



Adda María Jóhannsdóttir  
Friðþjófur Helgi Karlsson  
Guðlaug Svala Steinunn Kristjánsdóttir  
Jón Ingi Hákonarson  
Strandgötu 6  
220 Hafnarfirði

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík  
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165  
postur@vel.is velferðarraduneyti.is

Reykjavík 22. nóvember 2018  
Tilv.: VEL18090100/01.22.03

### Úrskurður velferðarráðuneytisins nr. 037/2018

Hinn 22. nóvember 2018 er í velferðarráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi úrskurður:

Kæra Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Friðþjófs Helga Karlssonar, Guðlaugar Svölu Steinunnar  
Kristjánsdóttur og Jóns Inga Hákonarsonar  
vegna ákvörðunar  
meirihluta bæjarráðs og bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 22. ágúst 2018.

#### I. Kröfur.

Þann 24. ágúst 2018 barst samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu stjórnsýslukæra fjögurra aðalfulltrúa í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, þ.e. þeirra Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Friðþjófs Helga Karlssonar, Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur og Jóns Inga Hákonarsonar (hér eftir nefnd kærendur), dags. 24. ágúst 2018, vegna ákvörðunar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 22. ágúst 2018 varðandi viðauka við fjárhagsáætlun Hafnarfjarðarkaupstaðar 2018–2021.

Kærendur krefjast þess að ákvörðun bæjarstjóra og/eða bæjarstjórnar um greiðslu 100 m.kr. til FH (eða annars aðila á grundvelli rammasamkomulags) verði ógilt. Þá er þess krafist að eftirfarandi ákvörðun bæjarstjórnar um samþykkt viðauka verði ógilt.

Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, ákvað á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að víkja sæti við meðferð og töku ákvörðunar í kærumáli þessu. Staðfesti síðan forseti Íslands tillögu forsætisráðherra um að setja Svandísi Svavarsdóttur heilbrigðisráðherra til að fara með málið og taka ákvörðun í því.

#### II. Málsvæði og málsmeðferð.

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar þann 22. ágúst 2018 var á dagskrá málið „Fjárhagsáætlun Hafnarfjarðarkaupstaðar og fyrirtækja hans 2018 og 2019-2021“. Var þar lagður fram til staðfestingar viðauki við fjárhagsáætlunina sem tengdist breyttum áformum tengdum knatthúsi í Kaplakrika.

Bæjarstjórn samþykkti framlagðan viðauka við fjárhagsáætlun með sex atkvæðum fulltrúa Sjálfstæðisflokks og Framsóknar og óháðra gegn fjórum atkvæðum fulltrúa Viðreisnar, Samfylkingar og Bæjarlistans, sem eru kærendur í máli þessu.

### **III. Málsástæður og rök kæranda.**

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar þann 22. ágúst 2018 var lagður fram til staðfestingar viðauki sem varðaði m.a. tilfærslu á fjármunum vegna breyttra áforma meirihluta bæjarstjórnar um byggingu knatthúss í Kaplakrika. Var sú ákvörðun og málsmeðferð send ráðuneytinu til umfjöllunar með stjórnslukæru dags. 21. ágúst 2018. Fyrri ákvörðun hafi falið í sér breytingu á stefnu sveitarfélagsins þannig að í stað þess að 720 m.kr. yrði varið í byggingu knatthúss hafi verið ákveðið að kaupa eignir af Fimleikafélagi Hafnarfjarðar í samræmi við rammasamkomulag þess efnis fyrir 790 m.kr.

Við umræður á fundinum hafi komið fram í máli bæjarstjóra að þegar hafi verið greiddar 100 m.kr. til Fimleikafélags Hafnarfjarðar vegna framkvæmdanna en þá hafi ekki legið fyrir samþykktur viðauki.

Kærendur telja að með framgöngu sinni hafi bæjarstjóri gerst brotlegur í starfi á grundvelli 58. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um fjárstjórnarvald, 63. gr. um bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins, einkum 2. mgr. sem fjallar um gerð viðauka, og 65. gr. um ábyrga meðferð fjármuna.

Samkvæmt 1. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga sé ákvörðun sveitarstjórnar samkvæmt fjárhagsáætlun næstkomandi árs bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Samkvæmt 2. mgr. 63. gr. er óheimilt að víkja frá fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina.

Kærendur byggja á því í fyrsta lagi að um sé að ræða sjálfstæða ákvörðun um breytingu á fjárhagsáætlun sveitarfélagsins. Feli ákvörðunin í sér fyrirgreiðslu til Fimleikafélags Hafnarfjarðar eða annars aðila án þess að samþykktur hafi verið kaupsamningur um eignirnar heldur aðeins rammasamkomulag þess efnis. Rammasamkomulagið sé á skjön við fyrri samþykkt bæjarstjórnar um byggingu knatthúss af hálfu sveitarfélagsins. Um sé að ræða breytingu á skuldbindingum frá þegar samþykktri fjárhagsáætlun. Þá hafi ekki legið fyrir nægjanleg gögn til þess að hægt væri að taka upplýsta ákvörðun í málinu.

Kærendur benda jafnframt á að það hljóti að vera skýrt merki um óábyrga fjárhagsstjórn að greiða til félagsins áður en starfshópur um knatthús sem kveðið sé á um í rammasamkomulaginu skili niðurstöðum sínum. Þá fyrst væri tækifæri til þess að taka upplýsta ákvörðun um greiðslur vegna samkomulagsins.

Í öðru lagi byggja kærendur á því að allar ákvarðanir sem leiða af ákvörðun bæjarráðs sem kærð var hinn 21. ágúst 2018 séu þá sjálfkrafa ógildar eða ógildanlegar, enda byggji núverandi ákvörðun á fyrri ákvörðun bæjarráðs og eftirfarandi samþykkt bæjarstjórnar. Efast kærendur jafnframt um lögmæti þess að reiða fram fé úr bæjarsjóði til efniskaupa í ósamþykktu framkvæmd.

### **IV. Málsástæður og rök Hafnarfjarðarkaupstaðar.**

Umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar um framangreinda kæru barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 5. nóvember 2018.

Í umsögninni er vísað til þess að 2. mgr. 63. sveitarstjórnarlaga eigi við um ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri áætlun. Fyrir liggir að í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins sem samþykkt var í bæjarstjórn í desember 2017 hafi verið gert ráð fyrir 720 m.kr. á þremur árum til byggingar knatthúss í Kaplakrika. Fjárhagsáætlunin hafi jafnframt gert ráð fyrir að á árinu 2018 yrðu notaðar 200 m.kr. í verkefnið.

Vísað er til þess að bæjarráð hafi í umboði bæjarstjórnar samþykkt mótatkvæðalaust á fundi sínum

Þann 8. ágúst 2018 rammisamkomulag milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar. Rammisamkomulagið hafi verið undirritað af bæjarstjóra og forsvarsmönnum íþróttafélagsins þann 13. ágúst og síðan hafi bæjarstjórn staðfest ákvörðun bæjarráðs og þar með rammisamkomulagið á fundi sínum þann 15. ágúst. Í rammisamkomulaginu sé kveðið á um að í stað þess að Hafnarfjarðarkaupstaður byggi, eigi og reki umrætt knattþús sé samkvæmt samkomulaginu ákveðið að FH geri það. Þá geri rammisamkomulagið ráð fyrir að greiðslur í samræmi við samkomulagið verði inntar af hendi samkvæmt fjárhagsáætlun og eftir því sem framkvæmdum vindur fram. Fyrsta greiðsla samkvæmt rammisamkomulaginu hafi verið innt af hendi 16. ágúst og hafi hún numið 100 m.kr.

Samkvæmt framangreindu hafi falist í ákvörðun bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar og síðar bæjarstjórnar ákvörðun um tilfærslu á fjármunum innan sama málaflökks í þegar samþykktari fjárhagsáætlun og innan sama bókhaldslykils. Engin breyting hafi orðið á heildarútgjöldum sveitarfélagsins þegar rammisamkomulagið var samþykkt. Hér hafi því ekki verið um að ræða tilfærslu milli liða í fjárhagsáætlun líkt og 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga geri meðal annars áskilnað um. Litið sé svo á að tilfærslur innan málaflökks án þess að heildarútgjöld vaxi falli undir daglegan rekstur og eðlilega fjármálastjórn sveitarfélaga og sé í raun ekki ætlast til að slíkir gjörningar séu endilega lagðir fyrir sveitarstjórn til samþykktar. Er í því sambandi vísað í álit reikningsskila- og upplýsinganefndar nr. 2/2012 um samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun sveitarfélaga.

Samkvæmt þessu sé ljóst að þau lagaákvæði sem kærundur vísa til geti ekki komið til skoðunar í þessu máli með þeim hætti sem kærundur byggja á. Breyti hér engu að viðauki við fjárhagsáætlun, þar sem sérstaklega var gert ráð fyrir að fjármunum yrði ráðstafað til samræmis við áður nefnt rammisamkomulag, hafi verið lagður fyrir og samþykktur í bæjarstjórn þann 28. ágúst. Greiðsla sveitarfélagsins á 100 m.kr. hafi eftir sem áður verið í fullu samræmi og innan þeirra heimilda sem fjárhagsáætlun sveitarfélagsins gerði ráð fyrir í umrætt verkefni á árinu 2018.

Þá er einnig áréttað í umsögninni að með umræddu rammisamkomulagi hafi ekki verið tekin endanleg ákvörðun um kaup sveitarfélagsins á þeim íþróttamannvirkjum sem talin eru upp í 3. gr. samkomulagsins. Endanleg ákvörðun um slíkt muni verða á borði bæjarstjórnar þegar forsendur liggja fyrir.

Að virtu öllu framangreindu telur sveitarfélagið að engin rök standi til þess að fallast á kröfu kæranda og skuli kröfunni því hafnað.

#### **V. Niðurstaða ráðuneytisins.**

Í 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að aðilum máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 109. gr. laganna.

Við túlkun á aðild í þessu samhengi er litið til almennra sjónarmiða stjórnsýsluréttar, en til grundvallar er lagt að um sé að ræða þann sem ákvörðun er beint til eða sem málið varðar beint að öðru leyti. Horft er til þess hvort viðkomandi aðili eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun.

Kærundur eru kjörnir aðalfulltrúar í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og leggja fram stjórnsýslukæruna þar sem þeir telja annmarka vera á að málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt við afgreiðslu málsins af hálfu bæjarstjóra og/eða bæjarstjórnar.

Hin kærða ákvörðun var tekin af meirihluta fulltrúa í bæjarstjórn. Þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun af fjölskipuðu stjórnvaldi verður ekki talið að minnihluti hins fjölskipaða stjórnvalds teljist hafa svo beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af ákvörðuninni að þeir teljist vera aðilar málsins í skilningi stjórnsýsluréttar. Þegar af þeirri ástæðu ber að vísa frá kæru fyrrgreindra aðalfulltrúa í

bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar.

Heilbrigðisráðherra telur aftur á móti tilefni til að taka málsmeðferð Hafnarfjarðarkaupstaðar í máli þessu til athugunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga um frumkvæðiseftirlit.

### Úrskurðarorð

Kröfu Öddu Maríu Jóhannsdóttur, Friðþjófs Helga Karlssonar, Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur og Jóns Inga Hákonarsonar um að ráðuneytið ógildi framangreindar ákvarðanir bæjarstjóra og/eða bæjarstjórnar er vísað frá.



Svandís Svavarsdóttir  
heilbrigðisráðherra



Vilborg Hauksdóttir  
skrifstofustjóri

Ljósrit: Meirihluti bæjarráðs og bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar