Fullgild rafræn undirskrift
ÓLÖF SUNNA JÓNSDÓTTIR
2025-10-24 09:53:06 GMT
Ástæða: Undirskrift

Fullgild rafræn undirskrift
AÐALSTEINN EYÞÓR ÞORSTEINSSON
2025-10-24 09:54:21 GMT
Ástæða: Undirskrift

Dagsetning 23.10.2025
Málsnúmer IRN24020022

Álit innviðaráðuneytisins vegna stjórnsýslu Kópavogsbæjar, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Innviðaráðuneytinu barst erindi bæjarfulltrúanna Bergljótar Kristinsdóttur, Helgu Jónsdóttur, Kolbeins Reginssonar, Sigurbjargar Erlu Egilsdóttur og Theodóru Sigurlaugar Þorsteinsdóttur (hér eftir vísað til sem málshefjenda), dags. 26. september 2023. Erindið fól í sér kvörtun vegna stjórnsýslu Kópavogsbæjar (hér eftir vísað til sem sveitarfélagið) og laut hún að innra verklagi og ferli mála auk réttinda fulltrúa minnihluta til áhrifa og þátttöku við undirbúning ákvarðana. Jafnframt laut kvörtunin að mikilvægum fjárhagslegum ráðstöfunum og sölu og framsali eigna sveitarfélagsins. Tilefni kvörtunar málshefjenda var samkomulag sveitarfélagsins við Fjallasól ehf. (hér eftir nefnt samkomulagið) sem staðfest var af meirihluta bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023. Í erindinu var þess krafist að gefin yrðu út fyrirmæli til sveitarfélagsins um að fyrrgreind ákvörðun meirihluta bæjarstjórnar yrði felld úr gildi.

Eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins hefur með beinum hætti verið falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálft hvort tilefni er til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélags 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 frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Málsatvik

Í erindi málshefjenda kemur fram að þann 15. ágúst 2023 hafi samkomulag við Fjallasól ehf. um fyrirhugaða uppbyggingu og þróun á þróunarsvæði nr. 13, þ.e. lóðunum Bakkabraut 2 og 4, Bryggjuvör 1, 2 og 3 og Þinghólsbraut 77 og 79 í Kópavogi verið undirritað. Í samkomulaginu kemur fram að árið 2017 hafi verið efnt til lokaðrar samkeppni um mögulega útfærslu deiliskipulags fyrir Bakkabraut 2 og 4, Bryggjuvör 1, 2 og 3 og Þinghólsbraut 77 og 79. Samkvæmt aðalskipulagi mynda umræddar lóðir þróunarreit nr. 13 og var samkomulagið gert vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á reitnum, í samræmi við samþykkt deiliskipulag fyrir svæðið. Fól það m.a. í sér stofnun lóða í samræmi við hið samþykkta deiliskipulag, enda gerði deiliskipulagið ráð fyrir að lóðirnar á reitnum yrðu sameinaðar í eina lóð.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Samkvæmt samkomulaginu voru lóðirnar Bakkabraut 2, Bryggjuvör 1 og 3 og Þinghólsbraut 77 í eigu Fjallasólar ehf., en Bakkabraut 4, Bryggjuvör 2 og Þinghólsbraut 79 í eigu sveitarfélagsins. Gerði deiliskipulagið ráð fyrir að lóðinni Þinghólsbraut 79, yrði skipt upp í tvær lóðir, þ.e. Þinghólsbraut 81-89 og Þinghólsbraut 91. Tæki samkomulagið einungis til þeirrar síðarnefndu. Í ljósi þess að deiliskipulagið gerði ráð fyrir að atvinnuhúsnæði myndi víkja fyrir íbúðarhúsnæði, yrði kostnaður við fyrirhugaðar framkvæmdir á svæðinu verulega umfram áætlaðar tekjur af gatnagerðargjöldum sem greiðist af uppbyggingu á svæðinu. Skuldbatt Fjallasól ehf. sig því til að greiða hlutdeild í kostnaðinum gegn verðmætaaukningu þeirra fasteigna sem samkomulagið tekur til. Með samkomulaginu skuldbatt sveitarfélagið sig til að selja Fjallasól ehf. fyrrnefndar fasteignir í sinni eigu, ásamt öllu sem eignunum fylgir og fylgja ber, að því gefnu að Fjallasól myndi rífa fasteignirnar á Bakkabraut 4 og Bryggjuvör 2 og byggja íbúðir í samræmi við samþykkt deiliskipulag. Var undirritunin þann 15. ágúst gerð með fyrirvara um samþykki bæjarráðs og var fundur boðaður í kjölfarið í bæjarráði þann 17. ágúst 2023.

Á bæjarráðsfundi þann 17. ágúst 2023 hafi samkomulagið verið lagt fram til afgreiðslu. Að mati málshefjenda hafi fullnægjandi fylgiskjöl ekki fylgt með samkomulaginu í fundarboði og kostnaðarútreikningar hafi ekki legið fyrir fundinum, né hafi einhver umræða átt sér stað í bæjarráði um drög að samningnum eða undirbúning hans. Telja málshefjendur að hafi ekki verið veittar fullnægjandi upplýsingar um samkomulagið á fundinum og hafi þeir því gert athugasemdir við samkomulagið, m.a. hvernig staðið var að gæslu almannahagsmuna í því. Meirihluti bæjarráðs hafi hins vegar samþykkt að vísa samkomulaginu til afgreiðslu bæjarstjórnar, með eftirfarandi rökstuðningi:

> *„Meirihlutinn tekur ekki undir gagnrýni minnihlutans á samkomulagið sem byggir á samþykktu deiliskipulagi bæjarstjórnar. Til að standa vörð um hagsmuni Kópavogsbæjar er nauðsynlegt að ganga frá samkomulagi við lóðarhafa um byggingarréttargjald áður en deiliskipulagið er sett í auglýsingu. Með þessu samkomulagi er tryggt að uppbyggingaraðilar taka þátt í kostnaði á innviðauppbyggingu á svæðinu.*
> *Til að tryggja heildstæða uppbyggingu á reitnum er nauðsynlegt að úthluta hluta af lóðum bæjarins á reitnum, til uppbyggingaraðila. Við úthlutun á lóðum bæjarins var tekið mið af markaðsverði og vandlega farið yfir allar forsendur í því samhengi.“*

Var samkomulagið því lagt fyrir fund bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023. Lögðu málshefjendur til að málinu yrði frestað og vísað til bæjarráðs til frekari vinnslu, þar sem málið varðaði mikla fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins og ekki hafi fengist fullnægjandi svör frá bæjarstjóra við málsmeðferð samkomulagsins og hann hafi ekki mætt til fundarins, án þess að grein væri gerð fyrir ástæðu forfalla hans. Bæjarstjórn hafnaði tillögu málshefjenda og var samkomulagið því samþykkt í bæjarstjórn þann 22. ágúst 2023.

Að mati málshefjenda hafi bæjarstjóri og meiri hluti bæjarstjórnar við meðferð ofangreinds máls vegið að innra starfi bæjarins, fundarsköpum og stöðu minnihluta í bæjarstjórn og farið í meginatriðum á svig við þágildandi samþykkt sveitarfélagsins og sveitarstjórnarlög með háttsemi sinni. Bæjarráði hafi ekki verið heimil fullnaðarafgreiðsla samkomulagsins, enda hafi málið varðað verulega fjárhag sveitarfélagsins og þá hafi ágreiningur verið innan ráðsins um ákvörðunina. Þá hafi skort ýmis nauðsynleg gögn til að hægt væri að taka upplýsta afstöðu til málsins og því sé óforsvaranlegt að meirihluti bæjarstjórnar hafi fellt tillögu um frestun málsins, enda hafi enn verið ósvarað fjölda spurninga um samkomulagið. Bæjarstjóri, sem fundarboðandi, hafi ekki tryggt að fullnægjandi gögn hafi fylgt fundarboði né mætt til fundarins til að gera grein fyrir málinu. Telja málshefjendur jafnframt að skýringar meirihlutans á því af hverju ekki var hægt að fresta afgreiðslu málsins ekki standast, enda hafi deiliskipulagið verið sent til birtingar sama dag og samkomulagið hafi verið undirritað, en málið hafi fyrst verið lagt fyrir bæjarráð tveimur dögum eftir undirritun.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Telja málshefjendur málið varða mikla hagsmuni og að auki grundvallarreglur í samskiptum við einkaaðila og frávik frá reglum bæjarins. Þær lóðir sem eru í eigu F ehf. í samkomulaginu hafi verið keyptar af Vinabyggð ehf. á tæplega 1,5 ma.kr. Um hafi verið að ræða vanhirt atvinnuhúsnæði á deiliskipulagi Kársnesshafnar ásamt lóðaleigusamningum sem voru að renna út. Verðið hafi endurspeglað væntingar um stórfellda aukningu byggingarréttar á grunni nýs deiliskipulags, sem Vinabyggð ehf. hafði fengið heimild sveitarfélagsins til að vinna, og lausn bæjarins á fasteignamálum Hjálparsveitar Skáta, sem Vinabyggð ehf. hafði ekki tekist að ná samningum við. Deiliskipulagið hafi verið samþykkt og í kjölfarið hafi sveitarfélagið keypt aðstöðu Hjálparsveitar Skáta.

Að mati málshefjenda hafi sveitarfélagið með samningi sínum við F ehf. fórnað þeirri meginreglu að auglýsa lóðirnar til sölu til að gæta jafnræðis og fá hámarksverð fyrir hverja lóð. Telja málshefjendur að skýringar meirihlutans, um að það hefði verið nánast ómögulegt og mjög óhagstætt að bjóða lóðina út, en að með samningi við F ehf. hafi sveitarfélagið fengið markaðsverð fyrir lóðirnar og tryggt aðkomu F ehf. að innviðauppbyggingu á svæðinu, og þar með gætt að hagsmunum sveitarfélagsins, ekki standast. Með því hafi sveitarfélagið látið sem deiliskipulagið hafi verið söluvara af hálfu sveitarfélagsins. Þá hafi sá aðili sem vann deiliskipulagið ekki uppfyllt skilyrði 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Gera málshefjendur jafnframt athugasemdir við að sveitarfélagið hafi ekki undirbúið samningsmarkmið og að ekki liggi fyrir kostnaðarútreikningar að baki byggingarréttargjaldinu sem F ehf. var gert að greiða með samkomulaginu.

Beina málshefjendur því til ráðuneytisins að gefa út álit um lögmæti athafna sveitarfélagsins og gefa því fyrirmæli um að fella úr gildi ákvörðun meirihluta sveitarstjórnar um samþykkt samkomulagsins við F ehf.

Óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélagsins sem barst 18. október 2023. Í umsögn sveitarfélagsins er því mótmælt að bæjarráðsfulltrúar hafi ekki haft nægar upplýsingar til þess að afgreiða málið, enda hafi allir viðstaddir greitt atkvæði og þannig tekið efnislega afstöðu til málsins. Reglan um hvaða gögn séu nauðsynleg samkvæmt 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga sé matskennd en þegar um sé að ræða staðfestingu á samningi sé nauðsynlegt að samningurinn sjálfur sem staðfesta á fylgi fundargögnum. Um önnur gögn verði að leggja mat á í hvert skipti hvort nauðsynlegt sé að önnur fylgiskjöl umfram samninginn fylgi jafnframt fundarboðinu. Þá hafi bæjarlögmaður og lögfræðingur umhverfissviðs mætt á fundinn með kynningu þar sem helstu ákvæði og forsendur samningaviðræðna voru skýrð nánar, þ.m.t. greiðslur og meginefni samningsins. Gerð hafi verið grein fyrir hvernig markaðsvirði bæjarlands var reiknað og hver hlutdeild viðsemjenda vegna uppbyggingar innviða á svæðinu væri. Þá hafi bæjarráðsfulltrúar borið upp spurningar og lögfræðingar setið fyrir svörum ásamt bæjarstjóra.

Ekki verði ráðið af fundargerðinni að neinn bæjarráðsfulltrúi hafi formlega óskað eftir því að fá viðbótargögn eða upplýsingar og engin slík beiðni hafi borist skrifstofu sveitarfélagsins. Að mati sveitarfélagsins verði sveitarstjórnarfulltrúi almennt sjálfur að óska eftir frekari upplýsingum, telji hann þær nauðsynlegar, á grundvelli ríkrar heimildar kjörinna fulltrúa til aðgangs að gögnum sveitarfélags, sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga og 21. gr. bæjarmálasamþykktar sveitarfélagsins. Bendir sveitarfélagið á að á fundi bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023 hafi bæjarstjórinn boðað lögmæt forföll en staðgengill bæjarstjóra hafi hins vegar setið fundinn ásamt bæjarritara. Hvorki sveitarstjórnarlög né bæjarmálasamþykkt mæli fyrir um skyldu bæjarstjóra eða kjörinna fulltrúa til að standa fyrir svörum með þeim hætti sem málshefjendur ætluðust til á umræddum fundi. Samkvæmt 21. gr. bæjarmálasamþykktar skuli fyrirspurnir berast skriflega á skrifstofu til úrvinnslu, sem hafi verið venjan hjá sveitarfélaginu. Það er mat sveitarfélagsins að kjörnir fulltrúar eigi ekki kröfu að lögum um að aðrir kjörnir fulltrúar svari fyrirspurnum eða bregðist við málflutningi á fundi bæjarstjórnar eða einstaka fyrirspurnum á fundum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Hvað varðar gagnrýni málshefjenda á að ítarleg kostnaðaráætlun á innviðaframkvæmdum hafi ekki legið fyrir, verði að líta til þess að til umræðu á fundi bæjarráðs og bæjarstjórnar var staðfesting á samkomulagi við F ehf. um uppbyggingu, þróun og sölu á tilteknum fasteignum í eigu bæjarins. Áður hafði bæjarstjórn samþykkt deiliskipulag um reit 13 á fundi sínum þann 27. júní 2023. Af samþykktu deiliskipulagi hafi verið ljóst að ef uppbygging hæfist á grundvelli skipulagsins, þyrfti að koma til uppbygging innviða á svæðinu af hálfu sveitarfélagsins. Ítarleg kostnaðargreining og svo kostnaðaráætlun vegna uppbyggingar slíkra innviða séu fyrst unnar í aðdraganda þess að ráðast eigi í slíkar framkvæmdir af hálfu sveitarfélaga og á grundvelli þess sé sótt um fjárheimildir sveitarstjórnar til framkvæmdanna og aflað heimilda samkvæmt sveitarstjórnarlögum og samþykktum viðkomandi sveitarfélags. Telur sveitarfélagið því að ekki hafi verið nauðsynlegt að lögum, til þess að taka ákvörðun um samþykki samkomulagsins við F ehf., að kostnaðargreining eða kostnaðarmat innviða hafi þurft að liggja fyrir. Þvert á móti væri sú niðurstaða í andstöðu við framkvæmd og venjur á sveitarstjórnarstigi. Því telji sveitarfélagið málið hafa verið nægilega upplýst í skilningi 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga og að nauðsynleg gögn og upplýsingar hafi fylgt málinu.

Hvað varðar málsmeðferðartillögu málshefjenda á fundi bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023 um frestun málsins og vísun hennar til bæjarráðs til að afla frekari gagna, bendir sveitarfélagið á að fundargerð og upptaka af bæjarstjórnarfundi beri með sér að málið hafi verið rætt ítarlega eða í þrjár klukkustundir. Fyrir liggur að málshefjendur hafi gert verulegar athugasemdir við efnisatriði málsins, samþykkt samkomulagsins og meðferð málsins að öðru leyti líkt og bókun þeirra í fundargerð ber með sér. Að mati sveitarfélagsins sé hefðbundið að skiptar skoðanir séu milli minni- og meirihluta í bæjarstjórnum til einstakra mála eða afgreiðslu þeirra. Þrátt fyrir það eigi sveitarstjórnarfulltrúar engan sjálfstæðan rétt á því að fá afgreiðslu mála frestað. Þá verði einnig að hafa í huga stjórnarskrárbundinn sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga eftir því sem lög mæla fyrir um. Hornsteinn þessa og umboðs lýðræðislegra kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa er að meirihluti atkvæða sveitarstjórnar ræður afgreiðslu mála, þ.m.t. þeirra mála sem ágreiningur kann að vera um innan sveitarstjórnar.

Að mati sveitarfélagsins hafi bæjarstjóra verið heimilt að undirrita samkomulagið, með fyrirvara um samþykki bæjarráðs, enda hafi það ekki varðað fjárhag sveitarfélagsins verulega borið saman við helstu kennitölur ársreiknings sveitarfélagsins árið 2022. Því hafi bæjarráði verið heimilt að fullnaðarafgreiða samkomulagið. Af valdheimildum bæjarráðs leiði, að ef áhöld séu um það hvort ráðinu hafi verið heimilt að fullnaðarafgreiða samkomulagið sökum verulegra fjárhagslegra hagsmuna, hefði borið á grundvelli meginreglna sveitarstjórnarlaga að leggja samninginn fyrst undir bæjarráð, sem tæki ákvörðun um hvort að vísa ætti málinu til afgreiðslu bæjarstjórnar. Löng og venjuhelguð regla sé fyrir því að samningar sem sveitarfélög geri séu undirritaðir af framkvæmdarstjóra þess, eða öðrum bærum aðila, með fyrirvara um samþykki byggðaráðs. Í þeim fyrirvara felst að til þess að skuldbinding sveitarfélags komist á þarfnist hún samþykkis til þess bærs aðila innan sveitarstjórnar. Sé ágreiningur innan byggðaráðs þurfi hins vegar samþykki sveitarstjórnar, sbr. 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga, sem í þessu máli hafi verið gert og tók bæjarstjórn ákvörðun um endanlega afgreiðslu hans.

Bendir sveitarfélagið á að um mætingaskyldu sveitarstjórnarfulltrúa sé kveðið á um í sveitarstjórnarlögum, þ.e. að þeim sé skylt að sækja fundi nema lögmæt forföll hamli, sbr. 22. gr., sbr. 2. mgr. 31. gr. laganna. Þá komi fram í 2. mgr. 55. gr. að framkvæmdastjóri sveitarfélags skuli sitja fundi sveitarstjórnar með málfrelsi- og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi. Telji sveitarfélagið því að ekki verði annað séð þegar sveitarstjórnarfulltrúi eða sveitarstjóri forfallist á einstaka fundi, að það tíðkist almennt hér á landi að það sé lagt í mat viðkomandi fulltrúa hvort um lögmæt forföll sé að ræða. Mikið þurfi að koma til þess að slíkt mat kjörins fulltrúa sæti endurskoðun af hálfu sveitarstjórnar. Aðalatriðið sé að fylgt sé reglum um boðun varamanns þegar um forföll aðalmanns er að ræða.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

Að mati sveitarfélagsins skilur samkomulagið við F ehf. sig ekki í meginatriðum frá öðrum uppbyggingarsamningum sem sveitarfélagið hafi áður gert. Bent er á að í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1. júní 2022, í máli nr. 3/2022, hafi reynt á lögmæti byggingaréttargjalds eða svonefndra innviðagjalda sem Reykjavíkurborg hafði samið um vegna uppbyggingar í svonefndri Vogabyggð. Í niðurstöðu Hæstaréttar hafi lögmæti gjaldsins sem aðilar náðu samkomulagi um verið staðfest. Í forsendum dómsins hafi verið áréttað að við endurskipulagningu hverfa, uppbyggingu innviða, ráðstöfun aukinna lóðarréttinda og byggingarréttar á lóðum í eigu þess sé mikilvægt að sveitarfélög gæti meðalhófs, jafnræðis og sjónarmiða um samkeppni. Að sama skapi hafi Hæstiréttur staðfest að sveitarfélög hefðu heimild til þess að gera slíka uppbyggingarsamninga og semja um greiðslu við lóðarhafa vegna uppbyggingar þ.m.t. vegna uppbyggingar innviða.

Að framangreindu sögðu er það mat sveitarfélagsins að í öllu hafi verið gætt að þeim sjónarmiðum sem um slíka samningsgerð gildi og þá gætt að þeim meginreglum sem sveitarfélögum séu settar almennt við einkaréttarlega samningsgerð. Uppbyggingarsamningar séu í eðli sínu einkaréttarlegir samningar þar sem lóðarhafar skuldbindi sig til að greiða tiltekið endurgjald fyrir þá hagsmuni sem samkomulagið færir þeim. Af fyrrnefndum dómi Hæstaréttar Íslands nr. 3/2022 leiði að sveitarfélögum sé heimilt að ráðstafa fasteignum sínum og hafa af þeim tekjur með einkaréttarlegum samningum. Í ljósi þess að deiliskipulag svæðisins geri ráð fyrir því að byggingar á uppbyggingarsvæðinu séu á einni sameiginlegri lóð, þýði það að uppbyggingaaðilinn þurfti að semja um þau lóðaréttindi á svæðinu sem ekki voru á hans hendi, þó hann væri rétthafi meginhluta annarra lóðarréttinda á svæðinu.

Telur sveitarfélagið því óumdeilt að sveitarfélögum sé heimilt að innheimta byggingarréttargjald til að standa straum af kostnaði við uppbyggingu deiliskipulags svæðis sem fer verulega umfram áætlaðar tekjur af gatnagerðargjaldi. Þá hafi byggingarréttargjaldið sem F ehf. hafi greitt vegna uppbyggingar á lóðunum verið sambærilegt því gjaldi sem greitt hafi verið í tilsvarandi samningi. Í samkomulaginu er ekki að finna ákvæði um að félagið taki að sér uppbyggingu innviða og með því var horfið frá fyrri framkvæmd sem þótti ekki allskostar heppileg. Með hliðsjón af því standa ekki rök til þess að mati sveitarfélagsins að telja að samkomulagið hafi brotið gegn jafnræðis- eða meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, líkt og málshefjendur byggja meðal annars á.

Hvað varðar athugasemdir málshefjenda um að ekki hafi verið sett sérstök samningsviðmið varðandi uppbyggingarsamninga, bendir sveitarfélagið á að engin lagaskylda hvíli á sveitarfélögum að setja sér slík markmið. Þau hafi einvörðungu gildi sem verkfæri við samningaviðræður þar sem þar birtist stefna sveitarfélagsins. Þrátt fyrir að sveitarfélagið hafi ekki sett sér sérstök samningsmarkmið, hefur það þó í öllum sínum uppbyggingarsamningum gert ákveðnar kröfur er kemur að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis með samræmdum hætti. Að mati sveitarfélagsins eigi staðhæfingar í kvörtun málshefjenda um að skerðing á lóðunum Bakkabraut 4 og Bryggjuvör vegna Borgarlínu hafi ekki legið fyrir ekki við rök að styðjast. Skerðingin komi fram í deiliskipulaginu fyrir svæðið, sem hafi verið samþykkt þann 27. júní 2023 og jafnframt verið grundvöllur samningsgerðarinnar.

Þá sé að mati sveitarfélagsins ekki hægt að fallast á þá staðhæfingu málshefjenda að deiliskipulagið hafi verið söluvara af hálfu sveitarfélagsins. Venjan sé sú að samið sé um uppbyggingu innviða áður en deiliskipulag sé endanlega afgreitt, en ekkert sé því til fyrirstöðu að slíkir samningar séu gerðir hvort sem er fyrir eða eftir samþykkt og gildistöku deiliskipulags. Í máli þessu hafi deiliskipulag svæðisins kveðið á um að allar lóðir á uppbyggingarsvæði yrðu sameinaðar í eina lóð. Ljóst mátti því vera að af uppbyggingu yrði ekki nema samið væri um þau lóðarréttindi sem væru í eigu sveitarfélagsins. Því var talið mikilvægt að uppbyggingasamningur lægi fyrir áður en deiliskipulagið tæki gildi, samhliða því að fasteignir á uppbyggingasvæðinu í eigu sveitarfélagsins yrðu seldar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

Þá hafi sveitarfélagið ekki horfið frá stefnu bæjarins að auglýsa lóðir opinberlega með sölu sveitarfélagsins á tilteknum fasteignum samkvæmt samkomulaginu. Gildandi reglur bæjarins um úthlutun lóða til lögaðila gildi ekki um sölu þeirra fasteigna sem bærinn festi kaup á, þar sem hér hafi ekki verið að úthluta lóðum, heldur selja fasteignir. Vegna lóðar á Þinghólsbraut, bendir sveitarfélagið á að almennt sé gert ráð fyrir að lóðir séu auglýstar opinberlega og boðnar hæstbjóðanda samkvæmt fyrrgreindum reglum bæjarstjórnar. Til þess beri hins vegar að líta að þar sem bæjarstjórn úthlutar lóðum endanlega samkvæmt sömu reglum, takmarka reglurnar ekki heimild bæjarstjórnar til þess að víkja frá eigin reglum ef málefnalega ástæður eru til staðar. Hvorki verður ráðið á grundvelli sveitarstjórnarlaga né bæjarmálasamþykktar að slíkar almennar reglur sem bæjarstjórn hefur sett, bindi hana sjálfa. Til þess ber hér jafnframt að líta að slíkar reglur sveitarstjórnar hafa ekki stöðu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem ber að birta samkvæmt lögum.

Að mati sveitarfélagsins hafi lengi gilt sú meginregla að þegar stjórnvöld úthluti takmörkuðum gæðum verði að tryggja jafnræði og að málefnaleg sjónarmið liggi til grundvallar ákvörðun hvað það varðar. Almennt hefur verið talið að það að auglýsa slík gæði opinberlega sé algengasta og heppilegasta aðferðin til þess að ná framangreindum markmiðum. Meginreglan sé hins vegar ekki ófrávíkjanleg. Sjónarmið og aðstæður kunni að vera með þeim hætti að úthlutun verði að fara fram með öðrum hætti en almennri auglýsingu. Að mati sveitarfélagsins hefði úthlutun með almennri auglýsingu ekki skilað tilgreindum árangri. Eins og hér hafi háttað til hefði úthlutun með almennri auglýsingu til þriðja aðila leitt til þess að viðkomandi hefði þurft að semja við Fjallasól ehf., sem handhafa annarra lóðaréttinda á svæðinu, til þess að geta virkjað réttindi sín og hafið framkvæmdir. Talið var augljóst að verðmæti slíkra lóðaréttinda, sem væru háð samkomulagi um uppbyggingu við þriðja aðila, væri takmarkað, enda útkoman háð verulegri óvissu. Að sama skapi hefði það leitt til óvissu um það hvort eða hvenær samkomulag tækist milli lóðarhafa sem hefði áhrif á það hvenær ráðist yrði í uppbyggingu svæðisins.

Svo sem að framan er rakið er það mat sveitarfélagsins að engin sjónarmið eða rök standi til þess að ákvörðun bæjarstjórnar hafi verið andstæð lögum eða hún byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Að sama brunni bera röksemdir um annmarka á málsmeðferð eða broti á sveitarstjórnarlögum eða eftir atvikum samþykkt sveitarfélagsins. Meðferð málsins, ákvörðun bæjarstjórnar og þá efni samkomulagsins sem liggur þar til grundvallar hafi samrýmst lögum og reglum sem gilda um sveitarfélög. Samkomulag við F ehf. hafi að öllu leyti verið hefðbundinn uppbyggingarsamningur sem gengið var til á markaðslegum forsendum en þess þó gætt að fylgt væri öllum meginreglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar. Með hliðsjón af öllu framangreindu hafi framangreint samkomulag verið í samræmi við meginreglu 65. gr. sveitarstjórnarlaga um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélags og að hagsmuna sveitarfélagsins hafi verið gætt í hvívetna.

Þann 12. desember 2023 sendu málshefjendur inn viðauka við kvörtunina frá 26. september s.á. Í viðaukanum kemur fram að fyrir umræðu í bæjarstjórn hafi minnihlutinn sett fram óskir um aðgang að kostnaðargreiningu, sem sögð var liggja fyrir á umhverfissviði. Hafi málshefjendum upphaflega verið neitað um aðgang að henni, þar sem hún yrði ekki opinberuð með vísan til fjárhagslegra hagsmuna sveitarfélagsins. Málshefjendur hafi þó fengið hana senda þann 23. nóvember 2023. Telja málshefjendur ljóst að kostnaðarþátttaka uppbyggingaraðila á reit 13 hafi verið byggð á öðrum sjónarmiðum en viðgengist hafi á öðrum reitum, án aðkomu kjörinna fulltrúa. Að engu hafi verið höfð þau skilyrði sem fram koma í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1. júní 2022, nr. 3/2022, þar sem gerð er krafa um vandaða undirbyggingu og útreikning innviðagjalds og að gætt skuli jafnræðis og meðalhófs.

Úthlutunarreglur sveitarfélagsins frá 25. nóvember 2014 kveði á um að allar lóðir skuli auglýstar. Þó sé heimilt að bjóða upp byggingarrétt innan einstaka lóða innan ákveðins deiliskipulagssvæðis, sé það fyrirfram skilgreint í úthlutunarskilmálum fyrir viðkomandi lóðir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Ekki sé að finna í reglunum ákvæði um beina samninga án auglýsingar eða útboðs byggingarréttar. Vísa málshefjendur til þess að þegar sveitarfélög ráðstafa takmörkuðum gæðum sé mikilvægt að gæta meðalhófs, jafnræðis og sjónarmiða um samkeppni. Það hafi ekki verið gert í umræddu tilviki og þá hafi skylda sveitarfélagsins til að huga að mismunandi búsetuformum á reit 13 verið vanrækt.

Þann 16. apríl 2024 bárust ráðuneytinu viðbrögð málshefjenda við umsögn sveitarfélagsins frá 18. október 2023, þar sem fyrri afstaða og kröfur eru ítrekaðar. Gögnin sem hafi fylgt fundarboði bæjarstjóra hafi ekki verið nægjanleg, svör við spurningum í bæjarráði hafi verið ófullnægjandi og enginn hafi verið til svara af hálfu stjórnsýslunnar. Það sé hvorki frjálst mat bæjarstjóra hvaða gögn séu lögð fyrir fund né hvort einhver skuli vera til svara af hálfu stjórnsýslunnar. Sú skylda hvíli á honum að útskýra málin sem frá stjórnsýslunni koma og svara spurningum sem einstakir bæjarfulltrúar bera upp. Þá sé ekki við það unandi að bæjarstjóri hafi ekki mætt til fundar né að minnihlutinn hafi ekki fengið nauðsynlegan frest og upplýsingar til að gegna skyldu sinni og taka upplýsta ákvörðun með góðri samvisku. Þann 4. nóvember 2024 sendu málshefjendur inn aðra kvörtun vegna afgreiðslu sveitarstjórnar á ársreikningi sveitarfélagsins fyrir árið 2023.

Óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélagsins um ofangreind erindi sem barst þann 19. desember 2024. Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að á fundi bæjarstjórnar þann 14. maí 2024 hafi málshefjendur gert athugasemdir við gerð og samþykkt ársreiknings sveitarfélagsins 2023 og haldið því fram að framkvæmdin væri á skjön við lög og bæjarmálasamþykkt. Þrátt fyrir að af orðalagi 3. mgr. 61. gr. sveitarstjórnarlaga megi ráða að ársreikningur skuli fullgerður og samþykktur af byggðarráði, sé gerð ársreikninga í höndum sérfræðinga sem hafa kunnáttu og menntun til að vinna ársreikninga í samræmi við lög og reglur um gerð ársreikninga. Allir bæjarfulltrúar hafi aðgengi að þessum sérfræðingum og ber byggðaráð ábyrgð á því að reikningarnir séu fullgerðir og lagðir fram innan þess tímafrests sem kveðið er á um í sveitarstjórnarlögum. Því er hafður sá háttur á að lögð eru fram drög að ársreikningi sem unninn eru af fjármálastjóra sem mætir til fundarins og svarar spurningum sem bæjarráðsfulltrúar kunna að hafa. Drögin eru síðan samþykkt og þeim vísað til bæjarstjórnar og hafi eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga ekki gert athugasemdir eða aðfinnslur við það verklag.

Samkvæmt 62. gr. sveitarstjórnarlaga skal sveitarstjórn hafa tvær umræður með a.m.k. tveggja vikna millibili um fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins. Tryggir ákvæðið sveitarstjórn þannig tækifæri til þess að vinna með tillögur og gera breytingar á áætluninni á milli umferða. Hins vegar sé ekkert í sveitarstjórnarlögum sem mæli fyrir um að fjárhagsáætlun skuli unnin sameiginlega af meiri- og minnihluta sveitarstjórnar, heldur sé hin almenna regla sem m.a. birtist í 17. gr. sveitarstjórnarlaga að afl atkvæða ráði úrslitum í hverju máli því sem lagt sé fram til ákvörðunar. Svo lengi sem form og efnisskilyrði séu uppfyllt, hafi sveitarfélagið fullt forræði á því hvernig drög að fjárhagsáætlun séu unnin. Að mati sveitarfélagsins sé því ekki tilefni til að hefja frumkvæðisathugun á verklagi þess og fella umræddda ákvörðun úr gildi, eða gefa sveitarfélaginu fyrirmæli þess efnis. Það úrræði sem ráðuneytið hefur skv. 112. gr. sveitarstjórnarlaga ætti að túlka þröngt og með hliðsjón af stjórnarskrárvörðum sjálfstjórnarrétti sveitarfélaganna.

Álit ráðuneytisins

Svo sem að framan er rakið telja málshefjendur að fundarboðun og málsmeðferð á fundi bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023 hafi verið ýmsum vanköntum háð, þ.á.m. að fullnægjandi gögn hafi ekki fylgt fundarboði auk fjarveru bæjarstjóra og afgreiðslu tillögu um frestun. Jafnframt lýtur kvörtunin að samkomulagi sveitarfélagsins við F ehf. í ágúst 2023, m.a. hvernig staðið var að gæslu almannahagsmuna í samkomulaginu.

Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. hefur ráðuneytið eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

fyrirmælum. Ákveður ráðuneytið sjálft hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélagsins sem lýtur eftirliti þess skv. 109. gr., sbr. 1. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Telur ráðuneytið að mál þetta sé með þeim hætti að tilefni sé til að ráðuneytið taki það til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Boðun og málsmeðferð á sveitarstjórnarfundi
Í III. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um fundi sveitarstjórnar. Samkvæmt 14. gr. laganna skal sveitarstjórn halda reglulega fundi á þeim stað og tíma sem ákveðið er fyrir fram eða mælt er fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Aukafundi skal halda þegar oddviti eða framkvæmdastjóri telur það nauðsynlegt eða ef þriðjungur sveitarstjórnarfulltrúa óskar þess. Boðun funda er í höndum framkvæmdastjóra eða oddvita, eftir því sem sveitarstjórn ákveður, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Jafnframt er þar mælt fyrir um að fundarboð skuli berast sveitarstjórnarfulltrúum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund og fundarboð vegna aukafunda svo fljótt sem auðið er og ekki síðar en sólarhring fyrir fund.

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga skal fundarboði sveitarstjórnarfunda fylgja dagskrá fundarins og þau gögn sem eru nauðsynleg til að sveitarstjórnarmenn geti tekið upplýsta afstöðu til mála sem þar eru tilgreind. Mat um það hvaða gögn teljast nauðsynleg er á hendi þess sem boðar til fundar. Það mat er þó ekki að öllu leyti frjálst enda leiðir af ákvæðinu og meginreglum stjórnsýsluréttar að gögn sem sveitarstjórnarfulltrúar fá í hendur verða að lágmarki að vera nægjanleg til að viðkomandi geti tekið upplýsta afstöðu til máls. Ákvæði 28. gr. sveitarstjórnarlaga, sem mælir fyrir um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til aðgangs að gögnum, dregur ekki úr skyldu þess sem boðar fund til að tryggja að fullnægjandi gögn fylgi fundarboði.

Við mat á því hvort mál teljist nægilega upplýst í skilningi 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga, þarf að líta til eðlis og umfangs þess máls sem um ræðir. Við meðferð mála skulu liggja fyrir þau gögn sem nauðsynleg eru svo sveitarstjórnarfulltrúar geti tekið ákvörðun á forsvaranlegum grunni. Á grundvelli rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, ber sveitarstjórn að sjá til þess að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir áður en tekin er ákvörðun í máli. Sveitarstjórnarfulltrúar eru sjálfstæðir í störfum sínum og einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála, sbr. 25. gr. sveitarstjórnarlaga. Sú ábyrgð að mál sé nægjanlega upplýst og ákvörðun tekin á grundvelli viðhlítandi upplýsinga hvílir því með sama hætti á öllum fulltrúum í sveitarstjórn, hvort sem þeir sitja í minni- eða meirihluta. Hver og einn sveitarstjórnarfulltrúi tekur því afstöðu til þess hvort hann telji að mál sé nægjanlega upplýst, áður en kosið er um afgreiðslu þess. Getur sveitarstjórnarfulltrúi þá jafnframt látið bóka um afstöðu sína til málsins í fundargerð, sbr. 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ráðuneytið bendir þó á að það er sveitarstjórnin sem setur endanlega dagskrá og ber að líta á dagskrá sem send er með fundarboði sem tillögu að dagskrá sveitarstjórnar, sem sveitarstjórn tekur svo afstöðu til í upphafi fundar. Telji sveitarstjórnarfulltrúi fundarboð eða mál haldið þeim annmörkum að því fylgi ekki fullnægjandi gögn eða að það sé ekki nægjanlega upplýst, þá geti sveitarstjórnarfulltrúi lagt fram tillögu um frestun máls og óskað frekari gagna eða upplýsinga. Þrátt fyrir afstöðu einstaka sveitarstjórnarfulltrúa til mála, er það hins vegar á endanum sveitarstjórn sem tekur ákvarðanir um hvort mál sé nægjanlega upplýst, enda ræður afl atkvæða úrslitum mála skv. 2. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga. Á grundvelli sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hefur sveitarstjórnin rúmt svigrúm til að meta hvort mál teljist nægilega upplýst til unnt sé að taka það til afgreiðslu.

Líkt og að ofan greinir, snýr kvörtun málshefjanda að innra verklagi og ferli mála og réttindum fulltrúa minnihluta til áhrifa og þátttöku við undirbúning ákvarðana. Ágreininglaust er að boðun bæði fundar bæjarráðs þann 17. ágúst 2023 og fundar bæjarstjórnar þann 22. ágúst s.á. var í samræmi við 1. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga og fyrirmæli samþykktar um stjórn sveitarfélagsins og fundarsköp bæjarstjórnar. Þá verður ekki séð að meðferð tillagna né afgreiðsla málsins á umræddum fundum hafi ekki verið í samræmi við ákvæði

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

sveitarstjórnarlaga eða fyrrnefndar samþykktir sveitarfélagsins, enda hafi málshefjendur lagt fram tillögu um að vísa málinu aftur til bæjarráðs og hafi sveitarstjórn í kjölfarið tekið afstöðu til þeirrar tillögu á fundinum. Telur ráðuneytið að mat á því hvort þau gögn sem fylgdu fundarboði bæjarstjórnarfundar þann 22. ágúst 2023 hafi talist nægjanleg til að hægt væri að taka upplýsta afstöðu, rúmist innan þess sjálfstjórnarréttar sem sveitarstjórn hefur við úrlausn mála.

Í erindi sínu gera málshefjendur jafnframt athugasemdir við fjarveru bæjarstjóra á fundi sveitarstjórnar þann 22. ágúst 2023. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga skal framkvæmdastjóri sitja fundi sveitarstjórnar. Samkvæmt 22. gr. sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórnarfulltrúa skylda til að taka þátt í öllum sveitarstjórnarfundum og fundum í nefndum og ráðum sem hann hefur verið kjörinn til nema lögmæt forföll hamli, sbr. 31. gr. laganna. Almennt er það lagt í mat einstakra sveitarstjórnarfulltrúa hvort brýnar ástæður réttlæti fjarveru þeirrar á löglega boðuðum fundum sveitarstjórnar. Þegar aðalmaður getur ekki mætt til fundar tekur varamaður hans sæti í sveitarstjórn á þeim fundi, sbr. 2. mgr. 31. gr. Í 6. mgr. 49. gr. samþykktar sveitarfélagsins kemur fram að í forföllum bæjarstjóra gegnir bæjarritari störfum hans. Á fundi sveitarstjórnar þann 22. ágúst 2023 voru varafulltrúi og bæjarritari viðstödd í fjarveru bæjarstjórans. Verður því ekki séð að ekki hafi réttilega verið staðið að boðun fundarins að því leyti.

Samkomulagið við Fjallasól ehf.
Í fyrirmælum 78. gr. stjórnarskrárinnar felst að sveitarfélög hafa sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn hefur falið þeim og fara jafnframt sjálf með forræði eigin tekjustofna. Þannig hafa sveitarfélög sjálfstætt vald, innan ramma laga, til að taka ákvarðanir um nýtingu og ráðstöfun tekna, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal tekna sveitarfélaga eru tekjur þess af eignum sínum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Þá hefur sveitarstjórn ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga er byggðaráði þó heimil fullnaðarafgreiðsla mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarsjóðs, enda sé eigi ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina. Þá er jafnframt heimilt að fela byggðarráði að taka fullnaðarákvarðanir vegna lána, ábyrgða eða annarra fjárhagslegra skuldbindinga sveitarfélags eða sölu eigna og annarra réttinda þess í samþykkt um stjórn sveitarfélags, skv. 2. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga, rúmist þær innan fjárhagsáætlunar til eins árs og áætlunar til fjögurra ára, eigi hún við. Þrátt fyrir að bæjarstjórn hafi tekið endanlega ákvörðun um samkomulagið á fundi sínum þann 22. ágúst 2023 og því komi álitamál um heimild byggðaráðs til samþykktar samkomulagsins ekki til frekari skoðunar, telur ráðuneytið tilefni til að árétta að innan þess valds sem heimilt er að fela byggðaráði skv. 5. mgr. 35. gr., felst ekki sjálfkrafa heimild til sölu fasteigna sveitarfélaga, þrátt fyrir að það varði ekki fjárhag sveitarsjóðs verulega eða ekki sé ágreiningur um ákvörðunina. Verði byggðaráði falið slíkt vald, verður það gert á grundvelli heimildar 2. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga (sjá álit innviðaráðuneytisins í máli nr. IRN22010399).

Að mati ráðuneytisins þurfi jafnframt að hafa í huga að sveitarstjórn er æðsta vald sveitarfélags og ber ábyrgð á stjórnsýslu þess, sbr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórnin er kosin lýðræðislegri kosningu af íbúum sveitarfélagsins og því búa lýðræðisleg sjónarmið að baki því að sveitarstjórnin sjálf fjalli um mál sem varða þýðingarmikil fjárhagsleg málefni þess. Mikilvægt er 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. Verður að telja að slík málsmeðferð sé ekki í samræmi við þann lýðræðislega grundvöll sem tilvist sveitarfélaga hvílir á og sjónarmið um vandaðan undirbúning ákvarðana sem varða almannahag.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

Með samkomulaginu skuldbatt sveitarfélagið sig til að selja F ehf. tilteknar fasteignir í eigu sveitarfélagsins, gegn því að F ehf. tæki þátt í kostnaði við innviðauppbyggingu á reit 13. Gilda fyrrnefndar úthlutunarreglur sveitarfélagsins því ekki um sölu þeirra fasteigna. Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að samkvæmt samþykktu deiliskipulagi sé gert ráð fyrir að húsin á viðkomandi lóðum séu samtengd húsunum á lóðum í eigu F ehf. Til að gæta samræmis og skilvirkni við uppbyggingu á þeim lóðum var ákveðið að F ehf. myndi kaupa byggingarréttinn á þeim lóðum sem áður voru á hendi sveitarfélagsins. Varðandi þá óbyggðu lóð sem sveitarfélagið hafi skuldbundið sig til að selja með samkomulaginu í stað þess að auglýsa, þá hefði almenn auglýsing til þriðja aðila ekki skilað tilskildum árangri. Hefði slík úthlutun til þriðja aðila leitt til þess að viðkomandi hefði þurft að semja við F ehf., sem handhafa allra annarra lóðarréttinda á svæðinu. Með framangreindu fyrirkomulagi hafi sveitarfélagið því gætt að reglu 65. gr. sveitarstjórnarlaga, um ábyrga meðferð fjármuna.

Við ákvarðanir sveitarfélaga sem tengjast einkaréttarlegum ráðstöfun á eignum þess og fjárhagslegri nýtingu þeirra á markaðslegum forsendum ber stjórnvöldum að fara að meginreglum stjórnsýsluréttar, svo sem jafnræðisreglu og meðalhófsreglu. Sveitarstjórnir bera ábyrgð á og annast gerð aðal- og deiliskipulagsáætlana, sbr. 2. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Við ákvarðanir sveitarfélags um endurskipulagningu hverfa og þá uppbyggingu innviða og ráðstöfun aukinna lóðarréttinda og byggingarréttar á lóðum í eigu þess sem tengist henni skarast þessi tvenns konar hlutverk sveitarfélaga. Mikilvægt er að gætt sé að meðalhófi, jafnræði og samkeppnissjónarmiðum við töku ákvarðana sveitarfélags er lúta að ráðstöfun slíkra réttinda, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 3/2022.

Í jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar felst að stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis á milli borgaranna. Við úrlausn mála skuli stjórnvöld því gæta jafnræðis og samræmis í lagalegu tilliti og skulu einstaklingar eða lögaðilar í sambærilegri stöðu hafa jafna möguleika á að koma til greina við ákvarðanir stjórnvalda sem fela í sér ráðstöfun takmarkaðra gæða, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 162/2011. Við úthlutun takmarkaðra gæða sveitarfélaga, sem eftirspurn kann að vera eftir og haft geta umtalsverða fjárhagslega þýðingu fyrir hlutaðeigandi, ber að auglýsa með opinberum hætti þannig að öllum þeim sem áhuga hafa er gefinn kostur á að láta hann uppi, nema sérstök sjónarmið mæli þar í móti.

Þrátt fyrir framangreint, getur frávik frá auglýsingu ráðstöfunar takmarkaðra gæða verið réttlætanlegt á grundvelli málefnalegra og lögmætra sjónarmiða. Á grundvelli sjálfstjórnarréttar síns hafa sveitarfélögin ákveðið svigrúm við mat á því hvað geti talist til málefnalegra sjónarmiða. Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að við þær aðstæður sem hafi verið uppi og hvernig uppbyggingarsvæðið var skilgreint í deiliskipulagi, hefði úthlutun með almennri auglýsingu samkvæmt reglum sveitarfélagsins ekki skilað tilskildum árangri. Markmið um uppbyggingu í sveitarfélaginu teljast almennt ekki ómálefnaleg, sbr. álit ráðuneytisins frá 24. janúar 2020 í máli nr. SRN18030116. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að gera athugasemdir við framangreint mat og ákvörðun sveitarstjórnar. Þá hafi ekki verið sýnt fram á að samkomulagið við F ehf. skilji sig frá öðrum uppbyggingarsamningum sem sveitarfélagið hefur gert svo það brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar, enda var með samningnum horfið frá fyrri framkvæmd sveitarfélagsins á grundvelli málefnalegra ástæðna.

Vegna þess sjálfstæðis sem sveitarfélög hafa við ákvörðunartöku um ýmis fjárhagsleg málefni, s.s. við ráðstöfun eigna með sölu eða leigu, er þó mikilvægt að sveitarfélög temji sér þær vinnureglur og málsmeðferð í slíkum ólögfestum tilfellum sem best tryggja að grundvallarreglna stjórnsýsluréttar sé gætt, sjá álit UA. nr. 4478/2005. Telur ráðuneytið því tilefni til að gera athugasemdir við þá afstöðu sveitarfélagsins að hvorki verði ráðið á grundvelli sveitarstjórnarlaga né samþykktar sveitarfélagsins að slíkar almennar reglur sem sveitarstjórn setji bindi hana sjálfa. Þrátt fyrir að málefnalegar ástæður geti leitt til þess að frávik frá auglýsingu takmarkaðra gæða sé réttlætanleg, ber sveitarfélögum sem handhöfum stjórnsýsluvalds að gæta réttarríkissjónarmiða við úrlausn mála. Hafi sveitarstjórnir því sett sér

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

ákveðnar reglur, þrátt fyrir að setning slíkra reglna sé ekki lögmælt, ber þeim að fylgja umræddum reglum.

Niðurstaða
Að framangreindu virtu telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera frekari athugasemdir við stjórnsýslu sveitarfélagsins við boðun og málsmeðferð á fundi sveitarstjórnar þann 22. ágúst 2023 eða samkomulagið við F ehf. Þá telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera athugasemdir við afgreiðslu ársreiknings eða undirbúning og gerð fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins. Rétt er þó að árétta sérstaklega að ráðuneytið telur að mat á því hvort málsmeðferð við eða gerð umræddra samkomulags hafi brotið í bága við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 eða skipulagslaga nr. 123/2010 eða hafi falið í sér ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES-samningsins ekki falla undir eftirlitshlutverk sitt, sbr. 2. máls. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga.

Fara málshefjendur fram á að ráðuneytið gefi út þau fyrirmæli til sveitarfélagsins að fyrrgreind ákvörðun meirihluta bæjarstjórnar verði felld úr gildi. Við mat á því hvort að ákvörðun teljist ógildanleg samkvæmt óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins verður ákvörðunin að vera haldin form- eða efnisannmarka að lögum, sem talist getur verulegur, enda mæli veigamikil rök ekki gegn því að ógilda hana. Með vísan til þess sem er rakið hér að framan, er það mat ráðuneytisins að málsmeðferð á fundi bæjarstjórnar þann 22. ágúst 2023 eða gerð og staðfesting samkomulagsins var ekki haldin slíkum annmörkum að ákvörðunin geti talist ógildanleg. Beinir ráðuneytið því hins vegar til sveitarstjórnar að huga að þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu við framtíðarráðstafanir þess. Að öðru leyti telst málinu lokið af hálfu ráðuneytisins.

Ráðuneytinu barst upphaflega kvörtun málshefjenda vegna máls þessa hinn 26. september 2023. Hefur meðferð þessa máls dregist verulega vegna fjölda kvartana og ábendinga sem ráðuneytinu berast á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og vegna mikilla anna í ráðuneytinu og er beðist afsökunar á því. Að öðru leyti telst málinu lokið af hálfu ráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra,

Aðalsteinn Þorsteinsson Ólöf Sunna Jónsdóttir

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026