

Ámundi Ólafsson  
Smárahvammi 9  
220 Hafnarfirði

11. janúar 2006

FEL05100003

Hinn 11. janúar 2006 var kveðinn upp í félagsmálaráðuneytinu svohljóðandi:

#### **úrskurður:**

Með erindi, mótt. 3. október 2005, barst ráðuneytinu stjórnarsýslukæra Ámunda H. Ólafssonar á hendur Hafnarfjarðarkaupstað. Krefst kærandi þess að synjun Vatnsveitu Hafnarfjarðar um tengingu neysluvatns við sumarhús í Sléttuhlíð verði talin ólögmæt og brjóti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Með bréfi, dags. 13. október sl., óskaði ráðuneytið eftir umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar um málið. Umsögn barst með bréfi, dags. 1. nóvember sl., og var sent til kæranda til frekari umsagnar. Svar kæranda barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 7. nóvember sl., og var Hafnarfjarðarkaupstað sendar athugasemdir kæranda með bréfi, dags. 24. nóvember sl. Þann 9. desember sl. barst ráðuneytinu tölvupóstur með nánari skýringum frá Hafnarfjarðarkaupstað.

#### **Málavextir og málsástæður aðila**

Með bréfi, dags. 8. júlí 2005, var kæranda tilkynnt um synjun Vatnsveitu Hafnarfjarðar um tengingu neysluvatns í sumarhús barna kæranda í Sléttuhlíð. Í bréfinu kemur fram að ekki var unnt að verða við ósk kæranda um slíka tengingu neysluvatns að svo stöddu en kæranda bent á að deiliskipulagsvinna á sumarhúsahverfinu færi fram af hálfu umhverfis- og tæknisviðs Hafnarfjarðarkaupstaðar og að loknu lögboðnu skipulagsferli yrði ljóst hvaða lagnaleiðir kynnu að vera heimilaðar.

Kærandi bendir á að innan bæjarmarka Hafnarfjarðar sé sumarhúsabyggð í Sléttuhlíð og séu sumarhúsin skráð hjá Fasteignamati ríkisins. Greiði eigendur þessara sumarhúsa fasteignagjöld til Hafnarfjarðarkaupstaðar eftir sömu reglum og önnur hús í Hafnarfirði. Sumarhús þessi eru merkt samkvæmt bókstöfum og tölum og byrjar sú röðun á A-1 og endar á K-3. Samkvæmt kæranda hefur Vatnsveita Hafnarfjarðar nú þegar tengt frostfría vatnslögn í jörðu við sumarhús I-1, J-1 og í tvö sumarhús af þeim sem merkt eru K-1, K-2 og K-3. Önnur sumarhús hafa neysluvatnstengingu sem Vatnsveita Hafnarfjarðar lokar fyrir á veturna. Þann 10. júlí 2003 lagði kærandi, í umboði eigenda, inn beiðni um tengingu neysluvatnsheimæðar hjá Vatnsveitu Hafnarfjarðar vegna sumarhússins F-4 í Sléttuhlíð. Hafi þeirri beiðni ekki verið svarað og því hafi kærandi ítrekað fyrri ósk um tengingu neysluvatnsheimæðar með samhljóðandi beiðni þann 4. júlí sl. Í kjölfar ítrekunar sinnar barst kæranda synjun með bréfi, dags. 8. júlí sl., en að mati kæranda skorti rök fyrir þeirri synjun. Telur kærandi að synjun tengingar neysluvatnsheimæðar fyrir sumarhús F-4 í Sléttuhlíð feli í sér mismunun þar sem önnur sumarhús í nágrenni við sumarhús F-4 hafi þegar fengið tengingu neysluvatnsheimæðar.

Í bréfi Hafnarfjarðarkaupstaðar, dags. 1. nóvember sl., kemur fram að í kjölfar umsóknar kæranda um tengingu neysluvatnsheimæðar frá árinu 2003 hafi Vatnsveita Hafnarfjarðar sent skipulags- og byggingaráði Hafnarfjarðar erindi um neysluvatnstengingu í Sléttuhlíð. Hafi skipulags- og byggingaráð lagt til við bæjarráð, í umboði bæjastjórnar, að hafin yrði gerð deiliskipulags í Sléttuhlíð. Hafi skipulags- og byggingaráði einnig óskað eftir framkvæmdaleyfisumsóknum frá veitustofnunum en þá hefði þegar legið fyrir vilji Hitaveitu Suðurnesja til að hefja framkvæmdir við dreifikerfi rafmagns á svæðinu. Hafi umsókn kæranda, dags. 4. júlí sl., verið synjað með bréfi, dags. 8. júlí sl., þar sem kæranda var tjáð að deiliskipulagsvinna í sumarhúsahverfinu í heild færi þá fram af hálfu umhverfis- og tæknisviðs Hafnarfjarðar. Er því mótmælt af hálfu kærða að jafnræðisregla hafi verið brotin á kæranda í máli þessu. Þau þrjú sumarhús sem þegar hafa fengið neysluvatnstengingu í Sléttuhlíð fengu þá tengingu samþykkt haustið 2002, þ.e. áður en kærandi sótti um álíka tengingu og ákvörðun var tekin um það af skipulagsyfirvöldum að hafin yrði gerð deiliskipulags í Sléttuhlíð sem lögskýlt er að gera. Brýnt þótti að hefja vinnu við skipulagsáætlun þar sem í ljós hafi komið almennur áhugi sumarhúsaeigenda á því að fá neysluvatnstengingu í sumarhús sín.

Með bréfi, dags. 7. nóvember sl., bendir kærandi á að samkvæmt fundargerð skipulags- og byggingaráðs Hafnarfjarðar þann 11. júlí 2003 hafi einungis verið samþykkt að hefja gerð deiliskipulags í Sléttuhlíð en hvergi komi fram höfnun framkvæmda vegna undirbúnings væntanlegs deiliskipulags. Að mati kæranda hefði slíkt bann á framkvæmdum talist lögmætt ef enginn eigandi innan væntanlegs skipulags hefði fengið tengingu. Ítrekar kærandi að brotið hafi verið gegn jafnræði sumarhúsaeigenda í Sléttuhlíð með því að veita fimm sumarhúsum, I-1, J-1, K-1, K-2 og K-3, varanlega neysluvatnstengingu. Máli sínu til stuðnings vísar kærandi til samnings Hitaveitu Hafnarfjarðar vegna sumarhússins J-1, sem nefnist Skuld. Umræddur samningur hafi verið gerður þann 10. júlí 2003, sama dag og kærandi sótti um neysluvatnstengingu fyrir sumarhúsið F-4 í Sléttuhlíð. Hins vegar hafi beiðni um neysluvatnstengingu verið samþykkt fyrir sumarhúsið J-1 og ekki vísað til umsagnar skipulags- og byggingaráðs Hafnarfjarðar. Að lokum ítrekar kærandi beiðni sína um vatnstengingu í sumarhúsið F-4.

Í svari Hafnarfjarðarkaupstaðar þann 9. desember sl. kemur fram að aðeins sé búið að tengja neysluvatnstengingu í þrjú sumarhús í Sléttuhlíð, þ.e. húsin I-1, K-1 og K-2. Gert hafi verið ráð fyrir tengingu í sumarhúsið J-1 en eigandi þess hætti við þær framkvæmdir. Varðandi samning vegna sumarhússins J-1 er bent á að dagsetning sú sem kærandi vísar til sé röng þar sem stofndagur umrædds samnings sé 14. apríl 2003 en ekki 10. júlí 2003. Einnig kemur fram í athugasemdum Hafnarfjarðarkaupstaðar að skipulag vegna Sléttuhlíðar hafi verið til umfjöllunar á fundi skipulags- og byggingaráðs Hafnarfjarðar þann 29. nóvember 2005 þar sem kynntir hafi verið ýmsir kostir um skipulag Sléttuhlíðar en ekki hafi verið tekið endanleg ákvörðun. Stefnt sé að því að halda kynningarfund hið fyrsta um tillögur þær sem lágu fyrir.

### **Niðurstaða**

Samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, skal ráðuneytið úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Í þessu ákvæði felst heimild

fyrir ráðuneytið til að staðfesta eða ógilda stjórnarsýsluákvæðanir sveitarfélaga sem undir það eru bornar. Skilyrði þess að ákvörðun verði ógilt er að á henni séu verulegir formgallar.

Í máli þessu er deilt um hvort kærði hafi brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, með því að synja kæranda um varanlega neysluvatnstengingu við sumarhúsið F-4 í Sléttuhlíð. Óumdeilt er í málinu að a.m.k. þrjú sumarhús, I-1, K-1 og K-2, fengu varanlega tengingu neysluvatns áður en kæranda var synjað um slíkt hið sama.

Um vatnsveitur sveitarfélaga gilda lög nr. 32/2004 og með 1. mgr. 1. gr. er lögð skylda á sveitarfélög að starfrækja vatnsveitu til að uppfylla vatnspörf almennings. Jafnframt er sveitarfélögum heimilt að starfrækja samsvarandi vatnsveitu í dreifbýli. Samkvæmt 13. mgr. 2. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, sbr. grein 1.3 skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, telst þéttbýli vera þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð á milli húsa fari að jafnaði ekki yfir 200 metra.

Í máli þessu hefur komið fram að synjun Vatnsveitu Hafnarfjarðar um að tengja varanlega neysluvatnslögn við sumarhúsið F-4 byggðist á þeim rökum að deiliskipulagsvinna á sumarhúsahverfinu í heild hafi ekki verið hafin þegar kærandi lagði inn beiðni um neysluvatnstengingu. Hefur þeirri vinnu enn ekki verið lokið. Um skipulag í sveitarfélögum gilda skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, og skv. 1. gr. laganna er markmið þeirra að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Einnig segir í 1. gr. laganna að með skipulagsáætlun sé verið að tryggja að í meðferð skipulags- og byggingarmála verði réttur einstaklinga og lögaðila ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga er landið allt skipulagsskylt og ná ákvæði laganna um deiliskipulag jafnt til byggðar í þéttbýli og dreifbýli. Í 2. mgr. 9. gr. laganna segir að með skipulagsáætlun skuli vera mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar og kveður 16. gr. laganna á um skyldu sveitarfélaga til að gera aðalskipulag. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar ber að setja fram í aðalskipulagi stefnu sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustustarfsemi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst tólf ára tímabili. Á grundvelli aðalskipulags ber sveitarstjórn að setja fram deiliskipulag um einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sbr. 23. gr. laganna. Hlutverk deiliskipulags er að útfæra nánar stefnu og ákvæði aðalskipulags, til dæmis með því að ná fram stefnu aðalskipulags í samgöngum og veitukerfum, þar með talið vatnsveitu.

Gögn málsins bera með sér að auknar kröfur sumarhúsaeygenda sem og ósk Hitaveitu Suðurnesja um framkvæmdaleyfi á umræddu svæði hafi kallað eftir því að sett yrði fram af hálfu kærða skipulagsáætlun sem meðal annars næði yfir sumarhúsaland í Sléttuhlíð. Synjun um varanlega neysluvatnstengingu við sumarhúsið F-4 í Sléttuhlíð hafi því eingöngu verið bundin við að ekki yrði afgreidd með samþykki eða synjun beiðni um slíka neysluvatnstengingu þar til skipulagsáætlun um umrætt svæði yrði afgreidd með formlegum hætti í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.

Kærandi heldur því fram að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, þar sem einungis eigendum þriggja sumarhúsa hafi veitt varanleg neysluvatnstenging. Því hefur ekki verið mótmælt af hálfu kærða að umræddum þremur sumarhúsum hafi verið veitt

varanleg neysluvatnstenging en að eiganda sumarhússins F-4 hafi verið synjað um slíka tengingu. Við mat á því hvort sú synjun feli í sér brot á jafnrétti þegnanna til ákveðinnar þjónustu ber að hafa í huga ástæðu umræddrar synjunar. Ljóst er að með aukinni þörf fyrir þjónustu við sumarhúsa eigendur í Sléttuhlíð hafi hagsmunir sveitarfélagsins og þegna þess kallað eftir að varanlegu skipulagi á umræddu svæði. Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, kveða á um skyldu sveitarstjórna til að annast gerð deiliskipulags og er slík skipulagsgerð á ábyrgð sveitarstjórnar.

Sú skylda að annast gerð deiliskipulags er því lögbundin samkvæmt framangreindum lögum. Ljóst er að ríkir hagsmunir sveitarfélags og þegna þess felast í að þjónustustarfsemi sem veitt er af sveitarfélagi sé skipulögð með framtíðarbyggð í huga. Verður því að álykta svo að synjun á varanlegri neysluvatnstengingu á meðan ekki liggi fyrir staðfest deiliskipulag viðkomandi svæðis teljist ekki fela í sér ákvörðun sem byggð er á ómálefnalegum grundvelli. Þar sem einungis hefur af hálfu kæranda verið lagður fram samningur vegna sumarhússins J-1, en stofndagur samningsins var 14. apríl 2003, verður að telja að synjun á beiðni kæranda um varanlega tengingu neysluvatns við sumarhúsið F-4, dags. 10. júlí 2003, feli ekki í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Hins vegar kemur fram í synjun Vatnsveitu Hafnarfjarðar þann 8. júlí sl. að kæranda er heimilt að loknu lögbundnu ferli deiliskipulags umrædds svæðis að óska að nýju eftir því að sumarhúsið F-4 verði veitt varanleg neysluvatnstenging enda liggi þá ljóst fyrir hvaða lagnaleiðir verða heimilaðar.

Kærandi hefur vakið athygli á því að honum var aldrei send formleg tilkynning um að upphafleg beiðni hans um varanlega neysluvatnstengingu hefði verið synjað. Þurfti kærandi sjálfur að grennslast fyrir um afdrif beiðni sinnar með ítrekunarbeiðni. Samkvæmt gögnum málsins liggur fyrir að fyrri beiðni kæranda var dagsett þann 10. júlí 2003 en synjun barst ekki kæranda fyrr en með bréfi dagsettu 8. júlí sl. í kjölfar seinni beiðnar sinnar. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Sá dráttur á formlegri synjun, sem gögn málsins bera með sér, verður að teljast verulegur og ámælisverður af hálfu kærða og fer hann í bága við 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Ráðuneytið gerir því alvarlegar athugasemdir við þau vinnubrögð kærða. Telur ráðuneytið að þessi annmarki á málsmeðferð valdi hins vegar ekki ógildingu ákvörðunar um synjun varanlegrar neysluvatnstengingar við sumarhúsið F-4 í Sléttuhlíð.

## ÚRSKURÐARORÐ

Ákvörðun Hafnarfjarðarkaupstaðar um synjun á varanlegri neysluvatnstengingu við sumarhúsið F-4 í Sléttuhlíð er gild.

Fyrir hönd ráðherra  
Guðjón Bragason (sign.)  
Lárus M. K. Ólafsson (sign.)