

2016

Þjóðarspegilinn

Ráðstefna í félagsvísindum XVII

Bótaréttur samkvæmt skipulagslögum: Skilyrðið um verulegar og sérstakar skerðingar á verðmætum fasteigna

Jörgen Már Ágústsson og Helgi Áss Grétarsson

Lagadeild

Ritstjóri: Helgi Áss Grétarsson

Rannsóknir í félagsvísindum XVII. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2016

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9935-424-21-1

ISSN 1670-8725



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Bótaréttur samkvæmt skipulagslögum: Skilyrðið um verulegar og sérstakar skerðingar á verðmætum fasteigna

Jörgen Már Ágústsson og Helgi Áss Grétarsson*

Í gildandi 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 (hér eftir skpl.), sbr. 22. gr. laga nr. 59/2014, um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (bótaákvæði o.fl.), er að finna meginreglu laganna um bótaskyldu vegna breytinga á skipulagi:

Leiði skipulag eða breyting á skipulagi til þess að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram það sem við á um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, á sá er getur sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi.

Af þessari málsgrein má ráða að þrjú megin skilyrði skuli vera uppfyllt svo að sveitarfélag verði bótaskyld vegna ákvörðunar þess um skipulag, þ.e. í *fyrsta lagi* að ákvörðunin hafi valdið tjóni; í *öðru lagi* að verðmæti fasteignar hafi verið skert og í *þriðja lagi* að slík skerðing hafi verið veruleg og umfram það sem við átti um sambærilegar fasteignir í næsta nágrenni. Markmið þessarar greinar er að fjalla um síðastnefnda skilyrðið en það lýtur annars vegar af því að eignarskerðing sé sérstök og hins vegar að hún sé veruleg.

Fyrri álitafnið er í sjálfu sér ekki ýkja flókið þar eð almennt myndi það ekki valda verulegum vandkvæðum að afmarka hvort eignarskerðing teldist vera sérstök eða almenn í skilningi lagaákvæðisins. Túlkun á því hvað felst í verulegri skerðingu á verðmæti fasteignar er hins vegar vandmeðfarnasta atriðið við skýringu á 1. mgr. 51. gr. skpl. Í greininni er því lögð megináhersla á að skýra hvað felst í verulegum skerðingum samkvæmt lagaákvæðinu.

Í því skyni að ná markmiðum greinarinnar þykir nauðsynlegt í fyrsta kafla að víkja stuttlega að stjórnskipulegum eignarrétti og í framhaldi af því verður fjallað um þau bótaákvæði sem giltu fyrir setningu gildandi 1. mgr. 51. gr. skpl. Því næst verður í tveimur köflum vikið að meginefni greinarinnar, annars vegar því skilyrði sem lýtur að sérstökum skerðingum á verðmætum fasteigna og hins vegar hvað séu verulegar skerðingar á verðmætum fasteigna. Að lokum eru helstu niðurstöður dregnar saman.

1. Um stjórnskipulega eignarréttarvernd og 51. gr. skpl.

Í athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014, var fjallað um tilefni og nauðsyn þeirra breytinga sem skyldu leiða af ákvæði því sem síðar varð að gildandi 51. gr. skpl. og var eftirfarandi tekið fram um veigamesta tilgang breytinganna:

Hvað varðar breytingu á bótaákvæði 51. gr. gildandi skipulagslaga er tilgangurinn sá að gera ákvæðið skýrara um það hvenær bótaréttur til handa fasteignareiganda, og eftir atvikum öðrum réttshöfum, stofnast vegna gildistöku eða framkvæmdar á skipulagsáætlun. Tilgangur

* Grein þessi er unnin upp úr meistararitgerð Jörgens Márs Ágústssonar, *Bótaákvæði skipulagslaga*, sem var varin við Lagadeild Háskóla Íslands vorið 2016, en Helgi Áss Grétarsson var leiðbeinandi Jörgens.

tillögunnar er jafnframt að færa orðalag ákvæðisins nær því að lýsa tilvikum *sem eru eða atla má samkvæmt fyrirbyggjandi réttarframkvæmd að séu bótaskyld á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar.*¹ [leturbr. höf.]

Af ummælunum má ráða að tilgangurinn með setningu þess ákvæðis sem að lokum varð að gildandi 51. gr. skpl. hafi m.a. verið að færa orðalag fyrstu málsgreinar ákvæðisins nær þeim tilvikum þegar fasteignareigandi ætti rétt til bóta á grundvelli þeirrar reglu sem tryggir stjórnskipulega eignarréttarvernd, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr), sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995.²

Það felst í stjórnskipulegri vernd eignarréttinda að enginn verður skyldaður til að láta eign sína af hendi nema lög bjóði, almenningsþörf krefji og fullt verð komi fyrir. Ákvæðið nefnir ekki hugtakið eignarnám en lagt hefur verið til grundvallar að vernd ákvæðisins eigi fyrst og fremst við í þeim tilvikum þegar um skyldubundið afsal eigna er að ræða.³ Þrátt fyrir að skyldubundið afsal eignar sé eitt megineinkenni eignarnáms er vernd 1. mgr. 72. gr. stjkskr. ekki einvörðungu bundin við slík tilvik.⁴

Þegar hefðbundin einkenni eignarnáms skortir er vandkvæðum bundið að afmarka muninn á bótaskyldum skerðingum samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. og skerðingum sem aðilar þurfa að þola bótalaust. Ekki er hægt að gefa einhlít svör í þeim efnum.⁵ Sem dæmi um atriði sem hafa verið talin skipta máli er hvort takmörkun á eignarrétti sé almenn, þ.e. hvort hún taki til allra eigna af tilteknu tagi, og hvort hún sé veruleg.⁶ Ef eignarskerðing er almenn er oftast rætt um almennar takmarkanir á eignarráðum, sem hafa að jafnaði ekki í för með sér bótaskyldu samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr.⁷ Andstæðan við að eignarskerðing taki til allra eigna af tilteknu tagi er að hún taki til fárra eða jafnvel einstakra eigna, þ.e. að hún sé sérstök.⁸

Þessi munur á almennum og sérstökum eignarskerðingum í skilningi eignarréttarákvæðisins stjórnarskrárinnar finnur sér á margan hátt samsvörun við afmörkun á því skilyrði 1. mgr. 51. gr. skpl. sem lýtur að sérstökum skerðingum á verðmætum fasteigna vegna skipulagsákvæðna sveitarfélaga. Einnig má álykta, eins og nánar verður vikið að í kafla 4.2, að hafa megi hliðsjón af túlkun á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar þegar metið er hvað felst í verulegum eignarskerðingum samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl.

¹ Þskj. 873, 143. lögb. 2013–14, bls. 6.

² Ákvæði þetta er svohljóðandi: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 464.

⁴ Í íslenskrí dómaframkvæmd og í skrifum fræðimanna hefur verið viðurkennt að fasteignareigandi geti átt rétt til eignarnámsbóta í fleiri tilvikum en þegar eignarheimildir skipta með beinum hætti um hendur á grundvelli ákvörðunar um eignarnám. Vernd stjórnarskrárinnar hefur verið teygð yfir tilvik þar sem aðilum eru með öllu fyrirmunuð venjuleg og eðlileg umráð og afnot eigna sinna, þrátt fyrir að ekki hafi verið tekin formleg ákvörðun um skyldu þeirra til nauðaafhendingar eignarinnar. Þskj. 873, 143. lögb. 2013–2014, bls. 7. Sjá einnig Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 554 og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 454. Hér má einnig benda á forsendur og niðurstöður Hæstaréttar í *Hrd. 1937*, bls. 492 (*Fossagata*) og *Hrd. 1964*, bls. 573 (*Sundmarðarmálið*).

⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 489 og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 455.

⁶ Hér má benda á *Hrd. 1937*, bls. 312 (*Fossagata*). Í málinu, sem er nánar reifað í kafla 4.2, hafði það úrslitaþýðingu að eignarskerðingin var mjög umfangsmikil. Sjá einnig *Hrd. 1964*, bls. 573 (*Sundmarðarmálið*) og *Hrd. 1997*, bls. 2488 (*Laxastigi*). Í síðargreinda málinu tók Hæstiréttur fram að eðlilegt væri að skýra bótaákvæði þágildandi laga um náttúruvernd nr. 36/1974 með þeim hætti að bætur skyldu einungis koma fyrir „eignartakmarkanir sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar [...]“

⁷ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 491.

⁸ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 377.

2. Réttarsögulegir þræðir bótareglu skipulagslaga

Gildandi 1. mgr. 51. gr. skpl. varð að lögum fyrir skömmu. Eigi að síður byggja undirstöður ákvæðisins á gömlum merg og í mörgum atriðum er hægt að horfa til eldri réttarframkvæmdar við mat á hvernig beita eigi meginreglu skipulagslaga um bætur vegna skipulagsákvæðana. Til skýrleika horfir því að rekja í stuttu máli efni þeirra eldri lagaákvæða sem gegndu áþekku hlutverki og gildandi 1. mgr. 51. gr. skpl.

Í 25. gr. laga nr. 55/1921, um skipulag sjávarþorpa og kauptúna, var kveðið á um að sveitarfélag væri bótaskyld ef hús eða lóðir ónýttust meira eða minna við skipulagsgerð. Einnig var í ákvæðinu tekið fram að skaðabætur kæmu aðeins til greina ef eign hefði í heild sinni rýrnað að verðmæti. Draga má þá ályktun af dómaframkvæmd að ákvæðið hafi verið skýrt þröngt og með þeim hætti að bætur hafi einungis komið til greina ef mjög veruleg rýrnun varð á verðmæti lóðar.⁹ Gaukur Jörundsson taldi hins vegar að bótafyrirmæli ákvæðisins takmörkuðust ekki eingöngu við að um eignarnám væri að ræða.¹⁰

Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 var forsenda bótaskyldu að lóð hefði rýrnað svo mjög að hún yrði illa nothæf til byggingar. Í athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/1964, var tekið fram að ákvæðið mælti fyrir um möguleika á bótum ef mjög mikil skerðing yrði á tiltekinni eign.¹¹ Af athugasemdum í greinargerð með ákvæðinu má draga þær ályktanir að bótaskylda hafi ekki verið einskorðuð við skerðingar sem yrði jafnað til eignarnáms en hins vegar reyndi ekki á ákvæðið í dómaframkvæmd Hæstaréttar.¹²

Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 var hægt reisa bótakröfu á þrenns konar grundvelli. Í fyrsta lagi að skerðing hefði orðið á verðmæti fasteignar, í öðru lagi að skerðing hefði orðið á nýtingarmöguleikum fasteignar eða í þriðja lagi að fasteign hefði rýrnað þannig að hún nýtist ekki með sama hætti og áður.

Talið hefur verið að breytingar á orðalagi bótareglunnar með setningu 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, frá því sem gildi í tíð skipulagslaga nr. 19/1964, hafi skapað óvissu um hvernig ákvæðið skyldi túlkað og hvort minniháttar tjón skyldi bætt á grundvelli þess.¹³ Þetta mátti rekja til fyrirvaralaus orðalags 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 en í ákvæðinu, ólíkt eldri bótaákvæðum, var hvorki gerð krafa um að skerðing skyldi vera veruleg né sérstök. Texti ákvæðisins gaf því til kynna að mjög víðtækur bótaréttur væri fyrir hendi þrátt fyrir að slíkt hafi ekki endilega verið ætlunin með lögfestingu ákvæðisins.

Þrátt fyrir slíka meinta óvissu var orðalagi bótareglunnar ekki breytt með upphaflegri setningu skipulagslaga nr. 123/2010 en að því stefndu hins vegar þær breytingar, sem gerðar voru á skipulagslögum með áðurnefndum breytingarlögum nr. 59/2014 á skipulagslögum.

⁹ Í *Hrd. 1947, bls. 412 (Dagsbrún)* var ákvæðið túlkað þröngt en þar var tekið fram að það yrði „hvorki í ákvæðum laga nr. 55 27. júní 1921 um skipulag kauptúna og sjávarþorpa né öðrum réttarreglum talin felast heimild til að leggja fébótaábyrgð á bæjar- eða sveitarfélög fyrir skipulagsákvæðanir, sem, eins og þær ákvæðanir, er hér ræðir um, hafa í för með sér breytingu á afstöðu húsa til gatna.“ Af forsendum héraðsdóms í *Hrd. 1948, bls. 363 (Bárustígur)* má álykta að ákvæði hafi gert kröfu um verulega skerðingu. Í málinu krafðist stefnandi bóta vegna uppbyggingar samkvæmt skipulagsuppdrætti á aðliggjandi eign. Í forsendum héraðsdóms, sem Hæstiréttur gerði að sínum eign, var tekið fram að skipulagsuppdrátturinn hefði breytt „í engu lóð hússins, en ætlaðist til að einungis tvílyft hús yrðu reist við götuna og þar á meðal á lóðinni fyrir sunnan húsið, lóð kaupfélagsins. Verður ekki unnt að fallast á, að með þessari ákvörðun hafi verið gengið svo á rétt stefnanda að til bóta geti komið.“ [leturb. höf.].

¹⁰ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 305.

¹¹ Alþt. 1961-62, A-deild, bls. 1094.

¹² Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 313.

¹³ Þskj. 873, 143. lögb. 2013–14, bls. 10.

3. Sá þáttur 1. mgr. 51. gr. skpl. sem lýtur að sérstökum eignarskerðingum

Í 1. mgr. 51. gr. skpl. er sett það skilyrði að verðmæti fasteignar hafi orðið fyrir verulegri skerðingu *umfram það sem við á um aðrar sambærilegar eignir í næsta nágrenni*. Með þessu eru þær takmarkanir sem teljast myndu almennar undanþegnar bótaskyldu. Það er því hægt að slá því föstu að einungis sérstakar eignarskerðingar geti bakað sveitarfélögum bótaskyldu á grundvelli 1. mgr. 51. gr. skpl.¹⁴ Ákvæði gildandi 1. mgr. 51. gr. skpl. sker sig frá eldri bótaákvæðum skipulagslaga að því leyti hversu skýrlega kveðið er á um að skerðing á verðmæti fasteignar skuli vera sérstök svo að til bótaskyldu geti stofnast.

Eigi að síður er orðalag ákvæðisins matskennt og túlkun á því hvenær skerðing telst vera *umfram það sem við á um sambærilegar eignir í næsta nágrenni* ekki háð fastmótuðum viðmiðum. Þessi háttur á framsetningu reglunnar er nærtækur þar eð 1. mgr. 51. gr. skpl. er ætlað að taka á hinum ýmsu aðstæðum. Þrátt fyrir að orðalag ákvæðisins sé matskennt að þessu leyti má slá föstu að eignarskerðingar sem taka jafnt til allra eigna af tilteknu tagi séu undanþegnar bótaskyldu skipulagsyfirvalda.

4. Krafan um verulega skerðingu

Í athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014, var tekið fram að í breytingunum á 51. gr. skpl. fælist ekki veigamikil efnisbreyting á þeim bótarétti sem þegar væri lögfestur heldur fremur skýring á inntaki hans.¹⁵ Í nefndaraliti umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis var enn fremur tekið fram að lagabreytingunum væri ekki ætlað að breyta fyrirbyggjandi dómaframkvæmd um hvenær skerðing teldist veruleg í skilningi 1. mgr. 51. gr. skpl.¹⁶ Af þessu má ráða að eldri dómaframkvæmd hefur þýðingu við skýringu á hvenær eignarskerðing teljist veruleg samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl. Verður nú um hana fjallað.

4.1 Krafan um verulega skerðingu og eldri dómaframkvæmd

Þegar horft er til dómaframkvæmdar um skýringu á skilyrðinu um verulegar eignarskerðingar í skilningi gildandi 1. mgr. 51. gr. skpl. er eðlilegt, eins og gert er í athugasemdum með greinargerð þeirri sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014, að rýna í *Hrd. 1997, bls. 2488 (Laxastigi)*.¹⁷

Í þessu dómsmáli kröfðust fasteignaeigendur bóta vegna þess að þeim var meinað að reisa laxastiga á landi sínu. Hér reyndi því á skýringu 36. gr. þágildandi laga um náttúruvernd nr. 47/1971¹⁸ en ekki á bótareglu þá sem kveðið var á um í þágildandi 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. einnig 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, áður en ákvæðinu var breytt með lögum nr. 59/2014. Hins vegar voru þessi ákvæði áþekk að því leyti að í þeim var ekki að finna afdráttarlausan fyrirvara um að minniháttar tjón væri undanþegið bótaskyldu. Hæstiréttur tók eftirfarandi fram varðandi skýringu 36. gr. þágildandi náttúruverndarlaga:

¹⁴ Í athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014, var tekið fram að orðalagi ákvæðisins væri ætlað að leggja áherslu á að bótaréttur samkvæmt ákvæðinu stofnaðist ekki vegna tjóns sem leiddi af almennum takmörkunum eignarráða. Þskj. 873, 143. lögþ. 2013–14, bls. 23.

¹⁵ Þskj. 873, 143. lögþ. 2013–14, bls. 6.

¹⁶ Þskj. 1143, 143. lögþ. 2013–14, bls. 2.

¹⁷ Þskj. 873, 143. lögþ. 2013–14, bls. 9–10.

¹⁸ Ákvæði 36. gr. þágildandi laga um náttúruvernd nr. 47/1971 var svohljóðandi: „Hver sá, er fyrir fjártjóni verður vegna framkvæmdar á framangreindum ákvæðum, á rétt til skaðabóta úr ríkissjóði. Ef samkomulag næst ekki um bætur, skulu þær ákveðnar eftir reglum laga um eignarnám, nr. 11/1973.“

Þetta síðara ákvæði [36. gr. laga um náttúruvernd nr. 47/1971] getur eftir orðum sínum átt við allar reglur laganna, sem valda takmörkun á eignarrétti yfir fasteignum. Sá skýringarkostur myndi hins vegar leiða til þess, að skylt væri að greiða bætur fyrir allt fjártjón, sem rakið yrði til hvers konar takmarkana á eignarráðum yfir fasteignum samkvæmt lögum nr. 47/1971. Hefur ekki verið bent á rök, er styðja svo víðtæka bótaábyrgð. Þykir eðlilegt að skýra 36. gr. svo, að í henni felist einungis, að bætur skuli koma fyrir eignartakmarkanir, *sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi* 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. [leturbr. höf.]

Með þessum dómi voru skilyrði fyrir bótum á grundvelli þágildandi 36. gr. náttúruverndarlaga túlkuð þröngt þótt texti viðkomandi lagaákvæðis útilokaði ekki berum orðum víðtækan bótarétt. Að þessu leyti virðist niðurstaða Hæstaréttar byggjast á því að bótaréttur væri fyrst og fremst fyrir hendi þegar skerðingar eignarréttar væru umtalsverðar og líktust að því leyti eignarnámi. Í ljósi áðurrakins sambærileika lagaákvæðanna í þágildandi náttúruverndarlögum og þágildandi skipulagslögum, má draga þá ályktun að ákvæðin ættu að vera túlkuð með sama hætti

Í nokkrum dómum, sem vörðudu beitingu 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, var ekki skorið úr um hvort eignarskerðing þyrfti að jafngilda eignarnámi svo að bótaskylda samkvæmt ákvæðinu kæmi til greina. Helgaðist þetta af ýmsu, svo sem því að eignarskerðingarnar í málunum voru svo verulegar að þær hefðu líklega einnig verið bættar á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjkskr., sbr. t.d. *Hrd. 22. mars 2012 (516/2011) (Ósbrekkja)*:

H hélt því fram að hann hefði orðið fyrir alþjóni vegna gildistöku aðalskipulags, þar sem hann gat ekki lengur nýtt sér flugskýli sitt til að geyma þar flugvélar, og byggði kröfur sínar m.a. á 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að breytingin á nýtingu fasteignarinnar, sem leiddi af hinu umdeilda skipulagi, hefði verið til þess fallin að rýra verðgildi hennar og féllst á kröfu H um að F yrði gert skylt að innleysa fasteignina samkvæmt ákvæðinu.

Í forsendum Hæstaréttar var ekki vikið að því hvort bæta skyldi eignarskerðingu H á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjkskr. eða hvort eignarskerðingin hefði verið þess eðlis að hægt væri að jafna henni til eignarnáms. Með hliðsjón af málavöxtum má hins vegar álykta að umrædd skerðing hefði verið bætt á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjkskr. ef beiting 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hefði ekki komið til álita í málinu. Þessari ályktun til stuðnings má vísa til þess að eignarskerðingin var sérstök og hún var mjög umfangsmikil; í raun með þeim hætti að flugskýlið varð H einskis virði.¹⁹

Í *Hrd. 25. febrúar 2010 (334/2009) (Vatnsendalóðir)* reyndi einnig á umfangsmikla skerðingu á eignarráðum en þar var fallist á bótaskyldu Kópavogs vegna skerðinga á lóðarleiguréttindum stefnenda. Í forsendum Hæstaréttar var ekki vikið að 1. mgr. 72. gr. stjkskr. eða tekið fram að skerðingin þyrfti að jafngilda eignarnámi. Forsendur Hæstaréttar eru engu að síður áhugaverðar en þar var m.a. tekið fram að „[v]egna þeirra aðgerða áfrýjanda sem áður var getið, sbr. einnig 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, verður fallist á viðurkenningarkröfu stefndu um bótaskyldu áfrýjanda vegna skerðinga á lóðarleiguréttindum stefndu“ [leturbr. höf.]. Með hinum tilvitnuðu

¹⁹ Hér til hliðsjónar má benda á *Hérd. Suðl. 2. júlí 2009 (E-913/2008) (Hveragerðisbar)* en í málinu hélt H því fram að hann hefði verið sviptur eignarráðum að eignarlóð sinni með gildistöku deiliskipulags og byggði bótakröfu sína aðallega á 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Í málalíbúnaði H var tekið fram að „um slíka skerðingu á eignarráðum hans sé að ræða sem jafna beri við hreina eignarsviptingu, eða de facto eignarnám [...]“. Í forsendum héraðsdóms var eftirfarandi tekið fram: „Telja verður nægilega sannað í máli þessu að stefnandi hafi með aðgerðum sem stefndi ber ábyrgð á verið sviptur umráðum eignarlóðar sinnar og á hann af þeim sökum rétt á bótum úr bendi stefnda í samræmi við ákvæði 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997“ [leturbr. höf.].

ummælum í dómi Hæstaréttar virðist gefið til kynna að annar bótagrundvöllur hafi verið undirliggjandi niðurstöðunni í málinu og með hliðsjón af málavöxtum og málatilbúnaði stefnenda má álykta að Hæstiréttur hafi verið að vísa til 1. mgr. 72. gr. stjskr.

Nýleg dómafrankvæmd veitir hugsanlega nákvæmari vísbendingar um hvernig túlka eigi skilyrðið um verulega skerðingu á verðmæti fasteignar og hvort ákvæði 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi yfir höfuð haft að geyma slíkt skilyrði. Hér skal fyrst getið *Hrd. 26. apríl 2012 (523/2011) (Stjörnugrís III)* en í því máli reyndi á hvort Hvalfjarðarsveit væri bótaskyld vegna tjóns sem leiddi af breytingu á deiliskipulagi:

Aðdragandi málsins var að hlutafélagið Stjörnugrís festi kaup á jörðinni Melum í Borgarfirði. Fyriráætlun félagsins var að reisa þar svínabú. Eftir sölu jarðarinnar hófst vinna við deiliskipulag fyrir þann hluta hennar þar sem ætlunin var að reisa svínabú og var skipulagið samþykkt árið 1999. Stefnendur töldu sig hafa orðið fyrir tjóni vegna starfsemi svínabúsins og byggðu kröfu sína m.a. á þágildandi 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Þeir héldu því fram að verðmæti jarðar þeirra hefði rýrnað í verði vegna lyktarmengunar frá svínabúinu og dreifingu úrgangs á landsvæðum aðliggjandi jörðinni. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu, sem staðfest var með vísun til forsendna af Hæstarétti, að lyktarmengunin frá svínabúinu gagnvart Melaleiti væri veruleg. Héraðsdómur lagði til grundvallar niðurstöður yfirmatsmanna um verðmætisrýrnun jarðarinnar og lagði bótaskyldu á H. Bótakrafan, sem tekin var til greina í málinu, nam 20% af heildarverðmæti jarðarinnar.

Með hliðsjón af ofangreindum dómi má álykta að skerðing sem var 20% eða meira af heildarverðmæti fasteignar hafi talist veruleg í skilningi 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Hinn 12. maí 2016 felldi Hæstiréttur dóma í sex málum sem vörðuðu ágreining málsaðila um breytingu sem gerð var á deiliskipulagi Krikahverfis í Mosfellsbæ.²⁰ Samkvæmt matsgerðum sem aflað hafði verið í málunum var talið að umræddar deiliskipulagsbreytingar hefðu rýrt verðmæti viðkomandi fasteigna um 11–12%. Dómkröfur stefndu fyrir Hæstarétti, og þá stefnenda í héraði, lutu að því að Mosfellsbæ væri skylt að bæta fyrir þessa verðmætaryrnun á grundvelli þágildandi 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Á þessa kröfu fasteignaeigendanna var fallist á fyrir báðum dómstigum. Hins vegar, við mat á fordæmisgildi þessara dóma, verður til þess að líta að málartilbúnaður áfrýjanda fyrir Hæstarétti, þ.e. stefndu í héraði, Mosfellsbæjar, var nánar alfarið reistur á því að fyrirbyggjandi matsgerðir dómkvaddra matsmanna væru haldnar slíkum annmörkum að fasteignareigendunum hefði ekki tekist að sýna fram á tjón í skilningi áðurnefnds lagaákvæðis. Á þessar málsvarnir var ekki fallist.

Í forsendum héraðsdóms, sem Hæstiréttur gerði að sínum eigin, var hvergi tekið fram að verðmætaryrnun fasteignanna hefði verið veruleg. Það kann að vera nærtækt að túlka niðurstöðuna í málunum með þeim hætti að 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ekki falið í sér skilyrði um verulega verðmætaryrnun. Hins vegar er mikilvægt að undirstrika, eins og áður segir, að Mosfellsbær hagaði vörn sinni í málunum með þeim hætti að einblína á annmarka á fyrirbyggjandi matsgerðum. Mosfellsbær bar því ekki fyrir sig þá málsástæðu að 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 fæli í sér skilyrði um verulegt tjón og að því skilyrði væri ekki fullnægt í málunum. Að þessu leyti ber því að varast að draga of víðtækar ályktanir af niðurstöðu Hæstaréttar í Mosfellsbæjamálunum. Eigi að síður kunna dómarnir að gefa til kynna að séu aðstæður með þeim hætti sem fyrir hendi voru í Mosfellsbæjamálunum þá kunni sveitarfélag vera bótaskyld þegar breytingum á

²⁰ Málsnúmer þessara Mosfellsbæjardóma eru: Hrd. 12. maí 2016 (542/2016); Hrd. 12. maí 2016 (543/2016); Hrd. 12. maí 2016 (544/2016); Hrd. 12. maí 2016 (545/2016); Hrd. 12. maí 2016 (546/2016); Hrd. 12. maí 2016 (547/2016).

skipulagi er hrint í framkvæmd gegn andmælum nággranna og tjónið af breytingunum er, þegar á öllu er á botninn hvolft, umtalsvert frá sjónarhóli fasteignareigandans.

4.2 Veruleg skerðing samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl. - er þess krafist að hægt sé að jafna skerðingu til eignarnáms?

Erfitt er að gefa nákvæmar leiðbeiningar um hvenær skerðing telst veruleg í skilningi 1. mgr. 51. gr. skpl. en þó má finna vísbendingar um hvernig skuli túlka ákvæðið í athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014. Þar var m.a. fjallað um samskiðið á milli 1. og 2. mgr. 51. gr. skpl. og eftirfarandi tekið fram:

Með því, eins og nánar leiðir af orðalagi ákvæðanna eða samanburði á orðalagi þeirra, er lagt til grundvallar að ekki þurfi alltaf jafn verulega skerðingu svo bótaréttur stofnist skv. 2. mgr. og vera mundi skv. 1. mgr., enda mæla sanngirnissrök með þeirri niðurstöðu. Í því felst að 2. mgr. getur mögulega veitt fasteignareiganda *eitthvað rýmri bótarétt en einvörðungu mundi leiða af bótaskyldu vegna eignarnáms eða skerðingar eignarréttinda sem telst ígildi eignarnáms.*²¹ [leturb. höf.]

Af ummælunum má álykta að þess sé krafist samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl. að skerðing skuli vera þess edlis að hægt sé að jafna henni til eignarnáms. Eins og áður segir er almennt litið til þess hvort skerðing sé sérstök og veruleg, ásamt öðrum atriðum, þegar metið er hvort hún teljist eignarnám í þeim tilvikum þegar hefðbundin einkenni þess eru ekki fyrir hendi. Ef lagt er til grundvallar að tiltekin skerðing sé sérstök er álitæfni hversu veruleg hún skal vera svo að hægt sé að jafna henni til eignarnáms. Hér má hafa hliðsjón af *Hrd. 1937, bls. 492 (Fossagata)*.

Í málinu hafði J keypt lóð við Fossagötu af félaginu Titan hf. Lóðin var seld sem byggingarlóð samkvæmt skipulagi sem félagið hafði látið gera. Eftir kaupin hafði J sótt um byggingarleyfi til að byggja íbúðarhús á lóðinni en beiðninni var sýnjað af byggingarnefnd og bæjarstjórn. Ástæðan var sú að meirihluti lóðar J átti að fara undir lagningu götu samkvæmt skipulagsupprætti. Í málinu var ágreiningslaust með aðilum að skipulagsbreytingin hafði gert lóð J verðlausa. Ágreiningur var hinsvegar um hvort bótakrafa hans væri orðin gjaldkræf þar sem lagning götu, samkvæmt skipulagsupprættinum, var ekki enn komin til framkvæmdar. Í forsendum Hæstaréttar var eftirfarandi tekið fram: „Það virðist einsætt, að lóðareigandi beri mjög skarðan hlut frá skiptum sínum við áfrýjanda, ef hann skyldi sitja með lóðina ónotaða og ónothæfa til þess, er ætlað var, greiða af henni skatt og gjöld og missa vaxta af fé því, er hann hefur fest í henni, alla þá stund, er áfrýjandi kynni að fresta fyrirhugaðri götulangningu og torggerð. Eins og hér stendur á, þykir verða að líta svo á, að eignarnám á oftnefndri lóð sé raunverulega framkvæmt gagnvart stefnda um leið og honum er meinað að nota lóðina til þess að reisa hús á henni, með því að hún er þá orðin honum einskis virði eða jafnvel til fjárhagslegrar byrði.“ [leturb. höf.]

Í þessu dómsmáli hafði ekki verið tekin ákvörðun um að taka lóð J eignarnámi en heimild til þess var að finna í 24. gr. laga um skipulag kaupþúna og sjávarþorpa nr. 55/1921. Niðurstaða Hæstaréttar var byggð á því að eignarnám hefði farið fram án tillits til þess hvort ákvörðun um slíkt hefði verið tekin. Eignarskerðingunni var því jafnað til eignarnáms þar eð skerðingin var talin svo umfangsmikil að eignarréttindi stefnanda urðu einskis virði. Áðurrakinn dómur er eina málið þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að skipulag eða skipulagsbreyting hafi haft í för með sér svo verulega skerðingu á eignarráðum að hún teljist ígildi eignarnáms.

Vert er að spyrja hvort bætur samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl. verði framvegis bundnar við eignarskerðingar sem jafngilda eignarnámi. Með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins og athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr.

²¹ Þskj. 873, 143. lögþ. 2013–14, bls. 24.

59/2014, kann slík beiting ákvæðisins koma til álita.²² Í þessu sambandi má vísa til áðurrakinna *Hrd. 25. febrúar 2010 (334/2009) (Vatnsendalóðir)* og *Hrd. 22. mars 2012 (516/2011) (Ósbrekkka)* en þar voru aðstæður með þeim hætti að skerðingar á eignarráðum hefðu einnig verið bættar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Á hinn bóginn í *Hrd. 26. apríl 2012 (523/2011) (Stjörnugrís III)* komst héraðsdómur hins vegar að þeirri niðurstöðu, sem staðfest var með vísun til forsendna af Hæstarétti, að 20% skerðing á verðmæti fasteignar hefði verið veruleg í skilningi ákvæðisins. Það má draga þá ályktun af forsendum og niðurstöðum héraðsdóms, sem Hæstiréttur gerði að sínum eigin, að 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ekki einungis verið ætlað að bæta eignarskerðingar sem yrði jafnað til eignarnáms.

Eigi að síður bar skerðingin í málinu þó ákveðin einkenni eignarnáms, þ.e. hún kom sérstaklega hart niður á hagsmunum eins tiltekins fasteignareiganda og var veruleg. Hins vegar er vandséð að eignarskerðingin í málinu hafi verið nægilega umfangsmikil til að henni yrði jafnað til eignarnáms. Helgast þetta af þeirri ástæðu að eigendur jarðarinnar gátu enn haft not af jörðinni og því má álykta að skipulagsbreytingin hafi ekki gert fasteignina verðlausa, líkt og átti sér stað í *Hrd. 1937, bls. 492 (Fossagata)*.

5. Samantekt

Í 1. mgr. 51. gr. skpl. eru gerð þau skilyrði, svo að sveitarfélag verði bótaskyld vegna skipulagsákvæðana, að skerðing á verðmæti fasteignar sé í senn sérstök og veruleg. Því má slá föstu að skilyrði ákvæðisins um sérstakar eignarskerðingar útiloki að sveitarfélög verði gerð bótaskyld vegna skerðinga sem taka jafnt til allra eigna af tilteknu tagi. Hins vegar er óljóst hvernig skal túlka skilyrði ákvæðisins um verulega skerðingu á verðmæti fasteigna en eldri dómaframkvæmd veitir ekki afdráttarlaus svör í þeim efnum. Í skaut dómstóla fellur því að svara spurningum um frekari túlkun ákvæðisins að þessu leyti. Hins vegar er það engum vafa undirorpið, með hliðsjón af athugasemdum í greinargerð, með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014 og orðalagi 1. mgr. 51. gr. skpl., að bótaréttur er skilgreindur mjög þröngt samkvæmt ákvæðinu. Að því virtu má álykta að bætur samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skpl., vegna skipulagsákvæðana, muni einungis koma til greina í sérstökum undantekningartilvikum.

²² Þessu til stuðnings má nefna ummæli úr málatilbúnaði stefnda, Akureyrarkaupstað, í nýlegu héraðsdómsmáli, *Hérd. Norðurlands Eystra 14. júní 2016 í máli nr. E-51/2015*. Í málinu hafði stefnandi m.a. byggt kröfu sína á 1. mgr. 51. gr. skpl. en stefndi hélt því fram að með ákvæðinu væri „mælt fyrir um bætur fyrir svo umfangsmiklar takmarkanir að þær jafngildi eignarnámi.“ Í forsendum héraðsdóms var fallist á að 1. mgr. 51. gr. skpl. kæmi ekki til álita í málinu og vísaði héraðsdómur m.a. til málsástæðna stefnda því til stuðnings.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Álitsgerð um batun samkvæmt 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Umhverfissráðuneytið,
Reykjavík 2012 (óbirt).

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám.* Reykjavík 1969.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur.* Reykjavík 1999.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands.* Reykjavík 1960.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands:

Hrd. 1937, bls. 312 (Fossagata)

Hrd. 1947, bls. 412 (Dagsbrún)

Hrd. 1948, bls. 363 (Bárustígur)

Hrd. 1964, bls. 573 (Sundmarðarmálið)

Hrd. 1997, bls. 2488 (Laxastigi)

Hrd. 25. febrúar 2010 (334/2009) (Vatnsendalóðir)

Hrd. 22. mars 2012 (516/2011) (Ósbrekkja)

Hrd. 26. apríl 2012 (523/2011) (Stjörnugrís III)

Hrd. 12. maí 2016 (542-547/2015) (Mosfellsbæjarmálin)

Héraðsdómar:

Hérd. Suðl. 2. júlí 2009 (E-913/2008) (Hveragerðisbær)

Hérd. Norðurlands Eystra 14. júní 2016 í máli nr. E-51/2015 (Akureyri)