



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

irn@irn.is
545 8200

Sölvhólgötu 7,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Matthías Sævar Lýðsson
Hlíf Hrólfsdóttir

Reykjavík 25. nóvember 2022
Tilv.: IRN22070039/4.13.2

Við er til erindis yðar frá 7. júlí sl. varðandi meinta ólögmeða stjórnsýslu sveitarfélagsins Strandabyggðar í tengslum við ráðningu Þorgeirs Pálssonar, oddvita T- lista Strandabandalagsins, í starf sveitarstjóra sveitarfélagsins. Af erindinu verður ráðið að þér teljið að Grettir Ásmundsson, 3. varamaður T-lista í sveitarstjórn Strandabyggðar, hafi verið vanhæfur til að taka þátt í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um ráðningu Þorgeirs Pálssonar, oddvita, í starf sveitarstjóra á sveitarstjórnarfundi Strandabyggðar þann 23. júní sl. Grettir Ásmundsson hafi verið vanhæfur þar sem hann sé starfsmaður sveitarfélagsins og undirmaður Þorgeirs Pálssonar sem hafi sem þáverandi sveitarstjóri gert ráðningarsamning við Gretti þegar hann var ráðinn til Strandabyggðar. Óskið þér eftir álitni innviðaráðuneytisins á því hvort málsmeðferð og afgreiðsla sveitarstjórnar hafi samrýmst ákvæðum 20. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, og ef svo er hvort taka þurfi málið aftur fyrir í sveitarstjórn. Jafnframt gerðuð þér athugasemdir við að ráðningarsamningur við umræddan sveitarstjóra sem hafi verið tekinn til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar 23. júní hafi tekið gildi 1. júní sl.

Eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Innviðaráðuneytið fer með almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga á grundvelli XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laganna hefur ráðherra sveitarstjórnarmála eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlitið takmarkast hins vegar við sérstakt eftirlit annarra eftirlitsaðila, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef atvik máls eru með þeim hætti að þau heyri undir eftirlit ráðuneytisins eins og því er lýst í 109. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið tekið ákvörðun um að fjalla formlega um málið og gefa út álit eða leiðbeiningar um stjórnsýslu sveitarfélagsins eða eftir atvikum gefið sveitarfélaginu fyrirmæli um að koma málinu í lögmeitt form, eða beitt öðrum úrræðum sveitarstjórnarlaga, sbr. 112. gr. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélaga 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 síðan atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun sé kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríki á því sviði sem málið varðar, þ.e. hvort þörf sé á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Erindi yðar var fært í þann farveg að ráðuneytið lagði mat á hvort efni þess gæfi tilefni til að ráðuneytið fjallaði formlega um stjórnsýslu Strandabyggðar, á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga,

nr. 138/2011. Óskaði ráðuneytið af þeim sökum eftir umsögn og upplýsingum Strandabyggðar vegna erindisins og barst svar sveitarfélagsins þann 12. ágúst sl.

Álitaefni málsins

Af fyrirliggjandi gögnum málsins telur ráðuneytið að álitaefni málsins lúti að því hvort Grettir Ásmundsson, 3. varamaður T- lista Strandabandalagsins í sveitarstjórn Strandabyggðar, hafi verið vanhæfur til að taka þátt í umræðum og atkvæðagreiðslu um ráðningu sveitarstjóra sveitarfélagsins og hvort ákvörðun meirihluta sveitarstjórnar um gildistöku samningsins hafi verið í samræmi við lög.

1. Ráðning framkvæmdastjóra og sérstakar hæfisreglur sveitarstjórnarlaga

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, ræður sveitarstjórn framkvæmdastjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélagsins. Almennt hefur verið gengið út frá því að starf framkvæmdastjóra sé í eðli sínu *pólitískt trúnaðarstarf* gagnvart sveitarstjórn og því sé heimilt að byggja ákvörðun um ráðningu í starfið af pólitískum toga, sjá til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 25. október 2001 í máli nr. 162/2001. Hefur sú ályktun m.a. verið reist á eðli starfsins og lagareglum sem um starfið gilda. Því til stuðnings má benda á að samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga er það hlutverk framkvæmdastjóra að framkvæma ákvarðanir sem sveitarstjórn tekur á pólitískum vettvangi og í 2. mgr. 54. gr. laganna er gert ráð fyrir að ráðningartími framkvæmdastjóra sé að jafnaði sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar. Þá er í 2. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga kveðið á um að framkvæmdastjóri hafi málfrelsi og tillögurétt á fundum sveitarstjórnar en ekki atkvæðarétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi (sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík, 2014, bls. 149-150.) Framangreind afstaða til pólitísku eðlis starfsins er jafnframt áréttuð í athugasemdum við 54. gr. frumvarps þess er síðar varð að sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, en þar kemur m.a. fram að starf framkvæmdastjóra teljist vera pólitískt trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn og meginregla að ráðningartími hans sé sá sami og kjörtími sveitarstjórnar. Af því leiðir einnig að ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra er heimilt að byggja á pólitískum sjónarmiðum, ólíkt því sem almennt á við um ráðningu í opinber störf.

Í 20. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna til þátttöku í meðferð einstakra mála. Í 1. mgr. 20. gr. kemur fram að um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnsýslulaga sé ekki öðruvísi ákveðið í sveitarstjórnarlögum. Viðkomandi telst þó aðeins vanhæfur sé hann eða hafi verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar, nema strangari regla sé sett í samþykkt um stjórn og fundarsköp. Þá verður starfsmaður sveitarfélags ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns ef eðli máls eða uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins þykir ekki gefa tilefni til slíks.

Í 2. mgr. 20. gr. segir að í öðrum tilvikum en samkvæmt 1. mgr. ber 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 má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þessi regla tekur einnig til gerðar samninga fyrir hönd sveitarfélag.

Af ákvæði 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga leiðir að hæfisreglur stjórnsýslulaga gilda að stærstum hluta um hæfi m.a. sveitarstjórnarmanna til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu stjórnsýslumáls, sé ekki öðruvísi kveðið á um í sveitarstjórnarlögum sjálfum.

Í 3. mgr. 20. gr. er lögfest sú undantekningarregla 1. og 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórnarmenn eru ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til *trúnaðarstarfa* á vegum sveitarfélaga eða ákveða þóknun fyrir slík störf. Í athugasemd við 3. mgr. 20. gr. sem síðar varð af sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, kemur m.a. fram að tilgangur lagareglna um sérstakt hæfi sé að stuðla að auknum líkindum þess að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á efni ákvarðana stjórnvalda. Þá væri það einnig tilgangur ákvæðisins að almenningur og þau sem hlut eiga að máli

geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Hins vegar þyrfti við beitingu sérstakra hæfisreglna á sveitarstjórnarstiginu jafnframt að hafa í huga að ekki má leggja ónaðsynlegar hindranir á þátttöku sveitarstjórnarmanna í umfjöllun um mál, þar sem hlutaðeigandi telst fulltrúi almennra sjónarmiða eða hagsmuna. Er í þessu sambandi vísað til álits umboðsmanns Alþingis frá 20. desember 2006, í máli nr. 4572/2005. Jafnframt kemur fram að sveitarstjórnarmenn eru kjörnir í leynilegum almennum kosningum íbúa viðkomandi sveitarfélags. Einmitt slíkir almenn sjónarmið eða hagsmunir geti verið ástæða fyrir kosningu fulltrúa í sveitarstjórn og þá væri óeðlilegt ef slíkir pólitískir hagsmunir og sjónarmið ættu ekki að hafa áhrif um val á fulltrúum sveitarstjórnarinnar til trúnaðarstarfa fyrir hana, s.s. í nefndir, sveitarfélags, stöðu oddvita eða stöðu framkvæmdastjóra sveitarfélags. Slíkar ákvarðanir mundu falla undir ákvæði 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins og hefur í því sambandi ekki verið talið skipta máli þó að slíkar ákvarðanir geti varðað einstaka fulltrúa í sveitarstjórn persónulega eða haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá, til að mynda ef um er að ræða fullt starf í þágu sveitarfélags, eins og staða framkvæmdastjóra er iðulega. Á hinn bóginn falla ekki undir þessa undantekningarreglur þau störf sem ekki er heimilt að velja til á pólitískum forsendum, s.s. flestar ákvarðanir um ráðningu í önnur störf á vegum sveitarfélaga (þskj. 1250. 139. lögþ. 2010-2011, bls. 66).

Ákvæði 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, er sambærilegt þeirri reglu sem var að finna í 2. gr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, en áður hafði verið á henni byggt sem ólögfestri reglu. Í fyrrnefndu áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005 reyndi m.a. á túlkun undantekningarreglu 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í álitinu vísaði umboðsmaður m.a. til tengsla þeirrar grunnreglu sem kom fram í 2. mgr. 19. gr. laganna og óskráðu reglu stjórnsýsluréttar þess efnis að þegar stjórnsýslunefndir taka ákvarðanir um innri verkaskiptingu þá verði einstakir nefndarmenn ekki vanhæfir til þátttöku í afgreiðslu slíkra mála. Eins og að framan greinir er í skýringum við 3. mgr. 20. gr. frumvarps þess sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 vísað í röksemdir sem fram koma í áliti umboðsmanns og til skýringar á inntaki reglunnar. Má ætla að umrætt álit hafi þýðingu við beitingu þeirrar undantekningarreglu sem fram kemur í 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga (sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík 2014, bls. 107-110).

Að gættum framangreindum skýringum við 3. mgr. 20. mgr. frumvarpsins sem síðar var að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og í ljósi þeirra röksemda sem fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005 telur ráðuneytið að sveitarstjórnarmaður sé ekki vanhæfur til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu máls sem lýtur að ráðningu og kjörum framkvæmdastjóra sveitarfélags, jafnvel þótt slík ákvörðun geti haft persónulega eða fjárhagslega þýðingu fyrir viðkomandi sveitarstjórnarmann. Eðli máls samkvæmt á það sama við um hæfi þeirra varamanna sem kunna að taka sæti í sveitarstjórn við afgreiðslu mála af þessu tagi verði aðalmaður vanhæfur eða forfallast af öðrum ástæðum.

Við þetta má bæta að ákvæði 4. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga kemur til viðbótar hinum sérstöku hæfisreglum 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Ákvæðið kveður á um að sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn sem jafnframt eru starfsmenn sveitarfélagsins og hafa sem slíkir átt þátt í því að undirbúa eða taka ákvörðun í tilteknu máli sem lagt er fyrir sveitarstjórn eða nefnd séu alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórn eða nefnd fjallar um málið. Ákvæði þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að 4. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, kemur m.a. fram að ákvæðið sé samhljóða 3. mgr. 19. gr. laga nr. 45/1998 og í grundvallaratriðum sé þetta ákvæði til þess fallið að fækka ágreiningsefnum um hæfi sveitarstjórnarmanna og auka traust almennings á stjórnsýslu sveitarfélaga. Ráðuneytið telur að í þessu sambandi þurfi að hafa í huga að það kemur ekki í veg fyrir kjörgengi í sveitarstjórn þótt einstaklingur sé starfsmaður viðkomandi sveitarfélags. Þá hafa slíkir tengsl almennt ekki þau áhrif að sveitarstjórnarmaður þurfi að víkja úr sveitarstjórn (sjá Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. 2014, bls. 109). Hins vegar kann sveitarstjórnarfulltrúi sem jafnframt er starfsmaður að þurfa að víkja af sveitarstjórnarfundi við meðferð einstakra mála þar sem hann telst bersýnlega vanhæfur á

grundvelli reglna um sérstakt hæfi, sbr. 1. og 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga.

Eins og atvikum þessa máls er háttað, er það afstaða ráðuneytisins að sveitarstjórnarfulltrúinn Grettir Ásmundsson hafi ekki verið vanhæfur til að taka þátt í umræðu og atkvæðagreiðslu sveitarstjórnar Strandabyggðar um ráðningu framkvæmdastjóra, enda um að ræða ákvörðun um innra skipulag stjórnarsýslunefndar og ekki séð að niðurstaðan sé til þess fallin að hafa nægjanleg áhrif á persónulega hagsmuni hans sjálfs eða einhverra sem eru honum nákomnir.

2. Gildistími ráðningarsamnings framkvæmdastjóra sveitarfélagsins.

Í erindinu er einnig gerð athugasemd við gildistíma ráðningarsamnings framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Ákvörðun hafi verið tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar 23. júní sl. en gildistími samningsins sé frá 1. júní sama ár.

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga er það verkefni sveitarstjórnar, sem fjölskipaðs stjórnvalds, að taka ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra. Í 2. mgr. 54. gr. segir jafnframt að sveitarstjórn skuli gera skriflegan ráðningarsamning við framkvæmdastjóra þar sem starfskjör hans eru ákveðin. Ráðningartími framkvæmdastjóra skal að jafnaði vera sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar en heimilt sé að semja um gagnkvæman uppsagnarfrest innan ráðningartíma. Í athugasemdum við 54. gr. frumvarpsins sem varð af sveitarstjórnarlögum er ekki að finna frekari skýringar en að ráðningarsamningur kveði á um fleiri atriði en nefnd eru í ákvæðinu, en það sé á ábyrgð viðkomandi sveitarstjórna að taka ákvarðanir um slíkt.

Í 1. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að sveitarstjórn geti enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi. Ákvæði 1. mgr. 17. gr. er í samræmi við þá meginreglu sveitarstjórnarréttar að stjórnarsýslunefndir séu aðeins ályktunarhæfar á fundum en í þessu fellst að sveitarstjórn verður að halda fundi til þess að taka ákvörðun. Með hliðsjón af framangreindu er það afstaða ráðuneytisins að ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra sveitarfélagsins hafi ekki öðlaðist lögformlegt gildi fyrir en á fundi sveitarstjórnar 23. júní sl. (sjá til hliðsjónar dóm Landsréttar frá 11. nóvember sl. í máli nr. 458/2021).

Að því sögðu tekur ráðuneytið fram að af gögnum málsins verður ráðið að Þorgeir Pálsson hafi verið kjörinn oddviti á fundi sveitarstjórnar 31. maí sl. Í eldri sveitarstjórnarlögum var gert ráð fyrir að oddviti hefði með höndum daglega stjórn sveitarfélagsins og önnur verkefni ef ekki er ráðinn framkvæmdastjóri og að laun oddvita yrðu ákveðin af sveitarstjórn. Í samþykkt um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar nr. 194/2016, með síðari breytingum, kemur einnig fram að ef ekki sé ráðinn sérstakur framkvæmdastjóri sveitarfélagsins hafi oddviti með höndum daglega stjórn sveitarfélagsins, undirbúi fundi sveitarstjórnar og annist framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og annarra málefna sveitarfélagsins. Þá verður af skýringum sveitarfélagsins til ráðuneytisins jafnframt ráðið að Þorgeir Pálsson hafi sinnt ýmsum verkefnum fyrir sveitarstjórn í júnímánuði áður en ráðningarsamningur hans sem sveitarstjóri öðlaðist gildi.

Eins og að framan greinir er það afstaða ráðuneytisins að ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra sveitarfélagsins hafi ekki öðlast lögformlegt gildi fyrir en á fundi sveitarstjórnar 23. júní sl. Þá telur ráðuneytið að af því leiði að samningurinn geti ekki öðlast gildi fyrir en frá þeim tíma. Með hliðsjón af framangreindu hefði það verið í betra samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórn hefði tekið sérstaka ákvörðun um launagreiðslur vegna vinnuframlags oddvita frá 1. – 23. júní sl., eða þar til lögformleg ákvörðun sveitarstjórnar lá fyrir. Vill ráðuneytið árétta mikilvægi þess að ákvarðanir sem lúta að ráðningu sveitarstjóra séu í samræmi við lög. Ráðuneytið telur þó ekki tilefni til að taka stjórnarsýslu sveitarfélagsins til frekari skoðunar á grundvelli 112. gr. en hér er gert, en beinir hins vegar þeim tilmælum til sveitarfélagsins að gæta að þeim sjónarmiðum sem rakin eru í bréfi þessu við afgreiðslu sambærilegra mála.

Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið að ekki séu uppi vísbendingar um að ákvörðun

sveitarstjórnar Strandabyggðar um ráðningu og ráðningarsamning framkvæmdastjóra sveitarfélagsins stangist á við lög eða samþykkt um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar og er því ekki tilefni til að taka lagaleg álitafni þess til frekari umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitastjórnarlaga að öðru leyti en hér hefur verið gert. Er máli þessu því lokið af hálfu innviðaráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Hafdís Gísladóttir