



Skóla- og frístundasvið
Helgi Grímsson, sviðsstjóri
Borgartúni 12-14
105 REYKJAVÍK

Beiðni um álit í tengslum við ráðgerðar breytingar á skólahaldi í norðanveðrum Grafarvogi

Með bréfi, dags. 29. október 2019, óskaði sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs eftir álit borgarlögmanns á því hvort gera þurfi breytingar á deiliskipulagi í tengslum við ráðgerða aflagningu starfsstöðvarinnar í Korpu, ekki síst með tilliti til framlagðrar bókunar skóla- og frístundaráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokksins um að með ákvörðuninni væri verið að brjóta á íbúum þannig að Reykjavíkurborg gæti hugsanlega skapað sér skaðabótaskyldu gagnvart íbúum í hverfinu.

I.

Skipulagsáætlanir um svæðið

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er landnotkun svæðisins sem um ræðir skilgreind sem samfélagsþjónusta. Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er landnotkunarflokkurinn samfélagsþjónusta skilgreindur með eftirfarandi hætti:

„Svæði fyrir stofnanir og fyrirtæki sem óháð eignaraðild veita almenna þjónustu við samfélagið, svo sem menntastofnanir, heilbrigðisstofnanir, menningarstofnanir, félagslegar stofnanir, trúarstofnanir og aðrar þjónustustofnanir ríkis, sveitarfélaga eða annarra aðila.“

Um þá landnotkun segir enn fremur í greinargerð aðalskipulagsins eftirfarandi:

„Á þéttbýlisuppdrætti og landnotkunarkortum fyrir einstaka borgarhluta er gerð grein fyrir svæðum fyrir helstu stofnanir sem þjóna viðkomandi skólahverfi, borgarhluta eða stærra svæði, s.s. grunnskólar, framhaldsskólar, trúarstofnanir og heilbrigðisstofnanir.“

Í aðalskipulaginu kemur fram, á teikningu á bls. 295, að á þessu svæði sé grunnskóli. Í deiliskipulagi svæðisins, frá árinu 1996, er gert ráð fyrir tveggja hæða skólabyggingu á lóðinni ásamt að minnsta kosti 60 bílastæðum og í greinargerð með deiliskipulaginu kemur fram að grunnskólinn sé fyrir 1. - 10. bekk. Með auglýsingu birtri í B-deild Stjórnartíðinda 20. júlí 2004 tók gildi breyting á því deiliskipulagi. Fólst breytingin helst í því að stækka lóðina til samræmis við mæliblað, afmarka byggingarreiti og fjölga innkeyrslum á lóðina.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er deiliskipulag skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og

framkvæmdaleyfa.

Á hinn bóginn felur deiliskipulag ekki í sér skyldu til framkvæmda eða eftir atvikum til að halda úti þar tilgreindri starfsemi eða þjónustu nema það komi skýrt fram í skipulagsskilmálum. Um þetta atriði má vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 101/2013. Þar fór kærandi fram á það að Akureyrarbær lyki við framkvæmdir í samræmi við deiliskipulag, þ.e. uppsetning umferðar- og gangbrautarljósa sem og gangbrautar. Jafnvel þótt málinu hafi verið vísað frá úrskurðarnefndinni, þar sem ekki lá fyrir kæránleg ákvörðun, þá koma þar meðal annars fram eftirfarandi rök um þetta atriði:

„Það má þó ljóst vera að framkvæmdaraðili verður ekki knúinn til framkvæmda samkvæmt deiliskipulagi, hvort sem leyfi hefur verið gefið út vegna þeirra eða ekki, enda geta framkvæmdir eðli málsins samkvæmt verið háðar ýmsum ytri aðstæðum, s.s. fjármagni.“

Í umræddu máli var deilt um skyldu sveitarfélags til þess að ljúka við framkvæmdir í samræmi við skipulag, en ekki tekið beint á því álitaefni hvort sveitarfélagi sé skylt að halda úti starfsemi eða þjónustu samkvæmt deiliskipulagi sem sé þegar til staðar. Engu að síður má þó heimfæra rök úrskurðarnefndarinnar yfir á það álitaefni, þ.e. að ytri aðstæður hafi áhrif á það hvort sveitarfélagi eða eftir atvikum atvikum handhafa lóðarréttinda beri að halda úti tiltekinni starfsemi eða þjónustu í samræmi við deiliskipulag. Ytri aðstæður eins og til að mynda fjármagn, eða eins og á við í þessu tilviki, fjöldi þjónustuþega hlýtur eðli málsins samkvæmt að geta haft áhrif þar á. Þannig er sveitarfélagi ekki skylt að halda úti grunnskólaþjónustu í tilteknu húsnæði í samræmi við deiliskipulag, óháð ýmsum ytri aðstæðum.

Með landnotkunarákvörðun í skipulagi er kveðið á um hvað er heimilt að ráðstafa landi til nota á viðkomandi svæði en ekki hvað er skylt að gera í þeim efnum. Ef til að mynda verslun myndi leggjast af á afmörkuðu svæði þá er ekki nauðsynlegt að breyta deiliskipulagi eingöngu vegna þess. Með sama hætti verður sveitarfélagi ekki gert skylt að halda úti starfsemi í grunnskóla samkvæmt deiliskipulagi þar til eftir atvikum skipulagi reitsins/svæðsins verður breytt, eða á meðan ákvörðun um framtíðarnotkun lóðarinnar liggur ekki fyrir. Má sem dæmi nefna lóðirnar Hlíðarbraut 10 og 12 þar sem starfræktur var leikskóli í Hafnarfirði. Í deiliskipulagi frá árinu 2014, sem tekur til þeirra lóða, kemur fram að landnotkun Hlíðarbrautar 10 og 12 sé þjónustustofnun, kemur jafnframt fram að þar sé leikskóli. Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar, dags 9. desember 2015, var samþykkt fjárhagsáætlun sem gerði ráð fyrir því að starfstöð leikskóla að Hlíðarbraut yrði lokað og var starfsemi þar lögð niður í kjölfar þeirrar ákvörðunar án breytinga á deiliskipulagi.

Með vísan til framangreinds þá er það mat borgarlögmans að ekki þurfi að breyta deiliskipulagi áður, eða samhliða, því að grunnskólarekstri í Korpu verði hætt. Ef á hinn bóginn það lægi fyrir að það ætti að breyta nýtingu lóðarinnar í veigamiklum atriðum þá þyrfti að breyta deiliskipulagi og eftir atvikum aðalskipulagi því til samræmis.

II.

Möguleg skaðabótaskylda

Leiði skipulag eða breyting á skipulagi til verðmætaskerðingar fasteignar getur mögulega, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, stofnast skaðabótaskylda á hendur sveitarfélagi, sbr. 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Það skal áréttað að í samræmi við skilyrði þessa ákvæðis þarf þó verðmæti fasteignar að skerðast verulega, umfram það sem á við um aðrar sambærilegar eignir í næsta nágrenni. Þá þarf hin verulega verðmætaskerðing fasteignar að

vera bein afleiðing hlutaðeigandi skipulagsákvörðunar. Af því leiðir að ekki er unnt að taka afstöðu til þess hvort breyting á deiliskipulagi geti leitt til skaðabótaskyldu sveitarfélags fyrir en það liggur fyrir hvert efni þeirrar breytingar yrði.

Meginreglan um skaðabótaábyrgð hins opinbera er sakarreglan. Af sakarreglunni leiðir að íbúi sem beinir skaðabótakröfu að opinberum aðila þarf að sýna fram á tjón sem sé bein afleiðing af þeirri ákvörðun sem teljist vera ólögmat og saknæm. Ef ákvörðun stjórnvalds er byggð á réttum lögum, reglum og málefnalegum sjónarmiðum eru að mati borgarlögmanns engar líkur á að til skaðabótaskyldu stofnist.

III.

Samandregnar niðurstöður

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur borgarlögmaður að ekki þurfi að breyta deiliskipulagi þegar lögð er af tiltekin starfsemi eða þjónusta sem tilgreind er í deiliskipulagi fyrir viðkomandi svæði. Þannig þurfi ekki að breyta deiliskipulagi áður eða samhliða því að skólalaldi verði hætt í Korpuskóla.

Þá er rétt að geta þess að í þeim gögnum sem sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs sendi borgarlögmanni með beiðni um álit þetta kemur fram að börnum í Staðahverfi muni standa til boða skólaakstur frá Korpuskóla til Engjaskóla. Þá standi til að gera úrbætur á samgöngum milli hverfanna til að auka umferðaröryggi. Með hliðsjón af framangreindu er það mat borgarlögmanns að skaðabótaábyrgð vegna þeirrar ákvörðunar að leggja af skólalald í Korpu sé ekki fyrir hendi.



Ebba Schram