



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

irn@irn.is
545 8200

Sölvhóls götu 7,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Borgarbyggð
Bjarnarbraut 8
310 Borgarnesi

Reykjavík 23. mars 2022
Tilv.: IRN22010482/4.13.2

Við er til erindis samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, nú innviðaráðuneytisins, til sveitarfélagsins Borgarbyggðar þann 4. mars 2021. Í erindinu kom fram að ráðuneytinu hefði borist ábending Guðveigar Eyglóardóttur, sveitarstjórnarfulltrúa í Borgarbyggð (málshefjandi), vegna meintrar ólögsmætar stjórnsýslu sveitarfélagsins Borgarbyggðar. Voru ábendingarnar meðal annars vegna ráðstöfunar fjármuna umfram samþykktar fjárheimildir í framkvæmdir við nýja leikskólalóð á Kleppjárnsreykjum og sökum þess ekki hefði verið boðin út hönnun lóðar við Grunnskólann í Borgarnesi né leikskólann á Kleppjárnsreykjum. Ráðuneytið óskaði eftir upplýsingum um aðdraganda og framkvæmd þeirra mála sem komu í ábendingu Guðveigar og barst ráðuneytinu svar sveitarfélagsins í tveimur bréfum, hið fyrra var móttakið þann 12. apríl 2021 og hið síðara þann 26. maí 2021.

Þann 3. febrúar sl. barst ráðuneytinu skýrsla KPMG sem byggðarráð sveitarfélagsins lét gera um framkvæmdir við Grunnskólann í Borgarnesi. Í skýrslu KPMG er að finna margvíslegar ábendingar vegna þeirrar framkvæmdar. Þær eru m.a. að ekki liggi fyrir hvort leitað hafi verið eftir formlegum tilboðum í verkefnið í samræmi við innkaupareglur sveitarfélagsins, bent er á að ákvarðanir um verkefni þurfi að vera teknar á réttum stöðum innan stjórnsýslunnar, ákvörðunum um verkefni þurfi að fylgja fjárheimild í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins á hverjum tíma og áður en frekari fjármunum væri ráðstafað til verkefnis þyrfti að óska eftir og fá samþykka viðauka við gildandi fjárhagsáætlun.

Í XI. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um eftirlit innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laganna skal ráðuneytið hafa eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Í 2. mgr. 109. gr. laganna er hins vegar kveðið á um að ráðuneytið hafi ekki eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er falið beint eftirlit með. Hefur ráðuneytið túlkað framangreind ákvæði á þann veg að undir það falli atvik eða stjórnvaldsákvarðanir sem eru kærarlegar til annars aðila innan stjórnsýslunnar.

Um frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga er fjallað í 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að ráðuneytið tekur sjálfst ákvörðun um hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Jafnframt segir að þegar ráðuneytið tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði geti það gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnsýslu sveitarfélags, gefið út álit um lögsmæti

athafna eða athafnaleysis sveitarfélags, gefið út fyrimæli til sveitarfélags um að það taki ákvörðun í máli, felli ákvörðun úr gildi eða komið málum að öðru leyti í lögmætt horf.

Við mat á því hvort tilefni er 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.srn.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, þ.e. hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Að mati ráðuneytisins kemur m.a. til skoðunar í þess máli hvort að sveitarfélagið hafi gætt að grundvallarreglu sveitarstjórnarréttar sem leggur þá skyldu á sveitarstjórn að hún gæti ábyrgðar um meðferð fjármuna sveitarfélagsins, reglunni um forsvaranlega meðferð fjármuna. Um er að ræða áður ólögfasta reglu sem fyrst var fundinn staður í lögum með 6. gr. breytingarlaga nr. 74/2003, í þágildandi sveitarstjórnarlögum. Reglan á sér nú m.a. sess í 64. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem kveðið er á um að sveitarfélagi beri að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldum sínum. Þá kemur reglan einnig skýrt fram í 1. másl. 65. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita þá með ábyrgum hætti. Þá er reglan einnig til skýringar og fyllingar öðrum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Reglan um forsvaranlega meðferð fjármuna leggur einnig þá skyldu á sveitarstjórn að gætt sé að óskráðum og skráðum reglum sveitarstjórnarréttar um form ákvarðana og að nægileg gögn liggi fyrir áður en ákvörðun er varðar fjárhagsleg málefni sveitarfélaga er tekin. Hér má sérstaklega nefna 62. gr. og 63. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveða á um að fjárhagsáætlun sé bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins og að óheimilt sé að vika frá fjárhagsáætlun, nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Þurfa allar fjárhagslegar ráðstafanir því að koma fram í fjárhagsáætlun eða í samþykktum viðauka við hana.

Í álitni ráðuneytisins frá 24. janúar 2020, í máli nr. SRN18020116, var fjallað um hvaða kröfur umrædd regla gerði til framkvæmda á vegum sveitarfélaga. Þar sagði m.a. að reglan fæli í sér að sveitarfélög þyrftu að lágmarki að afla gagna um fyrirhugaðar framkvæmdir og að gera áætlanir um kostnað vegna þeirra. Þá skyldu slíkar kostnaðaráætlanir vera vandaðar og gert skyldi ráð fyrir óvissuþáttum. Í álitinu var hins vegar bent á að sveitarstjórnarlög hafa ekki að geyma frekari reglur um form eða efni kostnaðaráætlana vegna framkvæmda sveitarfélaga og segir því að ráðuneytið telji að sveitarstjórnir hafi almennt svigrúm til að meta áreiðanleika slíkra kostnaðaráætlana, þótt að einhver takmörk kunni að vera á.

Ráðuneytið telur mál þetta þannig vaxið að vísbendingar séu um að stjórnslu sveitarfélagsins hafi ekki samræmst lögum, miklir hagsmunir séu í húfi fyrir íbúa sveitarfélagsins og þörf sé á frekari leiðbeiningum varðandi það hvað felst í meginreglunni um forsvaranlega meðferð fjármuna sveitarfélags í tengslum við framkvæmdir á vegum sveitarfélagsins. Hefur ráðuneytið því tekið ákvörðun um að fjalla formlega um málið á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þau atriði sem ráðuneytið mun meðal annars fjalla um eru hvort stjórnslu sveitarfélagsins í tengslum við framkvæmdir sveitarfélagsins sem fjallað er um í skýrslu KPMG og í ábendingu málshefjanda hafi verið í samræmi við formreglur fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, hvort stjórnslu sveitarfélagsins í tengslum við framkvæmdirnar hafi verið í samræmi við regluna um bindandi áhrif fjárhagsáætlunar og hvort umræddar framkvæmdir hafi verið í samræmi við þær kröfur sem reglan um forsvaranlega meðferð fjármuna gerir til framkvæmda á vegum sveitarfélags að öðru leyti. Þá mun ráðuneytið einnig fjalla um hvort innkaup sveitarfélagsins vegna framkvæmdanna hafi verið í samræmi við meginreglur stjórnsluréttar, m.a. jafnræðisregluna og réttmætisregluna.

Er sveitarfélaginu í ljósi framangreinds veitt færi á að því að veita frekari skýringar um þau atriði sem ráðuneytið hyggst taka til umfjöllunar. Ráðuneytið óskar jafnframt eftir afriti af innkaupareglum sveitarfélagsins á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga. Þess er óskað að ofangreindar upplýsingar berist ráðuneytinu ekki seinna en miðvikudaginn 13. apríl nk. Athygli er vakin á því að telji sveitarfélagið ekki tilefni til að veita frekari umsögn um málið mun umfjöllun ráðuneytisins byggja á fyrirbyggjandi gögnum.

Fyrir hönd ráðherra

Guðni Geir Einarsson

Björn Ingi Óskarsson