

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 8678/2016

Málsnr.: R13040215
Skjalasafn Ráðhúss

29. des. 2016

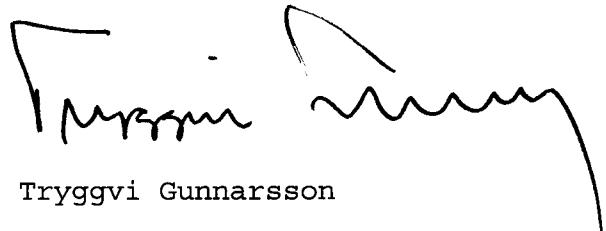
Bréfalykill: 61300

Reykjavík, 23. desember 2016

Reykjavíkurborg
b/t borgarráðs
Ráðhúsinu
Tjarnargötu 11
101 Reykjavík

Ég sendi hér með álit mitt í tilefni af kvörtun Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg (Mál nr. 8678/2015)

I Kvörtun og afmörkun athugunar

Hinn 27. október 2015 leituðu Samtök kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir málsmöðferð Reykjavíkurborgar við ákvörðun um svokallaðar „Sumargötur 2015“. Með ákvörðuninni, sem samþykkt var í borgarráði 7. maí 2015, var ákveðið að loka tilteknum götum í miðbæ Reykjavíkur fyrir bílaumferð tímabilið 15. maí til 15. september 2015. Í kvörtuninni kemur fram að samtökin telji að Reykjavíkurborg hafi með samþykktinni brotið gegn lögmætisreglunni, óskráðri rannsóknarreglu, andmälareglu og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins sem og vönduðum stjórnsýsluháttum.

Þótt kvörtunin lúti að samþykkt Reykjavíkurborgar vegna sumarsins 2015 höfðu samtökin áður leitað til mína vegna hliðstæðrar ákvörðunar fyrir „Sumargötur 2014“ og mér var af fyrri samskiptum við samtökin ljóst að af þeirra hálfu hefur verið óánægja með þær ákvarðanir sem Reykjavíkurborg hefur tekið um takmarkanir á umferð ökutækja um tilteknar götur í miðbæ Reykjavíkur á sumrin frá og með árinu 2011. Tilefni kvörtunar samtakanna til mína vegna ákvörðunar um „Sumargötur 2014“ var að innanríkisráðuneytið hafði vísað frá kæru þeirra á ákvörðun borgarinnar þar sem um væri að ræða ákvörðun sem tekin væri í formi almennrar samþykktar og væri því ekki um stjórnvaldsákvörðun að ræða en kæruheimildin til ráðuneytisins í 1. mgr. 111. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 væri bundin við slíkar ákvarðanir. Í bréfi frá 11. september 2015 tilkynnti ég samtökunum að miðað við gildandi lög um eftirlit innanríkisráðuneytisins með ákvörðunum sveitarfélaga væri ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við frávísun ráðuneytisins.

Eftir að samtökin leituðu til mína á ný með kvörtun sína í október 2015 samþykkti borgarráð 26. nóvember 2015 að fyrirkomulagið Sumargötur skyldi vera á hverju ári til frambúðar.

Eins og áður sagði var það niðurstæða athugunar minnar á kvörtun samtakanna vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um „Sumargötur 2014“ að ekki væri tilefni til athugasemda við þá afstöðu innanríkisráðuneytisins að ekki hefði verið um að ræða stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Kvörtunin vegna ákvörðunar um „Sumargötur 2015“ beinist aðallega að því að borgin hafi ekki haft lagaheimild til ákvörðunarinnar og einnig því að brotið hafi verið gegn tilteknum reglum stjórnsýsluréttarins, svo sem um andmälarett. Í ljósi fyrri niðurstöðu minnar um eðli þeirrar ákvörðunar sem kvörtunin nú beinist að og þess sem fyrir liggur um hvernig Reykjavíkurborg stóð að kynningu

á tillögu að samþykktinni um „Sumargötur 2015“ og breytti henni í kjölfarið til að koma til móts við sjónarmið hagsmunaaðila tel ég ekki tilefni til þess að fjalla sérstaklega um önnur atriði í kvörtuninni en þau sem lúta að lögmæti og heimild sveitarfélaga til að taka slíkar ákvarðanir um lokun gatna og vega innan þess.

Við þessa afmörkun á umfjöllun minni hef ég ekki bara litið til kvartana Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg heldur hafa mér einnig á síðustu árum borist aðrar ábendingar og kvartanir í tengslum við ákvarðanir stjórnvalda um tímabundnar lokanir og nýtingu vega og gatna til annarra athafna en umferðar vélknúinna ökutækja. Þessi mál hafa orðið mér tilefni til þess að huga að því, með tilliti til hlutverks umboðsmanns Alþingis við eftirlit með stjórnsýslunni og þess að umboðsmaður setji fram tilmæli og ábendingar um það sem betur má fara í stjórnsýslunni, hvaða möguleika íbúar og þeir sem reka atvinnustarfsemi og eigendur fasteigna sem liggja að þessum vegum og götum hafa til þess að koma að sjónarmiðum sínum við undirbúning slíkra ákvarðana og fá samþykktir af því tagi sem hér reynir á bornar undir stjórnvald sem fer með eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga á landsvísu. Eðli málsins samkvæmt er það síðan sjálfstætt úrlausnarefni í hvaða mæli borgarar, sem telja gert á hlut sinn með slíkum ákvörðunum, geta fengið leyst úr ágreiningi við sveitarfélag fyrir dómstólum um gildi slíkra samþykktta. Framanrakin atriði ráðast m.a. af lagagrundvelli þessara mála.

Með hliðsjón af framangreindu lýtur athugun mín í máli þessu að þeim lagagrundvelli sem sveitarfélag hefur til að ákveða að loka götu og/eða veki tímabundið eða nýta götuna og/eða veginn tímabundið á annan hátt en til umferðar vélknúinna ökutækja á þann hátt sem hér um ræðir. Athugun mín beinist jafnframt að því hvort og þá að hvaða marki þarna sé um að ræða málefni sem fjalla þarf um í skipulagsáætlunum samkvæmt skipulagslögum.

II Málavextir

Forsaga þess máls sem kvörtunin fjallar um er að frá árinu 2011 hefur Reykjavíkurborg staðið fyrir viðburðinum „Sumargötur“ sem felst í því að borgin hefur tekið ákvörðun um að loka tímabundið yfir sumartímann tilteknum götum í miðbæ Reykjavíkurborgar fyrir umferð vélknúinna ökutækja í því skyni að veita gangandi umferð forgang og þar með breyta umræddum götum í göngugötur. Þessar ákvarðanir hafa áhrif á aðkomu fasteignaeigenda að fasteignum sínum, notendum þeirra svo sem leigutökum og þeirra sem sækja í þær fasteignir, t.d. þar sem um verslun og þjónustu er að ræða.

Með samþykkt 5359. fundar borgarráðs Reykjavíkurborgar, sem fram fór 7. maí 2015, var tekin ákvörðun um að loka tilteknum götum í miðbæ Reykjavíkur fyrir bílaumferð tímabilið 15. maí til 15. september 2015. Upphaflega hafði umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar fjallað um tillöguna á fundum sínum. Samkvæmt gögnum málsins var tillagan lögð

fyrir ýmsa aðila áður en hún var lögð fyrir umhverfis- og skipulagsráð. Haft var samráð við Miðborgina okkar, sem er samstarfsvettvangur rekstraraðila í miðborginni, Samtök kaupmanna í miðborg Reykjavíkur, Bílastæðasjóð, Samtök kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg og íbúasamtök miðborgarinnar. Í gögnum málsins kemur einnig fram að haldinn hafi verið fundur með öllum rekstraraðilum á svæðinu 15. apríl 2015 eftir að tillagan um fyrirhugaðar lokanir hafði verið lögð fram. Mun tillögunni hafa verið breytt eftir þann fund í því skyni að koma til móts við sjónarmið hagsmunaaðila m.a. á þann veg að í stað þess að viðburðurinn hafist 1. maí 2015 myndi hann hefjast 15. maí s.á.

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar 22. júní 2015 var tekin fyrir og samþykkt ósk Miðborgarinnar okkar þess efnis að viðburðurinn „Sumargötur 2015“ yrði útvíkkaður þannig að hann næði til fleiri gatna en upphaflega var gert ráð fyrir. Þar með féll hluti Bankastrætis niður að Þingholtsstræti einnig undir lokunina. Ákvörðun ráðsins var borin undir borgarráð sem samþykkti breytinguna á fundi 2. júlí 2015.

Loks var á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 19. ágúst 2015 samþykkt að viðburðinum skyldi ljúka 22. september 2015 í stað 15. september s.á. Þar sem evrópsk samgönguvika stæði frá 16. - 22. september s.á.

Hinn 26. nóvember 2015 var síðan samþykkt af hálfu borgarráðs „framtíðarfyrirkomulag göngugatna í miðborg Reykjavíkur“. Fram kom að þessi ákvörðun væri tekin í framhaldi af tilraunum sem gerðar hefðu verið með göngugötur í miðborg Reykjavíkur á sumrin frá árinu 2011. Af samþykktinni verður ráðið að nú sé búið að festa þetta fyrirkomulag í sessi til frambúðar.

III Samskipti umboðsmanns Alþingis og stjórnvalda

1 Samskipti umboðsmanns og Reykjavíkurborgar

Í tilefni af kvörtun Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg var Reykjavíkurborg ritað bréf 9. nóvember 2015 þar sem þess var m.a. óskað að borgin lýsti afstöðu sinni til kvörtunar samtakanna og gerði grein fyrir þeim lagagrundvelli sem samþykkt borgarinnar byggði á.

Í svari Reykjavíkurborgar, sem barst 1. febrúar 2016, er lagagrundvelli umræddra lokana lýst. Þar kemur m.a. fram:

„Vegir sem falla undir viðburðinn, Sumargötur 2015, teljast sveitarfélagsvegir sbr. 9. gr. vegalaga nr. 80/2007. Sveitarfélagsvegir eru á ábyrgð sveitarfélaga og eru byggðir með þeim fjármunum sem sveitarfélög hafa til ráðstöfunar í samræmi við sína tekjustofna. Sveitarfélagsvegir eru eign sveitarfélagsins og er umráðaréttur yfir vegunum hjá sveitarféluginu.“

Í vegalögum nr. 80/2007 er fjallað um vegi. Í 6. gr. laganna kemur fram að vegir á landinu eru flokkaðir í bjóðveg, sveitarfélagsvegi, almenna stíga og einkavegi. Í 9. gr. sömu laga eru sveitarfélagsvegir skilgreindir en þar segir að sveitarfélagsvegir séu vegir innan þéttbýlis sem ekki teljast bjóðvegir skv. 8. gr., í umsjá sveitarfélaga og ætlaðir almenningi til frjálsrar

umferðar. Í 13. gr. laganna kemur fram að sveitarfélag sé veghaldari yfir sveitarfélagsvegi. Sveitarfélag beri ábyrgð á sveitarfélagsvegi í samræmi við ákvæði laganna. Í 12. gr. vegalaga segir að veghaldari beri ábyrgð á veghaldi og skuli gæta umferðaröryggis og að umferð eigi greiða og góða leið um vegi. Í ákvæðinu er lögð sérstök skylda á veghaldara til þess að tryggja umferðaröryggi. Umferð er ekki skilgreind í vegalögum, en með vísan til almennrar málvenju felst í orðinu „að fara um“ og tekur jafnt til bifreiða og gangandi fólks. Í 2. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er vegfarandi skilgreindur sem „hver sem fer um veg eða er staddir á vegi eða í ökutæki á vegi“. Þótt skilgreiningin taki eingöngu til ákvæða laganna, þá má vel nota skilgreininguna þegar kemur að því að meta hvaða sjónarmið veghaldari á að líta til samkvæmt 12. gr. vegalaga. Með öðrum orðum þegar veghaldari gatir umferðaröryggis skal hann líta til öryggis gangandi vegfarenda sem og þeirra sem staddir eru í ökutæki.

Reykjavíkurborg er því heimilt að ákveða með hvaða hætti það nýtir sveitarfélagsvegi, allt innan þeirra marka sem vegalög ákveða. Um er að ræða ólögfesta heimild veghaldara enda fer sveitarfélag með veghald sveitarfélagsvega samkvæmt 13. gr. vegalaga. Með vísan til þess sem hér kemur fram, ákvæða vegalaga, umferðarlaga, sjálfstjórnar sveitarfélaga sem og eignarhald Reykjavíkurborgar á sveitarfélagsvegum innan sveitarfélagsins, er það afstaða Reykjavíkurborgar að lögmætisreglan hafi ekki verið brotin við ákvörðun um Sumargötu 2015.“

Ég ritaði Reykjavíkurborg á ný bréf 25. júlí 2016 þar sem ég gerði grein fyrir því að athugun á málínu hefði m.a. beinst að samhengi þeirra lagareglna sem Reykjavíkurborg hefði vísað til, lagagrundvelli þessara mála og í hvaða farveg að lögum beri að leggja slíkar ákvarðanir. Ákvörðun um „Sumargötur 2015“ hefði verið tekin með samþykkt sem var staðfest af borgarráði Reykjavíkurborgar. Með ákvörðuninni og öðrum ákvörðunum borgaryfirvalda um sumargötur það árið hefði hluta Laugavegs og öðrum götum verið lokað fyrir ákveðna umferð með tilteknum hætti frá 15. maí til 22. september 2015. Nú lægi fyrir að Reykjavíkurborg hefði með samþykkt sem borgarráð gerði 26. nóvember 2015 „samþykkt framtíðarfyrirkomulag göngugatna í miðborg Reykjavíkur“ og tekið hefði verið fram að þessi ákvörðun væri tekin í framhaldi af tilraunum sem gerðar hefðu verið með göngugötur í miðborg Reykjavíkur á sumrin frá árinu 2011. Af samþykktinni yrði ráðið að nú væri búið að festa þetta fyrirkomulag í sessi til frambúðar.

Í bréfi mínu til borgarinnar óskaði ég þess að Reykjavíkurborg lýsti m.a. afstöðu sinni til þess hvernig það samrýmist ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 að taka ákvörðun um breytta nýtingu á umræddum götum án þess að hún væri tekin í formi skipulagsáætlunar samkvæmt þeim lögum. Ég óskaði þess að borgin lýsti afstöðu sinni bæði til ákvarðana um „Sumargötur 2015“ og samþykktarinnar frá 26. nóvember 2015 þar sem umrætt fyrirkomulag var fest í sessi til frambúðar. Jafnframt óskaði ég þess að Reykjavíkurborg gerði grein fyrir því hvort lagagrundvöllur samþykktarinnar frá 26. nóvember 2015 væri hinn sami og fyrir ákvarðanir um „Sumargötur 2015“.

Mér barst svar borgarinnar 12. september 2016 en þar kom m.a. eftirfarandi fram:

„Samkvæmt [6.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013] falla götur og göngustígar í sama landnotkunarflokkinn og leiðir af því að tímabundin lokun á götum getur ekki fallið undir breytta nýtingu m.v. skilgreiningu á landnotkunarfloki vega. Í því tilviki sem hér um ræðir eru Laugavegurinn, Skólavörðustígur og Bergstaðastræti flokkuð sem „aðrar götur“ en það geta verið safngötur, húsagötur, vistgötur og göngugötur skv. aðalskipulaginu. Í aðalskipulaginu er ekki sett fram bindandi stefna um viðkomandi götur eða götuhluta, hvað varðar nákvæmara hlutverk götunnar í samgöngulegu tilliti. Tímabundin lokun á götum s.s. vegna götuhlaupa, skrúðgangna eða lokun gatna á afmörkuðu svæði, tímabundið undir yfirskriftinni „Sumargötur“ er ekki viðfangs efni skipulagsreglugerðar samkvæmt skipulagslögum.“

Þá var m.a. tekið fram að lagagrundvöllur samþykktarinnar frá 26. nóvember 2015 væri hinn sami og fyrir ákvarðanir um „Sumargötur 2015“. Enn fremur var tekið fram að markmið viðburðarins væri að glæða miðborgina lífi og skapa betri skilyrði fyrir ýmsa viðburði og uppá komur sem ella yrði erfiðara að halda á svæðinu sökum þrengsla og bílaumferðar. Með tímabundinni lokun tiltekinna gatna í miðborginni fengist meira rými fyrir umferð gangandi vegfarenda sem hefði reynst jákvætt í framkvæmd og stuðlað að fjölbreyttara mannlífi í miðborginni.

2 Samskipti umboðsmanns og Skipulagsstofnunar

Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 hefur Skipulagsstofnun m.a. eftirlit með framkvæmd þeirra laga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Ég taldi því rétt að rita Skipulagsstofnun bréf 13. september 2016 þar sem ég óskaði þess að stofnunin upplýsti mig um afstöðu sína til þess hvort það samrýmist ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 að tekin sé ákvörðun af því tagi sem hér um ræðir um breytta nýtingu á tilteknum götum, með því að loka fyrir umferð vélknúinna ökutækja yfir lengra tímabil, án þess að hún sé tekin í formi skipulagsáætlunar samkvæmt þeim lögum. Ég tók fram að í því sambandi hefði ég bæði í huga ákvarðanir sem teknar væru fyrir tiltekið tímabil, t.d. tiltekið sumar eins og ákvörðun um „Sumargötur 2015“ og ákvarðanir þar sem slíkt fyrirkomulag væri fest í sessi til frambúðar, eins og samþykktin frá 26. nóvember 2015. Í þessu sambandi hefði ég einnig í huga að af skipulagslögum yrði ráðið að í skipulagi skyldi fjallað um „stefnumið“ eða „stefnu“ um „samgöngur“ eða „samgöngukerfi“ sveitarfélags, sbr. t.d. 2. mgr. 12. gr., 1. mgr. og 5. mgr. 28. gr. laganna, og þau réttaráhrif sem skipulagsákvarðanir hefðu fyrir borgarana samkvæmt þeim lögum, t.d. um aðgengi eða notkunarmöguleika fasteigna. Væri það afstaða Skipulagsstofnunar að mæla bæri fyrir um framan greinda nýtingu gatna í skipulagsáætlunum óskaði ég þess að stofnunin lýsti afstöðu sinni til þess hversu skýr slík ákvörðun þyrfti almennt að vera í skipulagi með hliðsjón af því hvernig gildandi skipulagi fyrir Reykjavíkurborg m.t.t. ákvarðana um svokallaðar „Sumargötur“ væri hattáð.

Í svari Skipulagsstofnunar 19. október 2016 var í tengslum við aðalskipulag vísað til 28. gr. skipulagslaga og tekið fram að ákvæðið

væri útfært nánar í grein 4.3.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 þar sem hugtakið megingatnakerfi kæmi fyrir. Síðan sagði:

„Hugtakið megingatnakerfi er ekki skilgreint í reglugerðinni, en hefð er fyrir því að í aðalskipulagi sé fyrst og fremst mörkuð stefna um stofn- og tengibrautir í þéttbýli. Þær götur sem verkefnið „Sumargötur 2015“ og umrædd bókun borgarráðs frá 26. nóvember 2015 taka til falla ekki í þá flokka, en um þær liggja hins vegar stofn- og tengistigar samkvæmt aðalskipulaginu, en það eru helstu göngu- og hjólreiðaleiðir.

Í ljósi þess hve framangreind ákvæði skipulagsлага og skipulagsreglugerðar eru almennt orðuð og að þar er ekki vikið beint að ákvörðunum um göngugötur, telur Skipulagsstofnun ekki hægt að líta svo á að þær ákvarðanir sem umboðsmaður sprýr um beri undantekningarlauast að marka stefnu um í aðalskipulagi, hvort sem það er fyrir tiltekið tímabil eða til frambúðar. Stofnunin telur þó vera um að ræða ákvarðanir sem eru í eðli sínu viðfangsefni sem eðlilegt er að sé mörkuð stefna um í aðalskipulagi, enda um að ræða atriði sem haft getur, með margvíslegum hætti, áhrif á þróun viðkomandi hverfis eða hverfishluta og einstakra fasteigna.“

Í tengslum við deiliskipulag var vísað til 37. gr. skipulagsлага og greina 5.3.2.3 og 5.3.2.5 í skipulagsreglugerð og tekið fram að deiliskipulag næði til svæðis sem myndar heildstæða einingu. Stundum næði deiliskipulag til stakra götureita eða stærri heildar, stundum eingöngu til eins götureits en mörk skipulagssvæðis væru gjarnan dregin við lóðarmörk að götu þannig að göturými lægi utan deiliskipulags eða út í miðlinu götu og þá án þess að mörkuð væri stefna fyrir göturýmið. Skipulagslegar forsendur ákvarðana eins og þeirra sem hér um ræðir gætu þá eingöngu legið fyrir í aðalskipulagi. Þá sagði:

„Í ljósi þess sem rakið er að framan er ljóst að ákvarðanir um útfærslu almenningsrýma og gatna skal taka í deiliskipulagi. Þó verður að hafa í huga að sveitarstjórn hefur svigrúm til að ákvarða mörk deiliskipagssvæða þannig að göturými lendi utan afmörkunar deiliskipulags. Sé ekki um að ræða byggingar- eða framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir í göturýminu, sem kalla á að deiliskipulag sé fyrir hendi, þarf sveitarstjórn ekki að vinna deiliskipulag fyrir viðkomandi göturými.

Því má segja að, ef þannig háttar til að göturými liggur innan afmörkunar deiliskipulags, þá ber sveitarstjórn að taka ákvarðanir af því tagi sem hér um ræðir í deiliskipulagi. Liggi umræddar götur hinsvegar utan deiliskipulagðra svæða og ekki eru fyrirhugaðar byggingar- og framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir í göturýminu sem byggja burfa á deiliskipulagi, þá fær Skipulagsstofnun ekki séð að skipulagslög eða skipulagsreglugerð geri beina kröfu um að slíkar ákvarðanir séu teknar í deiliskipulagi. Stofnunin telur þó deiliskipulag eðlilegan vettvang fyrir slíkar ákvarðanir.“

Í svarinu var gerð grein fyrir ákveðnum hlutum aðalskipulags Reykjavíkur og tekið fram að Skipulagsstofnun telji að sú stefna sem vitnað væri þar til væri fullnægjandi grundvöllur á aðalskipulagsstigi fyrir ákvarðanir um að einstakir götukaflar í miðborginni séu árstíðabundið göngugötur. Hvað varðar deiliskipulag var m.a. tekið fram að í tilfelli Laugavegs, Bankastrætis og Skólavörðustígus væri deiliskipulagssvæðið afmarkað við miðlinu götu án þess að mörkuð væri stefna um

göturýmið. Þannig væri því ekki í gildi deiliskipulag sem markar stefnu um umrædd göturými. Tekið var fram að sú afmörkun deiliskipulagsreita að miða við miðlinu götu gæfi illa kost á því að nýta það deiliskipulag sem grundvöll ákvarðana um göturými og útfærslu þess. Í tengslum við Austurstræti og Pósthússtræti var hins vegar gerð grein fyrir deiliskipulagi Kvosarinnar eins og það var staðfest árið 1988 og tekið fram að því hefði ekki verið framfylgt nema að hluta án þess að gerðar hafi verið formlegar breytingar á því hvað þennan þátt þess varðar. Þá sagði:

„Eins og að framan greinir telur Skipulagsstofnun eiga vel við að stefna um slíkar ákvarðanir sé fest í deiliskipulag. Ef slíkt bykir ekki henta, t.d. þar sem það falli illa að afmörkun deiliskipulagssvæða, þá bendir Skipulagsstofnun á að í aðalskipulagi er unnt að mæla fyrir um sérstaka áætlanagerð um útfærslu göturýma. Dæmi um slíka nálgun er að finna í aðalskipulagi Akureyrar [...]. Mikilvægt er að tryggð sé aðkoma hagsmunaaðila að móturn og afgreiðslu slikra áætlana.“

IV Álit umboðsmanns Alþingis

1 Lagagrundvöllur

Líkt og áður sagði hafa mér á undanförnum misserum borist erindi og ábendingar sem lúta að því með einum eða öðrum hætti að götu eða vegi hefur verið tímabundið lokað eða nýtingu þeirra breytt á þann veg að umferð vélknúinna ökutækja er bönnuð eða takmörkuð. Þessar ákvarðanir hafa verið teknar til að bregðast við ýmsum aðstæðum sem hafa skapast, t.d. vegna umferðarþunga, til þess að auka á fjölbreytileika mannlífs á viðkomandi stað og efla verslun, kvíkmyndatöku, skrúðgangna og íþróttaviðburða á borð við hlaupamót og aksturs-íþróttir. Í tengslum við ákvarðanir sem þessar rísa m.a. álitaefni um stöðu þeirra einstaklinga sem eiga eða nýta fasteignir á viðkomandi svæðum eða þurfa af öðrum ástæðum að fara þar um. Oft er í slíkum tilvikum um að ræða ákvarðanir stjórnvalda þar sem hagsmunir tiltekinna aðila eru teknir fram fyrir hagsmuni annarra, t.d. eigenda og notenda fasteigna á svæðinu og viðskiptavina sem þangað sækja. Misjafnt er hversu umfangsmiklar þessar lokanir hafa verið og hversu lengi þær hafa varað og getur það haft áhrif á þær kröfur sem að lögum eru gerðar til heimilda sveitarfélaga, og eftir atvikum annarra stjórnvalda, til að ákveða slíkar lokanir á götum og vegum, sem ætlaðir eru fyrir umferð almennings og þá oftast fyrir vélknúin ökutæki. Við athuganir mínar í tilefni af þeim kvörtunum og ábendingum sem mér hafa borist vegna lokana sem hafa staðið í skamman tíma, nokkra klukkutíma eða einn eða two daga, og um hefur verið að ræða veg eða götu sem ótvíráett fellur undir eignar- og umráðarétt viðkomandi stjórnvalds og það hefur almennar valdheimildir til að ákveða hvernig skuli nýta, hef ég almennt litið svo á að ég hafi ekki haft forsendur til að fullyrða að stjórnvaldið hefði ekki nægar heimildir til slikra ákvarðana. Slíkt er þó háð því að gætt hafi verið að lagareglum sem áskilja t.d.

samþykki löggreglu eða annarra yfirvalda. Ef einstakir fasteignaeigendur telja sig hafa orðið fyrir fjártjóni vegna slíkra lokana hef ég talið að það verði að vera verkefni dómstóla að fjalla um slík mál. Eins og ég vík síðar að er ekki í lögum að finna sjálfstæðar heimildir fyrir t.d. veghaldara til að takmarka umferð við þær aðstæður sem fjallað var um hér að ofan. Þegar þess er gætt að ákvæði laga um vegi, þ.m.t. sveitarfélagsvegi, taka öðru fremur mið af umferð vélknúinna ökutækja um þá kann að vera tilefni til þess að kveða skýrt á um heimild veghaldara til að takamarka umferð ökutækja um vegi í öðrum tilvikum en vegna öryggis og skemmda á vegum.

Sé um að ræða lokanir sem standa í lengri tíma, þótt tímabundið sé, og þá t.d. aðeins hluta hvers sólarhrings innan tímabilsins, eins og í því tilviki sem kvörtunin beinist að og nú eftir að Reykjavíkurborg hefur samþykkt framtíðarfyrirkomulag göngugatna í miðborg Reykjavíkur, reynir hins vegar á hvort þar sé um að ræða eðlisólíkar ákværðanir gagnvart borgurunum miðað við þær sem falla undir það sem lýst var hér að framan. Athugun mín á þessu máli hefur í samræmi við það m.a. lotið að því hvort sveitarfélagi sé heimilt að lögum að taka ákværðanir á borð við svokallaðar Sumargötur í Reykjavík og í hvaða farveg ber að leggja slíkar ákværðanir eða grundvöll þeirra að lögum. Áður en fjallað verður um þau álitaefni verður vikið að þeim lögum og reglum sem gilda um götur og vegi og nýtingu þeirra, þ. á m. lokun fyrir umferð vélknúinna ökutækja, en stjórnvöld hafa m.a. vísað til þeirra í skýringum sínum til míni.

1.1 Skipulagslög og skipulagsreglugerð

Markmið skipulagslaga nr. 123/2010 eru að finna í 1. gr. þeirra. Í c-lið ákvæðisins kemur fram það markmið að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Í d-lið kemur fram það markmið að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana. Um d-liðinn er að finna eftirfarandi ummæli í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum:

„Í d-lið, sem er nýmæli, er kveðið á um að tryqqja skuli samráð við almenning við gerð skipulaqsáætlana. Með þessari breytinu er lögð áhersla á að við gerð skipulaqs sé almenningi qefið tækifæri til að láta skoðanir sínar í ljós. Skipulaqs-ákværðanir sveitarfélaga qeta varðað íbúa mjög miklu og nauðsynlegt er að sjónarmið beirra komi fram við gerð skipulaqs þannig að bau liqqi ljós fyrir áður en sveitarfélög samþykja viðkomandi skipulaqsáætlun. Í frumvarpi bessu er lögð áhersla á að auka aðkomu almenninga að gerð skipulaqs og að samráðsaðilar komi að skipulaqsferlinu eins snemma og unnt er. Með því er áætlunin að vanda gerð skipulaqs og tryqqja að haqsmunaðilar hafi tækifæri til að koma athuqasemdum sínum á framfæri við sveitarfélögum þannig að þau geti tekið upplýsta ákvörðun um skipulags-áætlun.“ (Alþ. 2009-2010, 138. löggr.j., þskj. 742.)

Í 12. gr. skipulagslagi er fjallað um skipulagsskyldu. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er allt land og hafsvæði innan marka sveitarfélaga skipulagsskylt. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. er í skipulagsáætlunum mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Þar eru sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl. í samræmi við markmið laganna. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. skal í skipulagsáætlunum m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. Þá segir í 4. mgr. 12. gr. að við gerð skipulagsáætlana skuli eftir fögum leitað eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, viðkomandi stjórnvalda og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Í athugasemdum við 12. gr. frumvarps þess er varð að skipulagslögum kemur m.a. fram:

„Mikilvægi samráðs við hagsmunaaðila og íbúa er ítrekað í 4. mgr. þar sem kveðið er á um að almennt eigi að leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Lögð er jafnframt áhersla á mikilvægi samráðs við stjórnvöld sem gæta almannahagsmuna eins og á svíði samgangna. Skipulag getur t.d. haft áhrif á þjóðvegi sem fyrir eru, svo sem með því að auka á þeim umferðarþunga og fjölgatengingum. Slíkt samráð hefur verið viðhaft og er því hér verið að lögfesta þá framkvæmd. Í þeim ákvæðum sem fjalla um svæðis-, aðal- og deiliskipulag er gerð nánari grein fyrir þeim lágmarkskröfum sem uppfylla þarf við samráð. Hér er lögð áhersla á að samráð við hagsmunaaðila er einn af hornsteinum við gerð skipulags.“ (Alþt. 2009-2010, 138. löggj.þ., þskj. 742.)

Í skipulagslögum er fjallað um gerð skipulagsáætlana. Í VII. kafla laganna er fjallað um gerð aðalskipulagsáætlunar sem er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og tekur til alls lands innan marka sveitarfélags. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. er í aðalskipulagi sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í 2. mgr. 28. gr. kemur fram að í aðalskipulagi sé lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar. Í aðalskipulagi eða breytingu á því er heimilt að setja fram nánari stefnu, svo sem um nýbyggingarsvæði eða endurbýggingarsvæði í eldri byggð eða um einstök viðfangsefni. Í 5. mgr. 28. gr. kemur m.a. fram að í skipulagsupprætti aðalskipulags skuli sýna staðbundnar ákvarðanir um landnotkun, vernd og aðrar takmarkanir á landnotkun og samgöngu- og þjónustukerfi. Í 30.-32. gr. er síðan fjallað um gerð og meðferð aðalskipulagstillögu.

Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, með síðari breytingum, sem sett er með stoð í 45. gr. skipulagslagi, er fjallað um aðalskipulag í 4. kafla. Í grein 4.3.1 kemur m.a. fram að meginviðfangsefni aðalskipulags er stefnumörkun sveitarstjórnar um landnotkun og byggðarþróun og skuli gera grein fyrir og marka stefnu um þau málefni sem fjallað er í greininni í skipulagsgögnum og setja þau fram með ákvörðunum um

landnotkun, eftir því sem við á. Þar á meðal er stefna um opin svæði, útivist og íþróttir, sbr. g-lið, og samgöngur, vegi og stíga, sbr. h-lið. Samkvæmt síðarnefnda liðnum skal greina frá og marka stefnu um þróun samgöngumála og megináhrifabætti. Þar á að koma fram stefna um samgöngumál svo sem um megingatnakerfi, ný samgöngumannvirki og ráðstafanir sem gerðar eru til að greiða götu almenningssamgangna og vistvænna samgöngumáta. Þá kemur fram í p-lið um verslun og aðra þjónusta að stefna nái til m.a. þróunar miðbæjarstarfsemi, nærbjónustu og annarrar verslunar- og þjónustustarfsemi, þ.m.t. skóla, menningarstarfsemi og ferðamannapjónustu og megináhrifabætti á miðbæjarstarfsemi.

Um deiliskipulagsáætlanir er fjallað í VIII. kafla skipulags-laga. Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. 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. Þá er fjallað um gerð og meðferð deiliskipulags í 40.-42. gr. laganna.

Í 5. kafla skipulagsreglugerðar er fjallað um deiliskipulag. Í grein 5.3.2.3 er fjallað um almenningsrými. Þar segir m.a. að gera skuli grein fyrir almenningsrýmum, s.s. göturýmum, gönguleiðum og torgum, og setja skilmála um m.a. landmótun, frágang og aðgengi. Í grein 5.3.2.5 er fjallað um samgöngur. Þar kemur m.a. fram að í deili-skipulagi skuli gera grein fyrir því samgöngukerfi sem fyrir er og fyrirhugað skv. aðalskipulagi. Gera skuli grein fyrir frekari stefnu-mörkun varðandi m.a. útfærslu gatnakerfis, tegund gatna og göngustíga eftir því sem við á.

Í 6. kafla skipulagsreglugerðarinnar er fjallað um landnotkunar-flokk. Í grein 6.2 segir að stefna um landnotkun skuli sýnd með einum landnotkunarflokk. Síðan er fjallað um ólíka landnotkunarflokkar en meðal þeirra eru vegir, götur og stígar, sbr. m-lið.

1.2 vegalög

Í 6. gr. vegalaga nr. 80/2007 kemur fram að vegakerfi landsins skiptist í þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, almenna stíga og einkavegi. Samkvæmt 9. gr. laganna eru sveitarfélagsvegir vegir sem ekki teljast þjóðvegir samkvæmt 8. gr. laganna, eru í umsjá sveitarfélaga og ætlaðir almenningi til frjálsrar umferðar. Í athugasemendum við 9. gr. í frum-varpi til vegalaga segir að í ákvæðinu sé kveðið á um að vegir í péttbýli sem samkvæmt gildandi lögum nefnast almennir vegir og eru í umsjá sveitarfélaga skuli kallast sveitarfélagsvegir. Þar kemur einnig fram að sveitarfélagsvegir séu „allir vegir innan þéttbýlis, aðrir en gegnumliggjandi stofnvegir.“ (Alþ. 2006-2007, 133. löggj.b., þskj. 548.)

Gildissvið vegalaga er afmarkað þannig í 2. gr. laganna að ákvæði þeirra gildi um vegi sem ætlaðir eru til umferðar ökutækja og veghald þeirra. Síðan er tekið fram að ákvæði laganna gildi einnig eftir því sem við geti átt um vegi og stíga sem ætlaðir eru til annarrar umferðar. Í orðskýringum í 3. gr. laganna segir að vegur sé: „Akbraut, sem er sá hluti vegar sem er fyrst og fremst ætlaður fyrir umferð ökutækja, öll önnur mannvirki og vegsvæði sem að staðaldri eru nauðsynleg til þess að vegur sé varanlegur, unnt sé að halda honum við og hafa af honum sem fyllst not.“ Samkvæmt 28. gr. vegalaga skulu vegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsátlun, eins og nánar er kveðið á um í lögum um skipulag og í vegalögum.

Í 13. gr. vegalaga segir m.a. að sveitarfélög séu veghaldarar sveitarfélagsvega. Veghald er skilgreint í 5. tölul. 3. gr. laganna sem forræði yfir vegi og vegsvæði, þ.m.t. vegagerð, þjónustu og viðhaldi vega. Í 12. gr. laganna er fjallað almennt um veghald. Þar kemur fram að veghaldari beri ábyrgð á veghaldi vegar. Við veghaldið skuli gæta umferðaröryggis og að umferð eigi greiða og góða leið um vegi að teknu tilliti til umhverfis-, náttúru og minjaverndar í samræmi við kröfur sem leiða af gildandi lögum á hverjum tíma. Í athugasemdum við 12. gr. kemur fram að ekki sé sambærilegt ákvæði í eldri lögum. Eitt meginmarkmið veghalðs sé að umferð sé greið og góð en jafnframt skuli gæta umferðaröryggis og umhverfissjónarmiða eins og mögulegt er og í samræmi við gildandi lög. Því sé lagt til að kveðið verði á um ábyrgð veghaldara hvað það varðar og sé það í samræmi við aðrar áherslur í frumvarpinu. Jafnframt sé áréttar að gæta skuli að skyldum sem hvíla á veghaldara eftir reglum annarra laga er lúta að náttúru- og minjavernd. (Alþ. 2006-2007, 133. löggj.þ., þskj. 548.)

Eina ákvæði vegalaga sem beinlínis heimilar veghaldara að banna umferð ökutækja um veg er í 2. mgr. 48. gr. laganna en það ákvæði hljóðar um bann á þeim tíma árs sem hættast er við skemmdum á vegum, þar sem vegir eru hættulegir vegna skemmda eða öðrum slíkum orsókum þar til viðgerð er lokið.

1.3 Umferðarlög

Samkvæmt 2. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er vegfarandi skilgreindur sem hver sem fer um veg eða er staddir á vegi eða í ökutæki á vegi. Umferðarlög taka ekki aðeins til ökumanna og farþega í vélknúnum ökutækjum heldur einnig til annarra vegfarenda. Í samræmi við það er í umferðarlögum fjallað m.a. um reglur fyrir alla umferð, sbr. II. kafla, umferðarreglur fyrir gangandi vegfarendur, sbr. III. kafla, umferðarreglur fyrir ökumenn, sbr. IV. kafla, og sérreglur fyrir reiðhjólf, bifhjól og torfærutæki, sbr. VI. kafla.

Í 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga segir að lögreglustjóri geti, að fengnum tillögum sveitarstjórnar, svo og forstjóra Vegagerðarinnar, ef um þjóðveg er að ræða, kveðið á um önnur varanleg sérákvæði um notkun vegar til umferðar, svo sem bann við tiltekinni umferð og aðrar

takmarkanir á umferð um veg, sbr. e- og f-lið ákvæðisins. Samkvæmt 4. mgr. 81. gr. skal gefa til kynna ákvarðanir samkvæmt greininni með umferðarmerkjum, nema lögreglan stjórni umferðinni.

Þá kemur fram í 82. gr. að veghaldari geti takmarkað eða bannað umferð um stundarsakir, ef það er nauðsynlegt til hlífðar vegin; í kaupstað eða kauptúni að fengnu samþykki lögreglustjóra.

2 Var heimilt að lögum að taka ákvarðanir um Sumargötur?

Sú staða er uppi í þessu máli að ákveðnir aðilar sem eiga fasteignir og stunda verslunarrekstur við Laugaveginn eru ósáttir við ákvarðanir Reykjavíkurborgar undanfarin ár um að loka fyrir umferð vélknúinna ökutækja á þeirri götu með ákveðnum hætti og nýta götuna að hluta fyrir aðra umferð. Þótt lokunin hafi verið tímabundin þá hafi hún ekki varað í skamman tíma heldur í nokkra mánuði. Samtökin byggja á því að þessar ákvarðanir hafi haft neikvæð áhrif á hagsmuni sína. Ég tek fram að af gögnum málsins má ráða að aðrir hagsmunaaðilar telja aftur á móti að þessar ákvarðanir hafi haft jákvæð áhrif.

Ákvarðanir um svokallaðar Sumargötur hafa verið reglubundnar í þeim skilningi að þær hafa verið teknar árlega síðan 2011 og nú liggur fyrir, samkvæmt samþykkt borgarinnar 26. nóvember 2015, að búið er að festa þetta fyrirkomulag í sessi til frambúðar. Þessar ákvarðanir hafa, eins og áður sagði, tekið til lengra tímabils en eins dags eða nokkurra daga en tímabilin hafa varað í nokkra mánuði í senn. Til að mynda var með ákvörðunum um „Sumargötur 2015“ hluta Laugavegs lokað fyrir umferð vélknúinna ökutækja frá 15. maí til 22. september 2015 eða í rúmlega fjóra mánuði. Athugun mín hefur, sem fyrr greinir, m.a. lotið að því hvort Reykjavíkurborg hafi verið heimilt að lögum að taka framangreindar ákvarðanir.

Laugavegurinn er á aðalskipulagi Reykjavíkurborgar og telst vera sveitarfélagsvegur í skilningi 9. gr. vegalaga nr. 80/2007. Reykjavíkurborg byggir á því að veghaldari hafi ólögfesta heimild fyrir því hvernig hann nýtir sveitarfélagsvegi innan marka vegalaga en sveitarfélag fari með veghald samkvæmt 13. gr. vegalaga. Sveitarfélagsvegir séu á ábyrgð sveitarfélags og byggðir með þeim fjármunum sem sveitarfélög hafa til ráðstöfunar í samræmi við sína tekjustofna. Sveitarfélagsvegir séu eign sveitarfélagsins og umráðaréttur yfir veginum sé hjá sveitarféluginu. Með vísan til m.a. vegalaga, umferðarlaga, sjálfstjórnar sveitarfélaga og eignarhalds borgarinnar á sveitarfélagsvegum innan sveitarfélagsins sé það afstaða borgarinnar að lögmætisreglan hafi ekki verið brotin við ákvörðun um „Sumargötur 2015“. Þá sé lagagrundvöllur ákvörðunar um að festa þetta fyrirkomulag í sessi til frambúðar hinn sami og fyrir „Sumargötur 2015“.

Eins og rakið er hér að framan er kveðið á um vissar heimildir til að loka eða nýta vegi í vegalögum og umferðarlögum. Af þeim lögum verður hins vegar ekki ráðið að þar sé með tæmandi hætti kveðið á um slíkar heimildir. Samkvæmt 13. gr. vegalaga fara sveitarfélög með

veghald sveitarfélagsvega en í því felst að hafa forræði yfir vegi og vegstæði, þ.m.t. vegagerð, þjónustu og viðhaldi vega, sbr. 5. tölul. 3. gr. laganna. Þá er Reykjavíkurborg eigandi vegarins og það leiðir af skipulagslögum að borgin fer almennt með skipulagsvald í sveitarféluginu og nær það m.a. til samgöngukerfa. Eins og ég tók fram í upphafi IV kafla þá hef ég ekki talið unnt að gera athugasemdir við að sveitarfélög geti til skamms tíma takmarkað eða bannað umferð, þ. á m. umferð vélknúinna ökutækja, um þá vegi og þær götur sem það hefur eignarhald og forræði á í samræmi við og innan marka laga. Eins og áður segir er slíkt þó háð því að gátt hafi verið að lagareglum sem áskilja t.d. samþykki löggreglu eða annarra yfirvalda. Það er hins vegar afstaða mín m.a. með tilliti til þess að ekki ríki vafi um slíkar heimildir og þar með það inngríp sem leiðir af slíkum ákvörðunum í möguleika eigenda og afnotahafa fasteigna til aðgengis að þeim, að tilefni sé til þess að kveðið verði skýrar á um slíkar heimildir í lögum.

Í tilvikum árlegra ákvarðana um Sumargötur í Reykjavík hefur verið farin sú leið að takmarka ekki umferð vélknúinna ökutækja til skamms tíma, t.d. nokkrar klukkustundir eða nokkra daga, heldur í nokkra mánuði á ári hverju en þó ekki að öllu leyti samfellt inna hvers sólarhrings. Þá hefur þetta fyrirkomulag nú verið fest í sessi til frambúðar. Eðli málsins samkvæmt kann ákvörðun um breytingu á nýtingu vegar/götu að hafa meiri áhrif á hagsmuni þeirra aðila sem eiga fasteignir á viðkomandi svæðum eftir því sem hún varir lengur. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að þessar ákvarðanir kunna eftir atvikum að hafa veruleg áhrif á hagsmuni þeirra aðila sem eiga eða nýta fasteignir á þessum svæðum eða stunda þar verslunarrekstur og sölu á þjónustu hvað varðar aðgengi að og notkunarmöguleika fasteignanna. Þá minni ég á að sveitarfélagsvegir eru „ætlaðir almenningi til frjálsrar umferðar“ samkvæmt 9. gr. vegalaga og í 3. gr. laganna kemur fram að akbraut sé sá hluti vegar sem fyrst og fremst er ætlaður fyrir umferð ökutækja. Hvað sem þessu líður tel ég, í ljósi eðlis þessara ákvarðana og framangreindra laga, mig ekki hafa forsendur til að fullyrða að Reykjavíkurborg hafi ekki heimild að lögum til að taka þessar ákvarðanir með þeim afleiðingum að það varði ógildingu viðkomandi ákvarðana.

Í tengslum við þá ákvörðun að festa þetta fyrirkomulag í sessi bendi ég þó á að þessar ákvarðanir hafa ekki aðeins áhrif á landnotkun og skipulagsmálefni, eins og vikið verður að hér á eftir, heldur einnig á umferð á vegum sem fjallað er um í umferðarlögum nr. 50/1987. Samkvæmt e- og f-lið 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga getur lögreglustjóri, að fengnum tillögum sveitarstjórnar, svo og forstjóra Vegagerðarinnar, ef um þjóðveg er að ræða, kveðið á um önnur varanleg sérákvæði um notkun umferðar svo sem bann við tiltekinni umferð og aðrar takmarkanir á umferð um veg. Í fyrri másl. 4. mgr. kemur síðan fram að ákvarðanir samkvæmt greininni skuli gefa til kynna með umferðarmerkjum, nema

lögreglan stjórni umferðinni. Hér kann því að reyna á hvort það fyrirkomulag sem Reykjavíkurborg hefur fest í sessi teljist vera „varanleg sérákvæði um notkun vegar til umferðar“ í skilningi 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga með þeim afleiðingum að það sé hlutverk löggreglustjóra kveða á um fyrirkomulagið en þó að fengnum tillögum sveitarstjórnar. Í samþykkt borgarráðs frá 26. nóvember 2015 er ekki að finna nánari upplýsingar um hvernig tilhögun Sumargatna verði framvegis. Ég tel því ekki tilefni til að taka afstöðu til þess að svo stöddu hvort Reykjavíkurborg beri að leggja málið í farveg 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga. Ég mælist þó til þess að borgin leggi mat á hvort ákvörðun um að festa fyrirkomulagið í sessi falli undir gildissvið 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga og, ef svo er, leggi þá málið í réttan farveg að lögum. Telji eigandi eða leigutaki fasteignar við þær götur sem samþykktirnar hafa tekið til að hann hafi orðið fyrir fjártjóni vegna þeirra takmarkana á umferð sem leitt hefur af þeim verður það að vera verkefni dómstóla að taka afstöðu til slíks og þá með tilheyrandi sönnunarfærslu. Hér kann líka að skipta máli hvort unnt er að sýna fram á að afleiðingar takmarkana hafi verið verulegar.

Þegar ofannefndir hagsmunir fasteignaeigenda og annarra eru hafðir í huga tel ég þó rétt og ekki síður en þegar um er að ræða skammtímaákvarðanir um lokun vega og gatna að ákvæði laga um þessi mál verði gerð skýrari. Þetta byggi ég á þeim ýmsu kvörtunum og ábendingum sem ég hef fengið um mál af þessu tagi. Skortur á skýrum lagareglum um þessi mál og þar með óvissa um hver skuli vera aðkoma þeirra sem kunna að telja sig eiga hagsmuna að gæta vegna slíkra ákvarðana leiðir að mínu álti í ljós að þörf er á að bæta þarna úr til að tryggja betur réttaröryggi borgaranna. Hér kemur það einnig til að eins og í tilvikum um Sumargötur í Reykjavík þá eru slíkar ákvarðanir sveitarfélaga teknar sem almennar ákvarðanir sveitarstjórnar en ekki sem stjórnvaldsákvarðanir í málum einstakra borgara þótt þær varði í eðli sínu sérstaklega eigendur og afnotahafa fasteigna við tiltekna vegi/götur. Þegar um takmarkaðri lokanir í tíma er að ræða kunna einnig að rísa álitamál um hvers eðlis slíkar ákvarðanir stjórnvalda eru og þá með tilliti til hugsanlegrar aðildar þeirra sem almennt nýta umrædda vegi/götur í þágu fasteigna sinna og reksturs. Framkvæmd þeirra laga sem hér reynir á er á forræði að minnsta kosti tveggja ráðuneyta, annars vegar innanríkisráðuneytisins og hins vegar umhverfisráðuneytisins. Ég hef því ákveðið að vekja athygli innanríkisráðherra og umhverfisráðherra á framangreindu með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmanns Alþingis.

Athugun mín á þessu máli hefur jafnframt orðið mér tilefni til þess að huga sérstaklega að því hvort fjalla beri um grundvöll ákvarðana líkt og um er að ræða í tilvikinu um Sumargötur í Reykjavík í skipulagsáætlunum.

3 Bar að fjalla um ákvarðanir um Sumargötur í skipulagsáætlun?

Fram er komið að ákvarðanir um svokallaðar Sumargötur í Reykjavík, bæði árlegar og um framtíðarfyrirkomulag þessara mála, voru teknar eða staðfestar með samþykktum á fundum borgarráðs Reykjavíkurborgar að undangenginni umfjöllun í umhverfis- og skipulagsráði. Af skýringum Reykjavíkurborgar til míni verður ráðin sú afstaða að tímabundin lokun á götum eða lokun gatna á afmörkuðum svæðum eins og þær sem hér um ræðir sé ekki viðfangsefni skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

Ákvarðanir sveitarfélaga um að takmarka eða banna umferð á vegi og götu eða breyta nýtingu þeirra geta verið teknar á ólíkum lagagrundvelli, þ. á m. á grundvelli vega- og umferðarlaga. Eðli og form þessara ákvarðana ræðst af þeim lagagrundvelli sem þær byggja á hverju sinni. Af skýringum Reykjavíkurborgar verður ráðið að ákvarðanir um Sumargötur byggi á eignarhaldi og forræði þeirra á viðkomandi vegum sem veghaldari samkvæmt vegalögum. Almennt verður að gera ráð fyrir að grundvöllur ákvarðana sveitarfélaga sem hafa lítil áhrif á nýtingu vegar/götu, t.d. vegna þess að takmörkun á umferð varir í skamman tíma, og byggir á sérstakri heimild, sé ekki þess eðlis að þar reyni á það álitamál hvort og þá hvernig fjallað er um slíkt í skipulagsáætlun samkvæmt skipulagslögum. Annað kann hins vegar að eiga við þegar ákvarðanir stjórnvalda lúta að því að slíkar takmarkanir á umferð ökutækja um vegi/götur, sem fram til þess hafa almennt verið opnar, skuli gilda í tiltekinn tíma ársins, svo sem í ákveðna mánuði.

Hér að framan var lýst viðhorfi Skipulagsstofnunar til þess hvernig ákvarðanir um tímabundnar lokanir á vegum/götum eins og í tilviki Sumargatna í Reykjavík horfa, að mati stofnunarinnar, við reglum um gerð og framkvæmd skipulagsáætlana. Eins og þar kemur fram telur stofnunin að í ljósi þess hvernig reglur um aðalskipulag og deiliskipulag eru orðaðar í lögum og hvernig framkvæmd þeirra mála hefur verið háttáð, m.a. við afmörkun á deiliskipulagssvæðum, verði ekki talið að það leiði ótvírátt af gildandi lögum að marka beri stefnu um göngugötur af því tagi sem hér er fjallað um í aðalskipulagi eða að ákvarðanir um þær beri að taka í deiliskipulagi. Það er hins vegar afstaða stofnunarinnar að þessar skipulagsáætlanir séu eðlilegur farvegur þessara mála.

Ég tek af þessu tilefni fram að sé reyndin sú að sveitarfélag byggi slíkar ákvarðanir á skipulagsskyldu sveitarfélags, sbr. 12. gr. skipulagsлага, og/eða hafi að einhverju marki útfært grundvöll þeirra í skipulagi verður að gæta þess að samræmi sé milli ákvarðananna og skipulagsáætlanna. Þótt grundvöllur ákvörðunar sveitarfélags sem sveitarfélag byggir á sé annar kann engu að síður að mínu álti að vera þörf á að fjalla um hann í skipulagsáætlun. Ég hef þá í huga að eðli ákvörðunarinnar getur verið slíkt að það fellur að þeim meginviðfangsefnum sem fjalla á almennt um í skipulagsáætlun. Við mat á því

ber annars vegar að huga að því hver eru meginviðfangsefni skipulagsáætlunar og þeim hagsmunum sem búa að baki gerð slíkra áætlana. Hins vegar kann ákvörðun að hafa slík áhrif á fasteign eða landsvæði sem fjallað er um í skipulagsáætlun að þörf er á að breyta skipulagsáætlun til samræmis við hana svo hún endurspegli það raunverulega ástand sem sveitarfélagið vill hafa á tilteknu svæði. Sé um misræmi að ræða milli skipulagsáætlunar og þess ástands sem er í reynd við lýði eða ætlunin er að koma á kann það að skapa óvissu fyrir þá aðila sem t.d. eiga og nýta fasteignir á viðkomandi svæði og hafa nýtt með tilteknum og venjubundnum hætti, svo sem varðandi aðkomuleiðir og umferð. Á sama hátt kann slikt að skipta máli varðandi viðskipti með hlutaðeigandi fasteignir og áform um nýtingu þeirra til framtíðar.

Af skipulagslögum verður ráðið að í aðalskipulagi skuli fjallað um „stefnumið“ eða „stefnu“ um „samgöngur“ eða „samgöngukerfi“ sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 12. gr. og 1. og 5. mgr. 28. gr. Í skipulagsreglugerð er kveðið á um meginviðfangsefni aðalskipulags. Þar skal greina frá og marka stefnu m.a. um samgöngur, vegi og stíga og þróun og megináhrifaþætti miðbæjarstarfsemi, sbr. h- og p-lið í grein 4.3.1. Einnig kemur fram í skipulagsreglugerðinni að í deiliskipulagi skuli fjallað um almenningsrými, s.s. göturými, gönguleiðir og torg, og setja skilmála m.a. um landmótun, frágang og aðgengi, sbr. grein 5.3.2.3. Þá skal gera grein fyrir því samgöngukerfi sem fyrir er og fyrirhugað samkvæmt aðalskipulagi og stefnumörkun varðandi m.a. útfærslu gatnakerfis, tegund gatna og göngustíga eftir því sem við á.

Í máli þessu liggur fyrir að með ákvörðunum um Sumargötur er búið að marka varanlega stefnu um nýtingu hluta Laugavegs og fleiri gatna í nágrenninu í nokkra mánuði á ári hverju þannig að hún er í reynd blönduð. Á sumum tímum dags og árs eru göturnar ekki opnar fyrir umferð vélknúinna ökutækja. Þótt ekki sé kveðið skýrlega á um það í skipulagslögum og skipulagsreglugerð að fjalla skuli um ákvarðanir eins og þessar í skipulagsáætlun verður ekki framhjá því litið að þær falla vel að meginviðfangsefnum skipulagsáætlana er varða stefnumörkun í samgöngumálum og miðbæjarstarfsemi. Áhrif þessara ákvarðana á hagsmuni þeirra aðila sem t.d. eiga og nýta fasteignir á viðkomandi stöðum mæla einnig með því að gildandi skipulagsáætlunar endurspegli þessa stefnu Reykjavíkurborgar og raunverulegt fyrirkomulag um nýtingu þessara gatna. Þá eru ákvarðanir sem þessar til þess fallnar að hafa áhrif á þá stefnu sem kann að birtast í skipulagsáætlun. Í þessu sambandi minni ég t.d. á að sveitarfélagsvegir, eins og Laugavegurinn, eru samkvæmt 9. gr. vegalaga „ætlaðir almenningi til frjálsrar umferðar“. Komi ekki annað fram í skipulagsáætlun um nýtingu slíks vegar kunna borgararnir að draga þá ályktun að þeir séu í reynd fyrir frjálsa umferð almennings og þá alla umferð en sæti ekki verulegri takmörkun á umferð vélknúinna ökutækja. Þær upplýsingar sem koma fram í skipulagsáætlun geta skapað ákveðnar væntingar hjá borgurunum og einnig

verið forsenda fyrir því hvaða ákvarðanir þeir taka um t.d. að kaupa fasteignir og hefja atvinnurekstur á viðkomandi stað.

Hér verður einnig að líta til þess að löggjafinn hefur ákveðið hvaða reglur skulu gilda um meðferð skipulagsvalds sveitarfélaga en þær taka m.a. mið af réttaröryggi borgaranna. Í lögnum er t.d. að finna reglur um málsmeðferð skipulagstillagna þar sem m.a. er gert ráð fyrir kynningu og samráði við borgarana og auglýsingu tillagna, sbr. 30.-32. gr. og 40.-42. gr. Í þessum ákvæðum birtist áhersla löggjafans á samráð við almenning og réttaröryggi við gerð skipulags. Eins og áður sagði voru þær ákvarðanir sem eru tilefni þessa álits til þess fallnar að hafa þó nokkur áhrif á nýtingu gatna sem fjallað er um í skipulagsáætlunum Reykjavíkurborgar og mögulegar væntingar borgaranna til nýtingu þeirra. Eðli ákvarðananna og áhrif þeirra á skipulag borgarinnar, og þar með á fasteignaeigendur á þessu svæði, mælir með því að fjallað sé um grundvöll þeirra í skipulagsáætlun.

Með hliðsjón af framangreindu tek ég undir með Skipulagsstofnun að framangreindar ákvarðanir eru í eðli sínu viðfangsefni sem eðlilegt er að mörkuð sé stefna um í aðalskipulagi enda sé um að ræða atriði sem haft geta með margvislegum hætti áhrif á þróun viðkomandi hverfis eða hverfishluta og einstakra fasteigna. Jafnframt tek ég undir með Skipulagsstofnun að deiliskipulagsáætlun getur verið heppilegri farvegur fyrir slíka stefnu verði því við komið miðað við afmörkun deiliskipagssvæðis. Ég vek jafnframt athygli á því að Skipulagsstofnun hefur bent á að í aðalskipulagi er unnt að mæla fyrir um sérstaka áætlanagerð um útfærslu göturýma.

Núgildandi aðalskipulag í Reykjavík er Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 og var það staðfest árið 2014. Eins og fram kemur í svari Skipulagsstofnunar til míni er meðal áhersla í aðalskipulagi Reykjavíkur stefna um „götuna sem borgarrými“. Þar eru sett fram markmið og ákvæði um endurhönnun gatna og umhverfis þeirra. Meðal þeirra er að horft verði til fjölpætts hlutverks gatna sem mikilvægs og fjölbreytilegs almenningsrýmis í borgarlandslaginu. Einnig að áfram verði unnið markvisst með þróun umhverfis gatna og torga með verkefnum eins og Torg í biðstöðu og Sumargötur. Í tengslum við Laugaveginn segir á bls. 199 að það skuli „gera tilraunir með móton sveigjanlegra göngugatna við Laugaveg og breikka gangstéttir“. Þetta sé hluti stefnu sem sett er fram til að efla Laugaveginn sem lykilverslunargötu. Í óstaðfestum hluta aðalskipulagsins er fjallað um lykil götur, þ. á m. Laugaveginn, á bls. 240. Þar segir: „Á ofangreindum götum verði sérstök áhersla lögð á að bæta umhverfi götunnar, skapa heildstæða götumynd, tryggja skilyrði fyrir fjölbreytta ferðamáta og opin almenningsrými. Skipulag viðkomandi gatna verði mótað frekar í hverfisskipulagi eða skilgreint sem sérstakt skipulagsverkefni. Við hönnun og skipulag gatnanna verði tekið mið af stefnu um gæði í manngerðu umhverfi.“

Í ljósi þessara upplýsinga sem fram koma í aðalskipulagsáætlun tel ég mig ekki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að ekki sé

að finna fullnægjandi grundvöll fyrir ákvörðun um „Sumargötur 2015“ í áætluninni. Ég vek aftur á móti athygli á því að af orðalagi þessara upplýsinga verður dregin sú ályktun að verkefni eins og Sumargötur sé tilraunar- eða þróunarverkefni. Nú er hins vegar búið að festa fyrirkomulagið í sessi til frambúðar. Með hliðsjón af því er eðlilegt að nágildandi aðalskipulagsáætlun Reykjavíkurborgar endurspegli skýrlega þá varanlegu stefnu sem nú hefur verið mörkuð um nýtingu Laugavegsins og annarra gatna.

Með vísan til framangreinds er það álit mitt að rétt sé að Reykjavíkurborg fjalli skýrlega um þá varanlegu stefnu sem hefur verið mörkuð að því er varðar það málefni sem um er fjallað í áliti þessu í aðal- eða deiliskipulagi fyrir viðkomandi svæði. Ég hef jafnframt ákveðið með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997 að vekja athygli um- hverfis- og auðlindaráðherra á ofangreindri umfjöllun með tilliti til þess að tekin verði afstaða til þess hvernig rétt sé að tryggja betur að grundvöllur ákvarðana um nýtingu gatna/vega með hliðstæðum hætti og að því er varðar svokallaðar Sumargötur í Reykjavík sé fundinn skýrstaður í lögum og framkvæmd laga og reglna um skipulag.

4 Staða borgaranna

Samtök fasteignaeigenda og kaupmanna við Laugaveg leituðu upphaflega til innanríkisráðuneytisins en kæru þeirra var vísað frá vegna þess að ákvörðun um „Sumargötur 2014“ taldist ekki vera stjórnvaldsákvörðun. Þessi aðstaða hefur vakið mig til umhugsunar um hverjir séu möguleikar borgaranna á að fá ákvarðanir eins og þessar endurskoðaðar innan stjórnsýslunnar. Í áliti mínu frá 21. júní 2016 í máli nr. 8687/2015 vakti ég athygli m.a. innanríkisráðuneytisins á því að möguleikar borgaranna til þess að bera mál vegna ákvarðana sveitarfélaga undir ríkið eru almennt takmarkaðir við stjórnvaldsákvarðanir og að ég tel að huga þurfi að eftirliti ríkisins að þessu leyti þegar í hlut eigi reglur sem sveitarfélögin setja. Sem fyrr segir hafa þær ákvarðanir sem hér um ræðir almennt verið teknar með samþykkt á fundum borgarráðs. Sömu sjónarmið og ég gerði grein fyrir í áliti í máli nr. 8687/2015 eiga við um slíkar ákvarðanir og reglur sveitarfélags. Þegar litið er til þeirrar aðstöðu sem er uppi í þessu máli og hagsmuna borgaranna tel ég rétt að áréttu framangreinda ábendingu við innanríkisráðuneytið.

V Niðurstaða

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða míni að ég geri ekki athugasemd við að Reykjavíkurborg hafi haft heimild að lögum til að taka árlega ákvarðanir um svokallaðar Sumargötur. Þessi niðurstaða er þó háð því að gætt hafi verið að lagareglum sem áskilja t.d. samþykki löggreglu eða annarra yfirvalda. Vegna þess að nú hefur þetta fyrirkomulag verið fest í sessi til frambúðar mælist ég til þess að Reykjavíkurborg leggi mat á hvort sú ákvörðun falli undir gildissvið 2. mgr.

81. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og, ef svo er, leggi þá málið í réttan farveg að lögum. Þegar hagsmunir fasteignaeigenda og annarra eru hafðir í huga tel ég þó rétt að skýrari ákvæði séu í lögum um heimildir sveitarfélaga til að loka tímabundið götum og vegum innan þeirra í þágu annars en öryggis og vegna skemmda og viðhalds á þeim. Ég hef því ákveðið að vekja athygli innanríkisráðherra og umhverfisráðherra á framangreindu með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Það er jafnframt niðurstaða míni að ákvarðanir um Sumargötur séu í eðli sínu viðfangsefni sem eðlilegt er að mörkuð sé stefna um í aðal- eða deiliskipulagi. Í ljósi þeirra upplýsinga sem er að finna í Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2010-2030 tel ég mig ekki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að í því sé ekki að finna fullnægjandi grundvöll fyrir ákvörðun um „Sumargötur 2015“. Aftur á móti fæ ég ekki séð að það endurspegli með skýrum hætti þá varanlegu stefnu sem nú hefur verið mörkuð þar sem fyrirkomulagið Sumargötur er fest í sessi til frambúðar. Ég mælist til þess að Reykjavíkurborg fjalli með skýrum hætti um þá varanlega stefnu sem hefur verið mörkuð um Sumargötur í aðal- eða deiliskipulagi fyrir viðkomandi svæði.

Einnig hef ég með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997 ákveðið að vekja athygli umhverfisráðherra á ofangreindri umfjöllun með tilliti til þess að tekin verði afstaða til þess hvernig rétt sé að tryggja betur að grundvöllur ákvarðana um nýtingu gatna/vega með hliðstæðum hætti og að því er varðar svokallaðar Sumargötur í Reykjavík sé fundinn skýr staður í lögum og framkvæmd laga og reglna um skipulag.

Þá tel ég rétt að áréttta þá ábendingu sem ég kom á framfæri við innanríkisráðuneytið í álti mínu frá 21. júní 2016 í máli nr. 8687/2015 um að möguleikar borgaranna til þess að bera mál vegna ákvarðana sveitarfélaga undir ríkið eru almennt takmarkaðir við stjórnvaldsákvarðanir og að ég tel að huga þurfi að eftirliti ríkisins að þessu leyti þegar í hlut eigi almennar ákvarðanir eða fyrirmæli sveitarfélaga.

Ég tek að lokum fram að telji aðilar innan Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveginn að ákvarðanirnar hafi valdið þeim bótaskyldu tjóni verður það að vera verkefni dómstóla að taka afstöðu til þess. Með þessu hef ég þó enga afstöðu tekið til þess hvort tilefni sé til að höfða slíkt mál eða hver líkleg niðurstaða þess gæti verið.

Auk Reykjavíkurborgar sendi ég Skipulagsstofnun, umhverfis- og auðlindaráðherra og innanríkisráðherra afrit af álitinu.

Reykjavík, 23. desember 2016



Tryggvi Gunnarsson