



Dagsetning 7.4.2026
Málsnúmer IRN25090119

Með stjórnsýslukæru, dags. 26. september 2025 kærðu Pétur Davíðsson og Óli Rúnar Ástþórsson (hér eftir málshefjendur) lögmæti og framkvæmd íbúakosninga um sameiningu sveitarfélaganna Borgarbyggðar og Skorradalshrepps (hér eftir sameiginlega nefnd sveitarfélögin) sem fram fóru dagana 5.-20. september 2025 (hér eftir kosningarnar eða íbúakosningarnar). Málshefjendur eru fulltrúar í hreppsnefnd Skorradalshrepps.

Kröfðust málshefjendur þess að kosningarnar yrði felldar úr gildi. Hafnaði ráðuneytið kröfu málshefjanda með úrskurði, dags. 12. desember 2025. Í úrskurðinum kom fram að mat ráðuneytisins væri að sjónarmið málshefjenda varðandi fjarfundi samstarfsnefndarinnar, umboð samstarfsnefndarinnar til 28. október 2024, staðfestingar fundargerða af hálfu fundarmeðlima samstarfsnefndarinnar, hvort samstarfsnefndin hafi haft fullnægjandi samráð við sveitarstjórnarfulltrúa í samræmi við tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar, fjármögnun samstarfsnefndarinnar og heimildir samstarfsnefndarinnar til afgreiðslu mála falli ekki undir umræddar kærueimildir 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga og 21. gr. reglugerðar um íbúakosningar, þar sem framangreind atriði varði ekki þær reglur sem gilda um framkvæmd íbúakosninga. Hins vegar yrðu framangreind atriði tekin til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun væri að ræða. Myndi ráðuneytið því leggja mat á hvort þau gætu tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélaganna á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

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

Verður kæra málshefjenda einungis rekin vegna þeirra atriða sem ekki falla undir kæruheimildir 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga og 21. gr. reglugerðar nr. 922/2023 um íbúakosningar sveitarfélaga, líkt og vísað er til í úrskurði ráðuneytisins, dags. 12. desember 2025

Í kæru krefjast málshefjendur þess að niðurstaða íbúakosninganna verði felld úr gildi. Að mati málshefjenda hafi samstarfsnefndin farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt með því að ákveða kosningadaga, kjörtímabil og gerð kjörseðils án fullnægjandi heimildar sveitarstjórna sveitarfélaganna. Byggja málshefjendur afstöðu sína á því að í 1. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga sé kveðið á um að skipa skuli samstarfsnefnd ef sveitarstjórnir ákveði að kanna möguleika á sameiningu sveitarfélaganna. Þá segi í 2. mgr. sama ákvæðis að samstarfsnefnd eigi að skila álitinu sínu um sameiningu til sveitarstjórnar og fara skuli fram umræða án atkvæðagreiðslu. Telja málshefjendur að lagaákvæðið kveði ekki á um önnur verkefni eða heimildir samstarfsnefndarinnar án heimildar frá sveitarstjórn. Þó hafi samstarfsnefndin engu að síður starfað áfram við framkvæmd íbúakosninganna, lagt fram kosningadaga, tímalengd kosninga, aldursviðmið til kjörgengis, gerð kjörseðils o.fl.

Þann 13. júní 2024 hjá Borgarbyggð og 4. júlí 2024 hjá Skorradalshreppi var samþykkt að skipa samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna í samræmi við 1. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. 1. ágúst 2024 fór fram seinni umræða hreppsnefndar Skorradalshrepps um skipun samstarfsnefndarinnar. Samstarfsnefndin tók til starfa 26. ágúst 2024. Næsti fundur samstarfsnefndarinnar hafi verið haldinn 23. september 2024 og því næst 28. október 2024. Í fundargerð frá 28. október kemur fram að á fundi nefndarinnar þann 23. september hafi komið í ljós að sveitarstjórn Borgarbyggðar hafi aðeins átt eina umræðu umskipun samstarfsnefndar en ekki tvær líkt og kveðið er á um í 18. gr. sveitarstjórnarlaga. Því hafi önnur umræða um skipun fulltrúa í samstarfsnefndina farið fram þann 9. október 2025. Á fundi samstarfsnefndarinnar þann 28. október hafi samstarfsnefndin því staðfest afgreiðslur nefndarinnar frá 1. og 2. fundi hennar. Á sama fundi lagði samstarfsnefndin fram tíma- og verkáætlun.

Telja málshefjendur jafnframt að oddviti Skorradalshrepps, sem var fulltrúi í samstarfsnefndinni hafi viðurkennt að hann hafi aldrei undirritað neina fundargerð samstarfsnefndarinnar. Því séu ákvarðanir og afgreiðslur álita samstarfsnefndarinnar óstaðfestar enda standist þær á við samþykktir sveitarfélaganna. Þá hafi í tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar verið staðhæft að haft yrði samráð við sveitarstjórnir við vinnslu að áliti um sameiningarviðræður en telja málshefjendur að slíkt samráð hafi aldrei farið fram. Þegar endanleg álit samstarfsnefndarinnar hafi verið lagt fram þá hafi kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum ekki vald til að gera athugasemdir né krefjast breytinga á álitinu.

Í tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar sem lögð var fram 28. október 2024 var staðhæft að haft yrði samráð við sveitarstjórnir við vinnslu að áliti um sameiningarviðræður. Að mati málshefjenda hafi slíkt samráð aldrei farið fram. Þegar endanlegt álit samstarfsnefndarinnar hafi verið lagt fram þá hafi kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum ekki vald til að gera athugasemdir né krefjast breytinga á álitinu.

Að mati málshefjenda hafi verulegir annmarkar því verið á undirbúningi og framkvæmd kosninganna sem hafi haft afgerandi áhrif á niðurstöðu þeirra. Samstarfsnefndin hafi tekið

að sér víðtækt ákvörðunar- og framkvæmdarhlutverk án skýrrar heimildar sveitarstjórna þrátt fyrir að slíkar ákvarðanir heyri lögum samkvæmt undir sveitarstjórnirnar sjálfar.

Óskaði ráðuneytið eftir umsögnum sveitarfélaganna um kærana. Skiluðu sveitarfélögin sameiginlegri umsögn um framkomna kæru þann 9. október sl.

Benda sveitarfélögin á að meginreglan sé sú að mögulegir ágallar á kosningu leiði ekki til ógildingar hennar, nema líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit þeirra, sbr. 20. gr. reglugerðar um íbúakosningar. Telja sveitarfélögin að málsástæður málshefjenda séu ýmist byggðar á rangfærslum, séu málinu óviðkomandi eða varði svo smávægileg frávik að þau uppfylli ekki framangreint skilyrði um orsakatengsl og niðurstöðu kosninganna.

Hvað varði heimildir samstarfsnefndarinnar vísa sveitarfélögin til þess að ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 séu ekki ítarleg um það efni. Í 1. og 2. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna sé aðeins kveðið á um skipun og samsetningu slíkra nefnda og að þær skuli skila af sér álit um sameiningu. Í framkvæmd hafi hins vegar skapast hefð fyrir því að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga og eins sé ráðgert í 7. gr. reglugerðar um íbúakosningar að kynning á endanlegri sameiningartillögu geti verið á hendi samstarfsnefndar, sbr. 2. mgr. 119. gr. laganna. Ekkert sé því heldur til fyrirstöðu að mati sveitarfélaganna að samstarfsnefndir móti tillögur er tengjast tilhögun einstakra atriða í sameiningarferlinu. Segja sveitarstjórnirnar að því skuli þó haldið til haga að það hafi verið á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar að móta ýmsar tillögur um kjörstaði, kjördeildir og opnunartíma o.fl. Endanleg ákvörðunartaka hafi verið á hendi viðkomandi sveitarstjórna og því ekki um það að ræða að ákvarðanir væru ekki teknar af bærum aðila.

Í umsögn sveitarfélaganna er staðfest að samstarfsnefnd hafi í upphafi skort formlegt umboð til ákvarðanatöku, þar sem síðari umræða um skipun hennar reyndist ekki hafa farið fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar fyrr en 9. október 2024. Hins vegar hafi samstarfsnefndin staðfest fyrri ákvarðanir með sérstakri bókun á fundi 28. október 2024, og því hafi allar ákvarðanir nefndarinnar verið teknar af bærum aðila að mati sveitarfélaganna. Jafnframt sé ljóst að mati sveitarfélaganna að efnislega hafi verið uppfyllt það skilyrði sveitarstjórnarlaganna að kosning samstarfsnefndar hljóti tvær umræður í viðkomandi sveitarstjórnnum, hvað sem líði orðalagi bókana.

Hvað snerti umfjöllun um undirritun eða staðfestingu fundargerða samstarfsnefndar, þá upplýsa sveitarfélögin um það að varðandi fundargerðir hafi verið viðhaft það verklag að nefndarmönnum hafi verið send drög fundargerða til yfirlestrar og athugasemda. Nefndarmenn hafi síðan staðfest fundargerðir í tölvupósti eins og ráðgert sé í b-lið 8. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 1181/2021. Voru fundargerðirnar í kjölfarið sendar sveitarstjórnunum til kynningar. Enginn efnislegur ágreiningur hafi síðar komið upp um innihald fundargerða og vandséð að mati sveitarstjórnanna hvaða þýðingu þetta atriði eigi að hafa varðandi úrlausnarefnið um gildi íbúakosninga.

Hafna sveitarfélögin fullyrðingu málshefjenda um það að samstarfsnefndin hafi ekki haft neitt samráð við sveitarstjórnir líkt og boðað hafi verið í áætlun samstarfsnefndarinnar sem lögð var fram 28. október 2024. Haldin hafi verið vinnustofa þann 27. nóvember 2024 á vegum samstarfsnefndarinnar sem til var boðið lykilstarfsmönnum, kjörnum fulltrúum beggja sveitarfélaga, fulltrúum fastanefnda og verktökum sem sinni skipulags- og

byggingarmálum fyrir Skorradalshrepp. Jafnframt hafi verið haldnir íbúafundir þar sem leitað hafi verið eftir sjónarmiðum íbúa í Borgarbyggð og Skorradalshreppi 28. febrúar, þann 30. maí 2024 í Skorradalshreppi og 23. janúar 2025 fyrir íbúa beggja sveitarfélaga í Hjálmakletti í Borgarnesi. Sveitarstjórnarmönnum hafi því gefist tækifæri á að taka þátt í samráði þótt ekki hafi verið haldnir sérstakir samráðsfundir með sveitarstjórn.

Varðandi heimildir samstarfsnefndarinnar benda sveitarfélögin á að á sömu fundum og sveitarstjórnirnar tóku álit samstarfsnefndarinnar til umræðu samþykktu sveitarstjórnirnar að fela samstarfsnefnd að sjá um kynningu tillögunnar fyrir íbúum sem augljóslega kalli á að samstarfsnefnd haldi áfram störfum á meðan á kynningu standi. Það sé því fráleitt að mati sveitarfélaganna að samstarfsnefnd hafi skort heimildir til að starfa áfram eftir að álit hennar hafi verið lagt fram. Vísa sveitarfélögin í því sambandi að nýju til fundar sveitarstjórnar Borgarbyggðar 12. júní 2025 og hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 18. júní 2025. Geta sveitarfélögin þess að fundargerðin frá fundi hreppsnefndar Skorradalshrepps 18. júní 2025 sé rituð af öðrum málshefjanda og hafi báðir tekið þátt í umræðum og atkvæðagreiðslu um málið.

Telja sveitarfélögin því kæru málshefjenda ekki gefa tilefni til ógildingar ráðuneytisins á niðurstöðum sameiningarkosninganna, enda skal ekki grípa til ógildingar nema gert hafi verið líklegt að misfellur hafi haft áhrif á úrslit þeirra. Slíkrar rökleiðslu sjái hvergi stað í kæru, auk þess sem fæstar aðfinnslur málshefjenda standist efnislega skoðun.

Viðauki við kæru

Þann 9. október sendu málshefjendur viðauka við fyrri kæru frá 26. september sl. Í viðauka vísa málshefjendur til 19. og 39. - 41. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um nefndir til að fara með einstök verkefni eða málaflokka, valdsvið nefnda og afgreiðslu á fundargerðum. Að mati málshefjenda hafi hvorugt sveitarfélaganna veitt samstarfsnefndinni heimild til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga. Það þýði að allar fundargerðir samstarfsnefndarinnar hefði átt að leggja fram á fundi sveitarstjórnar til kynningar eða afgreiðslu með formlegum hætti ef um fjárhagslegar ákvarðanir hafi verið að ræða, sbr. 41. gr. sveitarstjórnarlaga, sem ekki hafi verið gert

Benda málshefjendur á að Borgarbyggð hafi hvorki lagt fundargerðir samstarfsnefndarinnar fyrir sveitarstjórn né byggðaráð sveitarfélagsins. Þannig hafi engar fjárhagslegar ákvarðanir á fundum samstarfsnefndarinnar verið staðfestar. Þessu til viðbótar hafi samstarfsnefndin án heimildar haldið áfram að funda og tekið ákvarðanir eftir að lögbundnu hlutverki nefndarinnar, að skila álit, hafi verið lokið. Í Skorradalshreppi hafi hluti fundargerða samstarfsnefndarinnar verið lagðar fram til afgreiðslu sveitarstjórnar, en ekki liggi fyrir samþykkt sveitarstjórnarinnar fyrir hluta af fjárhagslegum tillögum samstarfsnefndarinnar.

Um fjarfundi nefndarinnar vísa málshefjendur til 19. gr. sveitarstjórnarlaga, sem kveði á um að það skuli sett í samþykktir sveitarfélags hvaða heimildir gildi um fjarfundi. Kveðið sé á um slíkar heimildir í samþykktum sveitarfélaganna og að mati kæranda sé skýrt að fjarfundir nefnda sveitarfélaganna skuli heyra til undantekninga. Telja málshefjendur að þar sem allir fundir nefndarinnar hafi verið fjarfundir séu þeir allir ólögmætir. Með þessu fyrirkomulagi hafi verið komið í veg fyrir að kjörnir varamenn gæti tekið sæti í forföllum aðalmanns ef þeir hefðu forfallast á fund sem haldinn væri með venjubundnu sniði.

Þá fjalla málshefjendur um kostnaðarreikninga sem tengjast samstarfsnefndinni. Þar sé m.a. að finna reikningsfærðan kostnað vegna ráðgjafar vegna óska íbúa Skorradalshrepps um að fram færi íbúakosning um ákvörðun sveitarstjórnar að fara í formlegar sameiningarviðræður við Borgarbyggð. Segja málshefjendur að hvergi komi fram í óundirrituðum fundargerðum samstarfsnefndarinnar að samþykkt hafi verið að vinna þessa vinnu enda sé það ekki hlutverk samstarfsnefndarinnar að samþykkja að hlutast um þessa beiðni íbúa Skorradalshrepps.

Óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélaganna um viðaukann, sem barst 17. október sl. Í umsögninni benda sveitarfélögin á að á sömu fundum og sveitarstjórnirnar tóku álit samstarfsnefndar til umræðu samþykktu þær að fela samstarfsnefndinni að sjá um kynningu tillögunnar fyrir íbúum. Nefndinni hafi því ekki skort heimildir til að starfa áfram eftir að álit hennar var lagt fram.

Þá benda sveitarfélögin á það að samstarfsnefndir séu eðlisólíkar nefndum sem einstaka sveitarstjórnir kunni að kjósa. Í fyrsta lagi sé kveðið á um skipan slíkra nefnda í 119. gr. sveitarstjórnarlaga sem hljóti að skoðast sem sérákvæði gagnvart fyrrnefndum almennum ákvæðum um nefndir á vegum sveitarstjórna, í samræmi við almennt viðteknar lögskýringarvenjur. Í öðru lagi séu slíkar samstarfsnefndir valdar sameiginlega af þeim sveitarfélögum sem að áformaðri sameiningu standa og séu því nokkurs konar samráðsvettvangur sveitarfélaganna um framkvæmdaatriði sem snerti sameiningarferlið. Í samræmi við þetta hafi, líkt og áður hafi verið bent á, skapast sú hefð að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga.

Hvað varðar fjármögnun nefndarinnar, þá séu störf hennar fjármögnuð með styrk úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt a-lið 1. gr. reglna um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga nr. 782/2020 og vinnureglum Jöfnunarsjóðs um sérstök framlög til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Samstarfsnefndir hafi jafnan sótt sjálfar um fjárstuðning sjóðsins og ráðstafað fjármuninum til verkefnisins án aðkomu sveitarstjórna. Stuðningurinn sé greiddur til þess sveitarfélags sem fari með umsýslu verkefnisins við lok hvers áfanga viðræðna. Í reglunum er ekki að finna skilgreiningu á því hvað falli undir vinnu við undirbúning kosninga. Þá sé sérstaklega tekið fram í bókunum í fundargerðum sveitarstjórnar Borgarbyggðar frá 13. júní 2024 og hreppsnefndar Skorradalshrepps frá 4. júlí s.á. að samstarfsnefnd sé falið að sækja um framlag úr Jöfnunarsjóði til að standa straum af kostnaði við störf nefndarinnar.

Samstarfsnefndir hafi nýtt fjármagn til að leita sér aðstoðar og ráðgjafar við undirbúning álots síns og kosninga. Nefndin hafi gert verktakasamning í upphafi könnunarviðræðna um verkefnisstjórn og ráðgjöf og gerður við hann viðauki þegar ákveðið hafi verið að hefja formlegar viðræður skv. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Samningurinn og viðaukinn hafi verið staðfestir af prókúruhöfum sveitarfélaganna og vandséð er hvernig atriðið geti komið til álita við mat á því hvort íbúakosningarnar hafi farið fram með lögmætum hætti. Í verkbókhaldi hafi verið haldið utan um vinnu vegna álitamála um íbúakosningar í Skorradalshreppi þar sem um hafi verið að ræða vinnu sem ekki var gert ráð fyrir við áætlun þóknunar til ráðgjafafyrirtækisins í samningi og viðauka, þar sem til álita gæti komið hvort sveitarfélagið skyldi sjálft bera þann kostnað sem af álitamálunum leiðir. Þá hafi sá kostnaður sem fallið hafi til vegna verkefnisins rúmast innan fjárhagsáætlunar Borgarbyggðar fyrir árið og því ekki kallað á gerð viðauka og ráðstöfun fjármuna til verkefnisins af umræddum liðum rúmast

innan stöðuumboðs þeirra starfsmanna sem samþykktu samninga og reikninga vegna verkefnisins.

Hvað varðar lögmæti fjarfunda samstarfsnefndarinnar, benda sveitarfélögin á að eðli málsins samkvæmt séu sameiningarnefndir skipaðar fulltrúum beggja/allra sveitarfélaga sem að sameiningu standa sem alla jafna búa og starfa á ólíkum stöðum. Í slíku samstarfi sé fjarfundafyrirkomulag til þess fallið að spara tíma og ferðalög. Þá telja sveitarfélögin að sökum sérstakrar stöðu nefndinnar, sem hafi sjálfstætt lögbundið hlutverk, hafi ekki verið talið skylt að leggja fundargerðir fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar til samþykktar. Enginn ágreiningur hafi verið innan sveitarstjórnar Borgarbyggðar um heimildir nefndarinnar til ákvarðanatöku. Allar ákvarðanir varðandi kosningarnar hafi verið teknar af sveitarstjórnunum sjálfum eða af sameiginlegri kjörstjórn í umboði þeirra.

Ítreka sveitarfélögin því þá afstöðu sína að erindi málshefjanda gefi ekki tilefni til ógildingar ráðuneytisins á niðurstöðum sameiningarkosninganna, enda skal ekki grípa til ógildingar nema gert hafi verið líklegt að misfellur hafi haft áhrif á úrslit þeirra.

Álit ráðuneytisins

Líkt og að ofan greinir, kom fram í úrskurði ráðuneytisins, dags. 12. desember 2025, að mat ráðuneytisins væri að sjónarmið málshefjanda varðandi fjarfundi samstarfsnefndarinnar, umboð samstarfsnefndarinnar til 28. október 2024, staðfestingar fundargerða af hálfu fundarmeðlima samstarfsnefndarinnar, hvort samstarfsnefndin hafi haft fullnægjandi samráð við sveitarstjórnarfulltrúa í samræmi við tíma- og verkáætlun nefndarinnar, fjármögnun hennar og heimildir samstarfsnefndarinnar til afgreiðslu mála falli ekki undir umræddar kæruheimildir 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga og 21. gr. reglugerðar um íbúakosningar, Hins vegar yrðu þau tilteknu atriði tekin til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun væri að ræða. Myndi ráðuneytið því leggja mat á hvort þau gætu tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélaganna á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Fjarfundir samstarfsnefndarinnar og undirritun fundargerða

Um fjarfundi nefndarinnar vísa málshefjendur til 19. gr. sveitarstjórnarlaga, sem kveði á um að það skuli sett í samþykktir sveitarfélags hvaða heimildir gildi um fjarfundi. Kveðið sé á um slíkar heimildir í samþykktum sveitarfélaganna og að mati málshefjanda sé skýrt að fjarfundir nefnda sveitarfélaganna skuli heyra til undantekninga. Telja málshefjendur að þar sem allir fundir nefndarinnar hafi verið fjarfundir hafi þeir allir verið ólögmætir. Með þessu fyrirkomulagi hafi verið komið í veg fyrir að kjörnir varamenn gæti tekið sæti í forföllum aðalmanns ef þeir hefðu forfallast á fund sem haldinn væri með venjubundnu sniði. Þar að auki hafi fundargerðir nefndarinnar ekki verið undirritaðar af hálfu fundarmanna.

Í umsögn sinni benda sveitarfélögin á að eðli málsins samkvæmt séu sameiningarnefndir skipaðar fulltrúum beggja/allra sveitarfélaga sem að sameiningu standa sem alla jafna búa og starfa á ólíkum stöðum. Í slíku samstarfi sé fjarfundafyrirkomulag til þess fallið að spara tíma og ferðalög. Hvað varðar undirritun fundargerða, þá hafi verið viðhaft það verklag að nefndarmönnum hafi verið send drög fundargerða til yfirlestrar og athugasemda. Nefndarmenn hafi síðan staðfest fundargerðir í tölvupósti eins og ráðgert sé í b-lið 8. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 1181/2021. Hafi fundargerðirnar í kjölfarið verið sendar sveitarstjórnunum til kynningar. Enginn efnislegur

ágreiningur hafi síðar komið upp um innihald fundargerða og vandséð að mati sveitarstjórnanna hvaða þýðingu þetta atriði eigi að hafa varðandi úrlausnarefnið um gildi íbúakosninga.

Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga skal mæla fyrir um heimild sveitarstjórnarmanna til að taka þátt með rafrænum hætti í fundum sveitarstjórnar og nefnda og ráða á vegum sveitarfélagsins í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Þegar nefndarmaður tekur þátt í fundi með rafrænum hætti skv. 3. mgr. skal hann vera staddur í viðkomandi sveitarfélagi eða í erindagjörðum innan lands á vegum þess. Um fundi nefnda, ályktunarhæfni og atkvæðagreiðslur gilda ákvæði III. kafla laganna eftir því sem við getur átt, sbr. 46. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga, setur ráðherra með auglýsingu leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um staðfestingu þeirra þegar að loknum fundi og skráningu og meðferð rafrænna fundargerða. Við undirritun fundargerða fjarfunda, skv. b-lið 8. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 1181/2021, er nefndarfulltrúa sem tekur þátt í fundi með rafrænum hætti heimild að staðfesta fundargerðina eins og hún var lesin yfir í lok fundar með tölvupósti.

Þrátt fyrir að meginreglan sé sú að fundi sveitarstjórna og nefnda og ráða hennar skuli halda innan staðarmarka sveitarfélagsins, þá gilda ákvæði III. kafla laganna, þ.m.t. 17. gr. þeirra, um fundi nefnda eftir því sem við getur átt. Þar sem í nefndinni sátu fulltrúar tveggja sveitarfélaga, gat framangreind meginregla og þá reglur um rafræna fundi ekki átt við um samstarfsnefndina eðli málsins samkvæmt. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá tilhögun samstarfsnefndarinnar að fundir hennar hafi verið fjarfundir, enda hefur ekkert komið fram sem bendir til þess að jafn möguleiki allra fundarmanna til þátttöku á fundi og til að fylgjast með því sem þar fór fram hafi ekki verið tryggður. Þá sé jafnframt ekki tilefni til að gera athugasemdir við undirritun fundargerða samstarfsnefndarinnar, enda hafi þær verið staðfestar í samræmi við b-lið 8. gr. auglýsingar nr. 1181/2021.

Samráð samstarfsnefndar við sveitarstjórnarfulltrúa

Í tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar sem lögð var fram 28. október 2024 var staðhæft að haft yrði samráð við sveitarstjórnir við vinnslu að áliti um sameiningarviðræður. Telja málshefjendur að slíkt samráð hafi ekki farið fram og þegar endanlegt álit samstarfsnefndarinnar hafi verið lagt fram þá hafi kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum ekki haft vald til að gera athugasemdir né krefjast breytinga á álitinu.

Sveitarstjórnirnar hafna fullyrðingu kærenda um það að samstarfsnefndin hafi ekki haft neitt samráð við sveitarstjórnir líkt og boðað hafi verið í áætlun samstarfsnefndarinnar sem lögð var fram 28. október 2024. Haldin hafi verið vinnustofa á vegum samstarfsnefndarinnar sem lykilstarfsmönnum, kjörnum fulltrúum beggja sveitarfélaga, fulltrúum fastanefnda og verktökum sem sinni skipulags- og byggingarmálum fyrir Skorradalshrepp var boðið á. Jafnframt hafi verið haldnir íbúafundir þar sem leitað hafi verið eftir sjónarmiðum íbúa sveitarfélaganna. Sveitarstjórnarmönnum hafi því gefist tækifæri á að taka þátt í samráði þótt ekki hafi verið haldnir sérstakir samráðsfundir með sveitarstjórn.

Þegar samstarfsnefndin hefur skilað álitinu sínu um sameiningu skulu viðkomandi sveitarstjórnir taka málið á dagskrá og skal hafa eina umræðu um málið án atkvæðagreiðslu, sbr. 2. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Ekki er gert ráð fyrir frekari aðkomu sveitarstjórnanna að álitinu samstarfsnefndarinnar, enda hefur sveitarstjórnin ekki atkvæðisrétt um slíka tillögu. Að mati ráðuneytisins sé því ekki tilefni til að gera athugasemdir við að sveitarstjórnarfulltrúar hafi ekki getað gert athugasemdir né krafist breytinga á álitinu samstarfsnefndarinnar.

Umboð samstarfsnefndarinnar

Að mati málshefjenda hafi samstarfsnefndin farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt skv. 119. gr. sveitarstjórnarlaga með því að ákveða kosningadaga, kjörtímabil og gerð kjörseðils, eða hlutast til um beiðni íbúa Skorradalshrepps um íbúakosningu um ákvörðun sveitarstjórnarinnar að fara í sameiningarviðræður við Borgarbyggð, án fullnægjandi heimildar sveitarstjórna sveitarfélaganna. Þessu til viðbótar hafi samstarfsnefndin haldið áfram að funda og tekið ákvarðanir eftir að lögbundnu hlutverki nefndarinnar, að skila álitinu, hafi verið lokið. Ekki liggi fyrir heimild til nefndarinnar að halda áfram fundum eða öðrum störfum eftir lögformleg skil á álitinu.

Telja sveitarfélögin hins vegar hlutverk nefndarinnar ekki skýrlega afmarkað í lögunum og að í framkvæmd hafi skapast hefð fyrir því að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga. Ekkert sé því til fyrirstöðu að samstarfsnefndir móti tillögur er tengjast tilhögun einstakra atriða í sameiningarferlinu en því skuli þó haldið til haga að það hafi verið á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar að móta ýmsar tillögur um kjörstaði, kjördeildir og opnunartíma o.fl. Endanleg ákvörðunartaka hafi verið á hendi viðkomandi sveitarstjórna og því ekki um það að ræða að ákvarðanir væru ekki teknar af bærum aðila.

Þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að kanna möguleika á sameiningu viðkomandi sveitarfélaga skulu þær kjósa samstarfsnefnd til þess að annast athugun málsins og skal hvor sveitarstjórn kjósa tvo fulltrúa eða fleiri í nefndina eftir samkomulagi, samkvæmt 1. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Þegar samstarfsnefnd hefur skilað álitinu sínu um sameiningu skulu viðkomandi sveitarstjórnir taka málið á dagskrá og skal hafa eina umræðu um málið án atkvæðagreiðslu, sbr. 2. mgr. 119. gr. Að lokinni umræðu sveitarstjórna skal fara fram atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélaganna um sameininguna. Viðkomandi sveitarstjórnir ákveða sameiginlega hvenær atkvæðagreiðsla fer fram og skal kosið sama dag í öllum viðkomandi sveitarfélögum, sbr. 3. mgr. ákvæðisins.

Á fundum sveitarstjórnar Borgarbyggðar þann 14. desember 2023 og hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 18. desember s.á. var samþykkt að hefja óformlegar sameiningarviðræður á milli sveitarfélaganna í því skyni að kanna fýsileika á sameiningu og skipaði hvort sveitarfélag um sig fulltrúa í verkefnastjórn til að leiða verkefnið fyrir hönd sveitarstjórnanna.

Þann 13. júní 2024 hjá Borgarbyggð og 4. júlí s.á. hjá Skorradalshreppi var, á grundvelli tillögu verkefnastjórnar um óformlegar sameiningarviðræður sveitarfélaganna, samþykkt að ganga til formlegra viðræðna um sameiningu skv. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Skipuðu sveitarstjórnirnar í samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna og fólu henni að leita eftir sjónarmiðum og hugmyndum íbúa, starfsmanna og annarra hagsmunaaðila við

undirbúning tillögu sem lögð yrði fyrir íbúa í atkvæðagreiðslu, ásamt því að gera verk- og tímaáætlun fyrir verkefnið og sækja um framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að standa straum af kostnaði. 1. ágúst 2024 fór fram seinni umræða hreppsnefndar Skorradalshrepps um skipun samstarfsnefndarinnar og þann 9. október s.á. í sveitarstjórn Borgarbyggðar.

Á fundum sveitarstjórnar Borgarbyggðar þann 12. júní sl. og hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 18. júní sl. samþykktu sveitarstjórnirnar tillögur samstarfsnefndarinnar um sameiningu sveitarfélaganna og fólu nefndinni að kynna tillöguna og helstu forsendur fyrir íbúum, sem og tillögur nefndarinnar um tímasetningu kosninganna og kosningaaldur. Á sömu fundum skipuðu sveitarstjórnirnar í sameiginlega kjörstjórn, sbr. 5. gr. reglugerðar um íbúakosningar sveitarfélaga nr. 922/2023. Samþykktu byggðarráð Borgarbyggðar þann 7. ágúst sl. og hreppsnefnd Skorradalshrepps þann 13. ágúst sl. tillögur kjörstjórnar um kjördeildir og kosningadaga og jafnframt að greiða kostnað við mönnun og umsýslu kosninganna, að því tilskyldu að hann rúmaðist innan viðmiða Jöfnunarsjóðs um stuðning vegna framkvæmdar íbúakosninganna.

Að ofangreindu röktu verður ekki annað séð en að nefndin hafi eingöngu lagt fram tillögur sem hafi verið lagðar fram og samþykktar af sveitarstjórnnum beggja sveitarfélaga. Sveitarstjórnirnar hafi jafnframt samþykkt að fela nefndinni að kynna tillöguna og helstu forsendur fyrir íbúum, eftir að álit nefndarinnar var skilað, líkt og heimild er fyrir í 3. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá hafi sameiginleg kjörstjórn sem skipuð hafi verið þann 12. júní og 18. júní sl. lagt fram tillögur um kjörstaði, kjördeildir, opnunartíma o.fl. Að framangreindu sögðu verður því ekki fallist á að samstarfsnefndin hafi farið út fyrir umboð sitt með því að leggja fram tillögur eða halda áfram störfum eftir skil á álit um sameiningu skv. 119. gr. sveitarstjórnarlaga.

Fjárhagslegar ákvarðanir samstarfsnefndarinnar og staðfesting fundargerða

Að mati málshefjenda hafi samstarfsnefndinni aldrei verið veitt heimild til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga. Fundargerðir samstarfsnefndarinnar hafi því átt að leggja fram á fundi sveitarstjórnar til kynningar eða afgreiðslu með formlegum hætti ef um fjárhagslegar ákvarðanir hafi verið að ræða, sbr. 41. gr. sveitarstjórnarlaga. Telja málshefjendur þannig að allar ákvarðanir, m.a. fjárhagslegar, og afgreiðslur álita samstarfsnefndarinnar séu óstaðfestar. Í Skorradalshreppi hafi hluti fundargerða samstarfsnefndarinnar verið lagðar fram til afgreiðslu sveitarstjórnar, en ekki liggi fyrir samþykkt sveitarstjórnarinnar fyrir hluta af fjárhagslegum tillögum samstarfsnefndarinnar.

Í umsögn sinni benda sveitarfélögin á að störf samstarfsnefndarinnar séu fjármögnuð með styrk úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Hafa nefndirnar jafnan sótt sjálfar um fjárstuðning sjóðsins og ráðstafað fjármuninum til verkefnisins, án aðkomu sveitarstjórnanna. Sveitarstjórnirnar hafi falið samstarfsnefndinni að sækja um framlag úr sjóðnum til að standa straum af kostnaði við störf nefndarinnar og hafi nefndin nýtt það fjármagn til að fá ráðgjöf við undirbúning álits síns og kosninga. Ákvarðanir þess efnis hafi verið staðfestar af prókúruhöfum sveitarfélaganna og þá rúmist sá kostnaður sem fallið hefur til við verkefnið innan fjárhagsáætlunar Borgarbyggðar fyrir árið og hafi því ekki kallað á gerð viðauka. Þá hafi ráðstöfun fjármuna til verkefnisins rúmast innan heimilda þeirra starfsmanna sem samþykktu samninga og reikninga. Þá verði ekki séð með hvaða hætti framangreint geti komið til álita við mat á því hvort íbúakosningarnar hafi farið fram með lögætum hætti.

Líkt og að ofan greinir, var á fundum sveitarstjórnar Borgarbyggðar þann 14. desember 2023 og hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 18. desember s.á. samþykkt að hefja óformlegar sameiningarviðræður á milli sveitarfélaganna. Var jafnframt samþykkt að gengið yrði til samninga við KPMG um verkefnastjórn vegna viðræðnanna, sem myndu hefjast í janúar 2024 og að niðurstöðum yrði skilað eigi síðar en 1. maí 2024. Var samningur þess efnis staðfestur í hreppsnefnd Skorradalshrepps 21. febrúar 2024 og sveitarstjórn Borgarbyggðar þann 8. febrúar 2024.

Á fundi samstarfsnefndarinnar þann 26. ágúst 2024 voru lögð fram drög að viðauka við verksamning við KPMG um verkefnisstjórn við verkefnið og sveitarstjóra Borgarbyggðar falið að ganga frá viðaukanum. Var ákvörðunin staðfest á fundi nefndarinnar þann 28. október s.á. Þann 16. desember 2024 var bókað um að sveitarfélögunum væri veitt framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna vinnu við sameiningu sveitarfélaganna. Þann 24. febrúar 2025 samþykkti samstarfsnefndin viðbót við verksamning við KPMG.

Samkvæmt 1. mgr. 62. gr. sveitarstjórnarlaga skal sveitarstjórn á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir. Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins og óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun næstkomandi árs nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina, sbr. 1. og 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslum milli liða í þegar samþykktri fjárhagsáætlun.

Ef skipun starfshóps eða nefndar felur í sér fjárhagsleg útgjöld, t.d. launagreiðslur eða önnur útgjöld, kallar slíkt á samþykki sveitarstjórnar nema ráðstöfun af því tagi rúmist innan fjárhagsáætlunar. Fari útgjöld fram yfir samþykktu fjárhagsáætlun, ber sveitarstjórn að samþykkja viðauka við fjárhagsáætlunina, sbr. 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá skal ályktun nefndar sem hefur fjárútlát í för með sér lögð fyrir sveitarstjórn eða byggðarráð eftir því sem fyrir er mælt í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, sbr. 1. og 2. mgr. 41. gr. sveitarstjórnarlaga. Af fundargerðum hreppsnefndar Skorradalshrepps má ráða að fundargerðir samstarfsnefndarinnar hafi verið lagðar þar fram til kynningar en ekki verður séð að fundargerðir nefndarinnar hafi verið lagðar fyrir sveitarstjórn né byggðarráð Borgarbyggðar.

Þrátt fyrir að samstarfsnefndinni hafi verið falið að sækja um framlag úr Jöfnunarsjóði til að standa undir kostnaði vegna starfa hennar, þá er sérstakt framlag Jöfnunarsjóðs til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga skv. a-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 veitt til viðkomandi sveitarfélaga en ekki samstarfsnefndarinnar. Að mati ráðuneytisins hafi því átt að leggja fundargerðir samstarfsnefndarinnar, m.a. þær sem fólu í sér fjárútlát, fyrir sveitarstjórn eða byggðarráð sveitarfélaganna, líkt og áskilið er í 1. og 2. mgr. 41. gr. sveitarstjórnarlaga.

Jafnframt er það mat ráðuneytisins að þó Borgarbyggð hafi farið með umsýslu verkefna samstarfsnefndarinnar og sá kostnaður sem til hafi fallið vegna verkefnisins hafi rúmast innan fjárhagsáætlunar Borgarbyggðar fyrir yfirstandandi ár, þá hafi hreppsnefnd Skorradalshrepps jafnframt borið að gera viðauka við fjárhagsáætlun sveitarfélagsins vegna hluta þess kostnaðar sem til stofnaðist vegna starfa samstarfsnefndarinnar.

Verður þó ekki séð með hvaða hætti framangreindir ágallar í stjórnsýslu sveitarfélagsins geti hafa haft áhrif á niðurstöður sameiningarkosninganna, né verða þeir taldir svo verulegir að það varði ólögmæti kosninganna.

Niðurstaða

Í álitinu þessu hefur ráðuneytið fjallað um aðfinnslur málshafjenda við undirbúning og framkvæmd sameiningarkosninga Borgarbyggðar og Skorradalshrepps. Að mati ráðuneytisins sé ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við fundahald, umboð eða samráðsferli samstarfsnefndarinnar. Hins vegar hafi sveitarstjórnir sveitarfélaganna borið að gæta betur að framlagningu og staðfestingu fundargerða samstarfsnefndarinnar skv. 41. gr. sveitarstjórnarlaga og hreppsnefnd Skorradalshrepps borið að gera viðauka við fjárhagsáætlun sveitarfélagsins vegna hluta þess kostnaðar sem til stofnaðist vegna starfa samstarfsnefndarinnar. Að mati ráðuneytisins verði þó ekki séð með hvaða hætti framangreindir ágallar í stjórnsýslu sveitarfélagsins geti hafa haft áhrif á niðurstöður sameiningarkosninganna, né verða þeir taldir svo verulegir að það varði ólögmæti kosninganna. Sé því ekki tilefni til að fallast á kröfu málshafjenda um að niðurstaða kosninganna verði felld úr gildi.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið telur ráðuneytið ekki tilefni til gera frekari athugasemdir við stjórnsýslu sveitarfélaganna. Telst málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra,

Aðalsteinn Þorsteinsson

Ólöf Sunna Jónsdóttir