



Adda María Jóhannsdóttir
Guðlaug Svala Steinunn Kristjánsdóttir
Jón Ingi Hákonarson
Sigrún Sverrisdóttir
Strandgötu 6
220 Hafnarfirði

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165
postur@vel.is velferdarraduneyti.is

Reykjavík 22. nóvember 2018
Tilv.: VEL18090100/01.22.03

Úrskurður velferðarráðuneytisins nr. 036/2018

Hinn 22. nóvember 2018 er í velferðarráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi úrskurður:

Kæra Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur, Jóns Inga Hákonarsonar og Sigrúnar Sverrisdóttur
vegna ákvörðunar
meirihluta bæjarráðs og bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 8. og 15. ágúst 2018.

I. Kröfur.

Þann 21. ágúst 2018 barst samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu stjórnsýslukæra fjögurra aðal- og varafulltrúa í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, þ.e. þeirra Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur, Jóns Inga Hákonarsonar og Sigrúnar Sverrisdóttur (hér eftir nefnd kærendur), dags. 21. ágúst 2018, vegna ákvörðunar bæjarráðs Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 8. ágúst 2018 og síðar meirihluta bæjarstjórnar frá 15. ágúst 2018 varðandi framkvæmdir í Kaplakrika.

Gerð er krafa um að framangreind ákvörðun bæjarráðs verði ógilt sem og ákvörðun bæjarstjórnar um að staðfesta ákvörðun bæjarráðs. Jafnframt er gerð krafa um að ráðuneytið fresti réttaráhrifum ákvörðunar sveitarfélagsins á meðan málið er til meðferðar.

Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, ákvað á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að víkja sæti við meðferð og töku ákvörðunar í kærumáli þessu. Staðfesti síðan forseti Íslands tillögu forsætisráðherra um að setja Svandísi Svavarsdóttur heilbrigðisráðherra til að fara með málið og taka ákvörðun í því.

II. Málsatvik og málsmeðferð.

Á fundi bæjarráðs Hafnarfjarðarkaupstaðar þann 8. ágúst 2018 var á dagskrá málið „Kaplakriki, framkvæmdir“.

Tveir bæjarráðsfulltrúar lögðu fram tillögu um að málinu yrði frestað til næsta fundar bæjarstjórnar en sú tillaga var felld með þremur atkvæðum gegn tveimur.

Fyrir fundinum lá eftirfarandi tillaga:

„Bæjarráð í umboði bæjarstjórnar samþykkir eftirfarandi tillögu: Hafnarfjarðarkaupstaður mun ekki byggja, eiga og reka nýtt knatthús í Kaplakrika líkt og fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. FH mun sjálft ráðast í þær framkvæmdir og bera ábyrgð á óvissu og kostnaðaraukningu ef til kemur við byggingu hússins. Til að greiða fyrir framkvæmdinni mun Hafnarfjarðarkaupstaður gera rammisamkomulag um kaup á mannvirkjum í Kaplakrika að fjárhæð um 790 milljónir króna og verður greiðsla kaupverðsins háð skilyrðum um framgang og framvindu auk hefðbundinna ákvæða um vanefndir og eftirlit með að skilyrðum verði fylgt. Stofnaður verður sameiginlegur starfshópur um framkvæmd samningsins.

Bæjarráð í umboði bæjarstjórnar samþykkir framlagt rammisamkomulag á milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar.“

Tillaga þessi var samþykkt með þremur atkvæðum meirihluta en fulltrúar minnihluta sátu hjá.

Málefnið var tekið til umfjöllunar á fundi bæjarstjórnar 15. ágúst 2018. Lagði bæjarstjóri þar fram tillögu um að ákvörðun bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar frá 8. ágúst um rammisamkomulag Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika yrði staðfest.

Fulltrúar minnihluta lögðu fram tillögu um frestun málsins en sú tillaga var felld.

Tillaga bæjarstjóra var síðan samþykkt með sex atkvæðum meirihluta gegn fimm atkvæðum minnihluta.

III. Málsástæður og rök kæranda.

Kærendur draga stórlega í efa að ákvörðun sem keyrð var í gegn með meirihlutavaldi, fyrst í bæjarráði og svo bæjarstjórn, um að bærinn falli frá áætlunum um byggingu knatthúss í Kaplakrika og kaupi þess í stað aðrar eignir á svæðinu, standist sveitarstjórnarlög þar sem fjölmargir annmarkar séu á málalíbúnaði og meðferð, auk þess sem vafi leiki á því að þær standist 65. gr. sveitarstjórnarlaga, um ábyrga meðferð fjármuna af hálfu kjörinna fulltrúa.

Fulltrúar í bæjarráði hafi fengið afar skamman fyrirvara á umræddu máli og verulega hafi skort á gögn og upplýsingar varðandi forsendur þess. Ekki hafi legið fyrir fundi bæjarráðs aðrar upplýsingar um eignirnar en fastanúmer þeirra og því hafi verið ómögulegt fyrir kjörna fulltrúa að leggja mat á innihald þeirra viðskipta sem ætlunin var að taka ákvörðun um, svo sem upplýsingar um áætlað matsverð eignanna, hver væri skráður eigandi þeirra eða hvort þær væru að einhverju leyti veðsettar. Þá hafi hvorki verið lögð fram drög að kaupsamningi né heldur kveðið á um skyldur kaupanda og seljanda í því sambandi. Engin gögn hafi verið lögð fram sem varpað hafi getað ljósi á viðskiptin og þar með hagsmuni sveitarfélagsins af þeim. Telja kærendur ákvörðunina því varla uppfylla þá grundvallarreglu vandaðrar stjórnýslu að mál eigi að vera nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Er í því sambandi vísað í 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga um að fundarboði skuli fylgja dagskrá fundar og þau gögn sem nauðsynleg eru til að sveitarstjórnarmenn geti tekið upplýsta afstöðu til mála. Þá telja kærendur að vegna þeirra augljósu annmarka sem séu á allri umgjörð ákvörðunarinnar, m.a. skorts á nauðsynlegum gögnum og upplýsingum, þá hafi kjörnum fulltrúum í bæjarstjórn ekki verið gert kleift að rækja lögbundið stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt.

Að auki telja kærendur að afgreiðsla bæjarráðs hafi verið andstæð 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga. Í ákvæðinu er byggðarráði heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, enda sé eigi ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina. Þá sé heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar. Í 85. gr. samþykktar um stjórn sveitarfélagsins sé heimild byggðarráðs takmörkuð til töku fullnaðarákvörðunar. Geti ráðið einungis tekið slíka ákvörðun ef ekki er um verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins að ræða

og jafnframt að ákvörðunin rúmist innan fjárhagsáætlunar.

Ljóst sé samkvæmt framansögðu að bæjarráði hafi verið óheimil taka ákvörðunarinnar. Í fyrsta lagi sé ljóst að ákvörðunin hafi verið fullnaðarákvörðun sem ekki hafði fengið umfjöllun hjá öðrum nefndum bæjarstjórnarinnar. Í öðru lagi hafi ákvörðunin varðað verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins, enda sé um að ræða nýja ákvörðun en ekki viðbót við áður samþykktu ákvörðun um að knatthús yrði reist. Þannig sé ekki unnt að blanda saman þessum tveimur ákvörðunum, þrátt fyrir að þær hafi svipaðan tilgang. Ljóst sé að síðari ákvörðunin hafi mun fleiri þætti sem skoða þurfi og ákveða sérstaklega. Í þriðja lagi sé ljóst að mikill ágreiningur hafi verið innan ráðsins um ákvörðunina. Telja kærendur því að þrjú skilyrði laganna og samþykktu sveitarfélagsins hafi verið brotin.

Kærendur telja enn fremur að ákvörðun bæjarráðs sem síðar var staðfest á fundi bæjarstjórnar brjóti gegn 62. og 63. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlunir sveitarfélaga og um bindandi áhrif ákvarðana sem þar eru settar fram. Engu breyti í þessu sambandi þótt áður hafi verið samþykkt að reisa knatthús fyrir 720 m.kr., enda sé um að ræða nýja ákvörðun. Þá draga kærendur stórlega í efa að ákvörðunin standist 65. gr. sveitarstjórnarlaga um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélagsins þar sem engin gögn hafi legið fyrir um verðmat, ástand eða áhrif kaupanna á rekstur og fjárhag bæjarins.

Kærendur telja sig hafa sýnt fram á að umfangsmiklir annmarkar hafi verið á formlegri afgreiðslu ákvörðunarinnar, bæði hvað varðar fundarboðun, gögn sem fylgdu fundarboði, heimild bæjarráðs til ákvörðunartökunnar svo og eftirfarandi afgreiðslu bæjarstjórnar við staðfestingu á ákvörðun bæjarráðs. Þá sé málatilbúnaður meirihluta bæjarstjórnar svo óglöggur að ekki verði séð að málið sé nægjanlega upplýst til þess að hægt hafi verið að taka ákvörðun í því í samræmi við ákvæði laga nr. 138/2011 og meginreglur sveitarstjórnarréttar. Þá telja kærendur ákvörðunina brjóta í bága við 62. og 63. gr. laganna.

Kærendur telja að svo miklar brotalamir hafi verið á afgreiðslu málsins að þeir gera kröfu um að réttaráhrifum ákvörðunarinnar verði frestað skv. 2. mgr. 114. gr. sveitarstjórnarlaga. Um sé að ræða mikilsverða fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins og jafnframt sé um að ræða mikla óvissu um framhald málsins verði framangreindar eignir keyptar. Þannig sé ekkert vitað um ástand þeirra, enda engin gögn varðandi það lögð fram. Ljóst sé þó að viðhaldsskylda eiganda gæti hlaupið á tugum ef ekki hundruðum milljóna næstu árin. Því sé ekki endilega víst að sú fjárhæð sem samþykkt var, þ.e. 790 m.kr., muni vera endanleg fjárhæð vegna reksturs mannvirkjanna. Þá sé ljóst að brotið hafi verið gegn öllum reglum um upplýsta og áreiðanlega stjórnsýslu í ákvörðunarferlinu. Hefjist framkvæmdir á grundvelli ákvörðunarinnar á næstu vikum sé ljóst að mjög erfitt gæti verið fyrir sveitarfélagið að endurheimta þá fjármuni sem færðir hafa verið til seljanda komi til ógildingar ákvörðunarinnar.

IV. Málsástæður og rök Hafnarfjarðarkaupstaðar.

Umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar um framangreinda kærú barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 22. október 2018. Er í þeirri umsögn fjallað um þá kröfu kæranda að réttaráhrifum ákvörðunarinnar verði frestað.

Í umsögninni kemur fram að á fundi bæjarráðs þann 8. ágúst 2018, þegar hin kærða ákvörðun var tekin, hafi bæjarráð verið með sömu heimildir og bæjarstjórn hefur ella, sbr. samþykkt frá bæjarstjórnarfundi þann 20. júní 2018.

Það liggja fyrir samkvæmt fundargerð bæjarráðs að ákvörðun um framangreint rammasamkomulag við Fimleikafélag Hafnarfjarðar hafi verið afgreidd úr bæjarráði án mótatkvæða. Því hafi ekki verið um að ræða ágreining í skilningi sveitarstjórnarlaga. Er í því samhengi vísað til álits samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 10. október 2018 í máli nr. SRN18040030. Fram komi í því áliti að hjáseta við afgreiðslu máls feli ekki í sér mótmæli við ákvörðun og fái bókanir viðkomandi þar engu breytt.

Á fundi bæjarstjórnar þann 15. ágúst 2018 var ákvörðun bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar frá 8. ágúst 2018 um rammksamkomulag sveitarfélagsins og Fimleikafélags Hafnarfjarðar staðfest.

Vakin er athygli á sérstöðu sveitarfélaga innan stjórnsýslunnar og í því samhengi vísað í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Af þessu ákvæði leiði að ríkisvaldinu séu settar sérstakar skorður varðandi afskipti sín af málefnum sveitarfélaga og beri ráðuneytum að gæta sérstakrar varfærni við afskipti af stjórnsýslu þeirra. Eigi það ekki síst við þegar um sé að ræða kærúmal af þeim toga sem hér um ræðir, sem varðar ólíka afstöðu meðal kjörinna fulltrúa í bæjarstjórn til máls. Við mat á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa beri að taka tillit til þessara sjónarmiða.

Í umsögninni er vísað til orðalags 2. mgr. 114. gr. sveitarstjórnarlaga varðandi hvenær frestun réttaráhrifa á ákvörðun sveitarfélags geti komið til greina. Ljóst sé að nefnt lagaákvæði, einkum orðalagið „sérstakar ástæður“, setji enn frekari takmarkanir við beitingu lagaákvæðisins gagnvart sveitarfélögum en ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Vitnað er til athugasemda við 2. mgr. 114. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 138/2011 þar sem orðrétt segir:

„Í 2. mgr. segir að þegar sérstakar ástæður mæli með því geti ráðuneytið ákveðið að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarfélag hefur tekið meðan það hefur mál til meðferðar. Skal þá taka ákvörðun um frestun svo fljótt sem við verður komið. Meginreglan er að öðru leyti sú að stjórnsýslukæra eða ákvörðun ráðuneytisins um að taka ákvörðun sveitarfélags til meðferðar frestar ekki réttaráhrifum hennar. Sambærilegar heimildir til frestunar á réttaráhrifum er að finna í íslenskum lögum hvað varðar einstakar ákvarðanir, sbr. t.d. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Ákvæðið verður ekki túlkað svo rúmt að í því felist heimild til frestunar á réttaráhrifum þegar gerðra samninga.“

Þegar framangreind lagaákvæði og lögskýringargögn eru virt telur sveitarfélagið engum vafa undirorpið að ráðuneytinu beri að hafna kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

Í umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 5. nóvember 2018 koma fram viðbótarsjónarmið sveitarfélagsins vegna efnisþátta kærunnar. Áréttað er í umsögninni að umrædd ákvörðun bæjarráðs frá 8. ágúst hafi ekki falið í sér ákvörðun um verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins heldur einungis tilfærslu fjármuna innan sama liðar í gildandi fjárhagsáætlun. Fyrir hafi legið að nauðsynlegt væri að breyta tilhögun umræddra framkvæmda í ljósi niðurstöðu alútboðs sem hafi verið langt umfram kostnaðaráætlun sem lá til grundvallar útboðinu. Verði því ekki betur séð en að þessi ákvörðun hafi tryggt fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins.

Telur sveitarfélagið því engin rök standa til þess að fallast á kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarráðs frá 8. ágúst 2018.

Jafnframt hafnar sveitarfélagið því að ekki hafi verið uppfyllt skilyrði 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga varðandi fundarboð fundar bæjarstjórnar 15. ágúst 2018. Að mati fundarboðanda hafi legið fyrir öll nauðsynleg gögn í fundarboði svo sveitarstjórnarmenn gætu tekið afstöðu til málsins á umræddum fundi. Á þeim fundi hafi ákvörðun bæjarráðs frá 8. ágúst 2018 verið staðfest.

V. Niðurstaða ráðuneytisins.

Um frestun réttaráhrifa.

Í kærinni er gerð krafa um frestun réttaráhrifa ákvörðunar í bæjarráði 8. ágúst 2018 og bæjarstjórn 15. ágúst 2018 um að „Hafnarfjarðarkaupstaður mun ekki byggja, eiga og reka nýtt knattús í Kaplakrika líkt og fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. FH mun sjálfst ráðast í þær framkvæmdir og bera ábyrgð á óvissu og kostnaðaraukningu ef til kemur við byggingu hússins. Til að greiða fyrir framkvæmdinni mun Hafnarfjarðarkaupstaður gera rammisamkomulag um kaup á mannvirkjum í Kaplakrika að fjárhæð um 790 milljónir króna og verður greiðsla kaupverðsins háð skilyrðum um framgang og framvindu auk hefðbundinna ákvæða um vanefndir og eftirlit með að skilyrðum verði fylgt.“

Fyrir liggur í gögnum málsins að framangreint rammisamkomulag var undirritað 13. ágúst 2018 í framhaldi af fundi bæjarráðs.

Í 2. mgr. 114. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að þegar sérstakar ástæður mæli með því geti ráðuneytið ákveðið að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarfélag hefur tekið meðan það hefur mál til meðferðar skv. VIII. kafla eða 111. og 112. gr. laganna.

Við mat á því hvort aðstæður eru svo sérstakar að þær mæli með því að réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar beri að fresta, ber m.a. að líta til hagsmuna þeirra sem málinu tengjast. Aftur á móti er með skýrum hætti tekið fram í athugasemdum við framangreinda grein í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, að ákvæðið verði ekki túlkað svo rúmt að það feli í sér heimild til frestunar á réttaráhrifum þegar gerðra samninga.

Þar sem umræddur rammisamningur var undirritaður þann 13. ágúst 2018, áður en kæra er lögð fram, er með vísan til framangreinds óhjákvæmilegt að hafna kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

Aðild.

Í 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga segir að aðilum máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 109. gr. laganna.

Við túlkun á aðild í þessu samhengi er litið til almennra sjónarmiða stjórnsýsluréttar, en til grundvallar er lagt að um sé að ræða þann sem ákvörðun er beint til eða sem málið varðar beint að öðru leyti. Horft er til þess hvort viðkomandi aðili eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun.

Kærendur eru kjörnir aðal- og varafulltrúar í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og leggja fram stjórnsýslukærana þar sem þeir telja að málsmeðferðarreglum hafi ekki verið nægilega vel fylgt við undirbúning málsins og formlega ákvörðunartöku í bæjarráði og bæjarstjórn.


Hin kærða ákvörðun var tekin af meirihluta fulltrúa í bæjarráði og bæjarstjórn sveitarfélagsins. Þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun af fjölskipuðu stjórnvaldi um réttindi eða skyldur aðila, m.a. um samninga við þriðja aðila, verður ekki talið að minnihluti hins fjölskipaða stjórnvalds teljist hafa svo beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af ákvörðuninni að þeir teljist vera aðilar málsins í skilningi stjórnsýsluréttar. Þegar af þeirri ástæðu ber að vísa frá kæru fyrrgreindra aðal- og varafulltrúa í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar.

Heilbrigðisráðherra telur aftur á móti tilefni til að taka málsmeðferð Hafnarfjarðarkaupstaðar í máli þessu til athugunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga um frumkvæðiseftirlit.

Úrskurðarorð

Kröfu Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur, Jóns Inga Hákonarsonar og Sigrúnar Sverrisdóttur um frestun réttaráhrifa ákvörðunar bæjarráðs Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 8. ágúst 2018 og bæjarstjórnar frá 15. ágúst 2018 varðandi knattþús í Kaplakrika og rammisamkomulag við Fimleikafélag Hafnarfjarðar er hafnað.

Kröfu kæranda um að ráðuneytið ógildi framangreindar ákvarðanir er vísað frá.



Svandís Svavarsdóttir
heilbrigðisráðherra



Vilborg Hauksdóttir
skrifstofustjóri

Ljósrit: Meirihluti bæjarráðs og bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar