

Ágúst Þór Gunnarsson 8. júlí 2005 FEL05040035/1001
Suðurvangi 17
220 HAFNARFJÖRÐUR

Hinn 8. júlí 2005 er kveðinn upp í félagsmálaráðuneytinu svohljóðandi

úrskurður:

Með erindi, dags. 10. apríl 2005, kærði Ágúst Þór Gunnarsson lóðaúthlutun Hafnarfjarðarkaupstaðar í 4. áfanga Vallahverfis. Kærandi fer fram á að ráðuneytið ógildi lóðaúthlutunina og hlutist til um að lóðirnar verði boðnar út og seldar hæstbjóðanda.

Erindi kæranda var sent kærða, Hafnarfjarðarkaupstað, til umsagnar með bréfi, dags. 1. júní 2005. Umsögn kærða er dagsett 27. júní 2005. Aðallega krefst kærði þess að kærinni verði vísað frá ráðuneytinu en til vara hefur kærði rakið sjónarmið sín varðandi efnishlið málsins.

I. Málavextir og rök kærða fyrir frávísunarkröfu

Mál þetta varðar ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar um fyrirkomulag úthlutunar á 46 einbýlishúsalóðum á Völlum, 4. áfanga. Dregið var úr umsóknum á fundi bæjarstjórnar er fram fór 22. mars 2005. Um úthlutunina giltu reglur sem samþykktar voru í bæjarstjórn 19. mars 2002. Í fundargerð bæjarstjórnar frá 22. mars kemur m.a. fram að þeir umsækjendur sem dregnir voru út þurfa að leggja fram staðfestingu um greiðslugetu fyrir fjárfestingu í húsnæði af þeirri stærð sem umsækjandi hyggst byggja. Einbýlishúsalóðum er ekki úthlutað til endursölu og ber lóðarhafa að skila lóðinni aftur til Hafnarfjarðarkaupstaðar ef aðstæður hans breytast og hann ætlar ekki að nýta lóðina til íbúðar.

Að mati kærða er kærán ekki tæk til meðferðar þar sem úrskurðarvald ráðuneytisins skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, nái aðeins til ýmissa vafaatriða sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmála en ekki til atriða sem byggja á frjálsum mati sveitarstjórna. Í þessu tilviki sé kærð ákvörðun bæjarstjórnar um að úthluta byggingarlóðum með útdrætti í stað þess að selja þær hæstbjóðendum. Sú ákvörðun byggist á frjálsum mati bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar sem ekki sé hægt að kæra vegna stjórnarskrárvarins sjálfstæðis sveitarfélaganna í landinu.

Einnig bendir kærði á að kærandi sé ekki aðili að málinu og njóti hann því ekki heimildar til að kæra úthlutun á umræddum byggingarlóðum, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, þar sem hann var ekki meðal umsækjenda um lóðirnar. Ekki sé hægt að fallast á að allir Íslendingar 18 ára og eldri geti verið aðilar kærumsáls þegar bæjarstjórn Hafnarfjarðar úthlutar lóðum og þá sé heldur ekki hægt að einskorða þá kærumeimild við Hafnfirðinga þar sem ekki séu um að ræða þá hagsmuni að hægt sé að fallast á það. Að áliti kærða séu þeir einir aðilar máls og njóti kærumeimildar sem sóttu um umræddar lóðir og nái sá kæruréttur aðeins til þess hvort formhlið hinnar kærðu ákvörðunar standist sveitarstjórnarlög og stjórnslulög.

II. Niðurstaða um frávísunarkröfu

Eins og að framan er rakið varðar kæruefnið ákvörðun um að láta fara fram útdrátt um ráðstöfun byggingarlóða fyrir 46 einbýlishús í Vallahverfi, 4. áfanga, frekar en að úthluta lóðunum til hæstbjóðenda að undangengnu útboði. Krafa kæranda um að ráðuneytið ógildi lóðaúthlutunina byggist á þeirri forsendu að um sé að ræða stjórnsluákvörðun sem sé kæránleg til ráðuneytisins skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Í umræddu lagaákvæði er kveðið á um að félagsmálaráðuneytið skuli úrskurða um

ýmis vafaatriði sem upp kunnir að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Í því felst heimild fyrir ráðuneytið til að staðfesta eða ógilda stjórnsluákvæðanir sveitarfélaga sem undir það eru bornar.

Ekki er til að dreifa ákvæðum í lögum sem fjalla með beinum hætti um framkvæmd lóðaúthlutunar sveitarfélaga. Verður þó að telja að með vísan til venju og eðlis máls sé ekki vafi á því að sveitarfélögum sé heimilt að úthluta byggingarlóðum, líkt og þeim er heimilt að taka ákvarðanir um aðra fjárhagslega hagsmuni sína, sbr. einkum 7. og 9. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998.

Jafnframt hefur ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu í fyrri úrskurðum að ákvörðun um úthlutun byggingarlóða sé stjórnsluákvörðun og eru sveitarstjórnir því bundnar af málsmeðferðarreglum stjórnslulaga, nr. 37/1993, við beitingu þess valds sem þeim er falið samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Allmörg sveitarfélög hafa sett reglur um lóðaúthlutun en þær reglur eru mismunandi og í a.m.k. einhverjum tilvikum er þeim einungis ætlað að gegna leiðbeinandi hlutverki þegar kemur að ákvörðun um úthlutun. Þegar málsmeðferð við slíka úthlutun er borin undir ráðuneytið á grundvelli kærheimildar 103. gr. sveitarstjórnarlaga takmarkast úrskurðarvald ráðuneytisins við athugun á því hvort meginreglum sveitarstjórnar- og stjórnsluréttar hafi verið fylgt. Í ljósi þessa tekur ráðuneytið einkum til skoðunar þá þætti málsins sem varða meint brot gegn meginreglum stjórnsluréttarins, svo sem um jafnræði umsækjenda og skyldu stjórnvalda til að byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Í þessu máli liggur fyrir að kærandi var ekki á meðal umsækjenda um byggingarlóð við úthlutun 46 einbýlishúsa í 4. áfanga Vallarhverfis. Aðild hans að kærumáli er varðar úthlutun lóðanna getur því ekki byggt á því að hann eigi beina hagsmuni af að fá hnekkt þeirri stjórnsluákvörðun sem um er deilt í málinu, sbr. 26. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, enda á hann ekki einstaklega, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta um niðurstöðu málsins. Í erindi kæranda eru hins vegar færð fram þau rök að umræddar byggingarlóðir séu sameign allra bæjarbúa og eigi allir að njóta góðs af en ekki fáir útvaldir. Verði hin kærða ákvörðun ekki ógilt sé ljóst að verið sé að færa 100-150 milljónir króna af sameiginlegri eign bæjarbúa til fárra útvaldra. Telur kærandi að í því felist brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga. Kröfu um aðild sína að kærumálinu byggir kærandi því augljóslega á því að hann sé íbúi Hafnarfjarðarkaupstaðar og sú ráðstöfun sem þarna sé um að ræða skipti hann máli til jafns við aðra bæjarbúa.

Í úrskurðum ráðuneytisins varðandi ábyrgð Reykjavíkurborgar á lánveitingum til Landsvirkjunar vegna Kárahnjúkavirkjunar frá 7. apríl 2003 var fjallað um slíka almenna aðild íbúa sveitarfélags að stjórnslukæru. Þar komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu, með vísan til langrar venju sem myndast hefði um málskot á grundvelli sveitarstjórnarlaga, að túlka bæri kærheimild 103. gr. sveitarstjórnarlaga rýmra en kærði í málinu taldi rétt að gera. Yrði meðal annars að hafa í huga að ákvarðanir sveitarstjórna gætu haft margháttuð áhrif fyrir íbúa viðkomandi sveitarfélags án þess að ávallt væri unnt að benda á einstaklega, beina og lögvarða hagsmuni einstaklinga af því að fá tiltekinni ákvörðun hnekkt. Þetta gæti átt við um ýmsar meiriháttar ákvarðanir er varða fjárhag sveitarfélags, og taldi ráðuneytið ótvírætt að allir íbúar sveitarfélags hefðu af því lögvarða hagsmuni að sveitarstjórn rýrði ekki svo fjárhag sveitarsjóðs með ákvörðunum sínum að sveitarfélag gæti ekki áfram rækt lögbundin verkefni sín. Einnig benti ráðuneytið á að réttur íbúa til að leita til ráðuneytisins þegar þeir teldu ákvarðanir sveitarstjórnar fara í bága við ákvæði laga væri einn af hornsteinum lýðræðis á sveitarstjórnarstigi. Varhugavert væri að túlka þann rétt of þröngt því við það minnkaði það aðhald sem íbúar gætu veitt sveitarstjórn. Með vísan til þessa og þeirrar venju sem myndast hefði um málskotsrétt íbúa sveitarfélaga til ráðuneytisins væru ekki skilyrði til að fallast á kröfu Reykjavíkurborgar um að vísa stjórnslukærinni frá ráðuneytinu.

Í framangreindum úrskurði var deilt um lögmati ákvörðunar sem fól í sér ábyrgðarskuldbindingu Reykjavíkurborgar vegna lánveitinga til Landsvirkjunar. Tók ráðuneytið eingöngu afstöðu til þess hvort hin kærða ákvörðun færi í bága við 6. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga en fjallaði ekki að öðru leyti um efni hinnar kærðu ákvörðunar. Telja verður úrskurðinn fordæmisgefandi um málskotsrétt almennings til

ráðuneytisins en hann verður að skýra með hliðsjón af því að hin kærða ákvörðun varðaði skuldbindingu sem gat mögulega haft slík áhrif á fjárhag sveitarfélagsins að það skerti möguleika þess til að rækja lögskyld verkefni sín.

Að mati ráðuneytisins eiga sömu rök ekki við um hina kærðu ákvörðun í þessu máli. Um er að ræða ráðstöfun á lóðum í eigu Hafnarfjarðarkaupstaðar sem hafa umtalsvert markaðsvirði en þó ekki meira en svo að ákvörðunin mun ekki hafa veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélagsins. Verður aðild kæranda þegar af þeirri ástæðu ekki byggð á því að hin kærða ákvörðun sé svo mikilsháttar að allir íbúar sveitarfélagsins hafi af því lögvarða hagsmuni að fá henni hnekk.

Val um það hvort lóðir séu seldar hæstbjóðanda eða úthlutað samkvæmt útdrætti til þeirra sem sækja um byggingarlóð er ótvírætt á forræði kjörinna fulltrúa í bæjarstjórn. Í umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar er bent á að báðar aðferðirnar hafi kosti og galla. Fulltrúar í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar eru kjörnir til að taka ákvarðanir um málefni bæjarins og er réttur sveitarfélaga til að ráða eigin málefnum, í samræmi við ákvæði laga, staðfestur í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi þessa er það niðurstaða ráðuneytisins að ákvörðun bæjarstjórnar um að úthluta byggingarlóðum samkvæmt hlutkesti til umsækjenda um lóðirnar sæti ekki málskoti til ráðuneytisins á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Verður því að vísa stjórnarsýslukærunni frá ráðuneytinu.

Rétt er að taka fram að íbúar sveitarfélaga eiga þess kost að vekja athygli ráðuneytisins á ákvörðunum sveitarstjórna sem þeir telja orka tvímælis og óska eftir því að ráðuneytið framkvæmi athugun á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytið hefur ritað kæranda bréf vegna þessa máls þar sem fram kemur sú afstaða ráðuneytisins að málið gefi ekki tilefni til þess að láta slíka athugun fara fram.

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Stjórnarsýslukæru Ágústs Þórs Gunnarssonar varðandi lóðaúthlutun í 4. áfanga Vallahverfis í Hafnarfirði er vísað frá ráðuneytinu.

F. h. r.

Guðjón Bragason (sign.)

Þorgerður Benediktsdóttir (sign.)

Samrit:

Hafnarfjarðarkaupstaður