



Dagsetning **30. september 2024**  
Málsnúmer IRN24040132

Innviðaráðuneytinu barst þann 22. apríl sl. erindi Péturs Davíðssonar og Óla Rúnars Ástþórssonar (hér eftir vísað til sem málshefjenda), varðandi meinta ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélagsins Skorradalshrepps (hér eftir vísað til sem sveitarfélagið). Í erindinu er óskað eftir því að ráðuneytið taki til athugunar afgreiðslur hreppsnefndar frá 18. desember 2023 og 21. febrúar 2024, á málum er varða mögulega sameiningu sveitarfélagsins og hæfi hreppsnefndarfulltrúans Guðnýjar Elísdóttur (hér eftir vísað til sem G) til þátttöku í meðferð og afgreiðslu þeirra mála. Þá er jafnframt óskað þess að ráðuneytið úrskurði um hæfi allra hreppsnefndarfulltrúa Skorradalshrepps til þátttöku í afgreiðslu ákvarðana um að hefja óformlegar viðræður um sameiningu sveitarfélagsins. Þann 26. júlí sl. barst ráðuneytinu annað erindi málshefjenda, þar sem fyrri kröfur eru ítrekaðar og jafnframt óskað eftir úrskurði ráðuneytisins á hæfi hreppsnefndarfulltrúans G til þátttöku í og afgreiðslu mála tengdum sameiningu sveitarfélagsins.

### **Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga**

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. 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 tekur til úrskurðar stjórnsýslukæru sem því berast vegna stjórnvaldsákvæðana sveitarfélaga í málefnum sem lúta eftirliti ráðuneytisins, sbr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá getur ráðuneytið einnig ákveðið að eigin frumkvæði eða á grundvelli ábendinga eða kvartana borgara að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélags og meðal annars gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags af því tilefni, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sömu laga.

Í ljósi þess að í erindum málshefjenda er óskað eftir úrskurði ráðuneytisins tók ráðuneytið til skoðunar hvort málin væru tæk til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Eitt frumskilyrði þess að ráðuneytið geti tekið mál til úrskurðar er að fyrir liggi stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hugtakið hefur verið skilgreint á þann veg að um stjórnvaldsákvörðun ræði þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds.

Að mati ráðuneytisins fellur ákvörðun sveitarfélagsins um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til að taka þátt í meðferð tiltekins máls ekki undir hugtaksskilgreiningu stjórnvaldsákvörðunar sem lýst er að ofan þar sem m.a. liggur ekki fyrir sérstök ákvörðun sveitarfélagsins um réttindi eða skyldu manna, sjá nánar II. kafla álit ráðuneytisins frá 26. janúar 2023 í máli nr. IRN22080026. Er beiðni málshefjenda því ekki tæk til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga og þeim þætti málsins því vísað frá ráðuneytinu.

Í erindum málshefjenda kemur jafnframt fram að óskað sé eftir að ráðuneytið taki til skoðunar afgreiðslu hreppsnefndar frá 18. desember 2023 og 21. febrúar 2024, á málum er varða mögulega sameiningu sveitarfélagsins og hvort hreppsnefndarfulltrúanum A hafi skort hæfi til þátttöku í afgreiðslu þeirra mála. Hefur ráðuneytið því tekið til skoðunar hvort að efni erindisins gefi tilefni til að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, [www.irn.is](http://www.irn.is). Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnslu 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.

### Nánar um atvik málsins

Í erindi frá 22. apríl sl. kemur fram að málshefjendur telji ekki hafa verið samþykkt og afgreitt á fundi hreppsnefndar sveitarfélagsins þann 18. desember 2023 að sveitarfélagið myndi hefja óformlegar viðræður um sameiningu og skipun í viðræðustjórn vegna þess, þar sem bætt hafi verið við bókun meirihlutans að kannað yrði með hæfi allra hreppsnefndarfulltrúa. Óska málshefjendur þess að ráðuneytið taki til skoðunar hvort málið geti talist hafa verið afgreitt á fundum hreppsnefndar og hæfi hreppsnefndarfulltrúans G til þátttöku í afgreiðslu málsins. Að mati málshefjenda halli mjög á hæfi G þar sem hún sé starfsmaður Borgarbyggðar og þannig ekki hæf til að gæta hagsmuna sveitarfélagsins við þá ákvörðun að hefja óformlegar viðræður um sameiningu sveitarfélaganna.

Í tilefni erindisins óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélagsins sem barst 1. ágúst sl. Kemur þar fram að mat málshefjenda á hæfi G standist ekki skoðun. Frá því að G hafi hlotið kjör í hreppsnefnd sveitarfélagsins hafi hún ávallt gætt hagsmuna hreppsins og íbúa samkvæmt sinni bestu vitund og sannfæringu. Því sé einnig hafnað að G sé undir húsbóndavaldi Borgarbyggðar og verði látin gjalda fyrir það, hafni hún sameiningu. Að mati sveitarfélagsins hafi ákvarðanir sem teknar voru á fundum hreppsnefndar þann 18. desember 2023 og 21. febrúar 2024, er varða óformlegar viðræður verið löglegar, þar sem ákvarðanirnar hafi verið samþykktar af meirihluta hreppsnefndar, líkt og fram komi í bókunum í fundargerðum.

### Afstaða ráðuneytisins

#### *Ákvarðanatöku á hreppsnefndarfundi*

Að mati málshefjenda verði ekki séð að á fundi hreppsnefndar þann 18. desember 2023, hafi verið samþykkt að hefja óformlegar viðræður né að skipa viðræðustjórn í tengslum við sameininguna. Meirihluti hreppsnefndar hafi bætt við bókun sína að kannað yrði með hæfi allra hreppsnefndarmanna og engin atkvæðagreiðsla eða samþykkt hafi síðan verið bókuð svo málið geti ekki talist afgreitt. Að mati sveitarfélagsins voru ákvarðanir sem teknar voru á fundum hreppsnefndar í tengslum við viðræður vegna sameininga sveitarfélaganna löglegar.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga getur sveitarstjórn enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi. Það telst almenn regla að þegar mál eru tekin til afgreiðslu á fundum að lögð sé fram tillaga um niðurstöðu málsins og atkvæði greidd um hana og á sveitarstjórnarfundum ræður afl atkvæða úrslitum mála, sbr. 2. mgr. 17. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna stjórnar oddviti fundum sveitarstjórnar og sér um að

fundargerðir séu færðar og að fundir fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, samþykktir sveitarfélagsins og almenn fundarsköp.

Á fundi hreppsnefndar sveitarfélagsins þann 20. september 2023 var lagt fram minnisblað oddvita vegna sameiningar sveitarfélaga og í kjölfarið samþykkt að hreppsnefnd myndi hefja valkostagreiningu. Á fundi hreppsnefndar þann 18. október sama ár var farið yfir niðurstöður valkostagreiningar og samþykkti meirihluti hreppsnefndar tillögu að fela oddvita og varaoddvita að óska eftir samtali við sveitarstjórn Borgarbyggðar um mögulega útfærslu á sameiningarmöguleikum og að tveir tilteknir hreppstjórnarfulltrúar sætu í viðræðustjórn fyrir hönd sveitarfélagsins. Var oddvita einnig falið að kanna hæfi hreppsnefndarfulltrúa sveitarfélagsins við afgreiðslu málsins. Á fundi hreppsnefndar þann 21. febrúar 2024 bókaði meirihluti nefndarinnar að ekki væri talið að neinn hreppsnefndarfulltrúi væri vanhæfur til hvorki afgreiðslu né til setu í vinnuhópi vegna sameiningarviðræðna milli sveitarfélagsins og Borgarbyggðar.

Fundargerðir sveitarstjórna hafa þann megingilgang að halda til haga og vera til sönnunar um það sem fram fór á fundi og það sem þar var ákveðið. Fundargerðum ber að greina frá því hvaða tillögur voru lagðar fram, hverjir greiddu atkvæði með tillögunni, hverjir á móti og hverjir sátu hjá, og um niðurstöður mála. Að mati ráðuneytisins verður ekki séð af fundargerðum hreppsnefndar frá 18. desember 2023 og 21. febrúar 2024, að ákvarðanir um að hefja óformlegar viðræður eða skipa viðræðustjórn í tengslum við sameininguna hafi ekki verið samþykktar eða ólögmetar, enda sé bókað um efni dagskrárliðarins, tillögur sem lagðar voru fram og hverjir hafi greitt atkvæði með og á móti þeim.

*Hæfi A til þátttöku í ákvörðun um óformlegar sameiningarviðræður og setu í viðræðunefnd um sameiningu sveitarfélaganna*

Í erindi málshefjenda og umsögn sveitarfélagsins kemur fram að hreppsnefndarfulltrúinn G sé sviðsstjóri skipulags- og umhverfissviðs Borgarbyggðar. Telja málshefjendur að það halli mjög á hæfi G í atkvæðagreiðslu um að hefja formlegar viðræður um sameiningu sveitarfélaganna því hún sem starfsmaður Borgarbyggðar lúti ráðningarvaldi Borgarbyggðar. Sé hún því ekki hæf til að gæta hagsmuna sveitarfélagsins. Að mati sveitarfélagsins verði hins vegar engar breytingar á hagsmunum G, hvorki fjárhagslegum né persónulegum, hvort sem sveitarfélögin sameinist eður ei.

Á fundi hreppsnefndar 18. október 2023 samþykkti meirihluti hreppsnefndar tillögu um að fela oddvita og G að óska eftir samtali við sveitarstjórn Borgarbyggðar um mögulega útfærslu á sameiningarmöguleikum. Bókuðu málshefjendur um að ekki væri tímabært að hefja strax viðræður um sameiningarmál og lögðu til að annar en G hæfi samtal við Borgarbyggð, sökum hugsanlegs vanhæfis. Taldi varaoddviti sig ekki vanhæfa og var tillaga meirihluta hreppsnefndar samþykkt óbreytt. Á fundi hreppsnefndar þann 21. febrúar 2024 lagði oddviti fram tillögu um að G væri hæf til þátttöku í óformlegum viðræðum og setu í viðræðustjórn um sameiningu sveitarfélagsins, sem samþykkt var af meirihluta hreppsnefndar. Með bókun áskildu málshefjendur rétt til að óska úrskurðar innviðaráðuneytisins um hæfi allra hreppsnefndarfulltrúa til þátttöku í afgreiðslu á tillögum um sameiningarviðræður.

Í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að í öðrum tilvikum en skv. 1. mgr. beri sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Við mat á því hvort sveitarstjórnarfulltrúi sé vanhæfur til þátttöku í og við afgreiðslu máls þarf að vera hægt að sýna fram á það, hlutrænt séð, að tilteknir hagsmunir sveitarstjórnarfulltrúa séu í reynd fyrir hendi. Við

mat á því hvenær hagsmunir geti valdið vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúa, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags, skal það lagt til grundvallar að þeir hagsmunir sem komi til skoðunar þurfi að vera til þess fallnir að hafa áhrif á afstöðu viðkomandi til þess máls sem hann tekur þátt í meðferð eða afgreiðslu á.

Jafnframt þarf að hafa í huga að markmið hæfisreglna er fyrst og fremst það að stuðla að málefnalegri stjórnsýslu og skapa traust á milli stjórnsýslunnar og borgaranna þannig að þeir sem hlut eigi að máli og almenningur allur geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Ávallt þarf því að meta hagsmunina og hversu náið þeir tengjast viðkomandi og úrlausnarefni málsins og hvort þátttaka sveitarstjórnarfulltrúa í afgreiðslu máls geti valdið efasemdum út á við.

Ekkert hefur komið fram í erindi málshefjenda, umsögn sveitarfélagsins eða fyrirliggjandi upplýsingum sem gefur til kynna að einhverjar breytingar verði eða geti orðið á persónulegum eða fjárhagslegum hagsmunum G hvort sem verði af sameiningu sveitarfélaganna eða ekki. Ef hagsmunir eru ekki nægilega fyrirsjáanlegir og raunhæfir og einungis er um möguleika að ræða, sem ekki er fyrirsjáanlegt eða nægilega raunhæft að nýttur verði, er starfsmaðurinn ekki talinn vanhæfur af þeim sökum til meðferðar máls (Páll Hreinsson, Hæfisreglur stjórnsýslulaga, 2005, bls. 713). Þegar af þeirri ástæðu fær ráðuneytið ekki séð að það liggja fyrir að G sé vanhæf til þátttöku í ákvörðun um að hefja óformlegar sameiningarviðræður við Borgarbyggð né til setu í viðræðustjórn um sameiningu sveitarfélaganna.

Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið að ekki sé tilefni til að taka stjórnsýslu sveitarfélagsins Skorradalshrepps til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Að mati ráðuneytisins sé ekki tilefni til að gera athugasemdir við ákvarðanatöku eða afgreiðslu á fundum hreppsnefndar 18. desember 2023 og 21. febrúar 2024, né hæfi hreppsnefndarfulltrúans G til þátttöku í þeim málum er varða óformlegar viðræður og skipun í viðræðustjórn um sameiningu sveitarfélaganna. Telst málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

F.h. ráðherra

Guðni Geir Einarsson

Ólöf Sunna Jónsdóttir