



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

í máli nr. SRN19020030

I. Málsmeðferð

Með erindi dags. 21. ágúst 2018 kærðu fjórir aðal- og varafulltrúar í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar til ráðuneytisins ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 8. ágúst 2018, sem og ákvörðun bæjarstjórnar frá 15. ágúst 2018 varðandi framkvæmdir í Kaplakrika. Með erindi sömu aðila dags. 24. ágúst 2018 kærðu þeir einnig til ráðuneytisins ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 22. ágúst 2018 varðandi viðauka við fjárhagsáætlun Hafnarfjarðarkaupstaðar fyrir árin 2018-2021. Við meðferð kærumálanna vék samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, sæti og var heilbrigðisráðherra, Svandís Svavarsdóttir, sett til að fara með málin. Með tveimur úrskurðum velferðarráðuneytisins dags. 22. nóvember 2018 var kærunum vísað frá vegna aðildarskorts en tekið fram að tilefni væri til að taka málsmeðferð Hafnarfjarðarkaupstaðar til athugunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga um frumkvæðiseftirlit. Í kjölfarið var umhverfis- og auðlindaráðherra, Guðmundur Ingi Guðbrandsson, settur til að fara með málin. Í framhaldinu var bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar ritað bréf þann 21. febrúar 2019 þar sem óskað var eftir afstöðu bæjarstjórnar til eftirfarandi álitaefna:

- a. Var rétt staðið að fundarboði bæjarstjórnarfundar þann 15. ágúst 2018, sbr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga?
- b. Var meðferð málsins á bæjarstjórnarfundi þann 15. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga?
- c. Var ákvörðun bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga og samþykktir sveitarfélagsins?

- d. Voru ákvarðanir bæjarráðs og bæjarstjórnar á tilgreindum fundum þann 8. og 15. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 62. gr., 63. gr. og 65. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.
- e. Var ákvörðun bæjarstjórnar á bæjarstjórnarfundum þann 22. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 62. gr., 63. gr. og 65. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga?

Með tilgreindu bréfi ráðuneytisins var bæjarstjórn gefinn kostur á að koma að frekari gögnum og sjónarmiðum vegna málsins, en tekið fram að ráðuneytið hefði undir höndum þau gögn sem aflað hefði verið af velferðarráðuneytinu við meðferð kærumálanna. Þá var tekið fram í bréfi ráðuneytisins að eftir að svör bæjarstjórnar bærust yrði í kjölfarið tekin ákvörðun um hvort málið gæfi tilefni til formlegrar umfjöllunar ráðuneytisins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Umbeðin umsögn og gögn bárust með bréfi Hafnarfjarðarkaupstaðar móttæknu þann 18. mars 2019.

Að framangreindum gögnum virtum og með hliðsjón af leiðbeiningarhlutverki ráðuneytisins á þessu sviði telur ráðuneytið að tilefni sé til umfjöllunar um framangreind álitæfni með vísan til 1. og 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Verður vikið sérstaklega að hverjum framangreindra þátta hér á eftir. Áður en til þess kemur telur ráðuneytið þó rétt að rekja stuttlega forsögu málsins og hvað felst í þeim ákvörðunum bæjarráðs og bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar sem til skoðunar eru.

II. Forsaga málsins og ákvarðanir bæjarráðs og bæjarstjórnar

Upphaf máls þessa má rekja til þess að á árinu 2017 fóru fram viðræður milli Hafnarfjarðarkaupstaðar (hér eftir H) og Fimleikafélags Hafnarfjarðar (hér eftir FH) um fjármögnun vegna byggingar knatthúss á svæði félagsins við Kaplakrika, ásamt stækkun og endurnýjun á grasæfingasvæði félagsins. Í framhaldi þess var þann 6. desember 2017 samþykkt í bæjarstjórn fjárhagsáætlun sveitarfélagsins þar sem gert var ráð fyrir að 720 milljónum króna yrði ráðstafað til byggingar knatthúss í Kaplakrika. Samkvæmt samþykktri fjárhagsáætlun var ráðgert að tilgreindum 720 milljónum yrði ráðstafað til verkefnisins á þriggja ára tímabili, þ.e. 70 milljónum á árinu 2017, 200 milljónum á árinu 2018 og 450 milljónum á árinu 2019 þegar gert

var ráð fyrir að framkvæmdum myndi ljúka. Þá var gert ráð fyrir að knatthúsið yrði að öllu leyti eign H og framkvæmdin yrði boðin út.

Eftir að útboð fór fram og tilboð voru opnuð kom í ljós að öll tilboð voru langt umfram það sem gert var ráð fyrir í samþykktri fjárhagsáætlun og kostnaðaráætlun útboðsins, en lægsta tilboð var rúmar 1.100 milljónir króna. Á fundi umhverfis- og framkvæmdaráðs H þann 18. apríl 2018 var því öllum tilboðum hafnað þar sem þau rúmuðust ekki innan forsendna fjárhagsáætlunar.

Í framhaldinu var unnið að rammasamkomulagi milli H og FH um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika. Samkvæmt samkomulaginu átti FH að byggja, eiga og reka knatthúsið í stað H. Samkvæmt samkomulaginu var markmið þess að tryggja að fyrirhugaðar framkvæmdir á vegum FH gætu hafist og verið tilbúnar á fyrri hluta árs 2019. Því hefðu aðilar gert samkomulag um sölu og kaup á öðrum mannvirkjum og ráðstöfun andvirðis þannig að H myndi kaupa eftirtalin íþróttamannvirki í Kaplakrika, þ.e. íþróttahús sem og tvö knatthús, Risann og Dverginn. Skyldi H greiða 790 milljónir króna fyrir eignirnar. Skyldi H inna greiðslur af hendi eftir því sem framkvæmdum við nýtt knatthús myndi vinda fram. Í tilefni af gerð rammasamkomulagsins var boðað til fundar í bæjarráði H þann 8. ágúst 2018. Fyrir fundinn var lögð 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 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 rammasamkomulag 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 rammasamkomulag á milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar.“

Var tillagan samþykkt í bæjarráði með þremur atkvæðum en tveir bæjarráðsfulltrúar sátu hjá. Í kjölfarið var rammasamkomulagið undirritað þann 13. ágúst 2018. Á fundi bæjarstjórnar þann 15. ágúst 2018 var málið tekið fyrir á ný. Fyrir fundinum lá tillaga bæjarstjóra þess efnis að ákvörðun bæjarráðs frá 8. ágúst 2018 varðandi rammasamkomulagið yrði staðfest. Var tillagan samþykkt með sex atkvæðum en fimm greiddu atkvæði á móti. Þann 16. ágúst 2018 var síðan lagður fram viðauki við fjárhagsáætlun 2018 þar sem eftirfarandi kom fram :

„Hafnarfjarðarkaupstaður mun ekki byggja nýtt knatthús í Kaplakrika eins og áætlun gerði ráð fyrir. Gert var ráð fyrir 200 milljónum króna í framkvæmdina árið 2018. Fjárhæðinni verður þess í stað ráðstafað í samræmi við rammasamkomulag um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika. Þessi breyting hefur engin áhrif á rekstur, efnahag eða sjóðsstreymi.“

Var niðurstaða fundarins sú að bæjarráð lagði til við bæjarstjórn að samþykkja framlagðan viðauka við fjárhagsáætlun. Var viðaukinn tekinn fyrir í bæjarstjórn þann 28. ágúst 2018 og samþykktur með sex atkvæðum, fjórir greiddu atkvæði á móti og einn sat hjá. Var fyrsta greiðsla samkvæmt rammasamkomulaginu, að fjárhæð 100 milljónir króna, innt af hendi þann 16. ágúst 2018.

Verður nú hér á eftir fjallað um þau álitaefni sem óskað var eftir að H tjáði sig um. Samhengisins vegna telur ráðuneytið rétt að fjalla fyrst um fund bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 og hvort sú ákvörðun sem þar var tekin hafi verið í samræmi við 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga og samþykktir sveitarfélagsins. Því næst verður fjallað um meðferð málsins á bæjarstjórnarfundum þann 15. ágúst 2018, þ.e. hvort rétt hafi verið staðið að fundarboði og hvort gætt hafi verið fyrir mæla 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga. Að lokum verður vikið að því hvort meðferð málsins hafi samræmst fyrir mælum 62. gr., 63. gr. og 65. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

III. Var ákvörðun bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga og samþykktir sveitarfélagsins?

Um byggðarráð er fjallað í 35. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. getur sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að kosið skuli byggðarráð. Telst byggðarráð til fastanefnda sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. Samkvæmt sama ákvæði gilda ákvæði V. kafla sveitarstjórnarlaga um byggðarráð, þar á meðal um framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála, að því leyti sem annað er ekki sérstaklega tekið fram. Í 3. mgr. 35. gr. kemur síðan fram að byggðarráð fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Þá hefur byggðarráð eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins og fjármálastjórn þess, semur drög að fjárhagsáætlun og viðaukum við hana og leggur þau fyrir sveitarstjórn. Samkvæmt 5. mgr. 35. gr. 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, en meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Þá er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar. Í 8. mgr. 50. gr. samþykktu H nr. 525/2016 kemur fram að á meðan bæjarstjórn er í sumarleyfi fari bæjarráð með sömu heimildir og bæjarstjórn hefur ella. Þá er í 42. gr. sveitarstjórnarlaga fjallað um framsal sveitarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála. Þar segir að í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð geti sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því.

Af 5. mgr. 35. gr. telur ráðuneytið ljóst að almennt séu heimildir byggðarráðs við fullnaðarákvörðun mála takmarkaðar við þau mál sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans. Hins vegar er einnig ljóst af ákvæðinu að á meðan sumarleyfi sveitarstjórnar stendur fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Hefur byggðarráð þannig í sumarleyfi sveitarstjórnar heimild til fullnaðarafgreiðslu mála á sama hátt og sveitarstjórn, einnig í þeim tilvikum þar sem mál varðar verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans. Hins vegar

beri að skýra ákvæðið svo að sú heimild byggðarráðs sæti þeim takmörkunum að slík afgreiðsla sé ágreiningslaus.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum var síðasti fundur bæjarstjórnar H fyrir sumarleyfi þann 20. júní 2018. Fyrsti reglubundni fundur bæjarstjórnar eftir sumarleyfi var síðan ráðgerður þann 22. ágúst 2018. Var fundur bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 því haldinn á meðan sumarleyfi bæjarstjórnar stóð.

Líkt og rakið hefur verið var á tilgreindum fundi bæjarráðs H þann 8. ágúst 2018 samþykkt tillaga þess efnis að H myndi ekki byggja, eiga og reka nýtt knatthús í Kaplakrika líkt og ráðgert hafði verið, en í stað þess yrði gert rammasamkomulag við FH um kaup á þar tilgreindum eignum að fjárhæð um 790 milljónir króna. Var tillagan samþykkt í bæjarráði með þremur atkvæðum en tveir bæjarráðsfulltrúar sátu hjá. Með vísan til þess sem rakið hefur verið telur ráðuneytið að bæjarráði hafi verið heimilt að afgreiða rammasamkomulagið í bæjarráði líkt og gert var, þar sem bæjarráð hafi sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella á meðan sumarleyfi bæjarstjórnar stendur. Þá liggur fyrir að tillagan var samþykkt með þremur greiddum atkvæðum, en tveir sátu hjá. Hefur ráðuneytið í fyrri álitum komist að þeirri niðurstöðu að hjáseta við afgreiðslu máls feli ekki í sér að unnt sé að líta svo á sem mál sé afgreitt í ágreiningi. Er því ekki unnt að líta svo á að ágreiningur hafi verið í byggðarráði um afgreiðslu rammasamkomulagsins. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að gera athugasemd við þennan þátt málsins.

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu telur ráðuneytið rétt að taka fram að það er fyrst og fremst tilgangur 35. gr. sveitarstjórnarlaga að auðvelda byggðarráðum að taka ákvarðanir með skjótum hætti fyrir hönd sveitarfélags þegar þess gerist þörf, sbr. það sem fram kemur í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum. Er markmið ákvæðisins fyrst og fremst að tryggja sveitarfélögum nauðsynlegt svigrúm til að bregðast hratt við aðstæðum ef nauðsyn ber til, sér í lagi í þeim tilvikum þegar umsvifamikið gæti reynst að leggja mál fyrir sveitarstjórnarfund. Í slíkum tilvikum og að uppfylltum skilyrðum 35. gr. sveitarstjórnarlaga sé rétt að veita byggðarráði tækifæri til afgreiða slík mál. Hins vegar telur ráðuneytið rétt að árétt

mikilvægi þess að stjórnskipulag sveitarfélaga sé ekki með þeim hætti að meiri háttar ákvarðanir um ráðstöfun hagsmuna sveitarfélags sé hægt að taka með of skömmum fyrirvara og án tilhlýðilegs undirbúnings, sbr. það sem fram kemur í tilvitnaðri greinargerð með frumvarpi að sveitarstjórnarlögum. Verður að telja að slíkar ráðstafanir meiri háttar hagsmuna sveitarfélaganna séu í andstöðu við þann lýðræðislega grundvöll sem tilvist sveitarfélaga hvílir á og sem og sjónarmið um vandaðan undirbúning ákvarðana sem varða almannahag.

IV. Var rétt staðið að fundarboði bæjarstjórnarfundar þann 15. ágúst 2018, sbr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga, og var meðferð málsins á fundinum í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga?

Um boðun og auglýsingu sveitarstjórnarfunda er fjallað í 15. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. boðar framkvæmdastjóri eða oddviti, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, fundi. Fundarboð skal berast sveitarstjórnarmönnum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund. Fundarboð vegna aukafunda skal berast sveitarstjórnarmönnum svo fljótt sem auðið er og ekki síðar en sólarhring fyrir fund. Aukafund skal boða ekki síðar en tveimur virkum dögum eftir að ósk þar um barst þeim er boða skal fund. Nánari fyrirmæli um boðun funda er unnt að setja í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Í 2. mgr. 15. gr. kemur síðan fram að fundarboði skuli fylgja dagskrá fundarins og þau gögn sem eru nauðsynleg til að sveitarstjórnarmenn geti tekið upplýsta afstöðu til mála sem þar eru tilgreind. Um rétt til að bera upp mál er síðan fjallað í 27. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins á sveitarstjórnarmaður rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmunum sveitarfélagsins eða verkefni þess. Í 2. mgr. segir síðan að mál sem ekki er tilgreint á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar verði þó ekki tekið til afgreiðslu á viðkomandi fundi án samþykkis $\frac{2}{3}$ hluta fundarmanna.

Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum fóru fulltrúar minni hluta bæjarstjórnar fram á það eftir fund bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 að bæjarstjórn yrði kölluð saman eigi síðar en þann 15. ágúst sama ár. Í kjölfarið var boðað til bæjarstjórnarfundar þann dag með lögbundnum fyrirvara. Í fundarboði þess fundar kom ekki sérstaklega fram að rammasamkomulag það sem áður hafði verið staðfest í bæjarráði þann 8. ágúst 2018 væri á dagskránni. Hins vegar kom fram í fundarboði að meðal þess

sem væri á dagskrá væri fjárhagsáætlun H og fyrirtækja þess 2018 og 2019-2021, sem og framkvæmdir við Kaplakrika. Þá lágu fyrir ýmis gögn tengd Kaplakrika og fyrirhuguðum framkvæmdum þar, þ.á. m. tilgreint rammaskomulag. Á bæjarstjórnafundinum þann 15. ágúst lagði síðan bæjarstjóri fram eftirfarandi tillögu:

„ Bæjarstjóri tekur til máls og leggur fram tillögu um að ákvörðun bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar frá 8.8. sl. um að rammaskomulag Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knattíð í Kaplakrika verði hér með staðfest.“

Var tillagan samþykkt með sex atkvæðum en fimm greiddu atkvæði á móti.

Ráðuneytið lítur svo á að ljóst hafi mátt vera að málefni tengd Kaplakrika og framkvæmdum þar hafi verið á á auglýstri dagskrá bæjarstjórnarfundar þann 15. ágúst 2018. Þá liggur og einnig fyrir að sérstaklega var boðað til þess fundar eftir að samþykkt var að gera rammaskomulag milli H og FH á fundi bæjarráðs viku fyrr. Þá lá fyrir fundi bæjarstjórnar nokkur fjöldi gagna tengdum tilgreindum framkvæmdum. Með þessum athugasemdum er það mat ráðuneytisins að ekki sé tilefni til að gera sérstaklega athugasemdir við þennan þátt málsins.

V. Voru ákvarðanir bæjarráðs og bæjarstjórnar á tilgreindum fundum þann 8. og 15. ágúst 2018 í samræmi við fyrirmæli 62. gr., 63. gr. og 65. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

Til að byrja með tekur ráðuneytið fram að athugasemdir þess hvað varðar staðfestingu tilvitnaðs rammaskomulags takmarkast við það hvort sú staðfesting hafi verið í samræmi við framangreind ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Nær umfjöllunin því ekki til annarra álitaefna en þess hvort svo sé.

Um fjármál sveitarfélaga er fjallað í VII. kafla sveitarstjórnarlaga. Í 62. gr. er fjallað um fjárhagsáætlanir. Ákvæði er svohljóðandi:

„Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir. Saman mynda þessar áætlanir fjögurra ára áætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði A- og B-hluta skv. 60. gr. Skal fjárhagsáætlun næsta árs fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til, sbr. nánari fyriræli í 63. gr.

Fjárhagsáætlanir skulu gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjárhagsáætlana skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins við upphaf áætlunartímabilsins.

Byggðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur tillögu um fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sveitarstjórn skal fjalla um þær á tveimur fundum sem fram skulu fara með minnst tveggja vikna millibili. Að lokinni umræðu sveitarstjórnar skal afgreiða þær, þó ekki síðar en 15. desember. Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri tíma til afgreiðslu fjárhagsáætlunar ef brýn nauðsyn krefur.

Tillögum skv. 3. mgr. skulu fylgja upplýsingar um þær forsendur sem byggt er á. Tillögumum skal fylgja lýsing helstu framkvæmda og skuldbindinga sem gert er ráð fyrir.“

Í 63. gr. er fjallað um bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins og er ákvæðið svohljóðandi:

„Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu

sveitarfélagsins. Aðrir geta þó ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárhagsáætlunum.

Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykkttri áætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.“

Í 65. gr. sveitarstjórnarlaga er síðan fjallað um ábyrga meðferð fjármuna og er ákvæðið svohljóðandi:

„Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti, svo sem á innlánsreikningum fjármálastofnana eða með því að kaupa ríkistryggð verðbréf. Sveitarfélögum er óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni nema um sé að ræða verkefni sem þeim hefur með lögum verið falið eða heimilað að sinna. Þó er sveitarfélögum heimilt að taka

Þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna en þó þannig að áhætta vegna þátttöku í þeim gangi ekki gegn ábyrgri meðferð fjármuna.“

Líkt og rakið hefur verið var þann 6. desember 2017 samþykkt í bæjarstjórn H fjárhagsáætlun sveitarfélagsins þar sem gert var ráð fyrir að 720 milljónum króna yrði ráðstafað til byggingar knatthúss í Kaplakrika. Samkvæmt samþykktri fjárhagsáætlun var ráðgert að tilgreindum 720 milljónum yrði ráðstafað til verkefnisins á þriggja ára tímabili, þ.e. 70 milljónum á árinu 2017, 200 milljónum á árinu 2018 og 450 milljónum á árinu 2019 þegar gert var ráð fyrir að framkvæmdum myndi ljúka. Þá var gert ráð fyrir að knatthúsið yrði að öllu leyti eign H og framkvæmdin yrði boðin út.

Eftir að farið var í útboð þar sem niðurstaðan var sú að öllum tilboðum var hafnað þar sem þau rúmuðust ekki innan fjárhagsáætlunar varð það ofan á að gera í staðinn rammasamkomulag það við FH sem vikið hefur verið að hér að framan. Samkvæmt því samkomulagi myndi H ekki byggja, eiga og reka nýtt knatthús í Kaplakrika líkt og fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir heldur myndi FH sjálfst ráðast í þær framkvæmdir og bera ábyrgð á óvissu og kostnaðaraukningu ef til kæmi við byggingu hússins. Til að greiða fyrir framkvæmdinni myndi H kaupa mannvirki í Kaplakrika að fjárhæð um 790 milljónir króna og skyldi greiðsla kaupverðsins vera háð skilyrðum um framgang og framvindu auk hefðbundinna ákvæða um vanefndir og eftirlit með að skilyrðum væri fylgt. Var alls um að ræða þrjú mannvirki í Kaplakrika, þ.e. íþróttahús sem og tvö knatthús, Risann og Dverginn. Af hálfu H er til þess vísað að samkvæmt fjárhagsáætlun hafi verið gert ráð fyrir 720 milljónum króna á þremur árum til byggingar knatthúss í Kaplakrika, þar af 200 milljónum króna á árinu 2018. Með rammasamkomulaginu hafi einungis verið tekin ákvörðun um tilfærslu fjármuna innan sama málaflokks í þegar samþykktri fjárhagsáætlun og innan sama bókhaldslykils. Hafi þannig engin breyting orðið á heildarútgjöldum sveitarfélagsins þegar rammasamkomulagið var samþykkt og því ekki um að ræða ákvörðun er varðaði verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins. Þá hafi ekki verið um að ræða tilfærslu milli liða í fjárhagsáætlun líkt og gerður er áskilnaður um í 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá bendir H einnig á að með rammasamkomulaginu hafi ekki verið tekin endanleg ákvörðun um kaup H á þeim mannvirkjum sem um er ræða heldur verði endanleg ákvörðun um slíkt borin undir bæjarstjórn þegar forsendur liggi fyrir.

Ráðuneytið áréttar að samkvæmt 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga er með öllu óheimilt að víkja frá fjárhagsáætlun samkvæmt 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri áætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Ráðuneytið tekur fram að það lítur svo á sem tilgreint rammasamkomulag falli undir pólitíska stefnumótun H og það hvernig fjármunum sveitarfélagsins skuli úthlutað. Sé H slík stefnumótun heimil á grundvelli sjálfstjórnarréttar sveitarfélagsins samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að gera athugasemdir við staðfestingu rammasamkomulagsins á fundi bæjarstjórnar þann 15. ágúst 2018.

Ráðuneytið bendir á að fyrri fjárhagsáætlun H hafi falið í sér samþykkt bæjarstjórnar um byggingu knatthúss sem skyldi vera fjármagnað og í eigu H. Með rammasamkomulaginu skuldbindi H sig hins vegar til kaupa á þremur fasteignum af FH og sé sú ráðstöfun fjármuna ekki í samræmi við áður samþykktu fjárhagsáætlun, enda sé ekki líku saman að jafna að kaupa fasteignir af íþróttafélagi og að byggja knatthús. Hafi staðfesting rammasamkomulagsins þannig varðað verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins auk þess að fela í sér umtalsverða eðlisbreytingu varðandi ráðstöfun fjármuna H, en ekki aðeins tilfærslu fjármuna innan sama liðar gildandi fjárhagsáætlunar líkt og H heldur fram. Hafi þannig orðið verulegar breytingar á fjárhagslegum skuldbindingum sveitarfélagsins við staðfestingu rammasamkomulagsins. Bendir ráðuneytið á að séu gerðar verulegar breytingar á áður samþykktri fjárhagsáætlun beri að leggja þær fyrir sveitarstjórn til samþykktar. Í því ljósi er það mat ráðuneytisins að ekki geti komið til þess að H geti ráðstafað fjármunum í samræmi við innihald rammasamkomulagsins nema fyrst verði gengið frá viðauka við fjárhagsáætlun H í samræmi við 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá telur ráðuneytið rétt að áréttu að samkvæmt samþykktri fjárhagsáætlun H hafi áður verið áætlað að verja 720 milljónum króna til byggingar knatthúss, en samkvæmt

rammasamkomulaginu var áætlað að nýta 790 milljónir króna til kaupa á hinum tilgreindu eignum FH. Er sú fjárhæð um 70 milljónum króna hærrí en samkvæmt gildandi fjárhagsáætlun og því lítur ráðuneytið svo á að H þurfi að taka afstöðu til þeirrar útgjaldaaukningar í viðauka við fjárhagsáætlun áður en til framkvæmdar rammasamkomulagsins getur komið.

VI. Greiðsla H á 100 milljónum króna til FH þann 16. ágúst 2018

Að lokum telur ráðuneytið rétt að víkja stuttlega að þeirri ráðstöfun H að inna af hendi fyrstu greiðslu samkvæmt rammasamkomulaginu, að fjárhæð 100 milljónir, þann 16. ágúst 2018, en á fundi bæjarráðs þann sama dag var lagður fram viðauki við fjárhagsáætlun ársins 2018. Kom þar fram að H myndi ekki byggja knattús í Kaplakrika eins og ráðgert hefði verið, en gert hafi verið ráð fyrir 200 milljónum króna í framkvæmdina árið 2018. Í stað þess yrði fjárhæðinni ráðstafað í samræmi við rammasamkomulagið. Var fyrsta greiðsla samkvæmt rammasamkomulaginu í kjölfarið greidd út þann 16. ágúst 2018. Í framhaldinu var viðaukinn tekinn fyrir í bæjarstjórn þann 28. ágúst 2018 og samþykktur með sex atkvæðum, fjórir greiddu atkvæði á móti og einn sat hjá.

Hvað þennan þátt málsins varðar vísar ráðuneytisins til þess sem áður hefur verið rakið varðandi staðfestingu rammasamkomulagsins og þeirrar niðurstöðu ráðuneytisins að ekki geti komið til þess að H geti ráðstafað fjármunum í samræmi við innihald rammasamkomulagsins nema fyrst verði gengið frá viðauka við fjárhagsáætlun. Því hafi greiðsla á þeim 100 milljónum króna sem greiddar voru samkvæmt rammasamkomulaginu þann 16. ágúst 2018 ekki verið tímabær, enda lá þá ekki fyrir af hálfu bæjarstjórnar samþykktur viðauki við áður samþykktu fjárhagsáætlun. Þar sem hins vegar var á fundi bæjarstjórnar þann 28. ágúst 2018 samþykktur sérstakur viðauki vegna fjárhagsáætlunar ársins 2018 vegna þessarar greiðslu telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera frekari athugasemdir við þennan þátt málsins.

VII. Niðurstaða

Með vísan til þess sem rakið hefur verið er það niðurstaða ráðuneytisins að staðfesting rammasamkomulagsins á fundi bæjarráðs þann 8. ágúst 2018 hafi verið í samræmi við heimildir bæjarráðs til fullnaðarafgreiðslu mála á meðan sumarleyfi bærstjórnar H stóð, sbr. 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga. Er þá til þess að líta að málið var afgreitt ágreiningslaust úr bæjarráði. Einnig telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera athugasemdir við fundarboð og meðferð málsins á bærstjórnarfundi þann 15. ágúst 2018.

Varðandi það hvort staðfesting rammasamkomulagsins hafi verið í samræmi við fyrirmæli 62. – 65. gr. sveitarstjórnarlaga um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga er það niðurstaða ráðuneytisins að rammasamkomulagið feli í sér pólitíska stefnumótun varðandi úthlutun fjármuna H. Sé H slík stefnumótun heimil á grundvelli sjálfstjórnarréttar sveitarfélagsins samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar. Því sé ekki tilefni til að gera athugasemdir við staðfestingu rammasamkomulagsins. Hins vegar er það niðurstaða ráðuneytisins að staðfesting rammasamkomulagsins hafi falið í sér verulegar breytingar á áður samþykktri fjárhagsáætlun og því geti ekki komið til þess að H geti ráðstafað fjármunum í samræmi við innihald rammasamkomulagsins nema fyrst sé gengið frá viðauka við fjárhagsáætlun H. Þá tekur ráðuneytið fram að samkvæmt fyrri fjárhagsáætlun hafi verið ráðgert að verja 720 milljónum til byggingar knatthúss en samkvæmt rammasamkomulaginu sé áætlað að verja 790 milljónum króna til kaupa á þremur eignum af FH. Þurfi H að taka afstöðu til þeirrar útgjaldaaukningar í fjárhagsáætlun eða viðauka við fjárhagsáætlun.

Þá telur ráðuneytið að greiðsla H á 100 milljónum króna samkvæmt rammasamkomulaginu þann 16. ágúst 2018 hafi ekki verið tímabær þar sem á þeim tíma hafi ekki verið búið að staðfesta viðauka við fjárhagsáætlun H. Hafi stjórnarsýsla H að þessu leyti verið ámælisverð. Þar sem síðar var hins vegar staðfestur sérstakur viðauki vegna fjárhagsáætlunar ársins 2018 sé ekki tilefni til frekari athugasemda við þennan þátt málsins.

Það er því niðurstaða ráðuneytisins að stjórnarsýsla H hafi verið að nokkru leyti ábótavant við meðferð og afgreiðslu rammasamkomulags við FH sem staðfest var á bærstjórnarfundi þann 15.

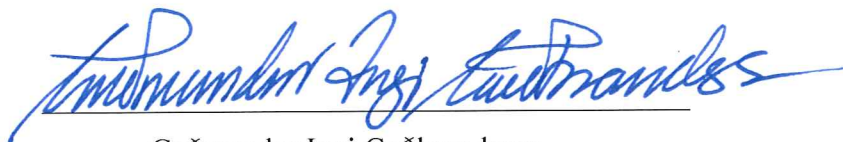
ágúst 2018, og sé það ámælisvert. Er þeim tilmælum beint til H að hafa þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu þessu til hliðsjónar við afgreiðslu sambærilegra mála í framtíðinni. Hins vegar er það mat ráðuneytisins að þeir ágallar sem voru á meðferð málsins af hálfu H séu ekki það verulegir að varði ólögmati þeirra ákvarðana sem verið hafa til umfjöllunar í álitinu þessu.

Að þessu sögðu telur ráðuneytið ekki tilefni til frekari aðgerða í máli þessu.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu,

13. september 2019

settur samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra



Guðmundur Ingi Guðbrandsson