



Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Álit um lögmæti samninga við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðva

Á fundi borgarstjórnar 1. febrúar 2022 var lögð fram svohljóðandi tillaga áheyrnarfulltrúa Miðflokksins:

Borgarstjórn samþykkir að innri endurskoðanda verði falið að skoða og leggja mat á lögmæti samninga Reykjavíkurborgar við olíufélögin sem lagðir var fram í borgarráði 22. júní 2021. Verði þeirri skoðun lokið fyrir 1. maí nk.

Borgarstjórn samþykkti að vísa tillögunni til meðferðar borgarráðs. Að beiðni skrifstofu borgarstjórnar hefur borgarlögmaður tekið saman eftirfarandi álit um lögmæti samninga Reykjavíkurborgar við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðva sem samþykktir voru á fundi borgarráðs 24. júní 2021.

I. Hæfisreglur

Í upphafi er rétt að fara nokkrum orðum um hæfisreglur. Um hæfi starfsfólks sveitarfélaga fer samkvæmt hæfisreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þegar það tekur þátt í meðferð og afgreiðslu máls og til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Þegar starfsfólk sveitarfélaga fæst við annars konar stjórnarsýslu eða samningagerð, hvort sem er einkaréttarlegir samningar eða stjórnarsýslusamningar, þá gildir hæfisregla 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt ákvæðinu ber manni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þá segir í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að ef að öðru leyti séu fyrir hendi þær aðstæður sem eru til þess fallnar að draga megi óhlutdrægni í efa með réttu sé starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur. Hér reynir því á hvort ákvæði 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. til hliðsjónar 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, eigi við í málinu. Það leiðir af síðarnefnda ákvæðinu að leggja ber til grundvallar heildstætt mat á atvikum og aðstæðum í hverju máli samkvæmt almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á því hvort draga megi óhlutdrægni starfsmanns í efa með réttu. Þá ber einnig að túlka og beita hæfisreglum sveitarstjórnarlaga með hliðsjón



af þeim markmiðum sem almennt búa að baki lagareglum um sérstakt hæfi í stjórnslu.

Ekkert fyrrnefndra atriða er fyrir hendi hjá undirritaðri í máli þessu. Þannig eru engin þau tengsl til staðar sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá eru engin atriði til staðar hjá undirritaðri sem kynnu að falla undir 6. tölul. 3. gr. stjórnslulaga. Jafnvel þótt lögmaður hjá embætti borgarlögmans hafi á grundvelli erindisbréfs verið í starfshópi sem vann að málinu í umboði og á grundvelli samþykktar borgarráðs, þá leiðir ekki af þeirri ástæðu einni að yfirmaður hans verði vanhæfur til að veita álit á lögmæti þeirra samninga sem borgarráð hefur samþykkt og voru afrakstur vinnu starfshópsins. Þá telst slík álitgjöf tæplega til gerðs samnings einkaréttarlegs eðlis í skilningi 3. mgr. 1. gr. stjórnslulaga þannig að ákvæði stjórnslulaga geti yfirhöfuð átt við um aðkomu undirritaðrar í þessu máli. Því telur undirrituð sér heimilt að veita álit á lögmæti þeirra samninga sem Reykjavíkurborg hefur gert við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðva með vísan til 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

II. Samþykkt borgarráðs frá 9. maí 2019

Á fundi borgarráðs 9. maí 2019 var samþykkt samhljóða tillaga borgarstjóra um þar tilgreind samningsmarkmið vegna viðræðna sem þá voru áformaðar við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðva. Jafnframt fólst í hinni samþykktu tillögu að skipuð yrði samninganefnd til að eiga í viðræðum við umrædda aðila og gera drög að samningum við þá, þar á meðal um endurnýjun lóðarleigusamninga í að hámarki tvö ár, á grundvelli samningsmarkmiðanna. Í greinargerð með tillögunni eru samningsmarkmiðin sem leggja átti til grundvallar í viðræðum við framangreinda aðila útlistuð með ítarlegum og nákvæmum hætti. Þá kemur fram í greinargerðinni að samningsmarkmiðin séu afurð vinnuhóps sem settur hafi verið á laggirnar haustið 2018 í þeim tilgangi að setja fram skipulagslega sýn á fækkun bensínstöðva og móta slík markmið. Skýrsla vinnuhópsins, dags. apríl 2019, var fylgiskjal með fyrrnefndri tillögu borgarstjóra og lagt til að þau samningsmarkmið sem þar koma fram yrðu lögð til grundvallar í þá fyrirhuguðum viðræðum.

Um er að ræða tillögur sem voru bornar upp og samþykktar af borgarráði á fundum sem boðað var til með lögmætum hætti. Samkvæmt þágildandi samþykkt nr. 715/2013, sem var í gildi 9. maí 2019, og gildandi samþykkt nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, sem var í gildi 24. júní 2021, fer borgarráð ásamt borgarstjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn Reykjavíkurborgar að því leyti sem slík stjórn er ekki öðrum falin, sbr. 1. mgr. 46. gr. Samkvæmt 48. gr. í báðum samþykktum tekur borgarráð fullnaðarákvörðun um mál sem ekki varða verulega fjárhag borgarsjóðs eða stofnana hans, án staðfestingar borgarstjórnar, að því gefnu að ekki sé fyrir hendi ágreiningur milli borgarráðsfulltrúa eða við borgarstjóra um slíka afgreiðslu, ef lög eða eðli máls mæla ekki sérstaklega gegn því. Þar sem umræddar tillögur falla undir verkefni borgarráðs og voru bornar upp til samþykktar á fundum ráðsins sem boðað var til með lögmætum hætti og var að öðru leyti ályktunarhæfur verður að telja afgreiðslur borgarráðs í málinu vera lögmætar.



Hin samþykkt tillaga snýr að samningsmarkmiðum og viðræðum í tengslum við hugsanlega breytingu á lóðarleigusamningum, þ.e. fækkun bensínstöðva í Reykjavík. Lóðarleigusamningar eru einkaréttarlegir gerningar þar sem Reykjavíkurborg er í hlutverki landeiganda en ekki stjórnvalds þótt slíkir samningar séu háðir deiliskipulagi. Dómafordæmi Hæstaréttar eru á þá leið að sveitarfélögum sé heimilt að gera slíka samninga en við gerð þeirra þurfi sveitarfélög að fara eftir óskráðum meginreglum stjórnsluréttarins, þ.e. um jafnræði, meðalhóf og málefnaleg sjónarmið. Landeiganda, hvort sem hann er einkaaðili eða sveitarfélag, er ávallt heimilt að ganga til viðræðna við handhafa lóðarréttinda um breytingar á gildandi lóðarleigusamningum. Hvort slíkar viðræður skili árangri á gildistíma lóðarleigusamnings er þá háð því að aðilar nái samkomulagi um breyttar forsendur hins leigða.

Þá verður að hafa í huga að ef gildistími tímabundins lóðarleigusamnings rennur skeið sitt á enda án þess að landeigandi sem er opinber aðili hefur gert viðeigandi ráðstafanir í því skyni, svo sem með því að tilkynna lóðarhafa að honum beri að víkja af lóð við lok gildistíma samnings og láta af innheimtu lóðarleigu, kann það að stofna til ótímabundins leigusamnings á milli aðila. Til að binda enda á slíkt réttarsamband þarf að tilkynna um uppsögn samningsins. Engin almenn skráð lagaregla gildir um rétt samningsaðila til uppsagnar lóðarleigusamnings. Um uppsögn slíkra samninga gilda óskráðar meginreglur samninga- og kröfuréttar. Samkvæmt þeim er að jafnaði heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningum, en einnig hefur í þessum efnum verið litið til ákvæðis 10. gr. laga nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús varðandi viðmið um lengd uppsagnarfrests lóðarleigusamninga af hálfu Reykjavíkurborgar. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna geta báðir aðilar að ótímabundnum leigusamningi sagt honum upp með að minnsta kosti tveggja ára uppsagnarfresti. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að báðum aðilum ótímabundins leigusamnings sé heimilt að segja honum upp að því gefnu að uppsagnarfrestur sé að lágmarki tvö ár. Í þessu sambandi skal þess einnig getið að lóðarréttindi fela í sér óbein eignarréttindi lóðarhafa sem óheimilt er að skerða bótalaust. Því þarf Reykjavíkurborg bæði sem landeigandi og skipulagsvald að gæta að þeim réttindum lóðarhafa í samskiptum við hann.

IV. Efnisákvæði samninga (viljayfirlýsingar)

Ef vikið er að þeim samningum sem borgarráð samþykkti á fundi sínum 24. júní 2021, þá verður ráðið af efni þeirra að gætt var að fyrrnefndum óskráðum meginreglum stjórnsluréttarins. Þannig fengu þeir lóðarhafar sem metnir eru í sambærilegri stöðu, þ.e. lóðarhafar þar sem bensínstöðvar eru starfræktar á lóðum þeirra, sambærilega málsmeðferð. Jafnræði var með því viðhaft við undirbúning og töku ákvörðunar um samningsmarkmið og samþykkt þeirra samninga sem byggja á þeim og voru afrakstur viðræðna.

Við mat á lögmati samninganna verður að líta til þess að hvaða markmiði var stefnt við gerð þeirra. Meðal annars lágu til grundvallar gerð samninganna annars vegar loftslagsstefna Reykjavíkurborgar, sem var samþykkt árið 2016, og hins vegar Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030, sem öðlaðist gildi í febrúar 2014. Í báðum



Þessum áætlunum er að finna skýr samþykkt markmið af hálfu Reykjavíkurborgar um fækkun bensínstöðva í Reykjavík til að leggja áherslu á vistvænni ferðamáta og fyrirhuguð orkuskipti í bifreiðasamgöngum. Enn fremur ber að líta til þess að í loftslagsstefnunni er kveðið á um að unnið skuli eftir áætlun og skilgreindir hvatar sem miða að fækkun bensínstöðva. Ástæða þess að mælt er fyrir um að skilgreina skuli hvata er sú að fram að þessu hafði ekki gengið að ná samtali eða samningi við umrædda lóðarhafa um breytta nýtingu þeirra lóða og þar með fækkun bensínstöðva í borginni.

Um er að ræða málefnaleg markmið sem Reykjavíkurborg hefur sett sér sem höfuðborg og vinnustað í því skyni að vera leiðandi í baráttunni gegn loftslagbreytingum. Með loftslagsstefnunni er stefnt að kolefnishlutleysi hjá Reykjavíkurborg árið 2040. Þessi markmið sem koma fram í loftslagsstefnu og aðalskipulagsáætlun voru höfð að leiðarljósi í samningsmarkmiðum sem borgarráð samþykkti árið 2019, þeim viðræðum sem fóru fram á grundvelli þeirra og þeim samningum sem byggðust á þeim og borgarráð samþykkti árið 2021. Þá er í aðalskipulagi Reykjavíkur sett markmið um kolefnishlutleysi, sjálfbæra þróun, þétta og blandaða íbúðabygging og vistvænar ferðavenjur.

Í þeim samningum sem borgarráð samþykkti á fundi sínum 21. júní 2021, er ekki gert ráð fyrir álagningu byggingarréttargjalds verði byggingarnefndarteikningar sem eru í samræmi við nýtt deiliskipulag á lóðunum samþykktar innan þriggja ára. Jafnvel þótt Reykjavíkurborg hafi um tveggja áratuga skeið jafnan viðhaft það verklag að leggja byggingarréttargjald á lóðir vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á þeim hefur það ekki í för með sér að borgin þurfi eða sé skylt að gera það í öllum tilvikum. Þannig getur verið talið rétt og málefnalegt að víkja frá því verklagi til að mynda í því skyni að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt í loftslagsstefnu og aðalskipulagi um kolefnishlutleysi með fækkun bensínstöðva. Nánar tiltekið telst það vera málefnalegt sjónarmið að byggja á hagsmunamati hverju sinni, þ.e. hvaða hagsmunir eru metnir vera þýðingarmestir hverju sinni fyrir Reykjavíkurborg þegar lagt er mat á þetta atriði. Þá einskorðast hagsmunir Reykjavíkurborgar ekki við fjárhagslega hagsmuni heldur geta þeir eðli málsins samkvæmt einnig verið af öðrum toga. Þá er ekki einsdæmi að Reykjavíkurborg fari þessa leið til að ná þeim samþykktu markmiðum sem að er stefnt hverju sinni. Nægir í þessum efnum að nefna að Reykjavíkurborg hefur ekki lagt byggingarréttargjald á lóðir sem ætlaðar eru til uppbyggingar húsnæðis fyrir eldri borgara. Hugsunin þar að baki er sú að stuðla að og greiða fyrir uppbyggingu húsnæðis fyrir þann hóp borgarbúa. Ákvörðun um hvort leggja skuli á byggingarréttargjald er á forræði borgarráðs eða eftir atvikum borgarstjórnar hverju sinni eftir samþykktum þar um. Þá ákvörðun tók borgarráð 9. júní 2019, þ.e. að ekki skyldi leggja á slíkt gjald næðust samningar um breytta nýtingu lóðanna, og þá var ákvörðunin staðfest með samþykkt borgarráðs á fyrrnefndum samningum 24. júní 2021.

Þegar ákvæði þeirra samninga sem borgarráð samþykkti 24. júní 2021 eru að öðru leyti borin saman við þau samningsmarkmið sem samþykkt voru á fundi borgarráðs 9. maí 2019 kemur í ljós að fullt samræmi er þar á milli. Þannig starfaði samninganefndin af heilindum, fór í einu og öllu eftir samningsmarkmiðum í viðræðum og við gerð samninga og hélt sig þannig innan þess umboðs sem borgarráð veitti henni.



Reykjavíkurborg

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið telur undirrituð að þeir samningar sem borgarráð samþykkti 24. júní 2021 séu lögmætir.

Ebba Schram