	Republíkinn Bæjarstjórnir
Bnr.:	022
Mótt.:	2/4 2004
Málsnr.:	2003/000 58



Seltjarnarneskaupstaður  
Jónmundur Guðmarsson, bærarstjóri  
Austurströnd 2  
170 SELTJARNARNESI

## FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík  
Sími 545 8100, Bréfsími 552 4804  
Netfang: postur@fel.stjr.is  
Veffang: felagsmalaraduneyti.is

Reykjavík, 5. apríl 2004

Tilvísun: FEL03100061/1001/GB/--

Félagsmálaráðuneytið hefur lokið umfjöllun um erindi bæjarfulltrúa Neslistans í Seltjarnarneskaupstað um lögmæti skipunar starfshóps.

Um niðurstöðu og rökstuðning vísast til meðfylgjandi álits.

F. h. r.

Guðjón Bragason



Guðrún Helga Brynleifsdóttir, oddviti Neslistans á  
Seltjarnarnesi  
Bollagörðum 61  
170 SELTJARNARNES

## FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík  
Sími 545 8100, Bréfsími 552 4804  
Netfang: postur@fel.stjr.is  
Veffang: felagsmalaraduneyti.is

Reykjavík, 5. apríl 2004

Tilvísun: FEL03100061/1001/GB/--

Vísað er til erindis yðar, dags. 15. október 2003, þar sem þér óskið eftir álitum ráðuneytisins á lögsmæti ákvörðunar skipulags- og mannvirkjanefndar Seltjarnarneskaupstaðar frá 9. júlí 2003 að skipa starfshóp vegna skipulags Hrólfskálamels og Suðurstrandar.

Nokkuð hefur dregist að afgreiða erindi yðar en sú töf skýrist hvoru tveggja af frestum aðila við að leggja fram athugasemdir og annríki í ráðuneytinu. Ráðuneytið sendi erindi yðar til umsagnar Seltjarnarneskaupstaðar, með bréfi, dags. 20. október 2003, og sama dag til umsagnar Skipulagsstofnunar. Ráðuneytinu barst umsögn Seltjarnarneskaupstaðar, ásamt fylgiskjölum I-III, með bréfi, dags. 25. nóvember 2003, og umsögn Skipulagsstofnunar með bréfi, dags. 28. október 2003. Frekari athugasemdir frá yður bárust ráðuneytinu með bréfi, dags. 16. desember 2003. Loks bárust viðbótarathugasemdir sveitarfélagsins ráðuneytinu með bréfi, dags. 9. febrúar 2004.

Í erindi yðar er óskað eftir álitum ráðuneytisins á svohljóðandi ákvörðun skipulags- og mannvirkjanefndar sem tekin var á fundi 9. júlí 2003:

*„Bæjarstjórn hefur falið skipulags- og mannvirkjanefnd Seltjarnarness gerð deiliskipulags og hönnun Hrólfskálamels og Suðurstrandar á forsendum tillögu 1A frá ráðgjafafyrirtækjunum ALTA/CPP og á grundvelli skipulagslaga. Tillaga 1A var samþykkt í skipulagsnefnd 22. maí 2003 og í bæjarstjórn 28. maí 2003.*

*Skipulags- og mannvirkjanefnd samþykkir að skipa þriggja manna starfshóp um verkefnið. Í hópnum sitji tveir fulltrúar meirihluta og einn fulltrúi minnihluta. Bæjarstjóri sitji jafnframt fundi starfshópsins. Byggingarfulltrúi verði starfsmaður hópsins.*

*Starfshópurinn leggur tillögur sínar fyrir skipulags- og mannvirkjanefnd.*“

Einkum er byggt á því í erindi yðar að með skipun starfshópsins hafi skipulags- og byggingarnefnd framselt lögboðin verkefni sín til starfshóps án heimilda í lögum og samþykkt um stjórn og fundarskóp Seltjarnarneskaupstaðar, nr. 508/2002. Jafnframt hafi með þessari tilhögun verið hallað á rétt fulltrúa í skipulags- og mannvirkjanefnd, sem þeir hafa lögum samkvæmt, til ákvarðanatöku og umfjöllunar um málið.

Í athugasemdum Seltjarnarneskaupstaðar er einkum vísað til langrar og athugasemdalausrar venju fyrir stofnun starfshópa um margvísleg málefni hjá sveitarfélaginu og einnig þess að í verkefnum starfshópsins felist ekki framsal á lögboðnum valdheimildum skipulags- og mannvirkjanefndar. Hópurinn hafi ekki sérstakt ákvörðunarvald um framkomnar hugmyndir um skipulag svæðisins enda verði öll vinna hópsins lögð fyrir skipulags- og mannvirkjanefnd, sem og tillögur hans.

Athugasemdir aðila verða ekki raktar nánar í sérstakri umfjöllun en einstökum atriðum þeirra verða gerð skil í áliti ráðuneytisins eins og tilefni er til.

### **Álit ráðuneytisins.**

Ráðuneytið telur skilyrði vera fyrir hendi að taka erindi yðar til athugunar á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákvæði laga sem koma til skoðunar að hálfu ráðuneytisins eru einkum ákvæði III. og IV. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, svo og ákvæði skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Jafnframt koma til skoðunar ákvæði samþykktar um stjórn og fundarsköp Seltjarnarneskaupstaðar, nr. 508/2002, einkum ákvæði III. kafla um réttindi og skyldur bæjarstjórnarmanna og IV. kafla um nefndir, ráð og stjórnir.

Í 44. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um hlutverk og valdsvið nefnda, þ.á m. reglur sem gilda um valdframsal í stjórnkerfi sveitarfélaga. Sveitarstjórn úthlutar nefndum valdsviði í samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélags. Sveitarstjórn getur jafnframt framselt nefndum vald til töku fullnaðarákvarðana. Sveitarstjórnarlög kveða ekki á um að nefndir hafi sambærilegar heimildir til framsals ákvörðunarvalds og telur ráðuneytið ljóst að valdframsali nefnda til einstakra nefndarmanna eða hluta þeirra séu verulegar skorður settar lögum samkvæmt.

Ráðuneytið telur að ákvarðanir nefnda sveitarfélaga um að skipa starfshópa um einstök málefni verði ekki gerðar á grundvelli 7. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga um heimild sveitarstjórnar til að kjósa nefndir til að vinna að einstökum afmörkuðum verkefnum. Til hliðsjónar er bent á úrskurð ráðuneytisins frá 9. ágúst 1996 (ÚFS 1996:112) þar sem fjallað er um heimildir sveitarstjórnar við skipun nefnda samkvæmt sambærilegu ákvæði eldri sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, m.a. út frá lögboðnu valdsviði nefnda á vegum sveitarfélagsins.

Ráðuneytið telur mikilvægt að gerður sé greinarmunur á framsali ákvörðunarvalds í skilningi 44. gr. sveitarstjórnarlaga og starfsheimildum nefnda á úthlutuðu valdsviði þeirra samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar. Innan ákvarðaðs valdsviðs ber nefnd að vinna að málum í samræmi við ákvæði laga og sjónarmiða um góða stjórnsýsluhætti. Einn þáttur af þessum skyldum er að sjá til þess að mál séu undirbúin nægjanlega áður en þau koma til endanlegrar afgreiðslu nefndar.

Algennt er að nefndir óski eftir eða feli einstökum nefndarmönnum, t.a.m. formanni nefndar eða hluta nefndarmanna, að sinna tilteknum verkefnum milli funda. Þessi skipan er venjuhelguð í stjórnsýslu sveitarfélaga og lögbundin í ákveðnum tilfellum, sbr. til dæmis lokamálsgrein 22. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um skyldu formanns nefndar til að rökstyðja ákvörðun þegar sérstakur rökstuðningur er ekki samþykktur á fundi nefndar. Án þess að unnt sé að alhæfa um ástæður þessara heimilda má benda á sjónarmið um hagkvæmni og skilvirkni stjórnsýslunnar, svo sem til að auka málshraða og tryggja fullnægjandi undirbúning áður en kemur til málsmeðferðar á fundi nefndar.

Ráðuneytið telur það vera eðlilegt sjónarmið við skipun í starfshópa að pólitískt vægi í nefnd sé endurspeglað eins og unnt er í hópnum. Eðli málsins samkvæmt takmarkast þó möguleikar til að gæta fulls samræmis ef í starfshópi eru færri fulltrúar en í viðkomandi nefnd. Í erindi yðar er gerð sérstök athugasemd við það að í samþykkt skipulags- og byggingarnefndar er gert ráð fyrir því að bæjarstjóri sitji fundi starfshópsins. Teljið þér að með því hafi meirihluti bæjarstjórnar í reynd þrjá fulltrúa í starfshópnum á móti einum fulltrúa minnihlutans. Eins og réttilega er bent á í umsögn lögmanns Seltjarnarneskaupstaðar er í 54. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins að finna almenna heimild til handa bæjarstjóra að sitja fundi nefnda með áheyrnar- og tillögurétt. Með vísan til þessa er ekki unnt að fallast á að samþykkt skipulags- og byggingarnefndar feli í sér óeðlilega breytingu á pólitísku hlutfalli fulltrúa í starfshópnum miðað við atkvæðavægi í nefndinni.

Ákvarðanir um skipun starfshóps eða ákvörðun nefndar um að fela einstökum nefndarmönnum verkefni milli funda eru ekki síst teknar þegar umfangsmikil eða flókin verkefni koma til afgreiðslu nefndar. Nefnd getur þá ákveðið að gefa hluta nefndarmanna færi á að kynna sér og hafa áhrif á mál á undirbúningsstigi, til dæmis í þeim tilgangi að þekking og aðkoma nefndarmanna að undirbúningi máls nýtist þegar það kemur til afgreiðslu á nefndarfundi. Í slíkri skipan þarf hvorki að felast framsal á ákvörðunarvaldi né takmörkun á valdsviði nefndar. Í vafatilvikum, eins og því sem hér er til skoðunar, þarf að kanna á hvaða grundvelli starfshópi er komið á fót og hvort um viðkomandi nefnd gildi einhverjar sérreglur.

Skipulags- og mannvirkjanefnd er ein af föstum nefndum Seltjarnarneskaupstaðar og skv. 3. tölul. 51. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins fer hún m.a. með byggingar- og skipulagsmál skv. 6. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Starfshópurinn, sem um er deilt í málinu, gegnir ákveðnu hlutverki samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, sbr. áður tilvitnaða ákvörðun skipulags- og mannvirkjanefndar. Var af þessum sökum aflað álits Skipulagsstofnunar um þá hlið málsins er snýr að ákvæðum skipulags- og byggingarlaga.

Sérstaklega óskaði ráðuneytið eftir því að Skipulagsstofnun veitti álit sitt á því hvort skipun starfshópsins samræmdist ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, sbr. einkum það álitæfni hvort hópnum væri framselt vald nefndarinnar. Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að í skipulags- og byggingarlögum sé ekki að finna ákvæði um skipan starfshópa skipulagsnefnda. Jafnframt kemur fram það álit stofnunarinnar að samkvæmt ákvörðun skipulags- og mannvirkjanefndar Seltjarnarneskaupstaðar eigi starfshópurinn að leggja tillögur sínar fyrir nefndina, en hún fer með skipulagsmál samkvæmt skipulags- og byggingarlögum í umboði bæjarstjórnar. Ráðuneytið telur ljóst að umsögn Skipulagsstofnunar feli í sér það álit stofnunarinnar að ákvörðun skipulags- og mannvirkjanefndar Seltjarnarneskaupstaðar um skipan starfshópsins fari ekki í bága við ákvæði skipulags- og byggingarlaga.

Ráðuneytið telur í samræmi við framangreinda umfjöllun um valdsvið nefnda, umsögn Skipulagsstofnunar og skýrt orðalag ákvörðunar skipulags- og mannvirkjanefndar um að tillögur hópsins skuli lagðar fyrir nefndina, að ákvörðunin feli ekki í sér framsal á lögboðnu valdi nefndarinnar sem stríði gegn ákvæðum sveitarstjórnarlaga eða samþykktar um stjórn og fundarsköp Seltjarnarneskaupstaðar. Er þá einnig horft til þess að bæjarstjórn samþykkti á fundi sínum 28. maí 2003 að fela skipulags- og mannvirkjanefnd gerð deiliskipulags Hrólfsskálamels og Suðurstrandar út frá forsendum ákveðinnar tillögu frá ráðgjafarfyrirtækjum. Hefur bæjarstjórn ekki gert athugasemd við þá ákvörðun nefndarinnar að skipa sérstakan starfshóp til að vinna tillögur um þetta afmarkaða verkefni í umboði hennar.

Í erindi yðar er því haldið fram að hallað sé á rétt fulltrúa í skipulags- og mannvirkjanefnd til ákvarðanatöku og umfjöllunar um þau málefni sem starfshópurinn á að vinna að. Þar sem ráðuneytið hefur komist að þeirri niðurstöðu að starfshópurinn hafi ekki fengið framselt ákvörðunarvald skipulags- og mannvirkjanefndar verður að telja að nefndarmenn hafi sömu eða sambærilegar heimildir til að fjalla um viðfangsefni starfshópsins og þeir hafa um önnur mál sem falla undir valdsvið nefndarinnar.

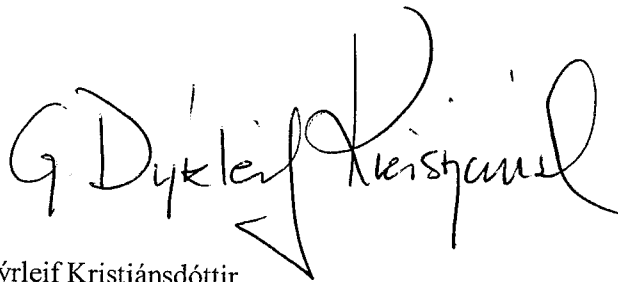
Það er því álit ráðuneytisins að skipun starfshóps á vegum skipulags- og mannvirkjanefndar Seltjarnarneskaupstaðar feli ekki í sér takmarkanir á réttindum sem einstakir nefndarmenn hafa samkvæmt lögum og samþykkt um stjórn og fundarsköp Seltjarnarneskaupstaðar. Ráðuneytið vill þó koma á framfæri þeirri skoðun sinni, að jafnvel þótt hópurinn sé ekki eiginleg nefnd í stjórnkerfi Seltjarnarneskaupstaðar sé rétt að skrá fundargerðir á fundum starfshópsins í samræmi við meginreglu 48. gr. sveitarstjórnarlaga. Slík skráning verður að teljast nauðsynleg til að tryggja eðlilegt upplýsingastreymi til nefndarmanna í skipulags- og mannvirkjanefnd um undirbúningsvinnu málsins.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur ráðuneyti að öðru leyti ekki ástæðu til að gera athugasemdir við ákvörðun skipulags- og mannvirkjanefndar Seltjarnarneskaupstaðar um skipan starfshóps vegna skipulags Hrólfsskálamels og Suðurstrandar.

F. h. r.



Guðjón Bragason



Dýrleif Kristjánsdóttir

Afrit:  
Seltjarnarneskaupstaður  
Skipulagsstofnun