

Frá: Guðjón Bragason

Sent: 30. júní 2022 11:56

Til: Björn Ingimarsson

Afrit: Bryndís Gunnlaugsdóttir

Efni: Svar Múlaping: Mögulegt vanhæfi við ASK-breytingu

Sæll Björn,

Ég tel lögmann ykkar hafa náð mjög vel utan um málið í sínu álit. Mýrdalshreppsmálið er dæmi sem við tökum gjarnan á námskeiðum fyrir sveitarstjórnarfólk og það gefur tilefni til þess að þið beitið fremur strangri túlkun á vanhæfi í því máli sem hér um ræðir.

Ef ágreiningur er um hæfi innan sveitarstjórnar eða ráðs sem fjarar um málið fer að sjálfsögðu eftir málsmeðferðarreglum 20. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. greidd eru atkvæði um hæfi sveitarstjórnarmanns og eftir atvikum áheyrnarfulltrúa.

F.h. sambandsins,
Guðjón Bragason

Frá: Jón Jónsson <jon@sokn.is>

Sent: 23. júní 2022 08:52

Til: Björn Ingimarsson <bjorn.ingimarsson@mulathing.is>

Afrit: Jónína Brynjólfsdóttir <jonina.brynjolfsdottir@mulathing.is>

Efni: RE: Mögulegt vanhæfi

Heil og sæl

Regla um sérstakt hæfi sem á við í sveitarstjórn/nefnd sem gildir þegar fulltrúar komað að almennum bókunum eða öðrum ákvörðunum sem ekki eru stjórnsluákvæðanir er 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Ákvæðið orðast svo:

Í öðrum tilvikum en skv. 1. mgr. ber sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svó sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þessi regla tekur einnig til gerðar samninga fyrir hönd sveitarfélags.

Ljóst er að umfjöllun um málefni tengileiða frá Fjarðarheiðargöngum felur í sér mismunandi vegleiðir sem liggja m.a. um land jarðanna Egilsstaða I og Dalhúsa, með mismunandi hætti. Félagið Egilsstaðir 1 ehf., þar sem Gunnar Jónsson er stjórnarmaður og skráður raunverulegur eigandi, sbr. upplýsingar úr fyrirtækjaskrá, er þinglýstur eigandi Egilsstaða 1 og einn þinglýstra eigenda Dalhúsa. Þá er eiginkona Gunnars og mágkona viðkomandi fulltrúa annar eigandi félagsins. Aðrir eigendur Dalhúsa eru bræðrabörn sveitarstjórnarmannsins og áheyrnarfulltrúans. Aðkoma sveitarfélagsins að málinu hlítur með einum og öðrum hætti að snúa að því að marka stefnu sveitarfélagsins í málinu, sem yrði síðar formlega staðfest sem aðalskipulagsbreyting. Síðar gæti komið til útgáfu framkvæmdaleyfis af hálfu sveitarfélagsins.

Með tilliti til lagareglunnar þarf að meta hvort mál sé þess eðlis að það varði Gunnar Jónsson (náin venslamann sveitarstjórnarmanns/áheyrnarfulltrúa) sérstaklega. Og ef svo er hvort almennt megi ætla að viljaafstaða sveitarstjórnarmanns/áheyrnarfulltrúa gæti mótast að einhverju leyti þar af.

Um hagsmuni

Í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins nr. 33/2009, var fjallað um hæfi sveitarstjórnarmanns sem var eigandi 2ja jarða, þegar til umfjöllunar var aðalskipulag sveitarfélagsins Mýrdalshrepps, þar sem veglínur Þjóðvegur 1 til framtíðar komu til umfjöllunar. Um var að ræða umfjöllun um aðalskipulag í heild, en ekki sérstaka aðalskipulagsbreytingu sem varðaði eingöngu ákveðnar veglínur. Um hagsmuni málsins sagði m.a.:

Ráðuneytið telur rétt í ljósi tilgangs og hlutverks aðalskipulags að líta til þess að ákvarðanir um aðalskipulag eru mjög almenns eðlis auk þess sem aðalskipulagi er m.a. ætlað að vera almenn stefnumörkun fyrir sveitarfélag um landnýtingu. Því er ljóst að nokkuð þarf að koma til svo einstakir sveitarstjórnarmenn séu vanhæfir í ákvarðanatöku varðandi aðalskipulag. Ráðuneytið hefur komist að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmenn verði ekki vanhæfir til umfjöllunar um aðalskipulag eingöngu af þeirri ástæðu að þeir eigi fasteign eða jörð á viðkomandi svæði, sbr. álit félagsmálaráðuneytisins dags. 13. febrúar 1996 í máli FEL95120066.

Einnig:

Þannig þarf að meta hversu verulegir hagsmunirnir eru og hversu náíð þeir tengjast viðkomandi og úrlausnarefni málsins og hvort þátttaka hans í afgreiðslu máls geti valdið efasemdum út á við. Þá verða hagsmunirnir að vera sérstakir og/eða verulegir samanborið við hagsmuni annarra íbúa sveitarfélagsins, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2110/1997.

Einnig:

Ekki liggur ljóst fyrir að hvort þ muni hafa verulega fjárhagslegan ávinning af breytingu vegstæðisins í samræmi við tillögu nr. 3, en hins vegar verður ekki litið fram hjá því að hagsmunir hennar eru sérstakari en annarra íbúa sveitarfélagsins í þessu efni þó að ekki liggja fyrir hve verulegir þeir eru í fjárhagslegu tilliti. Þó svo að ekki liggja fyrir nákvæm útfærsla á fyrirhugaðri breytingu þá er ljóst að ákvörðunin varðar fasteignir í eigu þ og hvort sem breytingin hefur í för með sér verðrýrnun jarða hennar eða verðmætaaukningu þá leiði slíkt til þess að ætla megi að viljaafstaða hennar kunni að mótast af slíkum hagsmunum.

Ef málefni tengileiða Fjarðarheiðaganga er borið saman við mál Mýrdalshrepps, er virðist umfjöllun um tengileiðir frá Fjarðarheiðargöngum varðar að öllum líkindum aðalskipulagsbreytingu, sem varðar sérstaklega veglínur, en ekki aðalskipulag sveitarfélags í heild. Þá eru ákveðnar líkur á því að málið varði nokkra fjárhagslega hagsmuni, t.d. þar sem veglínur sem til skoðunar eru fela í sér nýlagningu vega um land Egilsstaða 1 og Dalhúsa, þótt með mismunandi hætti sé.

Mýrdalsmálið varðaði hins vegar þá stöðu að sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur var eigandi þeirra hagsmuna sem álitamála var um hvort leiddu til vanhæfis. Hér er til skoðunar hvort hagsmunir náins venslamanns leiði almennt til þess að ætla megi að þeir geti haft einhver áhrif á viljaafstöðu. Vegna þessa verður að álykta að hagsmunir sem um ræðir þurfi að vera nokkuð meiri, en ef beinlínis væri um að ræða hagsmuni sveitarstjórnarmanns sjálfs. Almennt verður að ganga út frá því að ákvarðanir sem geta haft nokkur áhrif á fjárhagslega hagsmuni venslamanna skapi þá stöðu að hagsmunirnir geta haft einhver áhrif á viljaafstöðu sveitarstjórnarmanna.

Vegna málsins má einnig nefna úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (UUA) í málum nr. 22 og 27/2020, varðandi framkvæmdaleyfi Teigsskógs. Þar var m.a. vísað til þess að sveitarstjórnarmaður sem kom að skipulagsákvörðunum og samþykkt framkvæmdaleyfis, ætti húseign sjálf og tengdafjölskylda hennar jörð á svæðinu. Veglína nýs vegar sem til umfjöllunar var, fól í sér að þjóðvegur yrði færður frá íbúðarhúsinu/jörðinni, en eldri vegur yrði tengivegur. Sveitarstjórnarmaðurinn hafði m.a. sent inn erindi, þar sem m.a. var spurst fyrir um hvort tengivegur yrðu malbikaðir (þ.e. eldri þjóðvegur), yrði nýja veglínar samþykkt. Í úrskurðinum sagði m.a.:

Þykir rétt í því sambandi að benda á að Reykhólahreppur er fámennst sveitarfélag og ríkir enginn vafi á því að sú framkvæmd sem hér um ræðir skiptir máli fyrir alla íbúa þess, þ.m.t. sveitarstjórnarmenn. Þá þykir með hliðsjón af því sem áður er rakið ekki varhugavert að leggja til grundvallar að bundið slitlag yrði lagt á vegbútinn sem um ræðir hvað sem líður hinum umdeildu vegaframkvæmdum. Að teknu tilliti til þessa verður ekki séð að upplýsingar um að svo yrði gengið frá veginum hafi haft eða verið til þess fallið að hafa áhrif á afstöðu viðkomandi sveitarstjórnarmanns. Verða hagsmunir sveitarstjórnarmannsins sem um ræðir því hvorki taldir svo verulegir né í eðli sínu svo sérstakir að vanhæfi hafi valdið í skilningi ákvæða 20. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. og ákvæði 3. gr. stjórnarsýslulaga, við afgreiðslu hins kærða framkvæmdaleyfis

Álit.

Í grunninn tel ég að möguleg vegagerð sem fjallað er um við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga geti falið í sér umtalsverða fjárhagslega hagsmuni fyrir eigendur Dalhúsa og Egilsstaða 1, sem leiðir beint af þeim landnotum sem fylgja veglagningu og öðrum fjárhagslegum hagsmunum sem litið er til þegar vegir eru lagðir á nýjum svæðum, sbr. t.d. úrskurðarframkvæmd matsnefndar eignarnámboða. Í slíkum málum getur auk greiðslu fyrir land reynt á sjónarmið um bætur vegna óhagræðis og rasks á framkvæmdatíma, áhrif framkvæmdar á verðgildi fasteignar eftir framkvæmd o.fl.

Umfjöllun um málið á vettvangi sveitarfélagsins varðar umræddar veglínur sérstaklega. Málið er t.d. ekki hluti af umfjöllun um aðalskipulag sveitarfélags í heild.

Umfang þeirra hagsmuna sem málið varðar virðast á almennan mælikvarða geta haft einhver áhrif á viljaafstöðu systkina aðila sem eiga slíka hagsmuni af máli sem er til umfjöllunar hjá sveitarfélagi.

Jafnframt kann þátttaka í afgreiðslu málsins af hálfu sveitarstjórnarmanns sem er bróðir aðila sem hefur slíka hagsmuni af máli, valdið efasemdum út á við.

Það er því álit mitt að nokkrar líkur séu á því að Þröstur teldist vanhæfur til að fjalla um málið í sveitarstjórn.

Hvað viðkemur Sveini áheyrnarfulltrúa, þá tel ég líta beri til þess að áhrif vanhæfis eru ekki einungis að sveitarstjórnarmaður má ekki taka þátt í atkvæðagreiðslu, heldur einnig að hann má ekki taka þátt í umræðum og á að víkja úr fundarsal á meðan umræður um mál standa yfir. Aðkoma áheyrnarfulltrúa felur í sér þáttöku í meðferð máls í skilningi 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Mögulegt vanhæfi Sveins áheyrnarfulltrúa getur því átt við með sama hætti og um sveitarstjórnarmann/nefndarmann og hann þurfi því að víkja af fundi meðan málið er til umfjöllunar.

Það er svo áréttað að gæta þarf að málsmeðferðarreglum 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Mögulegt vanhæfi kemur fram annað hvort með því að viðkomandi sjálfur vekur athygli á því að hæfi hans orki tvímælis eða þá að annar fulltrúi í sveitarstjórn/nefnd vekur athygli á því. Í kjölfarið á svo að fara fram atkvæðagreiðsla um hæfi.

Ef ofangreindri málsmeðferð er fylgt eftir væri það því möguleiki, á hvorn veg sem atkvæðagreiðslan færi, að sá sem ósáttur yrði gæti kært niðurstöðuna til ráðuneytisins og fengið þannig formlega niðurstöðu utan aðkomandi aðila.

Fyrivari: Á þessu álit verður að gera þann fyrirvara að sú aðstaða sé óbreytt og rétt að Gunnar Jónsson sé eigandi Egilsstaða 1 ehf. (þ.e. að ekki hafi orðið breytingar á eignarhaldi félagsins miðað við þær upplýsingar sem koma fram í skráningu félagsins og síðasta ársreikningi, þ.e. vegna ársins 2020)

Kveðja,

Jón Jónsson hrl.

Sókn lögmannsstofa