Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

stjornarradid.is

[redacted]

Reykjavík 24. janúar 2023
Tilv.: IRN22010605/4.13.2

Vísað er til erindis yðar, fyrir hönd eigenda tiltekinna húseigna við Þinghólsbraut í Kópavogi, frá 9. apríl 2021, þar sem gerðar eru athugasemdir við stjórnsýslu Kópavogsbæjar í skipulagsmálum er varðar gerð deiliskipulags á svæði 13 á þróunarsvæði á Kársnesi. Erindinu var einnig beint til Skipulagsstofnunar.

Atvik máls.
Í erindinu eru einkum gerðar athugasemdir við málsmeðferð Kópavogsbæjar vegna aðkomu Vinabyggðar ehf. að gerð deiliskipulags á svæði 13 á þróunarsvæði á Kársnesi. Meðal annars er því haldið fram að skilyrðum 2. mgr. 38. gr skipulagslaga, nr. 123/2010, hafi ekki verið fullnægt þar sem Vinabyggð ehf. hafi ekki tekið saman lýsingu á skipulagsverkefninu og að svo virðist sem félagið hafi ekki lagt fram beiðni um heimild til að vinna að tillögu að deiliskipulagi. Samskipti bæjaryfirvalda við framangreinda einkaaðila vegna deiliskipulagsgerðarinnar standist ekki kröfur um formfestu sem stjórnvöld séu bundin af, sbr. 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga, og að ekki hafi verið gætt að sjónarmiðum um gegnsæi og vandaða stjórnsýsluhætti. Ekki hafi fengist upplýsingar um hvernig stofnað var til samstarfs milli sveitarfélagsins og Vinabyggðar ehf. og hvernig staðið hafi verið að úthlutun lóða á þróunarsvæðinu. Í því sambandi er vísað til þess að í deiliskipulagstillögu komi fram að „sjö lóðir verði sameinaðar í eina lóð undir íbúðabyggð, ásamt lóð í eigu Kópavogsbæjar og Þingshólsbrautar 79". Þá hafi ekki fengist skýr svör við því hvers vegna lóðarhöfum á hluta lóða og eigendum hluta mannvirkja á reit 13 hafi verið heimilað að gera deiliskipulag fyrir reitinn í heild. Til dæmis sé í deiliskipulagi gert ráð fyrir niðurrifi mannvirkja Hjálparsveitar skáta í Kópavogi án þess að fyrir liggi samkomulag um það. Lóðir bæjarins á reitnum, sem engir leigusamningar hafa verið gerðir um, séu allar undir í tillögunni. Einnig er tekið fram að skipulagsferlið hafi ekki samrýmst ákvæðum skipulagslaga þar sem deiliskipulaginu hafi verið breytt, þannig að það samrýmdist áformaðri uppbyggingu, áður en aðalskipulagi var breytt en ráðgert sé að fjöldi íbúða verði langt umfram fyrirliggjandi heimildir í aðalskipulagi. Þá er gerð athugasemd við að skort hafi samráð og gegnsæi í skipulagsferlinu og aðkoma almennings og hagsmunaaðila að skipulagsferlinu hafi ekki verið tryggð. Í erindinu er því beint til ráðuneytisins að það taki málið til formlegrar umfjöllunar og að gripið verði til úrræða í samræmi við 112. gr. og eftir atvikum 113. gr. sveitarstjórnarlaga.

Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins.
Innviðaráðuneytið fer með almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga á grundvelli XI. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laganna hefur ráðuneytið eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlitið takmarkast hins vegar við eftirlit sem öðrum stjórnvöldum er falið með beinum hætti, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef atvik máls eru með þeim hætti að þau heyra undir eftirlitsskyldu ráðuneytisins eins og því er lýst í 109. gr. laganna getur ráðuneytið tekið ákvörðun um

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

að fjalla formlega um málið og gefa út álit eða leiðbeiningar um stjórnsýslu sveitarfélags eða eftir atvikum gefið sveitarfélaginu fyrirmæli um að koma málinu í lögmætt form, eða beitt öðrum úrræðum sveitarstjórnarlaga, sbr. 112. gr. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélaga til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið síðan atvik máls áttu sér stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, þ.e. hvort þörf sé á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Málsmeðferð.
Í ljósi þess að erindi yðar var einnig beint til Skipulagsstofnunar, sem hefur m.a. eftirlit með framkvæmd skipulagslaga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, sbr. a-lið 1. mgr. 4. gr. laganna, var talið nauðsynlegt að afstaða Skipulagsstofnunar til þess lægi fyrir áður en ráðuneytið gæti lagt endanlegt mat á hvort að tilefni væri til að taka málið til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og þá hvaða þætti þess. Ráðuneytið hefur því verið í samskiptum við Skipulagsstofnun og fengið afrit af bréfum stofnunarinnar, sbr. bréf til Kópavogsbæjar, dags. 26. maí 2021, og bréf til yðar, dags. 25. október sama ár.

Í bréfi Skipulagsstofnunar til yðar kemur m.a. fram sú afstaða stofnunarinnar að það fyrirkomulag sem lýst er í 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga miði við að viðkomandi landeigandi/framkvæmdaaðili sem fær heimild sveitarstjórnar til að vinna að gerð deiliskipulags geri það á eigin kostnað. Svo virðist sem ekki hafi formlega verið gengið frá heimild til Vinabyggðar ehf. um umrædda deiliskipulagsgerð en að öðru leyti geti umrætt fyrirkomulag samrýmst ákvæðum skipulagslaga. Ef innan skipulagssvæðisins séu aðrir fasteignaeigendur eða nýtingaraðilar en viðkomandi landeigandi/framkvæmdaaðili sé þó eðlilegt að fyrir liggi að haft hafi verið samráð við þá strax á byrjunarstigi um þá skipulagsvinnu sem er áformuð.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við að landeigandi/framkvæmdaaðili hafi ekki lagt fram lýsingu á umræddu svæði þar sem þegar hafi legið fyrir skipulagslýsing hjá Kópavogsbæ fyrir umræddan reit. Hins vegar verður ráðið af bréfi Skipulagsstofnunar að stofnunin telji að ganga hefði átt frá samkomulagi sveitarfélagsins við framkvæmdaaðila/landeiganda um deiliskipulagsgerð með formlegu samþykki á fundi sveitarstjórnar þannig að fyrir lægi formleg afgreiðsla og/eða samkomulag þar um. Þá verður einnig ráðið að Skipulagsstofnun líti á ýmsar athugasemdir sem fram koma í erindinu s.s. um gerð og framkvæmd skipulagsáætlana, nýtingarhlutfall á reitnum, ósamræmi milli aðalskipulags og deiliskipulags er varðar fjölda íbúða o. fl. sem ábendingu sem stofnunin mun skoða við efnislega yfirferð á deiliskipulaginu. Skipulagsstofnun telur sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að samráði hafi verið ábótavant og ekki uppfyllt kröfur skipulagslaga og skipulagsreglugerðar, hins vegar muni stofnunin skoða þessi atriði á síðari stigum þegar hún fái deiliskipulagið til yfirferðar frá Kópavogsbæ.

Að fengnu svari Skipulagsstofnunar óskaði ráðuneytið, með bréfi dags. 7. apríl sl., eftir umsögn og frekari skýringum Kópavogsbæjar vegna erindis yðar á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga og barst svar sveitarfélagsins 6. maí sl. Var sérstaklega óskað eftir afstöðu sveitarfélagsins til þess hvort það teldi sig bundið að ákvæðum IX. kafla sveitarstjórnarlaga, sbr. 100. og 101. gr. laganna, þegar það ákveður að veita landeiganda/framkvæmdaaðila samkvæmt hans beiðni heimild til að vinna sjálfur að deiliskipulagsgerð, sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Í svari sveitarfélagsins kemur m.a. fram að þó svo að utanaðkomandi aðili vinni tillögu að deiliskipulagi, hvort sem það er að beiðni lóðarhafa eða sveitarfélagsins, sé ljóst að skipulagsvaldið sé lögum samkvæmt alltaf í höndum sveitarstjórnar viðkomandi sveitarfélags. Það sé því í höndum skipulagsyfirvalda að taka afstöðu á öllum stigum málsmeðferðarinnar. Sveitarfélagið telji að ekki sé um framsal á lögbundnu verkefni sveitarfélagsins til einkaaðila að ræða. Málsmeðferð og

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

ákvörðunarvaldið liggi hjá sveitarfélaginu og ákvæði IX. kafla sveitarstjórnarlaga eigi því ekki við. Að því er varðar úthlutun lóðarréttinda á svæðinu, þá kemur fram í umsögn sveitarfélagsins að engin úthlutun hafi átt sér stað á greindum reit 13. Fjórar af þeim sjö lóðum sem tilgreindar séu í deiliskipulaginu hafi verið seldar af þáverandi eiganda lóðanna með hefðbundnum hætti og án aðkomu Kópavogsbæjar. Þinglýstir eigendur hafi heimild til að gera breytingu á þeim lóðum í samræmi við gildandi skipulag hverju sinni. Þá séu tvær lóðir í umráðum Hjálparsveitar skáta í Kópavogi og ein lóð í eigu Kópavogsbæjar. Tekið er fram að bæjaryfirvöld vinni að því að ná samkomulagi við Hjálparsveit skáta um nýja staðsetningu fyrir starfsemi þeirra og fyrirhugað sé að úthluta greindum lóðum í eigu Kópavogsbæjar þegar deiliskipulag á svæðinu liggur fyrir.

Álitaefnið
Áður en lengra er haldið telur ráðuneytið rétt að benda á að samkvæmt a-lið 1. mgr. 4. gr. skipulagslaga. nr. 123/2010. hefur Skipulagsstofnun eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Þá verður af fyrirliggjandi gögnum málsins ráðið að Skipulagsstofnun muni hafa athugasemdir yðar, sem lúta m.a. að nýtingarhlutfalli þróunarreitsins, hvort landnotkun og áherslur í umræddri deiliskipulagstillögu samræmist ýmsum markmiðum aðalskipulags og hvort deiliskipulagstillagan samræmist markmiðum skipulagslaga í huga þegar stofnunin fer yfir deiliskipulagstillögu fyrir reit 13 á síðara vinnslustigi hennar og/eða á auglýsingatíma tillögunnar, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 25. október 2021.

Hvað varðar málsmeðferð sveitarstjórnar að því er varðar aðkomu Vinabyggðar ehf. að gerð deiliskipulagsins telur ráðuneytið ástæðu til að geta þess að það fær hvorki séð að lögð hafi verið fram formleg beiðni þess efnis af hálfu Vinabyggðar ehf. né að hún hafi fengið þá málsmeðferð sem 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga gerir ráð fyrir. Í ljósi leiðbeiningarhlutverks innviðarráðuneytisins sem fer með yfirstjórn skipulagsmála, sbr. 1. mgr. 3. gr. skipulagslaga, bendir ráðuneytið á að af athugasemdum við frumvarpið sem síðar varð að 2. málsl. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga, sbr. lög nr. 59/2014, um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (bótaákvæði o.fl.) verður ekki annað ráðið en að beiðni landeiganda/framkvæmdaaðila til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags eigi að taka fyrir á fundi sveitarstjórnar og að sveitarstjórn taki afstöðu til beiðninnar og lýsingar á skipulagsverkefninu sem tekið skal fyrir á sama fundi. Með hliðsjón af framangreindu tekur ráðuneytið því undir þá afstöðu Skipulagsstofnunar að með vísan til 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga og sjónarmiða um formfestu í stjórnsýslunni hefði átt að ganga frá slíku með formlegu samþykki og að mikilvægt sé að sveitarfélög gæti að sjónarmiðum um gegnsæi og vandaða stjórnsýsluhætti. Það varði bæði formlega heimild til viðkomandi aðila um að annast skipulagsgerð en einnig að þegar um er að ræða samstarf sveitarfélags og landeiganda og/eða framkvæmdaraðila um skipulagsgerð liggi fyrir formleg afgreiðsla og/eða samkomulag þar um.

Að því sögðu bendir ráðuneytið á að samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, hefur úrskurðarnefndin það hlutverk að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og ágreiningsmála vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögunum. Af framkvæmd úrskurðarnefndarinnar verður ráðið en að nefndin taki til meðferðar kærur sem varða samþykkt og efni deiliskipulags, sbr. úrskurð nefndarinnar frá 28. febrúar 2013 í máli nr. 112/2012. Sjá einnig til hliðsjónar Aðalheiður Jóhannsdóttir. Inngangur að skipulagsrétti – lagarammi og réttarframkvæmd. Reykjavík 2017, bls. 255. Samkvæmt 8. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 ber úrskurðarnefndinni að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í störfum sínum. Hlutverk úrskurðarnefndarinnar er fyrst og fremst lögmætiseftirlit þ. e. a. s. að kanna hvort farið hafi verið að réttum formreglum hvað varðar málsmeðferðina og einnig hvort efni ákvörðunar standist lög og ákveðnar grundvallarreglur réttarins að öðru leyti, sjá fyrri heimild bls. 266.

Með hliðsjón af framangreindu og með vísan til þess sem að framan er rakið um hlutverk Skipulagsstofnunar og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verður ekki betur séð en að framangreint falli utan eftirlitshlutverks innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga, sbr. 2.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga.

Að því er varðar athugasemd yðar þess efnis að bæjaryfirvöld hafi ekki gert samning við Vinabyggð ehf. vegna deiliskipulagsgerðarinnar, sbr. 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga, bendir ráðuneytið á að ef 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga væri túlkuð með þeim hætti að ákvæðið félli undir 1. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga, væri gerð sú krafa til Kópavogsbæjar að það gerði formlegan samning við landeigendur/framkvæmdaaðila þegar þeim er veitt heimild til að vinna sjálfir að gerð deiliskipulags sem uppfyllir tilteknar kröfur sem fram koma í 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að fyrst og fremst komi til álita hvort sveitarstjórn hafi verið skylt að gera formlegan samning við Vinabyggð ehf. í samræmi við 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga, en ráðuneytið telur að umrætt álitaefni falli undir hið almenna stjórnsýsluefirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum, sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Tók ráðuneytið því til skoðunar hvort að tilefni væri til formlegar umfjöllunar þess um þetta atriði málsins, á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Fellur samningur eða samkomulag sem sveitarfélag gerir við landeiganda/framkvæmdaaðila á grundvelli 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga undir 100. gr. sveitarstjórnarlaga?
Í IX. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um samvinnu sveitarfélaga og *samninga um starfrækslu verkefna* . Ákvæði 100. gr. laganna fjallar um samninga um þjónustustarfsemi og einstök rekstrarverkefni. Samkvæmt. 1. mgr. ákvæðisins er sveitarstjórnum heimilt að gera samninga um rækslu á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag við einkaaðila enda sé áætlað fyrir um viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlun. Með samningum um framkvæmd á þjónustu er átt við samninga um afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna. Með samningum um önnur verkefni fyrir sveitarfélög sé átt við samninga um þjónustu við sveitarfélagið sjálft, svo sem um bókhald eða aðra þætti sem eru liðir í því að sveitarfélag geti rækt hlutverk sitt. Í 2. mgr. er nánar fjallað um hvað skuli koma fram í samningi samkvæmt þessari grein, m.a. skuli skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélag kaupir, samningstíma, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála o. fl. Þá er í 3. mgr. 100 gr. m.a. mælt fyrir um að ákvæði þessarar greinar skuli gilda með sama hætti um samninga sem falli undir 1. mgr. og sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar í sérlögum. Í 101. gr. er síðan fjallað um skyldur einkaaðila sem sinna verkefni fyrir sveitarfélag.

Af athugasemdum sem fram koma í frumvarpi því sem síðar varð að 100. gr. sveitarstjórnarlaga verður ráðið að tilgangur þess hafi verið að mæta skorti á ákvæði í sveitarstjórnarlögum um almenna heimild sveitarfélaga til að gera samning við einkaaðila um rækslu á þjónustu og öðrum verkefnum sem væri sambærilegt því ákvæði sem var að finna í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, sbr. nú 40. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Samkvæmt framangreindum ákvæðum er ríkisaðilum í A-hluta heimilað, að fengnu samþykki fjármálaráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga m.a. við einkaaðila, um framkvæmd, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins ár en þó eigi lengur en fimm ár. Af athugasemdum sem lágu að baki 30. gr. frumvarps til laga nr. 88/1997 verður ráðið að ákvæðinu hafi einkum verið ætlað að ná til tilvika þegar aðilum utan ríkisins voru falin lögbundin verkefni.

Að mati ráðuneytisins verður af orðalagi 100. gr. sveitarstjórnarlaga ráðið að ákvæðið feli í sér almenna heimild sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd verkefna sem sveitarfélögum er skylt eða heimilt að sinna og samninga um þjónustu við sveitarfélagið sjálft sem er liður í því að sveitarfélagið geti rækt hlutverk sitt, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins. Ákvæðið taki því til samninga um tiltekna þjónustu eða verkefni sem greitt er fyrir úr sveitarsjóði og um það gerður samningur milli aðila sem bindur báða að lögum. Af orðalagi 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga verður hins vegar ráðið að kostnaður við deiliskipulag eða breytingu á deiliskipulagi falli á landeiganda/framkvæmdaaðila sjálfan hvort heldur sem það er unnið að hans ósk eða hann vinni sjálfur að gerð þess. Því sé ekki um að ræða kaup sveitarfélagsins á þjónustu sem lið í því að sveitarfélagið geti rækt hlutverk sitt sem gerður er samningur um í skilningi 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá verði ekki séð að sveitarfélagið hafi með samningi falið einkaaðila

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

framkvæmd á afmarkaðri þjónustustarfsemi sem sveitarfélaginu er skylt eða heimilt að sinna. Í því sambandi ber að hafa í huga að um er að ræða tillögu að deiliskipulagi sem sveitarfélagið getur hafnað, eða eftir atvikum breytt m.a. til samræmis við athugasemdir sem því berast, hvort heldur er frá íbúum sveitarfélagsins eða Skipulagsstofnun. Það er því afstaða ráðuneytisins að ákvörðun sveitarstjórnar um að veita landeiganda eða framkvæmdaaðila heimild til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags, sbr. 2. mgr. 38. gr., feli ekki í sér framkvæmd á þjónustu eða öðrum verkefnum fyrir sveitarfélagið sem gera skal um samkomulag eða samning í skilningi 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Formkröfur sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga eigi því ekki við ákvörðun sveitarstjórnar í slíkum tilvikum.

Niðurstaða

Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að ekki sé tilefni til að taka stjórnsýslu sveitarfélagsins til frekari umfjöllunar á grundvelli 112. gr., sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga að öðru leyti en hér hefur verið gert. Beinir ráðuneytið því til Kópavogsbæjar að huga að þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin. Að öðru leyti er máli þessu lokið af hálfu innviðaráðuneytisins.

Ráðuneytið harmar þær tafir sem orðið hafa á afgreiðslu erindisins.

Fyrir hönd ráðherra

Ingilín Kristmannsdóttir

Hafdís Gísladóttir

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026