



Álit innviðaráðuneytisins vegna stjórnarsýslu Strandabyggðar, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

í málum nr. IRN22010985, nr. IRN23120040, IRN24020091, IRN24030139, IRN24100069, IRN23129280 og IRN22129905.

I. Málsvik og eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Innviðaráðuneytinu hefur borist fjöldi kvartana, ábendinga og stjórnarsýslukæra frá fulltrúum núverandi minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar og fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins vegna stjórnarsýslu Strandabyggðar sl. ár. Hafa þær fyrst og fremst beinst að ákvörðunum oddvita sveitarfélagsins vegna framkvæmdar funda sveitarstjórnar og hafa snúið að boðun funda sveitarstjórnar, fundarstjórn oddvita, rétti sveitarstjórnarmanna til að setja mál á dagskrá, hæfi oddvita í einstökum málum o.fl.

Skv. 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, hefur ráðherra eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum lögum skv. með þeim undantekningum sem nánar eru upp taldar í sömu grein. Erindin hafa verið sett í þann farveg að ráðuneytið hefur lagt mat á hvort að þau gefi ráðuneytinu tilefni til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélagsins skv. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt ákvæðinu tekur ráðuneytið að eigin frumkvæði ákvörðun um hvort tilefni er til að fjalla um stjórnarsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnarsýslu 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 stjórnarsýsla 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. Taki ráðuneytið stjórnarsýslu 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.

Þar sem ábendingar og kvartanir, sem borist hafa ráðuneytinu að undanfögnu, varða sambærileg mál telur ráðuneytið haganlegra að taka þær fyrir í einu máli. Horfir ráðuneytið til þess að þau mál sem eru til umfjöllunar varða ekki rétt og skyldur kvartenda sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og málin eru jafnframt þess eðlis að kvartendur hafa ekki lögvarða hagsmuni af niðurstöðu málanna. Auk þess hefur ráðuneytið verið með til meðferðar tvö sambærileg mál sem ekki er lokið, sem ráðuneytið telur einnig rétt að fjalla um hér. Það er mat ráðuneytisins að stjórnarsýsla sveitarfélagsins sé ekki í fullu samræmi við sveitarstjórnarlög og með vísan til þess telur ráðuneytið í samræmi við eftirlitshlutverk þess sbr. 109. gr. tilefni til

að bregðast við með umfjöllun í formi álits ráðuneytisins skv. 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

2. Álit ráðuneytisins frá 10. nóvember 2023 nr. IRN22010985

Með álitinu innviðaráðuneytisins frá 10. nóvember 2023, beindi ráðuneytið því m.a. til sveitarfélagsins að gæta að þeim reglum sveitarstjórnarréttar sem gilda um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að koma málefnum á dagskrá og málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa. Fór ráðuneytið fram á að sveitarfélagið myndi upplýsa ráðuneytið um það innan 4 vikna frá útgáfu álitsins hvort og hvernig sveitarfélagið hygðist bæta úr þeim ágöllum á framkvæmd sveitarstjórnarfunda sem rakin voru í álitinu. Í svari sveitarfélagsins til ráðuneytisins þann 30. nóvember 2023 kom eftirfarandi fram:

„Af hálfu sveitarfélagsins verður lögð áhersla á að bæta úr þeim ágöllum sem fram koma í álitinu varðandi framkvæmd sveitarstjórnarfunda. Þannig hefur m.a. verið ákveðið að falla frá þeirri flokkun sem verið hefur í dagskrá sveitarstjórnarfunda. Því til viðbótar hefur sveitarstjórn haldið sérstakan upplýsingarfund með lögmanni sveitarfélagsins þar sem hann hefur farið í þau ákvæði sveitarstjórnarlaga sem varða tillögurétt og málfrelsi sveitarstjórnarmanna auk rétt þeirra til að setja mál á dagskrá sveitarstjórnarfunda. Á þeim fundi var einnig farið yfir samþykkt um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar og fyrrgreint álit innviðaráðuneytisins frá 10. nóvember sl. Var sá fundur m.a. haldinn til að tryggja að sveitarstjórnarmenn væri upplýstir um fyrrgreind ákvæði varðandi réttindi sveitarstjórnarmanna og að tryggt yrði að tekið yrði að fullu tillit til þeirra athugasemda og ábendinga sem fram koma í fyrrgreindu álitinu ráðuneytisins. Þá verður einnig tryggt af hálfu sveitarfélagsins að öllum erindum sem beint er til sveitarfélagsins verði svarað með formlegum hætti og þannig virt verði svonefnd svarregla stjórnsýsluréttar. Það staðfestist því hér með að tekið verður fullt tillit til ábendinga ráðuneytisins með því að skerpa á verkferlum varðandi svörum erinda, mótun fundardagskrár og framkvæmd sveitarstjórnarfunda. Stuðst verður eftir sem áður við hefðir og venjur í sveitarstjórn Strandabyggðar, svo fremi sem þær stangist ekki á við ábendingar ráðuneytisins.“

Þessu máli tengt barst ráðuneytinu kvörtun frá minnihluta sveitarstjórnar þann 3. desember 2023 vegna framkvæmdar sveitarstjórnarfundar þann 14. nóvember 2023. Taldi minnihlutinn að oddviti hafi neitað að setja mál á dagskrárboð fundarins. Af kvörtuninni má ráða að minnihlutinn hafi þá óskað eftir að koma málum á dagskrá í byrjun fundarins á grundvelli 27. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. án þess að þau kæmu fram á dagskrárboði. Voru málin tekin fyrir og greidd um þau atkvæði. Samþykkt var að taka þrjú mál á dagskrá en einu var hafnað með þremur atkvæðum gegn tveimur.

Við mat á því hvort tilefni sé til að fjalla formlega um þennan þátt í stjórnsýslu sveitarfélagsins horfir ráðuneytið til skýringa sveitarfélagsins um að það muni taka fullt tillit til athugasemda ráðuneytisins. Þá horfir ráðuneytið til þess að sveitarstjórn tók afstöðu til þeirra mála sem oddviti neitaði að setja á dagskrártillögu á fundi sínum þann 14. nóvember 2023 auk þess sem ráðuneytið hefur þegar gefið út álit vegna stjórnsýslu sveitarfélagsins um þær reglur sem gilda um dagskrá sveitarstjórnarfunda. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að fjalla frekar um

framangreinda kvörtun minnihluta sveitarstjórnar eða fylgja frekar eftir álitinu frá 10. nóvember 2023.

Ráðuneytið áréttar hins vegar þá reglu að dagskrá sem send er út með fundarboði og útbúin er af framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar skv. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, er *tillaga að dagskrá fundar*, sem sveitarstjórn síðan fellst á eða breytir þegar hún kemur saman. Það er því almennt hvorki framkvæmdastjóra né oddvita að hafna því að setja mál á dagskrártillögu sem sveitarstjórnarmaður réttilega óskar eftir. Sveitarstjórn getur síðan tekið afstöðu til dagskrártillögunnar á fundinum en ef enginn fundarmanna andmælir því að fundarstjóri stýri fundi á grundvelli útsendrar dagskrártillögu, telst hún þegjandi samþykkt sem dagskrá fundarins. Beinir ráðuneytið því aftur til sveitarfélagsins að hafa þau sjónarmið í huga.

3. Hæfi oddvita vegna máls sem tekið var fyrir á fundi sveitarstjórnar þann 14. nóvember 2023, mál ráðuneytisins nr. IRN23120040 og IRN24020091.

Þann 5. desember 2023 barst ráðuneytinu stjórnsýslukæra frá Matthíasi Lýðssyni, oddvita minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar. Í kærinni kemur fram að sveitarfélaginu hafi borist erindi frá Jóni Jónssyni fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins. Af gögnum málsins verður ráðið að erindið snúi að athöfnum forstöðumanns íþróttamiðstöðvar Strandabyggðar sem jafnframt er eiginkona oddvita sveitarstjórnar. Fór minnihluti sveitarstjórnar fram á að erindið yrði sett á dagskrá sveitarstjórnar á grundvelli 27. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn felldi tillöguna í atkvæðagreiðslu á fundi sínum þann 14. nóvember 2023 og var málið því ekki tekið fyrir á sveitarstjórnarfundi. Í kærinni er því haldið fram að oddviti hafi verið vanhæfur á grundvelli 20. gr. sveitarstjórnarlaga til að taka þátt í meðferð málsins.

Ráðuneytið vísaði kærinni frá með bréfi dagsettu 15. desember 2023, þar sem ákvörðun sveitarstjórnar fól ekki í sér ákvörðun um rétt og skyldu manna sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Var málið því ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga að mati ráðuneytisins. Í bréfi ráðuneytisins kom þó fram að ráðuneytið myndi leggja mat á hvort að efni kærunnar gæfi ráðuneytinu tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þann 12. febrúar sl. barst ráðuneytinu jafnframt stjórnsýslukæra frá Jóni Jónssyni, fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins, vegna sömu ákvörðunar sveitarstjórnar á fundi hennar þann 14. nóvember 2023. Var stjórnsýslukærinni vísað frá ráðuneytinu með bréfi dagsettu 3. júní sl., en í bréfinu sagði einnig að ráðuneytið myndi leggja mat á hvort að efni kærunnar gæfi ráðuneytinu tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Við mat á því hvort að atvik þessa máls heyri undir eftirlit ráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, og hvort tilefni sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga, telur ráðuneytið að horfa þurfi til þess að erindið sem lagt var til að tekið yrði fyrir á fundi sveitarstjórnar, fól að mati ráðuneytisins efnislega í sér kvörtun um háttsemi starfsmanns sveitarfélagsins. Í erindinu sagði m.a. að starfsmaður sveitarfélagsins hafi sett opinbera færslu á samfélagsmiðla og verður ráðið af erindinu að kvartandi telji að færslan hafi verið ósæmileg og ekki í samræmi við starfsskyldur starfsmannsins.

Kvartanir íbúa um háttsemi starfsmanna sveitarfélaga utan starfs fela eðli málsins samkvæmt í sér að mati ráðuneytisins að þeim sem hefur stjórnunarheimildir yfir viðkomandi starfsmanni, ber að taka afstöðu til kvörtunarinnar og eftir atvikum leggja mat á hvort að kvörtunin gefi tilefni til viðbragða á grundvelli starfsmannaréttar. Geta slík viðbrögð m.a. falið í sér stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1994 gagnvart starfsmanninum. Að mati ráðuneytisins bar sveitarfélaginu því að setja kvörtunina í þann farveg að tekin yrði afstaða til efni hennar á grundvelli starfsmannaréttar af þar til bærum aðilum innan sveitarfélagsins.

Ráðuneytið bendir hins vegar á að skv. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga falla starfsmannamál sveitarfélaga utan eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum. Í ákvæðinu er fjallað um þau atriði sem ráðuneytinu ber ekki að hafa eftirlit með í stjórnsýslu sveitarfélaga og eru starfsmannamál þeirra þar á meðal. Að mati ráðuneytisins falla undir hugtakið „starfsmannamál“ allar ákvarðanir sem fram koma í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna og önnur atriði sem fram geta komið í kjarasamningum og ráðningarsamningum starfsmanna sveitarfélaga. Hér má nefna veiting starfs og niðurlagning þess, lausn frá störfum og skyldur og réttindi starfsmanna. Að mati ráðuneytisins verður að telja að umrædd kvörtun hafi verið þess eðlis að afgreiðsla sveitarstjórnar hafi verið þáttur í meðferð starfsmannamáls í skilningi 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Er ráðuneytið því ekki valdbært til að leggja mat á hvort að stjórnsýsluleg meðferð málsins eða endanleg afgreiðsla þess hafi verið í samræmi við lög.

Með hliðsjón af leiðbeiningahlutverki ráðuneytisins með framkvæmd sveitarstjórnarlaga, telur ráðuneytið þó rétt að áréttu að hæfisreglur stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar eiga ávallt við þegar starfsmaður/nefndarmaður er maki þess aðila sem mál varðar sbr. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga og 1. og 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Geta slík tengsl óhjákvæmilega leitt til vanhæfis starfsmanns/nefndarmanns nema hagsmunir séu það smávægilegir eða þáttur nefndarmanns/starfsmanns í meðferð málsins sé það lítilfjörlegur að ekki sé talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun eða afgreiðslu máls. Þá gildir jafnframt sú regla að ef sveitarstjórnarmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls, þá má hann ekki taka þátt í meðferð þess eða hafa áhrif á það með öðrum hætti og skal ávallt yfirgefa fundarsal við meðferð þess og afgreiðslu sbr. 8. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar sem tillaga var borin upp í sveitarstjórn um að fjalla um kvörtun sem beindist að háttsemi starfsmanns sveitarfélagsins, og sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélagsins, þ.m.t. starfsmannamála, telur ráðuneytið ljóst að gæta hafi þurft að framangreindum hæfisreglum við þá ákvörðun.

Í ljósi þess að um starfsmannamál sveitarfélagsins var að ræða, eins og áður segir, telur ráðuneytið hins vegar að það falli fyrir utan eftirlitshlutverk þess að leggja mat á hvort að tilefni sé til að ógilda þá ákvörðun sveitarstjórnar að taka málið ekki til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar á grundvelli 114. gr. sveitarstjórnarlaga. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að fjalla formlega um málið á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga að öðru leyti en hér hefur verið gert eða kalla eftir frekari skýringum sveitarfélagsins vegna málsins. Er málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

4. Boðun sveitarstjórnarfundar 22. mars 2023, mál ráðuneytisins nr. IRN24030139

Ráðuneytið hefur haft til meðferðar kvartanir minnihluta sveitarfélagsins vegna boðunar sveitarstjórnarfundar sem fram átti að fara þann 21. mars 2024. Í kvörtuninni kom fram að

kjörnum fulltrúum minnihluta sveitarstjórnar höfðu ekki borist fundarboð eða dagskrárgögn vegna fundarins þar sem oddviti taldi fulltrúa minnihlutans vera vanhæfa til að fjalla um málið sem var á dagskrá. Ráðuneytið sendi sveitarfélaginu bréf dagsett 5. apríl sl., þar sem sveitarfélaginu var m.a. bent á að eingöngu sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála sbr. 17. gr. og 20. gr. sveitarstjórnarlaga, ásamt því að reifaðar voru þær reglur sem gilda um rétt sveitarstjórnarmanna til aðgangs að gögnum sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga og þær reglur sem gilda um að lokaða fundi sveitarstjórnar sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar sem umræddum sveitarstjórnarfundi hafði verið frestað, taldi ráðuneytið ekki tilefni til að gefa út álit um stjórnýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ráðuneytinu barst hins vegar ábending um að í auglýsingu næsta fundar sveitarstjórnar sveitarfélagsins sagði með skýrum hætti að fundurinn yrði lokaður. Í bréfi ráðuneytisins til sveitarfélagsins var það rakið að einungis sveitarstjórn getur á löglega boðuðum fundi tekið ákvörðun um að loka fundi um ákveðin mál, sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga. Væri það því ekki í samræmi við sveitarstjórnarlög að fram kæmi með beinum hætti í auglýsingu sveitarstjórnarfundar að fundur yrði lokaður. Fór ráðuneytið því fram á að verða upplýst um framkvæmd næsta sveitarstjórnarfundar. Í svari sveitarfélagsins kom fram að sveitarstjórn hafi samþykkt og bókað á sveitarstjórnarfundi nr. 1359 (sem fram fór 27. mars 2024) að fundurinn væri lokaður. Þá var vísað til þess í svari sveitarfélagsins að það væri almenn framkvæmd í sveitarfélaginu að ef um eitt mál væri að ræða á fundi sveitarstjórnar og að það mál væri augljóslega trúnaðarmál, þá væri fundur auglýstur sem lokaður. Í svari sveitarfélagsins sagði svo:

„Það kann að vera að það sé að einhverju leyti á skjön við sveitarstjórnarlög, en í samfélagi þar sem fólk gæti komið langa leið til að sitja fund sem ekki er auglýstur lokaður (þó hann sé það í raun) þykir þetta almenn tillitssemi. Hefur undirritaður upplifað þessa framkvæmd mála sem sveitarstjóri á árunum 2018-2021, þá undir stjórn fyrrverandi sveitarstjórnar. Var því einungis verið að fylgja þeirri venju í þessu tilviki. Hins vegar verður farið að ábendingum ráðuneytisins í hvívetna héðan í frá.“

Eins og getið er að framan er það afstaða ráðuneytisins að það sé ekki í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga að fram komi í auglýsingu um boðun sveitarstjórnarfundar að fundurinn sé lokaður. Í 16. gr. sveitarstjórnarlaga er mælt fyrir um að sveitarstjórn geti ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna eðlis máls. Er það því eingöngu í höndum sveitarstjórnar, sem fjölskipaðs stjórnvalds, að taka ákvörðun um að loka fundi og er það ekki í höndum framkvæmdastjóra eða oddvita við boðun fundar. Þá bendir ráðuneytið á, í ljósi framangreindra skýringa sveitarfélagsins, að auglýsing um dagskrá sveitarstjórnarfundar getur vel borið þess merki að til greina komi að ræða mál fyrir luktum dyrum, t.d. með því að geta sérstaklega um *tillögu* um lokun fundar vegna einstaks máls í auglýstri dagskrá. Fellst ráðuneytið því ekki á þær skýringar sveitarfélagsins að almenn tillitssemi geti leitt til þess að sveitarfélaginu sé heimilt að víkja frá sveitarstjórnarlögum að þessu leyti.

Að mati ráðuneytisins eru atvik málsins þó ekki með þeim hætti að til greina komi að ógilda ákvarðanir sveitarfélagsins sem teknar voru á umræddum sveitarstjórnarfundi en skv. 114.

gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið fellt úr gildi ógildanlegar ákvarðanir sveitarfélags í heild eða að hluta. Almennt er litið svo á að um ógildinguna ákvarðana sveitarfélaga gilda almennt óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar en þær fela í sér að ef ákvörðun er haldin annmarka að lögum sem getur talist vera verulegur er ákvörðunin ógildanleg enda mæli veigamikil rök ekki gegn því að ógilda ákvörðunina. Að mati ráðuneytisins uppfylla atvik málsins ekki þessi skilyrði og telur ráðuneytið því ekki tilefni til að fjalla frekar um þetta atriði í stjórnsýslu sveitarfélagsins en hér hefur verið gert. Er sveitarfélaginu bent á að hafa framangreind sjónarmið í huga við boðun og auglýsingu funda sveitarfélagsins.

5. Stjórnsýslukæra vegna framkvæmdar sveitarstjórnarfundar þann 8. október 2024, mál ráðuneytisins nr. IRN24100069

Ráðuneytinu barst þann 13. október sl., stjórnsýslukæra frá Matthíasi Lýðssyni oddvita minnihluta sveitarstjórnar vegna framkvæmdar sveitarstjórnarfundar sem haldinn var 8. október sl. Í erindinu er kært að oddviti Strandabyggðar hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu um vantraust á sig en minnihlutinn telur að honum hafi ekki verið það heimilt þar sem hann hafi verið vanhæfur. Þá er einnig kært að oddviti hafi látið bóka ummæli við dagskrárlið 4 en hann hafi áður lýst sig vanhæfan til að fjalla um málið.

Eins og áður hefur komið fram í bréfum ráðuneytisins til minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar, þá er eitt frumskilyrði þess að ráðuneytið geti tekið mál til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga, að fyrir liggja stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Að mati ráðuneytisins falla þær ákvarðanir sem getið er um að framan ekki undir hugtaksskilgreiningu stjórnvaldsákvörðunar þar sem ekki liggur fyrir sérstök ákvörðun sveitarfélagsins um réttindi eða skyldu manna. Er málið því ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Er erindið því tekið til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun sé að ræða vegna stjórnsýslu sveitarfélagsins og hefur ráðuneytið lagt mat á hvort að efni erindisins gefi tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

5.1 Kosning um vanhæfi oddvita

Í stjórnsýslukæru minnihluta sveitarstjórnar er því haldið fram að oddviti hafi verið vanhæfur að taka þátt í atkvæðagreiðslu um vantraust sveitarstjórnar á oddvita sveitarfélagsins. Er það m.a. rökstutt með þeim hætti að ef tillaga um vantraust hefði verið samþykkt þá hefði næsta skref verið að segja oddvita upp störfum sem sveitarstjóra í beinu framhaldi þar sem traust til hans væri ekki fyrir hendi. Þannig hafi verið augljóst að oddviti hafi sjálfur átt verulegra hagsmuna að gæta við þessa atkvæðagreiðslu, þar sem atvinna hans var undir.

Þær reglur sem gilda um kjör oddvita sveitarstjórnar er að finna í 13. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að sveitarstjórn kys á fyrsta fundi oddvita og sá telst rétt kjörinn oddviti sem fær atkvæði meiri hluta þeirra sem sæta eiga í sveitarstjórn. Ráðuneytið telur rétt að nefna í ljósi rökstuðnings minnihluta, að hlutverk oddvita sem kosinn er skv. 13. gr. sveitarstjórnarlaga er fyrst og fremst að stjórna fundum sveitarstjórnar skv. 19. gr. sveitarstjórnarlaga og að sjá um að fundargerðir séu færðar og að fundir fari að öðru leyti í samræmi við lög, samþykktir sveitarfélagsins og almenn fundarsköp. Einnig annast oddviti boðun funda og annast auglýsingu þeirra skv. 15. gr. ef sveitarstjórn hefur ákveðið svo. Í 7. mgr. 13. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að njóti oddviti ekki lengur stuðnings sveitarstjórnar ber að

kjósa um embættið að nýju. Í ákvæðinu felst þó að kjósa þarf um hvort stuðningur sé við oddvita og ef svo er ekki þarf að kjósa um embættið að nýju.

Það er því ljóst að mati ráðuneytisins að staða oddvita skv. 13. gr. sveitarstjórnarlaga er ekki sú sama og staða framkvæmdastjóra sveitarfélags. Mælt er fyrir um hlutverk framkvæmdastjóra í VI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að sveitarstjórn ráði framkvæmdastjóra til að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og skal sveitarstjórn gera skriflegan ráðningarsamning við framkvæmdastjóra. Þá er gert ráð fyrir að framkvæmdastjóri geti verið kjörinn fulltrúi sveitarfélags sbr. 2. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga. Kosning um stuðning við oddvita skv. 7. mgr. 13. gr. sveitarstjórnarlaga, á því eingöngu við um stöðu oddvita sem fundarstjóra sveitarstjórnar sbr. 15. og 19. gr. sveitarstjórnarlaga en ekki hlutverk hans sem framkvæmdastjóra sveitarfélags.

Stjórnsýslukæra minnihluta sveitarfélagsins virðist jafnframt byggja á því að sveitarstjórnarmenn geti ekki tekið þátt í kosningu um oddvita sveitarfélagsins skv. 13. gr. sveitarstjórnarlaga. Er sú afstaða minnihluta sveitarstjórnar ekki í samræmi við sveitarstjórnarlög þar sem sú regla hefur gilt lengi í sveitarstjórnarrétti að sveitarstjórnarmenn eru ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf sbr. nú 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Geta því allir sveitarstjórnarmenn tekið þátt í atkvæðagreiðslu um oddvita, formann byggðaráðs og nefndarmenn í allar aðrar fastanefndir sveitarfélagsins. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að fjalla formlega um þetta atriði í stjórnsýslu sveitarfélagsins að öðru leyti en hér hefur verið gert.

5.2 Vanhæfi oddvita til meðferðar máls

Í stjórnsýslukærunni er rakið að í dagskrárlið 4 á sveitarstjórnarfundi sem haldinn var þann 8. október 2024, hafi oddviti sveitarstjórnar lýst sig vanhæfan til að fjalla um málið. Þrátt fyrir það hafi hann tekið til máls við afgreiðslu þess og látið bóka ummæli í fundargerð. Í fundargerð sveitarfélagsins kemur fram að málið bar heitið: *“Minnisblað KPMG vegna greiðslna til Jóns Jónssonar og tengdum stofnunum/fyrirtækjum.”*

Þær reglur sem gilda um hæfi sveitarstjórnarmanna til þátttöku í einstökum málum er m.a. að finna í 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 7. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarstjórn taki ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanna til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála og að sveitarstjórnarmaður sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Samkvæmt 6. mgr. 20. gr. laganna skal sveitarstjórnarmaður sem veit að hæfi sitt orkar tvímælis án tafar vekja athygli á því og skv. 8. mgr. 20. gr. laganna skal sveitarstjórnarmaður sem er vanhæfur til meðferðar máls ávallt yfirgefa fundarsal við meðferð þess eða afgreiðslu.

Ljóst er að mati ráðuneytisins að í þeirri reglu sem mælt er fyrir um í 8. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga felst að sveitarstjórnarmanni er ekki heimilt að vera viðstaddur sveitarstjórnarfund fyrr en máli sem hann er vanhæfur til taka þátt í er sannanlega lokið. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, kemur fram að telja verður mikilvægt að sveitarstjórnarmaður yfirgefi fundarsal með öllu en sitji ekki áfram við fundarborð eða í sal meðal áheyrenda. Þá ber að bóka það sérstaklega og taka það skýrlega fram í fundargerð þegar fulltrúi í sveitarstjórn vísar úr fundarsal og hvenær hann snýr þangað á ný. Þar sem ljóst er af fundargerð sveitarstjórnar að sveitarstjórnarmaður, sem hafði

lýst sig vanhæfan, tók þátt í umræðum undir dagskrárliðnum, fær ráðuneytið ekki séð að sveitarfélagið hafi gætt nægilega að 8. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga við meðferð málsins.

Auk þess telur ráðuneytið rétt að geta þess að í 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga felst að það er sveitarstjórn sem tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanna, en ekki einstakir sveitarstjórnarmenn. Að mati ráðuneytisins þarf því að fara fram atkvæðagreiðsla sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarmanns ef hann telur hæfi sitt orka tvímælis. Ekki er nægilegt að sveitarstjórnarmaður lýsi sig sjálfur vanhæfan þar sem ákvörðun þess efnis liggur eingöngu hjá sveitarstjórn. Þó kunna undantekningar að vera á slíkri atkvæðagreiðslu. t.d. ef um er að ræða mál sem áður hefur verið til umfjöllunar og atkvæðagreiðsla hefur því þegar farið fram á að öðrum fundi sveitarstjórnar. Af fundargerð sveitarstjórnarfundar Strandabyggðar frá 8. október sl. má ráða að atkvæðagreiðsla um hæfi sveitarstjórnarmannsins fór ekki fram heldur lýsti hann sig sjálfan vanhæfan sem er í andstöðu við 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nema sérstök sjónarmið eiga við.

Ráðuneytið telur þó ljóst að þrátt fyrir framangreinda annmarka á afgreiðslu málsins í sveitarstjórn, eru atvik málsins ekki með þeim hætti að til greina komi að ógilda ákvarðanir sveitarfélagsins sem teknar voru á umræddum fundi sveitarstjórnar á grundvelli 114. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjallað er um þær reglur sem gilda um ógildingu ákvarðana sveitarfélaga í niðurlagi kafla fjögur í álit þessu en þar kemur m.a. fram að annmarki þarf að vera verulegur til að til greina komi að ógilda ákvörðun sveitarstjórnar og að veigamikil rök mæli ekki gegn því. Að mati ráðuneytisins uppfylla atvik málsins ekki umrædd skilyrði. Auk þess horfir ráðuneytið til þess að ekki verði séð að sveitarfélagið hafi tekið sérstaka ákvörðun í málinu sem til greina kemur að fella úr gildi. Taldi ráðuneytið því ekki tilefni til að kalla eftir frekari umsögn sveitarfélagsins um atvik málsins eða fjalla frekar um þau að öðru leyti en hér hefur verið gert. Er sveitarfélaginu hins vegar bent á að hafa framangreind sjónarmið í huga.

6. Fundargerðir sveitarstjórnar mál nr. IRN23129280 og IRN22129905

Ráðuneytinu barst kvörtun um að sveitarstjórn Strandabyggðar gætti ekki að 16. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar eða leiðbeiningum innviðaráðuneytisins um ritun fundargerða sveitarstjórnar nr. 1181/2021 þegar kom að afgreiðslu mála á sveitarstjórnarfundum eða við ritun fundargerða á tilteknum fundum sveitarstjórnar. Í kvörtuninni er rakið að m.a. á sveitarstjórnarfundum þann 14. júní 2022, 9. ágúst 2022, 11. október 2022 og 8. nóvember 2022 hafi oddviti ítrekað afgreitt mál án þess að leita eftir afstöðu sveitarstjórnarmanna eða greiða atkvæði um mál en bóka í fundargerðarbók að sveitarstjórn samþykki mál.

Ráðuneytið óskaði eftir umsögn sveitarfélagsins um framkomna kvörtun á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga og fram kemur í umsögn sveitarfélagsins að viðurkennt sé að það hafi komið örfá tilvik þar sem gleymdist að bera afgreiðslu mála undir atkvæði en um leið og bent hafi verið á það hafi málið verið tekið fyrir að nýju og atkvæðagreiðsla farið fram. Af umsögninni má jafnframt ráða að kjörnir fulltrúar hafi ekki gert athugasemd við fundargerð umræddra funda að yfirllestri loknum, né óskað breytinga á efni fundargerðar þar sem m.a. kemur fram afgreiðsla erinda. Þá voru fundargerðirnar samþykktar samhljóða.

Í ljósi framangreinds bendir ráðuneytið á að þær reglur sem gilda um fundarsköp sveitarfélagsins er að finna í samþykkt um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar. Í k-lið 16. gr.

samþykktarinnar, sem er samhljóða fyrirmynd ráðuneytisins að samþykkt um stjórn sveitarfélaga, koma fram þær meginreglur sem gilda um afgreiðslu mála hjá sveitarfélaginu. Samkvæmt ákvæðinu getur afgreiðsla máls hjá sveitarstjórn farið fram með eftirfarandi hætti:

- a. Atkvæðagreiðsla með handauppréttingu.
- b. Ef oddviti telur ástæðulaust að atkvæðagreiðsla fari fram um um mál, skýrir hann frá því að telji mál samþykkt eða fellt án atkvæðagreiðslu nema athugasemd verði við það gerð.
- c. Oddviti getur ákveðið að mál verði afgreitt með nafnakalli.

Það felst jafnframt í almennum fundarskapahefðum að ef tillaga er borin fram til samþykktar og hún sætir engum andmælum þá teljist hún þegjandi samþykkt. Skilyrði fyrir þessu er hins vegar að tillaga sé í reynd lögð fram og að fundarmönnum gefist færi á að lýsa afstöðu sinnar til hennar. Þá þurfa fundarmenn almennt að gæta að því að eigin frumkvæði að gera athugasemdir við fundarstjórn og leggja fram viðeigandi tillögur áður en mál eru til lykta leidd (sjá Trausta Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur, bls. 58).

Ljóst er að mati ráðuneytisins að afgreiðsla sveitarfélagsins á einstökum málum á þeim fundum sveitarstjórnar sem raktir eru að ofan hafi í einhverjum tilvikum ekki verið í samræmi við framangreindar reglur, líkt og kemur fram í skýringum sveitarfélagsins. Þannig verður ekki séð að gætt hafi verið að því að fram hafi farið atkvæðagreiðsla með handauppréttingu í einstökum málum eða þess var ekki getið með skýrum hætti að mál yrði samþykkt eða fellt án atkvæðagreiðslu. Telur ráðuneytið það ámælisvert og beinir því til sveitarfélagsins að gæta vandlega að þeim formreglum sem gilda um afgreiðslu mála á fundum sveitarstjórnar.

Fjallað er um þær reglur sem gilda um ógildingu ákvarðana sveitarfélaga í niðurlagi í kafla fjögur í álitinu þessu en þar kemur m.a. fram að annmarki þarf að vera verulegur svo til greina komi að ógilda ákvörðun sveitarstjórnar og að veigamikil rök mæli ekki gegn því. Að mati ráðuneytisins uppfylla atvik málsins ekki umrædd skilyrði. Mun ráðuneytið því ekki fjalla frekar um þetta atriði í stjórnarsýslu sveitarfélagsins að öðru leyti en hér hefur verið gert.

7. Samandregin niðurstaða

Í álitinu þessu hefur ráðuneytið fjallað um ýmsar kvartanir og ábendingar minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar og fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins vegna meintrar ólögðmætrar stjórnarsýslu sveitarfélagsins. Samandregnar niðurstöður ráðuneytisins eru eftirfarandi:

Ráðuneytið telur að kvartanir um hæfi oddvita sveitarfélagsins til að taka þátt í meðferð máls er varðaði erindi til sveitarstjórnar vegna athafna forstöðumanns íþróttamiðstöðvar sveitarfélagsins falli utan eftirlits ráðuneytisins með stjórnarsýslu sveitarfélaga þar sem um er að ræða starfsmannamál sveitarfélagsins sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytið áréttar hins vegar að sveitarstjórn ber að gæta að hæfisreglum stjórnarsýslu- og sveitarstjórnarréttar við meðferð mála sem fjallað er um á fundi sveitarstjórnar.

Ráðuneytið telur að auglýsing sveitarstjórnarfundar Strandabyggðar sem fram fór 27. mars sl., hafi ekki verið í samræmi við 16. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytið telur hins vegar að ekki

séu til staðar skilyrði til að ógilda ákvarðanir sveitarstjórnar sem teknar voru á umræddum fundi.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að allir sveitarstjórnarmenn Strandabyggðar hafi tekið þátt í kosningu um vantraust á oddvita sveitarfélagsins sbr. 13. gr. og 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga.

Að mati ráðuneytisins eru vísbendingar um að sveitarfélagið hafi ekki gætt að 7. og 8. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga við afgreiðslu máls á sveitarstjórnarfundi sem fór fram 8. október sl. Ráðuneytið telur hins vegar að skilyrði til að ógilda ákvarðanir sveitarfélagsins í málinu séu ekki uppfyllt.

Ráðuneytið telur að afgreiðsla sveitarstjórnar á tilteknum sveitarstjórnarfundum hafi ekki verið í samræmi við þær reglur sem gilda um fundarsköp sveitarfélagsins. Telur ráðuneytið það ámælisvert en telur að skilyrði til að ógilda ákvarðanir sveitarstjórnar af þessum sökum séu ekki uppfyllt.

Þá er í álitinu m.a. áréttaðar þær reglur sem gilda um fundarboð og ákvarðanir um dagskrártillögur sveitarstjórnarfundar skv. 27. gr. sveitarstjórnarlaga.

Er málum þessum að öðru leyti lokið að hálfu ráðuneytisins.

Innviðaráðuneytinu,

15. nóvember 2024

f.h. ráðherra

Aðalsteinn Eyþór Þorsteinsson

Björn I. Óskarsson