



**Álit innviðaráðuneytisins vegna stjórnýslu Reykjavíkurborgar sbr. 2. tl. 2. mgr. 112.  
gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**

í máli nr. IRN22120090

### **I. Málsatvik**

Þann 19. desember sl. barst innviðaráðuneytinu kvörtun Mörtu Guðjónsdóttur borgarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 18. desember 2022, (hér eftir vísað til sem málshefjanda) varðandi afgreiðslu forsætisnefndar Reykjavíkurborgar á beiðni hennar um að málefni Ljósleiðarans ehf. yrðu tekin á dagskrá borgarstjórnar. Í erindinu er farið fram á að ráðuneytið taki málið til skoðunar á grundvelli yfirstjórnunarheimilda og eftirlitsskyldna ráðherra sem fjallað er um í XI. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

### **II. Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnýslu sveitarfélaga**

Almennu eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálfst hvort tilefni er til að taka stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnýslu 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. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, [www.irn.is](http://www.irn.is). Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnýsla 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 eru atvik málsins með þeim hætti að tilefni er til að fjalla formlega um stjórnýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Horfir ráðuneytið m.a. til þeirra sjónarmiða að kvörtun til ráðuneytisins er borin fram af kjörnum fulltrúa sveitarfélagsins og vísbendingar eru um að stjórnýsla sveitarfélagsins samrýmist ekki lögum í máli því sem hér er til umfjöllunar.

### III. Nánar um atvik málsins

Í framangreindu erindi kemur fram að málið megi rekja til þess að á hluthafafundi Ljósleiðarans ehf. þann 24. október 2022 var samþykkt tillaga stjórnar Ljósleiðarans ehf. um hlutafjár aukningu, með fyrirvara um staðfestingu eigenda OR. Ljósleiðarinn ehf. er að öllu leyti í eigu Orkuveitu Reykjavíkur sem er sameignarfélag í eigu þriggja sveitarfélaga, m.a. Reykjavíkurborgar. Á fundi borgarráðs þann 27. október 2022 var lögð fram tillaga borgarstjóra um að borgarráð samþykkti að tilnefna fulltrúa úr borgarráði í sérstakan rýnihóp um hlutafjár aukningu Ljósleiðarans ehf. Var sú tillaga samþykkt og rýnihópnum þar falið að áhættumeta og rýna tillögu stjórnar Ljósleiðarans ehf., m.a. með hliðsjón af eigendastefnu Reykjavíkurborgar um Orkuveitu Reykjavíkur, ásamt því að gera umsögn til borgarráðs um tillögu stjórnar Ljósleiðarans um hlutafjár aukningu.

Á fundi forsætisnefndar þann 16. desember 2022 var lögð fram ósk málshefjanda um að taka á dagskrá borgarstjórnar þann 20. desember 2022 umræðu um málefni Ljósleiðarans ehf. Hafnaði forsætisnefnd því að taka málið á dagskrá fundarins, m.a. vegna þess að áætlað væri að taka fyrir málefni Ljósleiðarans ehf. á fundi borgarstjórnar þann 17. janúar 2023. Var sú afgreiðsla forsætisnefndar á ósk sveitarstjórnarfulltrúans staðfest á fundi borgarstjórnar þann 20. desember 2022. Á fundi forsætisnefndar þann 30. desember 2022 óskaði málshefjandi eftir því að nýju að taka á dagskrá umræðu um málefni Ljósleiðarans ehf. Var beiðninni hafnað með sömu rökum og áður, þ.e. að sama staða væri enn upp og að ekki væri unnt að taka umræðuna fyrir á þessum fundi borgarstjórnar enda stæði gagnaöflun enn yfir á vettvangi rýnihópsins. Var sú afgreiðsla forsætisnefndar staðfest á fundi borgarstjórnar þann 3. janúar 2022.

Málshefjandi bendir á að sveitarstjórnarmaður eigi skýlausan rétt á því að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess, sbr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þá verði ekki við það unað að fulltrúar flokka sem myndi meirihluta í borgarstjórn geti komið í veg fyrir að borgarfulltrúar utan meirihlutans geti sinnt sínu lögboðna starfi og að það samræmist ekki sveitarstjórnarlögum eða samþykktum borgarinnar.

Í tilefni af framkominni kvörtun óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélagsins á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga og barst umsögnin ásamt gögnum málsins þann 30. janúar 2023. Í umsögn sveitarfélagsins um málið kemur fram að forsætisnefnd sveitarfélagsins hafi tekið til sérstakrar skoðunar hvort unnt væri að taka umræðuna á dagskrá eða þá hvort að málið skyldi rætt fyrir luktum dyrum. Að mati nefndarinnar var hyggilegra að umræðan gæti farið fram fyrir opnum tjöldum en gert var ráð fyrir að öll gögn málsins yrðu tiltæk og aðgengileg öllum borgarfulltrúum á næsta fyrirhugaða borgarstjórnarfundum. Hafnaði forsætisnefnd því beiðnum borgarfulltrúans um að málefni Ljósleiðarans ehf. yrðu tekin fyrir á borgarstjórnarfundum að svo stöddu. Mótmælir sveitarfélagið því að ekki hafi verið gætt að rétti sveitarstjórnarmanns til þess að setja mál á dagskrá, sbr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, enda hafi því aldrei verið hafnað að setja málið á dagskrá borgarstjórnar, heldur hafi höfnunin einungis verið tímabundin vegna málefnalegra ástæðna.

#### IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 á sveitarstjórnarmaður rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess, að gættum þeim reglum sem gilda um dagskrá sveitarstjórnarfundar. Er þessi réttur sveitarstjórnarmanna til að bera upp mál rúmur og takmarkast fyrst og fremst við það skilyrði að viðkomandi hafi komið ósk sinni um að mál verði tekið á dagskrá tímanlega til vitundar þess sem sér um að boða fund, og að málið varði hagsmuni sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga.

Sveitarstjórnir eru stjórnarsýslunefndir sem geta enga ályktun gert nema á fundi, sbr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga. Nátengdar þeirri meginreglu eru reglur um tryggilega boðun funda og reglur um málsmeðferð og afgreiðslu mála á fundum. Meginregluna um fundarsköp sveitarfélaga er að finna í 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem mælt er fyrir um að sveitarstjórn beri að setja sér samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarstjórnar og nefnda hennar. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga geta sveitarstjórnir sett nánari fyrirmæli um boðun funda í samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélags og af því leiðir að mæla þarf fyrir um í samþykkt sveitarfélaga þær helstu reglur sem gilda um framkvæmd funda sveitarstjórnar. Við útfærslu á reglum um fundarsköp verður sveitarstjórn þó að gæta þess að þau fyrirmæli mega ekki leiða til þess að skertur sé réttur sveitarstjórnarmanns til að koma máli á dagskrá skv. 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga. Sjá m.a. Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur, Reykjavík, 2014, bls. 66-71.

Samkvæmt 10. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar semur forseti borgarstjórnar dagskrá borgarstjórnarfundar í samráði við borgarstjóra og forsætisnefnd. Hlutverk forsætisnefndar, sbr. 50. gr. samþykktarinnar, felst m.a. í skipulagningu á starfi borgarstjórnar. Mælir 10. gr. samþykktarinnar fyrir um að á dagskrá borgarstjórnarfundar skuli m.a. taka mál sem falla undir verksvið borgarstjórnar og forsætisnefnd, borgarstjóri eða forseti ákveða að taka á dagskrá eða borgarfulltrúi óskar eftir að verði tekin á dagskrá. Borgarfulltrúi sem óskar eftir að fá mál tekið á dagskrá borgarstjórnarfundar skal tilkynna forsætisnefnd það skriflega fyrir kl. 11 á föstudegi fyrir næsta reglulega fund borgarstjórnar.

Í því máli sem hér um ræðir eru atvik með þeim hætti að forsætisnefnd sveitarfélagsins hafnaði í tvígang beiðni málshefjanda um að setja tiltekið mál á dagskrá borgarstjórnarfundar, þar sem umræðan var talin ótímabær, en málið yrði sett á dagskrá um leið og tækifæri gæfist til og aðstæður leyfðu. Voru þær afgreiðslur forsætisnefndar staðfestar á fundum borgarstjórnar, bæði þann 20. desember 2022 og 3. janúar 2023. Kemur því til álita hvort afgreiðsla sveitarfélagsins á beiðni málshefjanda hafi verið í samræmi við 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga.

Við túlkun 27. gr. sveitarstjórnarlaga ber að hafa í huga að mati ráðuneytisins, að það er sveitarstjórnin sjálf sem hefur endanlegt vald um það hvaða málefni verða tekin á dagskrá fundar. Dagskrá sem send er út með fundarboði og útbúin er af framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar er þannig í reynd tillaga að dagskrá fundar, sem sveitarstjórnin síðan fellst á eða breytir þegar hún kemur saman. Ákvörðun um slíka synjun er því tekin af sveitarstjórninni

þegar hún mætir til fundar. Verður því ekki talið að hægt sé að fela öðrum en sveitarstjórninni sjálfri vald til að hafna því að setja mál á dagskrá sem sveitarstjórnarmaður réttilega óskar eftir að hafa þar með. Ákvörðun um slíka synjun skal tekin af sveitarstjórninni þegar hún mætir til fundar, hvort sem málefnið kemur til efnislegrar umræðu eður ei. Sjá nánar skýringar við 27. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 138/2011.

Fyrir liggur í þessu máli að beiðni málshefjanda, um að málefni Ljósleiðarans ehf. yrðu sett á dagskrá borgarstjórnarfundar, barst forsætisnefnd innan þess tímaramma sem 10. gr. samþykktar Reykjavíkurborgar mælir fyrir um. Að mati ráðuneytisins bar því að setja málið á dagskrártillögu fundarins og heyrði það undir borgarstjórn að taka afstöðu til dagskrártillögunnar með beinum hætti. Telur ráðuneytið að staðfesting borgarstjórnar á afgreiðslu forsætisnefndar ekki fullnægja þeirri reglu sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem ákvörðun um hvort málið skyldi tekið fyrir á borgarstjórnarfundum heyrði undir borgarstjórn, sem taka myndi afstöðu til beiðninnar á borgarstjórnarfundum.

Þá telur ráðuneytið rétt að nefna að það verði heldur ekki séð, að af 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga megi leiða að málefni sem sveitarstjórnarfulltrúi óskar eftir að taka á dagskrá þurfi að hafa hlotið fullnaðarafgreiðslu annarra nefnda, ráða eða starfsmanna sem hafi fengið slíkt vald framselt, til þess að sveitarstjórn geti tekið afstöðu til þess hvort málið skuli tekið fyrir á dagskrá sveitarstjórnarfundar. Vísar ráðuneytið þá jafnframt til 26. gr. samþykktarinnar, þar sem fram kemur að mál megi afgreiða með því að samþykkja það eða fella, vísa því frá með einfaldri eða rökstuddri dagskrá, vísa því til afgreiðslu borgarstjórnar eða nefndar eða með því að samþykkja tillögu um frestun.

Að framangreindu virtu telur ráðuneytið ljóst að afgreiðsla forsætisnefndar á beiðni málshefjanda um að málefni Ljósleiðarans ehf. yrðu sett á dagskrá borgarstjórnarfundar hafi ekki verið í samræmi við 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið lokið formlegri umfjöllun sinni um stjórnsýslu sveitarfélags með því að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að taka ákvörðun í máli, fella úr gildi ákvörðun eða koma málum að öðru leyti í lögumætt horf. Telur ráðuneytið að mál þetta sé ekki þess eðlis að til greina komi að sveitarfélagið þurfi að taka ákvörðun í máli, eða að fella þurfi úr gildi ákvörðun sveitarfélagsins. Ráðuneytið leggur hins vegar áherslu á að réttur sveitarstjórnarmanna samkvæmt 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga til að koma málefnum á dagskrá sé ríkur og fyrirmæli samþykktar um stjórn sveitarfélags megi ekki leiða til þess að sá réttur sé skertur. Bendir ráðuneytið því sveitarfélaginu á að hafa þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin í huga við meðferð þessa máls og annarra sambærilegra mála í stjórnsýslu sveitarfélagsins.

Eins og fram kemur í upphafi þessa bréfs barst ráðuneytinu upphaflega kvörtun vegna stjórnsýslu sveitarfélagsins hinn 19. desember 2022. Hefur meðferð þessa máls dregist vegna fjölda kvartana og ábendinga sem ráðuneytinu berast á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og vegna mikilla anna í ráðuneytinu og beðist er velvirðingar á því. Er máli þessu lokið af hálfu ráðuneytisins.

Innviðaráðuneytinu,

13. nóvember 2023

f.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Björn Ingi Óskarsson