

Hinn 14. september 2007 er í félagsmálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

úrskurður:

Með erindi, dags. 14. febrúar 2007, kærðu bæjarfulltrúar B-listans í Sveitarfélaginu Ölfusi þá ákvörðun meiri hluta bæjarstjórnar sem tekin var á bæjarstjórnarfundi hinn 8. febrúar 2007 að samþykkja drög að framkvæmda- og leigusamningum við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. Krefjast kærendur þess að ákvörðunin verði úrskurðuð ólögmet og að hún verði felld úr gildi.

Erindið var sent bæjarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss til umsagnar með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. febrúar 2007, og barst umsögn lögmanns sveitarfélagsins með bréfi, dags. 24. mars 2007. Umsögn sveitarfélagsins var send kæranda hinn 21. júní 2007 og bárust athugasemdir hans við umsögnina 5. júlí 2007. Athugasemdirnar voru sendar sveitarfélaginu til umsagnar með bréfi, dags. 27. júlí 2007, og barst svar lögmanns sveitarfélagsins með bréfi, dags. 23. ágúst 2007, þar sem ítrekaðar voru fyrri athugasemdir við erindi kæranda.

I. Málavextir.

Aðilar að hinum umdeildu samningum eru Sveitarfélagið Ölfus og Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. Með bréfi Eignarhaldsfélagsins Fasteignar hf., dags. 25. ágúst 2006, lýsir félagið sig reiðubúið að koma að undirbúningi og síðar framkvæmd byggingar íþróttamannvirkja í Sveitarfélaginu Ölfusi, en áður höfðu átt sér stað viðræður forsvarsmanna félagsins og bæjarstjóra. Lauk þeim með ákvörðun bæjarstjórnar þann 8. febrúar 2007 og undirritun samninga þann 20. febrúar 2007, annars vegar framkvæmda- og leigusamnings um uppbyggingu íþróttamannvirkja í Þorlákshöfn á árunum 2008–2009 og hins vegar kaupsamnings um kaup Sveitarfélagsins Ölfuss á hlutafé í Eignarhaldsfélaginu Fasteign hf.

Samningurinn um framkvæmdir gerir ráð fyrir að lagfæra böð og koma fyrir aðstöðu fyrir starfsmenn og íþróttafélög í núverandi íþróttamiðstöð í Þorlákshöfn og að byggja upp íþróttavöll með hlaupabrautum og tilheyrandi aðstöðu við íþróttahúsið í Þorlákshöfn. Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. skal hafa kauprétt í tvö ár að íþróttahúsi sveitarfélagsins (eldra hús) frá og með undirritun samnings, kjósi Sveitarfélagið Ölfus að selja. Byggingar sem Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. kaupir, byggir eða lagfærir eru íþróttahús, breytingar og viðbyggingar, sundlaug og útileikvangur. Forsenda samninga er að gerður verði leigusamningur milli Eignarhaldsfélagsins Fasteignar hf. og Sveitarfélagsins Ölfuss um fyrrgreindar eignir til 30 ára. Stofnverð er 1.067.041.016 kr. til útreiknings leiguverðs og mánaðarlegt leiguverð er 7.325.789 kr. Leigutaki hefur forkaupsrétt og forleigurétt á leigutímanum og kauprétt við lok leigusamnings og við endurnýjun leiguverðs eða á 5 ára fresti.

II. Sjónarmið kæranda.

Kærendur byggja á því að skylt hafi verið að afla álits sérfróðs aðila, sbr. 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, áður en hinir umdeildu samningar voru undirritaðir. Þetta gildi einnig um samninga um sölu og endurleigu fasteigna sem falli undir 2. mgr. 73. gr. laganna.

Kærendur benda á að hyggist sveitarstjórn ráðast í fjárfestingu, og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins í fjárfestingunni nemi hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs, sé

skylt að leggja fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verk tíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða. Jafnframt skuli gerð grein fyrir því hvernig framkvæmd samræmist þriggja ára áætlun sveitarfélagsins.

Kærandur taka fram að umræddur samningur hljóði upp á 767 milljóna króna fjárfestingu og telji þeir að það séu 106% af skatttekjum yfirstandandi árs. Fyrir liggja minnisblað endurskoðunarfyrirtækisins Deloitte um athugun á hagkvæmni tilboðs Eignarhaldsfélagsins Fasteignar hf. og telji kærandur að það uppfylli alls ekki skilyrði ofangreinds lagaákvæðis, enda þau gögn byggð á öðrum hugmyndum en fyrir liggja í samningsdrögunum sem samþykkt voru 8. febrúar 2007.

Loks benda kærandur á að engin gögn sýni hvaða áhrif þessi samningur muni hafa á rekstur sveitarfélagsins á komandi árum og því eðlilegt að vísa honum frá að sinni. Fengið verði nýtt mat sérfróðs aðila á málinu og fjallað verði um það álit í bæjarstjórn í tengslum við þriggja ára áætlun fyrir sveitarfélagið.

III. Sjónarmið kærða.

Að mati kærða eru lögfræðileg álitaefni í málinu annars vegar hvort þurft hafi að afla álits sérfróðs aðila skv. 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og hins vegar að ef svo sé hvort þeirri skyldu teljist þá hafa verið fullnægt.

Kærði tekur fram að þegar metið er hvort afla hafi þurft álits sérfróðs aðila sé rétt að geta þess fyrst að ákvæði 1. mgr. 65. gr. komi ekki til skoðunar þegar af þeirri ástæðu að sveitarstjórn sé ekki að ráðast í fjárfestingu og hvað sem öðru líði sé ekki um að ræða fjárfestingu þar sem áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins sé hærri fjárhæð en sem nemi fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs sem áætlaðar eru kr. 527.799.000. Um sé að ræða samning þar sem Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. skuldbindi sig til að byggja mannvirkin og Sveitarfélagið Ölfus leigi þau síðan til 30 ára með kauprétti á fimm ára fresti. Áður en til þess kæmi að sveitarfélagið myndi nýta sér þann kauprétt yrði að sjálfsögðu rétt að kanna hvort fullnægja þyrfti skilyrðum 1. mgr. 65. gr. um álit sérfróðs aðila á fjárfestingunni, en þess sé ekki þörf miðað við nógildandi forsendur, þ.e. að raunverulega sé aðeins um leigu að ræða á mannvirkjunum. Að vísu hafi verið gerður kaupsamningur um kaup á hlutafé í Eignarhaldsfélaginu Fasteign hf. samhliða leigusamingi fyrir 78 m.kr. sem greiðast skuli á árinu 2009. Sú fjárhæð sé ennfremur langt undir fjórðungi áætlaðra skatttekna yfirstandandi reikningsárs.

Þá komi til álita hvort skylt hafi verið að afla hins sérfróða álits skv. 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Í því sambandi bendir kærði á að ekki sé um að ræða sölu eða endurleigu neinna fasteigna og því sé aðeins til skoðunar hvort um sé að ræða samninga um framkvæmdir sem gilda eiga til langs tíma og hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð. Heildarleigugreiðslur ársins 2009 eru um 4,5% af heildartekjum sveitarfélagsins og geti það ekki talist veruleg skuldbinding í skilningi 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Hugtakið „verulegar skuldbindingar“ í 2. mgr. hljóti að verða að skoða í ljósi þess að í 1. mgr. 65. gr. er það skilyrði, að hlutur sveitarfélags í fjárfestingu verði að nema hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs til að skylt sé að afla álits sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina. Í þeim efnum sé rétt að hafa í huga að skatttekjur ársins 2007 eru áætlaðar rúmar 574 m.kr. Árlegar leigugreiðslur að fjárhæð 42 m.kr. eru þannig rétt rúm 7% af áætluðum heildarskatttekjum ársins 2007. Sú skuldbinding er fjarri fjórðungnum sem getið er í 1. mgr. 65. gr. Við túlkun á þessu verði einnig að hafa í huga að samningarnir við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. valda því að rekstrarkostnaður við núverandi sundlaug í Þorlákshöfn lækkar um 12 m.kr. sem draga megi frá leigugreiðslum og kostnaðaraukning Sveitarfélagsins Ölfuss vegna samninganna nemi því um 30 m.kr. eða rétt rúmum 5% af áætluðum skatttekjum sveitarfélagsins á árinu 2007.

Hvað sem ofangreindu líði er það mat kærða að skilyrði 2. mgr. 65. gr. hafi verið fullnægt, þ.e. að álits sérfróðs aðila hafi verið aflað. Í gögnum málsins komi fram að leitað var álits VSÓ ráðgjafar um leigu og kaupþilboð Eignarhaldsfélagsins Fasteignar hf. og er álit þeirra dags. 1. desember 2006. Þá hafi verið aflað álits Deloitte, sbr. minnisblað dags. 11. desember 2006. Þessi gögn ásamt fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins feli í raun hvert fyrir sig í sér sérfræðiálit í skilningi 2. mgr. 65. gr. enda algerlega augljóst við skoðun þessara gagna hver væntanleg áhrif samninganna yrðu á fjárhag sveitarsjóðs, hvort heldur er á fyrirhuguðum verktíma eða á 30 ára gildistíma leigusamningsins. Í raun hefðu „einhver viðbótarálit“ engu breytt og ekki veitt neinar viðbótarupplýsingar um þessi atriði umfram það sem þessi skjöl höfðu að geyma, en það sé tilgangur sérfræðiálita í skilningi 65. gr. að afla álits sem auðveldi sveitarstjórnarmönnum ákvarðanatöku í flóknum og viðamiklum málum. Frekari gögn en að framan getur, sem aflað var og lágu fyrir til skoðunar og umræðu fyrir alla bæjarfulltrúa, hefðu engu breytt og á engan hátt auðveldað ákvarðanatöku bæjarfulltrúa Sveitarfélagsins Ölfuss.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins.

Úrskurðarvald ráðuneytisins í máli þessu byggist á 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, en samkvæmt ákvæðinu úrskurðar ráðuneytið um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Ákvæðið hefur verið túlkað á þann veg að ráðuneytið fjalli einkum um mál er varða stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvæðanir sem hafa áhrif á réttindi eða skyldur manna. Ákvæðanir sveitarstjórna sem eru eingöngu einkaréttarlegs eðlis falla því almennt utan valdsviðs ráðuneytisins nema unnt sé að benda á brot gegn meginreglum sveitarstjórnarlaga eða meginreglum stjórnsýsluréttar. Í ljósi þessa tekur ráðuneytið einkum til skoðunar þá þætti málsins sem varða meint brot gegn slíkum meginreglum.

Í máli þessu reynir á túlkun 1. og 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga, en þau ákvæðið eru svohljóðandi:

„Hyggist sveitarstjórn ráðast í fjárfestingu og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins í henni nemur hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs er skylt að leggja fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verktíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða. Jafnframt skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmdin samræmist þriggja ára áætlun sveitarfélagsins.

Á sama hátt skal afla álits sérfróðs aðila áður en sveitarstjórn staðfestir samninga um framkvæmdir eða þjónustu við íbúa sveitarfélagsins sem gilda eiga til langs tíma og hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð. Þetta gildir einnig um samninga um sölu og endurleigu fasteigna sem falla undir 2. mgr. 73. gr.“

Að mati ráðuneytisins er ljóst að sá samningur sem um ræðir í þessu máli er þess eðlis að hann falli undir framangreint ákvæði sem samningur um framkvæmdir eða þjónustu við íbúa sveitarfélagsins sem gilda eiga til langs tíma. Þá kemur til sérstakrar skoðunar hvort samningurinn hafi í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð. Kærði byggir á því að skýra eigi áskilnað 2. mgr. 65. gr. um „verulegar skuldbindingar“ með hliðsjón af 1. mgr. 65. gr. þannig að ákvæðið eigi einungis við ef um hærri fjárhæð en sem nemur fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs sé að ræða.

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2003, um breytingu á sveitarstjórnarlögum, segir ekkert um það hvernig skýra eigi áskilnað 2. mgr. 65. gr. um „verulegar skuldbindingar.“ Ráðuneytið telur ekki vera fyrir hendi rök til að fallast á þá lögskýringu kærða að hér eigi að beita viðmiði 1. mgr. 65. gr. þannig að miða skuli við hærri fjárhæðir en sem nema fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs. Ef viðmiðið hefði átt að vera það sama telur ráðuneytið að það hefði með skýrum hætti verið tekið fram í ákvæðinu.

Mál þar sem deilt hefur verið um samskonar atriði hafa áður komið til kasta ráðuneytisins og í úrskurði þess er varðar Sandgerðisbæ frá 19. október 2004 segir meðal annars um þetta atriði að að mati ráðuneytisins beri ekki að túlka ákvæði 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga þröngt enda sé sú regla sem í því felst fallin til þess að tryggja vandaða afgreiðslu mála í sveitarstjórn og auðvelda kjörnum fulltrúum ákvarðanatöku. Leigusamningur milli Sandgerðisbæjar og Miðnestorgs ehf. um bókasafn, bæjarskrifstofur og þjónusturými gilti til 25 ára og er hann óuppsegjanlegur en leigutaki hefur á fimm ára fresti möguleika á að kaupa eignina. Við beitingu 2. mgr. 65. gr. er meðal annars unnt að líta til þess hve stór skuldbindingin er í hlutfalli við veltu og tekjumöguleika viðkomandi sveitarfélags. Áætluð leigufjárhæð var í þessu máli 16,3 m.kr. á ári en rúmlega 13 m.kr. að frádregnum virðisaukaskatti. Miðað við lengd skuldbindingarinnar sem í leigusamningnum fólst taldi ráðuneytið ekki útilokað að líta svo á að um verulega skuldbindingu væri að ræða í skilningi 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið veitti hins vegar litlar leiðbeiningar í þeim efnum og lítil reynsla er komin á framkvæmd þess.

Í framangreindu máli komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að um verulega skuldbindingu hefði verið að ræða. Var sérstaklega vísað til þess að við slíkt mat skyldi taka tillit til lengdar skuldbindingarinnar og hversu stór hún væri í hlutfalli við veltu og tekjumöguleika viðkomandi sveitarfélags, eins og að framan segir. Í því máli sem hér er til úrlausnar liggur til grundvallar samningur mjög sambærilegur þeim sem um var deilt í fyrrgreindu máli. Samningurinn er gerður til 30 ára með kauprétti á fimm ára fresti og ljóst er að samningurinn felur í sér ráðstöfun umtalsverðra fjármuna í formi leigugreiðslna.

Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að samningur Sveitarfélagsins Ölfuss og Eignarhaldsfélagsins Fasteignar hf., sem undirritaður var þann 20. febrúar 2007, hafi falið í sér verulega skuldbindingu í skilningi 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga og því hafi stofnast skylda til að afla álits sérfróðs aðila í tengslum við hann.

Þá kemur til skoðunar hvort framangreindri skyldu hafi verið fullnægt með þeim ráðstöfunum sem kærði gerði til að fá áhrif sammingsins metin. Í máli þessu þarf að taka afstöðu til þess með lögskýringu hvort svo hafi verið enda er ekki skýrt nánar í ákvæðinu hver sá aðili skuli vera sem gefa eigi álitnið, né er þar nákvæmlega útlistað hvað skuli koma fram í slíku álitni. Þó segir um innihald álitsins í 1. mgr. 65. gr. að leggja skuli fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, „væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verkátíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða. Jafnframt skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmdin samræmist þriggja ára áætlun sveitarfélagsins.“

Í fyrri málum sem komið hafa til kasta ráðuneytisins hefur hugtakið „sérfróður aðili“ ekki verið túlkað mjög þröngt, sbr. meðal annars úrskurð félagsmálaráðuneytisins í máli varðandi Hveragerðisbæ frá 28. júlí 2006. Í athugasemdum með frumvarpi til nágildandi sveitarstjórnarlaga segir um það hver geti verið hinn sérfróði aðili skv. 65. gr: „Með sérfróðum aðila í þessari grein er t.d. átt við viðskipta- eða tæknimenntaða aðila og geta þeir verið starfsmenn viðkomandi sveitarfélaga.“

Ákvæði 65. gr. sveitarstjórnarlaga á rætur að rekja til 77. gr. eldri sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, sem nú eru fallin úr gildi. Í athugasemdum með síðargreinda ákvæðinu var nánar skýrt hvað átt væri við með hugtakinu sérfróður aðili: „Með „sérfróðum aðila“ er átt við sérfræðing á viðkomandi sviði, t.d. verkfræðing, rekstrarráðgjafa eða löggiltan endurskoðanda.“

Þrátt fyrir það mat kærða að ekki hafi verið skylt að leita álits sérfróðs aðila skv. 65. gr. leitaði sveitarfélagið eftir áliti fyrirtækisins VSÓ Ráðgjafar. Meginhlutverk VSÓ Ráðgjafar er samkvæmt heimasíðu fyrirtækisins að veita viðskiptavinum sínum alhliða verkfræðiráðgjöf með það að markmiði að tryggja þeim hagkvæmstu lausnir í hverju verkefni sem skila þeim raunverulegum árangri og forskoti á sínu sviði. Með hliðsjón af því sem að framan segir verður að telja að fyrirtækið falli undir hugtakið

sérfróður aðili í 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Jafnframt má fallast á það á sömu forsendum að fyrirtækið Deloitte falli undir hugtakið, en það skilaði einnig álitni varðandi umrædda samningsgerð.

Þá stendur eftir að leysa úr því álitaefni hvort álit framangreindra ráðgjafarfyrirtækja hafi uppfyllt áskilnað 65. gr. sveitarstjórnarlaga um innihald.

Í minnisblaði VSÓ Ráðgjafar, dags. 1. desember 2006, um leigu- og kauptilboð Fasteignar hf. er meðal annars talið að matsverð á kaupum íþróttahúss sé eðlilegt. Varðandi viðbyggingu fyrir fimleikaaðstöðu virðist heildarkostnaður í hærra lagi og ekki ólíklegt að endanlegur kostnaður verði eitthvað lægri en áætlað er. Kostnaður vegna sundlaugar er jafnframt áætlaður eðlilegur. Varðandi kostnað við aðalleikvanginn telur VSÓ Ráðgjöf að miðað við stærðartölur hlaupabrauta og knattspyrnuvallar sé áætlaður kostnaður ekki ólíklegur en gerður er fyrirvari um að ekki komi fram hver kaupi lausan búnað. Væntanlega geri sveitarfélagið það og kostnaður við hann geti verið töluverður. Þannig búnaður sé auk þess viðkvæmur og ætti því að gera ráð fyrir geymsluhúsnæði fyrir hann við völinn. Kostnaður við vallarhús er væntanlega ekki inni í áætlun leigusala. Að lokum er í minnisblaðinu fjallað um leiguverð og skilmála. Tekið er fram að það leiguverð sem boðið er teljist eðlilegt miðað við að minnsta kosti allt ytra viðhald fasteignanna sé innifalið en innra viðhald þurfi að skilgreina nánar. Þá er bent á mikilvægi þess að skilgreina vel hvernig kostnaður við rekstur og viðhald mannvirkjanna skiptist milli leigutaka og leigusala sem og greiðslur opinberra gjalda. Að því er kauprétt varðar er velt upp þeirri spurningu hvort eðlilegt sé að uppreikna það í evrum eða íslenskum krónum eða sama hlutfalli og leigugreiðslur byggja á.

Jafnframt óskaði bæjarstjóri Sveitarfélagsins Ölfuss eftir því að Deloitte gerði „litla athugun“ á hagkvæmni tilboðsins sem stóð sveitarfélaginu til boða. Í minnisblaði Deloitte, dags. 11. desember 2006, er undirstrikað að tímarammi verkefnisins hafi verið stuttur og bent er sérstaklega á kafla um fyrirvara. Megin niðurstöður Deloitte eru að rekstur fasteigna sé almennt hagkvæmari í félagi þar sem sérhæfing í rekstri er til staðar, meðal annars vegna stærðar viðkomandi aðila, bæði hvað varðar rekstrarkostnað og fjármagnskostnað. Í þessu mati hafi fyrirtækið ekki haft fullnægjandi forsendur til að meta hrakvirði eignanna að leigutíma loknum en telur að skoðun á hrakvirðinu sé mikilvæg til að geta lagt mat á hagkvæmni kostanna. Niðurstaða Deloitte er sú að það borgi sig fyrir Sveitarfélagið Ölfus að framkvæma sjálft uppbyggingu mannvirkja og sjá um rekstur og viðhald þeirra að teknu tilliti til ofangreindra fyrirvara og forsendna. Deloitte kemst jafnframt að sömu niðurstöðu ef skoðaður er sá valkostur að kaupa eignirnar á stofnverði af Eignahaldsfélaginu Fasteign hf. eftir 30 ár eða framlengja leigusaminginn við félagið um 30 ár. Síðan segir í minnisblaðinu að verði gengið til samninga við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. leggi fyrirtækið til að gert verði gagntilboð sem feli í sér lækkun á mánaðarlegum leigugreiðslum frá upprunalegu tilboði. Jafnframt er talið að semja ætti við eignarhaldsfélagið á þann veg að endurskoðunarákvæði verði á 10 ára fresti í stað 5 ára. Með þeim hætti myndi áhætta af vaxtakostnaði fremur hvíla á eiganda en leigjanda. Ýmsir fyrirvarar koma síðan fram í minnisblaðinu meðal annars um að óljóst sé um væntanlegan rekstrar- og viðhaldskostnað og hvor aðilinn beri þann kostnað eða hvort hann sé innifalinn í leigugreiðslum eða greiddur sérstaklega. Í lokaniðurstöðum kemur fram hjá Deloitte að miðað við fyrrgreindar forsendur og fyrirvara sé hagkvæmara fyrir Sveitarfélagið Ölfus að eiga íþróttahúsið.

Hér að framan hefur í meginatriðum verið gerð grein fyrir niðurstöðum þeirra tveggja álita sem kærði aflaði í tengslum við framangreinda samningsgerð. Ágreiningurinn snýst eins og áður segir um það hvort umrædd álit uppfylli skilyrði 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Kærendur hafa sérstaklega bent á að engin gögn sýni hvaða áhrif þessi samningur muni hafa á rekstur sveitarfélagsins á komandi árum. Hér virðast kærendur vera að vísa til ummæla er finna má í athugasemdum með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, þar sem segir að æskilegt sé að umsögnin feli í sér mat á áhrifum fjárfestingarinnar á rekstur sveitarfélagsins í náinni framtíð. Samhljóða orðalag er ekki að finna í sjálfu lagaákvæðinu og því ekki um afdráttarlaust skilyrði að ræða heldur segir að æskilegt sé að umsögnin feli í sér slíkt mat.

Þá koma til athugunar umrædd álit ráðgjafarfyrirtækjanna með hliðsjón af þeim kröfum sem gerðar eru til umsagna sérfróðra aðila á grundvelli 65. gr. sveitarstjórnarlaga og þeim venjum sem myndast hafa í þessum efnunum eftir gildistöku laganna.

Álit VSÓ Ráðgjafar inniheldur aðallega mat á því hvort kostnaðarforsendur byggingarframkvæmda standist án þess að sérstaklega sé metið hversu hagkvæmur leigusamningur sveitarfélagsins við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. sé. Það eina sem segir um leiguverðið í álitinu er að það teljist eðlilegt án þess að það sé rökstutt nánar. Af þessum sökum telur ráðuneytið að framangreint álit geti ekki eitt og sér leitt til þess að skilyrði 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga hafi verið uppfyllt af hálfu kærða.

Álit Deloitte fjallar hins vegar um og rökstyður nokkuð ítarlega hvort hagkvæmara sé fyrir sveitarfélagið að eiga fasteignina sjálfst eða að ganga að áðurnefndum samningi við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. Vegna sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga skiptir ekki máli í þessu sambandi hvort Sveitarfélagið Ölfus hafi fylgt ráðum Deloitte eða ekki, heldur hvort álitinu sem slíkt hafi hlutlægt séð uppfyllt kröfur 65. gr. sveitarstjórnarlaga um umsögn sérfróðs aðila. Í álitinu eru útlistaðir nokkrir fyrirvarar sem settir eru fram í tengslum við niðurstöðuna, meðal annars um rekstrar- og viðhaldskostnað og mat á hrakvirði.

Ákvæði 65. gr. grundvallast á því viðhorfi löggjafans að það sé bæði réttur og skylda sveitarstjórnarmanna að vera vel upplýstir um forsendur og afleiðingar mikilsháttar ákvarðana sem koma til umræðu í sveitarstjórn. Ekki er hægt að gera ráð fyrir því að kjörnir fulltrúar hafi menntun eða reynslu sem gerir þeim kleift að meta flókna samninga eða kostnaðaráætlanir og álykta um væntanleg áhrif þeirra á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs. Löggjafinn hefur af þeirri ástæðu ákveðið að skylt sé að afla álits eða umsagnar sérfróðs aðila áður en sveitarstjórn afgreiðir mál sem falla undir framangreint ákvæði. Í ljósi framangreindra fyrirvara sem Deloitte tilgreinir er það niðurstaða ráðuneytisins að álit Deloitte nái ekki að fullnægja þeim markmiðum sem að baki ákvæðinu búa og er það því niðurstaða ráðuneytisins að framangreint álit geti ekki eitt og sér leitt til þess að uppfyllt hafi verið skilyrði 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga af hálfu kærða.

Með hliðsjón af framangreindu er niðurstaða ráðuneytisins sú að við meðferð og afgreiðslu bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Ölfuss frá 8. febrúar 2007 á drögum að framkvæmda- og leigusamningum við Fasteignafélagið Fasteign hf. hafi ekki verið fylgt kröfum 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ljóst er að þegar hafa verið undirritaðir framangreindir samningar við Fasteignafélagið Fasteign hf. Telur ráðuneytið að það hafi ekki heimild skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga til að úrskurða um gildi slíkra einkaréttarlegra samninga þegar reglum um málsmeðferð hefur ekki verið fylgt heldur er slíkt eingöngu á valdi dómstóla.

Hins vegar telur ráðuneytið rétt að leggja fyrir bæjarstjórnina að láta framkvæma athugun sem uppfyllir áskilnað 65. gr. sveitarstjórnarlaga og taka þá athugun síðan til umfjöllunar í bæjarstjórn.

Afgreiðsla málsins hefur tekið lengri tíma en kveðið er á um í 103. gr. sveitarstjórnarlaga vegna mikilla anna í ráðuneytinu.

ÚRSKURÐARORÐ

Ákvörðun bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Ölfuss frá 8. febrúar 2007, um að ganga til framkvæmda- og leigusamninga við Fasteignafélagið Fasteign hf. var ekki í samræmi við 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss ber að láta framkvæma athugun sem uppfyllir áskilnað 65. gr. sveitarstjórnarlaga og taka niðurstöðu þeirrar athugunar til umfjöllunar í bæjarstjórn.

Fyrir hönd ráðherra

Sesselja Árnadóttir (sign.)
Jóhannes Finnur Halldórsson (sign.)