

TRÚNAÐARMÁL - M I N N I S B L A Ð

Til: Hafnarfjarðarbæjar

Frá: Andra Árnasyni hrl./ Juris slf.

Dags.: 6. júní 2017.

Efni: Álitaefni vegna samnings um byggingu íþróttahúss í Kaplakrika.

(Undanþegið upplýsingalögum)

A. Inngangur

1. Minnisblað þetta er tekið saman að beiðni Hafnarfjarðarbæjar og lýtur að réttarstöðu Hafnarfjarðarbæjar vegna samnings milli Hafnarfjarðarbæjar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar („FH“) um byggingu íþróttahúss í Kaplakrika, og sem undirritaður var 7. og 10. janúar 1989. Álitaefnið er ákvæði samningsins um að FH skuli „eignast húsið að fullu“ frá og með 1. janúar 2005, þ.e. eigi þannig eftir atvikum rétt á eignaafsali fyrir 80% hlut í íþróttahúsinu með vísan til nefndrar 7. gr. samningsins, sbr. og nánar hér síðar. Um er að ræða samantekt, en ekki endanlega afstöðu til álitaefnisins.

2. Það mannvirki sem um ræðir er fasteignin Kaplakrika, fastanr. 207-6777, merkt 04 0101 íþróttahús, og skráð 2,128,0 m² að stærð, en fasteignamatið fyrir árið 2017 er 341.350.000 kr. Samkvæmt veðbandayfirliti, dags. 12. apríl 2017, er Hafnarfjarðarbær þinglýstur eigandi að 80% hluta þess en FH 20%.

B. Samningar um íþróttahúsið í Kaplakrika

3. Í samningi um byggingu íþróttahúss í Kaplakrika, dags. 7. og 10. janúar 1989, var kveðið á um að samningsaðilar myndu byggja íþróttahús með nánar tilgreindum hætti, sbr. 1. gr. samnings, og þar sem FH legði til alla búningsaðstöðu og aðstöðu fyrir kennara og baðverði í núverandi stúku FH í Kaplakrika, sbr. 2. gr. samnings, en gera skyldi sérstakan húsaleigusamning um þau afnot. Samkvæmt 3. gr. skyldi FH byggja á sinn kostnað og fullbúa yfirbyggingu forsalar ásamt salernisaðstöðu, en að öðru leyti skiptust kostnaðarhlutföll með þeim hætti að Hafnarfjarðarbær átti að greiða 80% alls byggingarkostnaðar íþróttahússins, en FH 20%, sbr. 4. gr. samningsins, sbr. þó 3. gr. varðandi 2. hæð tengibyggingar.

4. Í 6. gr. er vísað til þess að íþróttahúsið skyldi vera alhliða íþróttahús til notkunar fyrir öll íþróttafélög innan vébanda Íþróttabandalags Hafnarfjarðar („ÍBH“)¹, og sem myndi að óbreyttu annast tímaúthlutun til félaganna, en jafnframt yrði húsið nýtt til lögbundinnar íþróttakennslu eftir því sem þörf væri á, sbr. og hér á eftir.

5. Samkvæmt 7. gr. skyldi húsið vera sameign Hafnarfjarðarbæjar og FH í hlutföllunum 80/20 til 1. janúar 2005, en að þeim tíma loknum skyldi FH eignast húsið að „fullu og öllu og reka það frá þeim tíma á sína ábyrgð og sinn kostnað“. Fram til þess tíma skyldi Hafnarfjarðarbær nýta húsið til kennslu og úthlutunar til íþróttafélaganna í Hafnarfirði og til annarra nota. Síðan sagði: „Eftir 1. janúar 2005 mun FH leitast við að húsið nýtist sem best fyrir íþróttafélög innan vébanda ÍBH og íþróttæsku bæjarins almennt, enda verði eftirspurnin meiri en framboðið á íþróttahúsnæði áfram fyrir hendi í bænum“. Samkvæmt 8. gr. skyldi rekstur hússins vera í höndum Hafnarfjarðarbæjar til 1. janúar 2005, en eftir þann tíma á vegum FH. Gera skyldi sérstakan rekstrarsamning um húsið þar sem kveðið yrði á um viðhald o.fl.

6. „Drög“ að samningnum voru lögð fyrir í bæjarráði Hafnarfjarðar þann 5. janúar 1989, og samþykkti bæjarráð samhljóða að leggja til við bærstjórn að „[b]ærstjórn Hafnarfjarðar samþykkir framlagðan „Samning um byggingu íþróttahúss í Kaplakrika“ milli F.H. og Hafnarfjarðarbæjar“. Var samningurinn svo lagður fyrir bærstjórn þann 10. janúar 1989, og samþykktur með 11 atkvæðum.

7. Fyrir liggur rekstrarsamningur um umsjón og rekstur á íþróttasvæðinu Kaplakrika, dags. 22. mars 2017, og þjónustusamningur, dags. s.d.² Eru báðir samningarnir með gildistíma frá 1. janúar 2016 til 31. desember 2021 eða þar til annar hvor samningsaðili óskar eftir endurskoðun/uppsögn með sex mánaða fyrirvara. Rekstrarsamningurinn kemur í stað fyrri samnings, frá 20. apríl 2002, ásamt síðari viðaukum. Samkvæmt *rekstrarsamningnum* greiðir Hafnarfjarðarbær fyrir rekstrarkostnað íþróttasvæðis Kaplakrika samkvæmt fjárhagsáætlun bæjarins ár hvert, sbr. 6. gr. Samkvæmt 7. gr. er viðhald innandyra, á lóð og utandyra í umsjón Hafnarfjarðarbæjar, en rekstur á lóð, húsi og innan- og utandyra í umsjón FH.

¹ Af heimasíðu ÍBH: „Lögum samkvæmt er hlutverk ÍBH að vera tengiliður milli bærstjórnar og íþróttafélaganna í bænum. Íþróttabandalagið er samtök þeirra félaga í bænum sem leggja stund á íþróttir og lætur sig varða þau mál er snerta hagsmuni íþróttahreyfingarinnar í heild og fer með sameiginleg málefni hennar út á við. Í samræmi við þetta hefur ÍBH verið sameiginlegur vettvangur íþróttafélaganna í bænum til að móta stefnu í þeim málum sem brýnust hafa verið fyrir íþróttafélögin á hverjum tíma. Á vettvangi ÍBH hafa þau lagt línurnar gagnvart bærstjórninni hvað varðar t.d. aðstöðu og uppbyggingu íþróttamannvirkja; ...Jafnframt hefur bandalagið alla tíð úthlutað tímum til íþróttafélaganna í bænum í samvinnu við íþróttaráð“.

² Þjónustusamningurinn tekur til allrar þeirra þjónustu sem FH veitir íbúum í Hafnarfirði og mælir fyrir um með hvaða hætti Hafnarfjarðarbær greiðir fyrir þjónustuna, sbr. 1. mgr. 1. gr. samningsins. Samkvæmt 7. gr. samningsins fær FH til úthlutunar tímum í íþróttamannvirkjum sem bærinn hefur aðgang að á hverjum tíma.

8. Fyrir liggja eftirfarandi gögn varðandi *fasteignina, íþróttahúsið Kaplakrika*;
 - a. eignayfirlýsing, dags. 13. júlí 2009, sem tilgreinir eigendur matshluta 4, íþróttahúss og tæknirýmis, sem Hafnarfjarðarbæ og FH, í hlutföllunum 80/20.
 - b. lóðarleigusamningur, dags. 13. júlí 2009, þar sem lóðarhafar eru tilgreindir í ofangreindum hlutföllum, sbr. m.a. ályktun bæjarstjórnar, dags. 3. júlí 1990; Samkvæmt lóðarleigusamningi er óheimilt að veðsetja lóð eða mannvirki hennar nema með samþykki bæjarráðs Hafnarfjarðar, sbr. 9. gr.
 - c. eignaskiptayfirlýsing (eignaskiptasamningur), dags. 27. mars 2015, þar sem eignarhlutföll fyrir íþróttahúsið eru tilgreind með sama hætti, 80/20.

C. Heimildir sveitarfélaga til ráðstöfunar á eignum, íþróttalög o.fl.

9. Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944. Samkvæmt þágildandi sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986, skyldu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þótti á hverjum tíma og hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem þau annast sbr. 2. og 5. mgr. 6. gr. laganna. Meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga eru t.d. íþróttir og útivera, þar á meðal bygging og rekstur íþróttahúsa, sbr. 10. tl. 6. mgr. 6. gr. laganna.

10. Í íþróttalögum nr. 49/1956 var kveðið á um framlög ríkisins til m.a. mannvirkjagerðar til eflingar íþróttum í gegnum svonefndan íþróttasjóð, en til þess sjóðs gátu m.a. sveitarfélög leitað um styrkveitingu. Var þá og kveðið á um að sveitarfélögum væri skylt að leggja endurgjaldslaust til lönd og lóðir undir íþróttamannvirki sem styrkt væru úr sjóðnum.

11. Með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, var m.a. kveðið á um, sbr. 5. gr. þágildandi íþróttalaga nr. 49/1956, að bygging íþróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota væri í verkahring sveitarfélaga, sem og að sveitarstjórn veiti byggingarstyrki til íþróttafélaga og íþróttasamtaka eftir því sem ákveðið er í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins, sbr. 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Var og kveðið á um það í 18. gr. laga nr. 49/1956, sbr. br. lög nr. 87/1989, að sveitarfélögum væri skylt að leggja endurgjaldslaust til lóðir undir íþróttamannvirki, sem styrkt væru úr íþróttasjóði, sbr. hér á eftir, eða sem íþróttanefnd viðurkenndi.

12. Í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 49/1956, sbr. br. lög nr. 87/1989, var sérstaklega kveðið á um styrkveitingar úr íþróttasjóði, sem Alþingi veitti fé til árlega, en styrkhæfir aðilar voru íþróttafélög og íþróttasamtök. Í 19. gr. laganna var síðan kveðið á um að íþróttamannvirki, sem styrk hefur hlotið úr íþróttasjóði, mætti hvorki gefa né selja, nema samþykki íþróttanefndar komi til, enda skyldi þá endurgreiða til íþróttasjóðs þá

styrkuppæð, sem veitt hafði verið til viðkomandi íþróttamannvirkis. Ekki verður séð að sambærilegt ákvæði hafi verið sérstaklega varðandi byggingarstyrkveitingar sveitarfélaga, sbr. hér síðar.

13. Af sveitarstjórnarlögum leiðir að verulegar takmarkanir eru á heimild sveitarfélaga til ráðstöfunar á tekjum sínum og eignum, og til m.a. að ganga í skuldbindingar.³ Ýmis ákvæði sveitarstjórnarlaga byggja þannig á meginreglunni um forsvaranlega meðferð fjármuna sem var sérstaklega lögfest með lögum nr. 74/2003, sbr. og 64. gr. laga nr. 138/2011, sem árétting á þeirri meginreglu sem var talin gilda. Í meginreglunni felst að sveitarstjórnarmenn verða að fara með þær heimildir sem fjárstjórnarvaldinu fylgja á forsvaranlegan hátt, þ.e. meðferð fjármuna sveitarfélagsins skal vera trygg og örugg og þeim ráðstafað í samræmi við hlutverk sveitarfélaga, þó játa þurfi sveitarstjórn hæfilegt svigrúm eða sjálfsákvörðunarrétt til að móta pólitíska stefnu um rekstur. Er sveitarstjórn skylt að gæta að framangreindri meginreglu við ákvarðanatöku, sem og öðrum skráðum og óskráðum meginreglum, enda tekjustofnar sveitarfélaga takmarkaðir og afmarkaðir.

14. Telja verður því að sú meginregla gildi um meðferð fjármuna sveitarfélaga að óheimilt sé að láta fjármuni af hendi eða ráðstafa þeim með gjafagerningum, nema að slík ráðstöfun sé í samræmi við tilgang og markmið rekstrar sveitarfélaga og sé talið á þeim tíma sem um ræðir, beint eða óbeint, til hagsbóta fyrir sveitarfélagið og íbúa þess. Viðsemjendum sveitarfélaga má þetta jafnan vera ljóst. Af því leiðir að almennt teljist óheimilt að afsala eignum með löggerningum, án þess að viðeigandi endurgjald komi fyrir. Tekur það, að ætla verður, til fasteigna, óháð tilgangi þeirra, þ.e. m.a. fasteigna sem eru nauðsynlegar til að sveitarfélag geti rækt lögskyld verkefni sín, sbr. og til hliðsjónar 1. mgr. 89. gr. þágildandi laga. Telja verður eðlilegt að við túlkun löggerninga sveitarfélaga, a.m.k. að því leyti sem þeir teljast óskýrir, sé framangreind meginregla höfð til hliðsjónar. Að sama skapi verður að telja eðlilegt að skýra 7. gr. laga nr. 64/1998 svo, þ.e. að sveitarfélög veiti byggingarstyrki til íþróttafélaga, að með

³ Í 77. gr. laga nr. 8/1986 er vísað til þess að hyggist sveitarstjórn ráðast í eða taka þátt í framkvæmd og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins í honum nemur hærri fjárhæð en sveitarsjóðsgjöld yfirstandandi reikningsárs er skylt að leggja fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verktíma, áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða, og jafnframt skal gera grein fyrir því hvernig framkvæmdin samræmist þriggja ára áætlun sveitarfélagsins. Er og í 80. gr. vísað til þess að til útgjalda, sem ekki eru lögbundin, sammingsbundin eða leiða af fyrri samþykkt sveitarstjórnar, má ekki stofna nema til komi samþykki sveitarstjórnar. Samþykki sveitarstjórn fjárveitingu utan fjárhagsáætlunar skal hún jafnframt kveða á um hvernig útgjöldunum skuli mætt. Þá er sveitarfélagi óheimilt að veðsetja tekjur sínar eða fasteignir sem eru nauðsynlegar til þess að sveitarfélagið geti rækt lögskyld verkefni sín, sbr. 1. mgr. 89. gr. laganna, og jafnframt eru takmarkanir á heimildum sveitarfélaga til að gangast í ábyrgðir fyrir skuldbindingum annarra aðila, sbr. 4. og 5. mgr. 89. gr. laganna.

styrkjum sé átt við fjárframlög sem beint eða óbeint séu til hagsbóta fyrir sveitarfélagið og íbúa þess, en séu ekki frjáls, óskilyrt framlög í hefðbundnum skilningi.

D. Álitaefnið

15. Í samningi Hafnarfjarðarbæjar og FH frá 1989 er kveðið á um kostun byggingar íþróttahúss, sem fól í sér að Hafnarfjarðarbær greiddi 80% af byggingarkostnaði, en eignaðist samhliða samsvarandi hlutfall í byggingunni, á móti FH. Skilja verður samninginn svo að húsið hafi átt að vera alhliða íþróttahús til notkunar fyrir öll íþróttafélög innan vébanda ÍBH, sem ætlað var að annast tímaúthlutun til íþróttafélaga í Hafnarfirði, með sama hætti og varðandi úthlutun tíma í íþróttahúsum sem alfarið voru í eigu Hafnarfjarðarbæjar, svo og til íþróttakennslu eftir því sem þörf væri á. Eftir 1. janúar 2005 var ráðgert að sú breyting yrði á, að FH eignaðist húsið að fullu og tæki við rekstri þess, þ.e. á sína ábyrgð og kostnað, en samhliða myndi FH leitast við (svo) að húsið nýttist sem best fyrir íþróttafélög innan vébanda ÍBH og íþróttæsku bæjarins almennt, enda verði „eftirspurnin meiri en framboðið á íþróttahúsnæði áfram fyrir hendi í bænum“.

16. Af framangreindu virðist mega ráða að ákvæði um rekstrar- og eignabreytingu á íþróttahúsinu hafi fyrst og fremst falið í sér forræðisskipti, þ.e. að FH yrði formlegur eignar- og rekstraraðili hússins frá nefndu tímamarki, en áfram teldist húsið vera alhliða íþróttahús fyrir öll félög innan vébanda ÍBH. Að því leyti yrði þó tekið tillit til eftirspurnar frá félögum innan ÍBH og íþróttæsku bæjarins almennt, þ.e. að húsið yrði eftir sem áður til afnota fyrir aðra innan vébanda ÍBH og íþróttastarf almennt í Hafnarfjarðarbæ („íþróttæsku bæjarins“), ef þörf krefði. Ef ekki væri umframeftirspurn að þessu leyti, væri forræði FH óskert, þó til samræmis við tilgang 6. gr. samningsins og framangreinda afmörkun 7. gr.

17. Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 49/1956, sbr. lög nr. 87/1989, sbr. nú 7. gr. laga nr. 64/1998 er kveðið á um að sveitarstjórn veiti byggingarstyrki eftir því sem ákveðið er í „fjárhagsáætlun sveitarfélags“. Ekki verður séð að samningurinn frá 1989 hafi í raun falið í sér byggingarstyrk, enda eignaðist sveitarfélagið þá sama hlutfall í byggingunni og nam greiddum byggingarkostnaði. Samningurinn virðist hins vegar ráðgera að til slíks „styrks“ geti komið á tilteknu tímamarki síðar, þ.e. að FH fengi eignar- og rekstrarforræði, sem miðað var við 1. janúar 2005. Á því tímamarki þegar ráðgert var að til eignabreytingar kæmi, og raunar eftir það, áskilur tilvísað lagaákvæði að sveitarstjórn veiti byggingarstyrki eftir því sem kveðið sé á um í „fjárhagsáætlun“ sveitarfélagsins á hverjum tíma. Í því sambandi bæri að taka tillit til þeirra meginsjónarmiða sem hér að framan eru rakin, þ.e. að um forsvaranlega meðferð fjármuna sveitarfélaga sé að ræða, þ.m.t. að ekki sé um óskilyrtan gjafagerning að ræða eða þ.u.l. Í því sambandi er a.m.k. ljóst að Hafnarfjarðarbær yrði að gera kröfu um að eignin yrði með þinglýstri yfirlýsingu kvaðabundin til allrar framtíðar, þannig að

umsamin afnot af húsnæðinu í þágu íþróttæsku Hafnarfjarðarbæjar væru tryggð, m.a. gagnvart sölu, veðsetningu o.s.frv.

18. Svo sem að framan er rakið kvað 7. gr. samnings aðila á um sameignarfyrirkomulag til 1. janúar 2005, en að loknum þeim tíma „skal FH eignast húsið að fullu og öllu og reka það frá þeim tíma á sína ábyrgð og sinn kostnað“. Ekki verður séð að kröfur hafi komið fram af hálfu FH, frá 1. janúar 2005, um að „eignast húsið“. Þvert á móti hafa aðilar gert samninga sín á milli, eftir 1. janúar 2005, sem fela í sér áframhaldandi óbreytt eignarhald, í hlutföllunum 80/20, án þess að gerðir hafi verið fyrirvarar að því leyti til samhliða. Er ekki unnt að útiloka að skilja megji þá samninga svo að FH hafi í raun fallið frá samningsáskilnaði 7. gr. samnings aðila frá 1989, um að eignast húsið að fullu, og að húsið skuli, sem fyrr, vera í sömu eignarhlutföllum. A.m.k. verður að líta svo á að aðilar hafi, eftir 1. janúar 2005, miðað við allt annað fyrirkomulag eignarhalds en vísað var til í nefndri 7. gr. samningsins, en ekki er unnt að útiloka að í því felist a.m.k. verulegt tómlæti, sem stutt getur framangreinda ályktun um að fallið hafi verið frá ráðgerðum breytingum á eignarhaldinu.

19. Þá virðist rekstrarsamningur sem gerður hefur verið við FH hinn 22. mars 2017, enn gera ráð fyrir forræði Hafnarfjarðarbæjar á nýtingu íþróttahússins fyrir skólaíþróttir og síðan úthlutun af hálfu ÍBH, sbr. nánar 2. gr. rekstrarsamningsins, en að FH ráðstafi vannýttum tímum þess utan, sem telst frávik frá því sem kveðið var á um í samningi frá aðila 1989 að taka ætti gildi eftir 1. janúar 2005. Rétt er þó að taka fram að FH hefur annast rekstur hússins fyrir eigin reikning um árabíl, en Hafnarfjarðarbær hefur á móti leigt ákveðinn fjölda tíma í húsinu gegn umsömdu gjaldi, sbr. samkomulag frá 30. apríl 2002 og síðari viðbætur, en skv. samningi aðila frá 22. mars sl. er miðað við að Hafnarfjarðarbær greiði fyrir rekstur íþróttamannvirkja samkvæmt samþykkttri fjárhagsáætlun, en sem tekur mið af ætluðum kostnaði FH vegna rekstrarins.

E. Samantekt

20. Af framangreindu má draga þá ályktun að ákvörðun um breytingu á eignarhaldi íþróttahússins, Kaplakrika, á grundvelli 7. gr. samnings aðila, sé háð sérstakri samþykkt í fjárhagsáætlun Hafnarfjarðarbæjar, þegar hún á sér stað, og verður að áskilja að við þá ákvörðun sé litið til fjárhagslegra hagsmuna sveitarfélagsins og að um forsvaranlega meðferð fjármuna sé að ræða, þ.m.t. að nýting á vegum sveitarfélagsins verði tryggð til framtíðar með þinglýstum kvöðum. Jafnframt má draga þá ályktun af síðari löggerningum aðila, þ.m.t. eignaskiptayfirlýsingum, að fallið hafi verið frá því fyrirkomulagi að FH eignaðist húsið að fullu eftir 1. janúar 2005. Hið sama virðist mega, að hluta til, ráða af forræði því á nýtingu sem kveðið er á um í

rekstrarsamningi, þar sem kveðið er á um forræði Hafnarfjarðarbæjar, gagnstætt við ráðagerðir í samningi aðila frá 1989, um forræði FH á nýtingu hússins.

Minnispunktar þessir eru settir fram með hefðbundnum fyrirvörum og taka mið af þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir lágu og vísað er til.

DRÖG í vinnslu