

Stjórnkerfis- og lýðræðisráð
Halldór Auðar Svansson

Umsögn borgarlögmans um tillögu framsóknar- og flugvallavina um að fram fari almenn atkvæðagreiðsla um hvort loka eigi flugbraut 06/24.

Vísað er til tölvubrúts formanns stjórnkerfis- og lýðræðisráðs, dags. 4. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn borgarlögmans um tillögu framsóknar og flugvallavina sem fram kom á fundi ráðsins 4. maí sl. Er sér í lagi óskað umsagnar um hvort tillagan stenst 3. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga um skilyrði fyrir því að krefjast megi almennrar atkvæðagreiðslu.

Umrædd tillaga er svo hljóðandi:

Í ljósi niðurstöðu könnunar MMR er lagt til að stjórnkerfis- og lýðræðisráð samþykki að óska eftir því að borgarstjórn fari í almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa Reykjavíkur, skv. 107. gr., sbr. 108. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011, um það hvort loka eigi flugbraut 06/24.

Til skoðunar kemur hvaða skorður lög setja fyrir því að almennar atkvæðagreiðslur meðal íbúa sveitarfélagsins megi fara fram og einnig áhrif þess að stjórnvaldsfyrirmæli hafa verið gefin út og skuldbindandi gjörningar hafa verið gerðir á grundvelli niðurstöðu almennar atkvæðagreiðslu um framtíðarnýtingu flugvallarsvæðisins sem fram fór 17. mars 2001.

Kveðið er á um í 1. mgr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 að sveitarstjórn ákveði hvort fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélagsins um einstök málefni þess með þeim takmörkunum sem fram koma í 108. gr. laganna. Málefni þau sem ekki er heimilt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu um meðal íbúa sveitarfélagsins eru tilgreind í 3. mgr. 108. gr. og er hún svohljóðandi:

Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verður ekki krafist um efni fjárhagsáætlunar skv. 62. gr. og viðauka skv. 63. gr., um tekjustofna sveitarfélaga eða álagningu annarra lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarmanna eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.

Verður ákvæðið ekki túlkað á annan hátt en að möguleg niðurstaða atkvæðagreiðslu megi hvorki ganga gegn gildandi lagafyrirmælum né skyldum þeim sem á sveitarfélaginu hvíla. Af þessu leiðir m.a. að möguleg niðurstaða almennrar atkvæðagreiðslu verður að vera í samræmi við lögmatísreglu stjórnsýsluréttar en í henni felst að stjórnvald verður að haga ákvörðunum sínum í samræmi við fyrirmæli gildandi laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

Með framangreindri tillögu er lagt til að efnt verði til almennrar atkvæðagreiðslu meðal íbúa Reykjavíkur um hvort loka eigi flugbraut 06/24. Fyrir liggur að á Reykjavíkurborg hvílir sú lagaskylda að efna gerða samninga sem um svæðið gilda sem og fara eftir þeim stjórnvaldsákvörðunum og stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um framkvæmdir á svæðinu. Þá liggur fyrir að Reykjavíkurborg hefur gefið út framkvæmdaleyfi vegna framkvæmda á svæðinu í samræmi við samningsskyldur sínar og gildandi deiliskipulag. Útgáfa

framkvæmdaleyfis er stjórnvaldsákvörðun og því fer um heimild stjórnvalds til afturköllunar slíkrar ákvörðunar samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Í 25. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram að stjórnvaldi sé heimilt að eigin frumkvæði að afturkalla stjórnvaldsákvörðun (1) ef það er ekki til skaða fyrir neinn af aðilum málsins, eða (2) í þeim tilvikum sem ákvörðun er ógildanleg. Ef litið er til 1. tölul. 25. gr. þá verður að telja afar líklegt að ef Reykjavíkurborg myndi ákveða að afturkalla fyrrnefnt framkvæmdaleyfi, sem þegar hefur verið gefið út fyrir vegaframkvæmdum, þá myndu framkvæmdaleyfishafar verða fyrir tjóni þar sem nýting leyfisins er þegar hafin.

Þar sem ljóst þykir að skilyrði 1. tölul. 25. gr. stjórnarsýslulaga væru ekki fyrir hendi í slíku máli kæmi til skoðunar hvort Reykjavíkurborg væri heimilt að afturkalla veitingu umrædds framkvæmdaleyfis á grundvelli 2. tölul. 25. gr. eða eftir atvikum samkvæmt ólögfestum meginreglum stjórnarsýsluréttar um afturköllun. Fyrir liggur að umrætt framkvæmdaleyfi var gefið út í fullu samræmi við skipulagsáætlun og ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Með hliðsjón af framangreindu og einnig því að engar forsendur hafa breyst frá því að ákvörðun um veitingu leyfisins var tekin verður að telja að ekki hafi verið neinir annmarkar á ákvörðuninni sem leitt gætu til ógildingar. Þegar af þeirri ástæðu er Reykjavíkurborg ekki heimilt að afturkalla ákvörðun um veitingu umrædds framkvæmdaleyfis til framkvæmdaaðila.

Áréttað er að þegar hefur farið fram almenn atkvæðagreiðsla um hvort loka eigi umræddri flugbraut. Stefnan í aðalskipulaginu 2001-2024 og svæðisskipulaginu 2001-2024 byggðist meðal annars á niðurstöðu almennrar atkvæðagreiðslu sem fór fram 17. mars 2001 um framtíðarnýtingu flugvallarsvæðisins. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar var sú að meirihluti þátttakenda var fylgjandi því að leggja niður flugvöllinn í Vatnsmýri. Við gerð skipulagsáætlana á flugvallarsvæðinu voru af hálfu Reykjavíkurborgar enn fremur lagðar til grundvallar niðurstöður samstarfsnefndar samgönguráðuneytisins og Reykjavíkurborgar um framtíð Reykjavíkurflugvallar frá 2007.

Með hliðsjón af öllu því sem að framan er rakið er ljóst að þar sem ótvíráð skylda hvílir á Reykjavíkurborg að efna gerða samninga og fara í samræmi við lögmætisregluna að gildandi skipulagsáætlun, sem jafnað verður til stjórnvaldsfyrirmæla, þykir ljóst að umrædd tillaga uppfyllir ekki skilyrði 107. gr., sbr. 3. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og er því ekki heimilt að leggja hana fyrir í almennri atkvæðagreiðslu í skilningi laganna.

Kristbjörg Stephensen