmeðferð deiliskipulagsins verið í samræmi við lög.

Ágreiningur aðila um umferðarrétt sé einkaréttarlegs eðlis og verði ekki til lykta leiddur fyrir úrskurðarnefndinni. Ljóst sé af framkomnum gögnum að umferðarréttur hafi verið og sé til staðar um land Brautarholts 1 að Presthúsum. Verði heldur ekki séð að kærandi verði fyrir auknu ónáði eða tjóni vegna umferðar um veginn umfram þá sem nú sé og hafi verið. Vegurinn meðfram ströndinni sé ekki nothæfur aðkomuvegur fyrir Presthús meðal annars vegna þess að Presthús hafi ekki aðkomurétt um jarðirnar Bakkakot og eftir atvikum Hóla auk þess sem slíkt myndi þýða mikið rask á svæðinu.

Þau mistök hafi átt sér stað við birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda að í texta með auglýsingunni hafi verið vísað til upphaflegrar samþykkrar tillögu að deiliskipulagi Presthúsa sem hafi gert ráð fyrir mun meiri uppbyggingu. Þetta geti að mati Reykjavíkurborgar ekki haft áhrif á gildi deiliskipulagsins, enda sé um lítilsháttar annmarka að ræða og enginn vafi leiki á því að það sé hinn áritaði deiliskipulagsuppdráttur, dags. 20. júní 2023, sem gildi. Ekkert hafi komið fram sem geti valdið ógildingu deiliskipulagsins og hafna beri kröfum kæranda í málinu.

Málsrök eiganda Presthúsa: Mótmælt er sjónarmiðum kæranda um að aðkoma að Presthúsum eigi að vera um veg meðfram ströndinni í gegnum land Bakkakots. Sveitarfélaginu hafi verið fullkomlega heimilt að mæla fyrir um að aðkoma ökutækja að landi Presthúsa verði um veg í landi Brautarholts 1 sem liggja að golfvöllinum og Nesvík. Kærandi hafi ekki fært fram haldbær rök eða gögn til stuðnings þeirri staðhæfingu sinni að aðkomuvegur að Presthúsum hafi ávallt verið meðfram ströndinni. Það rétta sé að eigendur Presthúsa hafi átt umferðarrétt um jörðina Brautarholt 1 allt frá því að jörðin Presthús hafi verið seld út úr Brautarholti 1 með afsali árið 1939. Í afsalinu hafi ekki verið mælt fyrir um veg eða aðkomu að landi Presthúsa. Þegar hluti af landi sé seldur verði hins vegar að ganga út frá því að aðkoma að hinu selda landi fylgi, sé ekki annað tekið fram. Hafi sú aðkoma orðið að vera um land Brautarholts 1, enda hafi eigandi Brautarholts 1 ekki haft heimild til að ráðstafa réttindum í landi Hóla og Bakkakots til

eiganda Presthúsa með því að heimila umferð um þær fasteignir að landi Presthúsa, þ.e. meðfram ströndinni. Ekkert liggi fyrir um að árið 1939 hafi verið til staðar formlegur vegur að Presthúsum um land Bakkakots, eða annarra jarða sem eigendur þeirra hafi sætt sig við, eða að eigendur Brautarholts 1 hafi haft heimildir til að mæla fyrir um aðkomu um land annarra en þeirra sjálfra við söluna á landi Presthúsa. Ekki verði heldur séð að eigandi Presthúsa hafi samþykkt einhverja skilgreinda aðkomu að landi sínu um land annarra jarða en Brautarholts 1.

Jörðin Nesvík hafi verið stofnuð út úr Brautarholti árið 1967 og hafi landskiptin verið samþykkt á fundi sveitarstjórnar Kjalarneshrepps 23. júní 1967. Þar hafi einnig verið samþykkt að umferð um aðkomuveg þann er liggi á mörkum Presthúsa og Brautarholts 1, sem um sé deilt, yrði heimil Orlofsdöl hf., þáverandi eiganda Nesvíkur, auk þess sem samþykkt hafi verið að fela oddvita að koma veginum í sýsluvegatölu. Hafi þáverandi eigendur Brautarholts ekki gert athugasemdir við þetta. Á fundi sveitarstjórnar 16. ágúst s.á. hafi verið bókað að samþykkt væri að greiða eigendum Brautarholts kr. 30.000 vegna landsréttinda fyrir vegagerð að Presthúsum sbr. fundagerð. Sveitarfélagið hafi því greitt sérstaklega fyrir land og fyrir vegagerð að Presthúsum og hafi það verið samþykkt af hálfu þáverandi eigenda Brautarholts 1. Bendi það skýrt til þess að vegurinn hafi á þeim tíma verið orðinn að sýsluvegi. Af þessu sé ljóst að umræddur vegur hafi jafnt átt að þjóna umferð að Presthúsum og að Nesvík. Formleg aðkoma að landi Presthúsa og Nesvíkur hafi því að minnsta kosti frá árinu 1967 verið eftir umræddum vegi og í tilviki Presthúsa hafi aðkoman væntanlega verið um þennan veg allt frá því að jörðin var seld úr landi Brautarholts árið 1939. Samkvæmt framangreindu hafi þáverandi eigendur Brautarholts 1 heimilað þessa aðkomu. Kærandi hafi eignast jörðina Brautarholt 1 árið 2004 og þá hafi umferðarréttur eigenda Presthúsa um veginn þegar verið fyrir hendi.

Yfirlýsing frá 29. mars 2023 staðfesti umræddan umferðarrétt eigenda Presthúsa í landi Brautarholts 1. Viðkomandi hafi verið einn af eigendum sumarbústaðalóðarinnar að Presthúsum, L125860, sem Unnarstígur ehf. hafi keypt í júní 2022. Í yfirlýsingunni komi fram að til þess að komast að sumarbústaðnum hafi verið „farið frá hringveginum, ekið svonefndan Brautarholtsveg og síðan eftir vegi sem liggur um land Brautarholts og þaðan var farið inn á land Presthúsa og ekið þar eftir slóða að sumarbústaðnum“. Kærandi hafi mótmælt þessari yfirlýsingu þar sem árið 1948 hafi ekki verið neinn vegur þar sem umræddur golfvallarvegur sé í dag. Sá vegur hafi ekki komið fyrir en árið 1967 þegar Nesvík hafi verið seld út úr Brautarholti. Þetta verði að teljast fyrirsláttur. Umferðarréttur um jörð Brautarholts 1 geti vel hafa verið fyrir hendi þótt vegurinn til Nesvíkur hafi ef til vill ekki verið byggður upp fyrir en árið 1967. Þessu til viðbótar komi hefðarsjónarmið, en aðkoma að Presthúsum hafi verið um veg í landi Brautarholts allt frá árinu 1948 og því ljóst að fullur hefðartími sé löngu liðinni samkvæmt 7. gr. hefðarlaga nr. 46/1905. Sé ekki fallist á að eigendur Presthúsa hafi fengið umferðarrétt frá eigendum Brautarholts við söluna árið 1939 hafi þeir því í öllu falli öðlast umferðarrétt um land Brautarholts 1 fyrir hefð.

Reykjavíkurborg sé heimilt að mæla fyrir um það í deiliskipulagi fyrir jörðina Presthús að aðkoma að jörðinni sé um umræddan veg. Með deiliskipulaginu sé ekki verið að stofna til umferðarréttar til handa eiganda Presthúsa, enda hafi réttur Presthúsa til umferðar um veginn verið fyrir hendi í marga áratugi. Þar sem þáverandi eigendur Brautarholts 1 hafi samþykkt að aðkoma að Presthúsum væri um þennan veg þurfi ekki samþykki kæranda þar að lútandi.

Deiliskipulag fyrir Presthús sé að þessu leyti í samræmi við deiliskipulag fyrir Nesvík sem hafi verið samþykkt 9. apríl 2021 og tekið gildi við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda 26. apríl 2021, þar sem mælt sé fyrir um aðkomu að svæðinu um umræddan veg í gegnum Brautarholt sem sé sýndur á skipulagsupprætti. Þessi vegur sé jafnframt sýndur á deiliskipulagsupprætti fyrir

golfvöll í landi Brautarholts 1 sem samþykktur hafi verið 1. september 2011. Ekki verði annað ráðið en að vegurinn sé opin öllum þeim sem um hann þurfi að fara.

Skipulagsstofnun hafi ekki gert athugasemdir við umrætt deiliskipulag í bréfi stofnunarinnar, dags. 6. júlí 2023, eftir þær breytingar sem sveitarfélagið hafi get í samræmi við fyrri ábendingar. Fyrirvari í lok bréfsins, um að tryggja ætti aðkomu að Presthúsum í gegnum land Brautarholts 1 með samkomulagi við hlutaðeigandi landeiganda, sé óljós en hann verði í öllu falli ekki túlkaður á þann veg að kærandi geti synjað um samþykki og þar með valdið ógildingu deiliskipulagsins. Fyrirvarinn breyti því ekki að Skipulagsstofnun hafi samþykkt auglýsingu skipulagsins, enda hafi það ekki verið haldið neinum formgöllum sem hafi getað staðið samþykkt þess í vegi. Fyrirvarinn geti því ekki haft áhrif á gildi deiliskipulagsins. Þá hafi það ekki áhrif á gildi þess þótt umræddur aðkomuvegur um Brautarholt 1 sé ekki merktur inn á skipulagsuppráttinn enda sé jörðin Brautarholt ekki inni á upprættinum.

Sú staðhæfing kæranda að eiginlegur aðkomuvegur að Presthúsum sé meðfram sjávarströndinni sé ekki á rökum reist. Þvert á móti sé vegurinn meðfram ströndinni ekki tæk aðkomuleið að Presthúsum og hafi aðkoma ökutækja aldrei verið um þann veg. Hugsanlegt sé að vegurinn meðfram ströndinni í gegnum land Hóla og Bakkakots hafi verið notaður sem aðkoma fótgangandi og eftir atvikum hesta að Presthúsum árið 1909 þegar herforingjaráðskortið hafi verið gert. Hins vegar sé ljóst að þessi vegur hafi verið óakfær í mjög langan tíma og verði að telja ólíklegt að hann hafi nokkurn tímann verið ætlaður ökutækjum. Vegurinn í gegnum Brautarholt 1 hafi augljóslega ekki verið merktur inn á herforingjaráðskortið frá 1909 þar sem Presthús og Nesvík hafi ekki verið skipt út úr landi Brautarholts árið 1909. Merking strandvegarins inn á kortið frá 1909 geti því ekki verið til marks um að aðkoma að Presthúsum hafi alltaf verið um þann veg, hvað þá aðkoma ökutækja.

Ef aðkoma að Presthúsum ætti að vera meðfram sjávarströndinni þyrfti að byggja upp nýjan veg og yrði sá vegur að fara í gegnum land Bakkakots og Hóla, en fyrir því þyrfti samþykki eigenda jarðanna. Engar heimildir liggi fyrir um að eigendur Hóla og/eða Bakkakots hafi samþykkt að aðkoma að Presthúsum væri um veg í gegnum land þeirra. Þá myndi það auka á allt rask á náttúru og landi ef það ætti að búa til nýjan veg meðfram ströndinni. Um sé að ræða fallett náttúrusvæði og myndi tilkoma nýs vegar fyrir umferð ökutækja óhjákvæmilega valda spjöllum á svæðinu. Í hinu kærða deiliskipulagi sé vísað til þess að í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015–2040 segi í kafla um markmið 4.1, að strandstígur meðfram sjónum sé hluti af vef útivistar- og verndarsvæða höfuðborgarsvæðisins og bjóði upp á einstaka útivistarmöguleika. Í deiliskipulaginu segi að svæðið sé lítt snortið náttúrusvæði. Ekki sé gert ráð fyrir því að svæðið við ströndina raskist umfram þær framkvæmdir sem áætlaðar séu, en aðkoma almennings verði tryggt með göngustígum með ströndinni.

Það samræmist betur sjónarmiðum um meðalhóf að aðkoma að Presthúsum verði um veginn að golfvellinum/Nesvík o.fl. enda hafi sá vegur verið sérstaklega byggður upp fyrir umferð ökutækja og sé nú þegar fyrir að fara umferð almennings um þann veg að golfvellinum. Verði það ekki talið íþyngjandi fyrir eigendur Brautarholts að þeir sem eigi leið að Presthúsum hafi einnig afnot af veginum og krefjist sú notkun ekki aukins viðhalds eða endurbóta á veginum. Þannig verði ekki talið að aðkoma að Presthúsum um veginn raski hagsmunum kæranda verulega. Í hinu kærða deiliskipulagi hafi upphaflega verið gert ráð fyrir fastri búsetu á svæðinu, samhliða dvalar- og vinnuaðstöðu. Með breytingu á deiliskipulagstillögunni hafi hins vegar verið felldar út allar áætlanir um uppbyggingu þjónustu og atvinnu á svæðinu og nú sé einungis gert ráð fyrir fastri búsetu. Megi gera ráð fyrir að umferð ökutækja að Presthúsum

verði í lágmarki og að eigandi Brautarholts 1 muni verða fyrir litlu ónæði vegna hennar umfram það sem verði þegar fyrir vegna umferðar ökutækja að golfvellingum, Nesvík o.fl.

Það sé innan skipulagsvalds sveitarfélagsins að ákveða að aðkoma að Presthúsum skuli vera um veg í landi Brautarholts 1 en ekki meðfram sjávarströndinni. Hvað sem því líði hvernig upphaflegri aðkomu að Presthúsum hafi verið háttað hafi sveitarfélagið vald til þess að ákveða í deiliskipulagi að aðkoma að Presthúsum skuli vera um aðkomuveg í landi Brautarholts 1. Sveitarfélagið hafi metið það svo að beinast lægi við að aðkoma að Presthúsum færi um þann veg, eins og verið hafi í gegnum tíðina, en ekki meðfram sjávarströndinni. Þá verði að hafa í huga að ágreiningur um eignarréttindi kæranda eigi ekki undir úrskurðarnefndina enda skeri hún ekki úr um eignarréttindi eða túlkun samninga. Slíkur ágreiningur heyri eftir atvikum undir dómstóla.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Bent er á að aukinni umferð um veginn muni fylgja ónæði og slit á veginum, meðal annars vegna þungaumferðar á framkvæmdatíma. Virðist Reykjavíkurborg gera ráð fyrir að geta hleypt nýjum aðilum inn á einkaveg kæranda og að hann eigi að greiða allt viðhald og endurnýjun vegarins. Einkennilegt sé að halda því fram að þar sem hinn eiginlegi vegur að Presthúsum sé ekki nothæfur lengur, þar sem honum hafi ekki verið haldið við, þá megi eigandi Presthúsa fara í gegnum land Brautarholts 1 þar sem eigandinn að jörðinni hefur byggt upp einkaveg á eigin kostað.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti deiliskipulags fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi. Er einkum deilt um það að gert sé ráð fyrir að aðkoma að Presthúsum verði um veg í landi Brautarholts 1, sem er í eigu kæranda.

Tillaga að umræddu deiliskipulagi var auglýst til kynningar í samræmi við reglur skipulagslaga nr. 123/2010 um almenna meðferð um auglýsingu og samþykkt deiliskipulags skv. 1. mgr. 41. gr. laganna. Eftir að deiliskipulagið hafði verið samþykkt í borgarstjórn 6. desember 2022 var það sent Skipulagsstofnun til yfirferðar í samræmi við 42. gr. skipulagslaga og gerði stofnunin þónokkrar athugasemdir við það. Í kjölfarið voru gerðar leiðréttingar í samræmi við ábendingar stofnunarinnar auk þess sem gerð var efnisbreyting sem fól í sér að verulega var dregið úr fyrirhugaðri uppbyggingu sem m.a. var kveðið á um í markmiðskafla hinnar samþykktu skipulagstillögu. Var deiliskipulag, merkt með breytingardagsetningu 20. júní 2023, send Skipulagsstofnun til yfirferðar að nýju og var auglýsing um gildistöku deiliskipulags fyrir Presthús birt í B-deild Stjórnartíðinda 17. júlí s.á.

Í auglýsingu um gildistöku deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda var vísað til samþykkrar tillögu borgarstjórnar frá 6. desember 2022 að deiliskipulagi Presthúsa auk þess sem vísað var til texta í greinargerð deiliskipulagsins eins og það var samþykkt í borgarstjórn áður en því var breytt. Efnisbreytingin sem gerð var á skipulaginu eftir samþykkt þess, sem dagsett er 20. júní 2023, hefur borgarráð eða borgarstjórn ekki tekið til umfjöllunar og samþykkt að nýju hinn breytta deiliskipulagsupprátt. Út frá réttaröryggissjónarmiðum er mikilvægt að stjórnvaldsfyrirmæli séu skýr og að birtingu þeirra sé þannig háttað að þeir sem eigi þess kost geti notið þeirra réttinda sem um er mælt. Ekki er hægt að fallast á það mat Reykjavíkurborgar að um lítilsháttar annmarka hafi verið að ræða og að augljóst sé að leiðréttur uppráttur, dags. 20. júní

2023, sé gildandi deiliskipulag Presthúsa. Verður að telja að gildandi deiliskipulag Presthúsa sé það skipulag sem vísað var til við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda og samþykkt á fundi borgarstjórnar 6. desember 2022. Þess ber þó að geta að aðkoma að Presthúsum sem um er deilt í máli þessu er sú sama í báðum útgáfum deiliskipulagsins.

Skipulag lands innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga og geta þær með því haft áhrif á og þróað byggð og umhverfi með bindandi hætti. Sveitarstjórnir annast og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags skv. 29. og 38. gr. sömu laga. Við beitingu þessara ákvæða ber að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Meðal þeirra markmiða er að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið. Við töku ákvarðana um skipulagsmál ber sveitarstjórn sem endranær að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnsluréttarins, m.a. hvað varðar rökstuðning ákvörðunar og lögmætisreglunni er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Kærandi ber því við að ákvörðun Reykjavíkurborgar um aðkomu að Presthúsum um einkaveg hans sé óheimil nema með samþykki kæranda. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga skal í skipulagsáætlunum m.a. taka afstöðu til samgangna í samræmi við markmið laganna. Þá er tekið fram í a-lið gr. 5.3.2.5. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 að við deiliskipulag svæða í þéttbýli og í dreifbýli skuli eftir atvikum gera grein fyrir því samgöngukerfi sem fyrir sé og fyrirhugað er samkvæmt aðalskipulagi. Þá skuli gera grein fyrir frekari stefnumörkun varðandi útfærslu gatnakerfis eftir því sem við eigi.

Að mati úrskurðarnefndarinnar verður að telja að tilgreining aðkomu að Presthúsum í hinu kærða deiliskipulagi hafi ekki falið annað og meira í sér en að framfylgt hafi verið framan- greindum ákvæðum skipulagslaga og reglugerðar um framsetningu deiliskipulags. Rétt er að benda á að skipulagslög gera ráð fyrir því að gildistaka skipulagsáætlana geti haft í för með sér röskun á einstökum fasteignaréttindum. Felur ákvörðun um deiliskipulag þó ekki í sér ráðstöfun á beinum eða óbeinum eignaréttindum, en standi slík réttindi í vegi fyrir framkvæmd skipulags getur komið til eignarnáms skv. 50. gr. skipulagslaga eða eftir atvikum til bótagreiðslna í samræmi við 51. gr. laganna. Slík álitafni heyra þó ekki undir úrskurðarnefndina heldur eftir atvikum undir dómstóla.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið var hið kærða deiliskipulag ekki haldið þeim form- eða efnisannmörkum að ógildingu varði og verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 6. desember 2022 um að samþykkja deiliskipulag fyrir jörðina Presthús á Kjalarnesi.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)