



Sveitarstjórn Skeiða - og Gnúpverjahrepps  
Árnesi  
801 Selfossi

## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík  
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566  
postur@umhverfisraduneyti.is  
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 29. janúar 2010  
Tilv.: UMH08110150/30-8

Vísað er til tillögu að breytingu á aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps sem barst ráðuneytinu ásamt umsögn Skipulagsstofnunar þann 30. nóvember 2008. Með erindinu fylgdi fundargerð sveitarstjórnar frá 5. september 2006 þar sem bókuð er yfirlýsing Landsvirkjunar um greiðslu kostnaðar vegna skipulagsvinnu varðandi virkjanir í Þjórsá. Á grundvelli þeirrar yfirlýsingar var síðan undirritaður formlegur samningur milli sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Landsvirkjunar þann 26. júní 2008 þar sem m.a. er tekið fram að „Landsvirkjun greiði allan áfallandi og áfallinn kostnað vegna vinnu sveitarstjórnar við skipulagsbreytingarnar, útgáfu framkvæmdaleyfa ofl.“

Vegna þess tíma sem málið hefur verið til meðferðar í ráðuneytinu skal tekið fram að í umsögn Skipulagsstofnunar voru gerðar athugasemdir um að málsmeðferð sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps hefði ekki verið í samræmi við 1. ml. 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga um forkynningu skipulagstillögunnar. Til þess að fært yrði að taka málið til endanlegrar afgreiðslu ákvað ráðuneytið að beina þeim tilmælum til sveitarstjórnar að bæta úr því atriði með bréfi dags. 12. maí sl. sem sveitarstjórn og gerði með kynningarfundum sem haldinn var í júní 2009. Þá komu snemma á síðasta ári fram að upplýsingar um að lögmæti ákvæðis 6. gr. samnings varðandi greiðslu vegna kostnaðar við aðalskipulag sem gert hafði verið milli Landsvirkjunar og Flóahrepps væri til úrskurðar í samgönguráðuneytinu, en það ákvæði taldi ráðuneytið í vissum atriðum vera sambærilegt áðurgreindu ákvæði fyrrnefnds samnings Landsvirkjunar og Skeiða- og Gnúpverjahrepps um greiðslu kostnaðar vegna skipulags, sbr. ofangreint. Ákvað ráðuneytið að bíða úrskurðar samgönguráðuneytisins sem upp var kveðinn þann 31. gr. ágúst 2009, en með honum var ákvæði áðurnefndrar 6. gr. samningsins milli Landsvirkjunar og Flóahrepps lýst ólögmætt. Þá bárust ráðuneytinu upplýsingar vegna málsins allt fram á síðastliðið haust.

Ráðuneytið leitaði umsagnar sveitarstjórnar með bréfi dags. 22. september 2009 þar sem vísað var til þess að fyrir lægi að taka ákvörðun um hvort staðfesta skyldi umrædda aðalskipulagsbreytingu eða synja henni staðfestingar. Úrskurður samgönguráðuneytisins frá 31. ágúst 2009 var tilgreindur í bréfi ráðuneytisins, þar eð hann fjallaði um lögmæti 6. gr. samkomulags um greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags milli sveitarstjórnar Flóahrepps og Landsvirkjunar sem fyrr segir, m.a. í ljósi 34. gr. skipulags- og byggingarlaga um greiðslu kostnaðar vegna skipulagsgerðar. Það samningsákvæði taldi ráðuneytið í ýmsum atriðum sambærilegt ákvæðum samnings sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Landsvirkjunar

en þar var m.a. kveðið á að „samkomulag sé um að Landsvirkjun bæti sveitarfélaginu að fullu kostnað sem það kann að verða fyrir við aðalskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar“. Niðurstaða úrskurðar samgönguráðuneytisins var sú að áðurnefnt ákvæði 6. gr. samningsins var lýst ólöglegt með vísan til m.a. 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, en með því ákvæði hafði Landsvirkjun skuldbundið sig til að greiða kostnað vegna skipulagsvinnu.

Umsögn sveitarstjórnar barst ráðuneytinu svo með bréfi dags. 15. október sl. Þar er tekið fram að umgetinn úrskurður samgönguráðuneytisins hafi ekki bein réttarleg áhrif gagnvart aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps og sé það sjálfstætt úrlausnarefni að skera úr um lögmæti aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps í ráðuneytinu. Þá er til þess vísað að sá munur sé á þessum skipulagstillögum að í tilviki Skeiða- og Gnúpverjahrepps hafi greiðslusamkomulag verið undirritað eftir samþykkt tillögunnar í sveitarstjórn, en ekki áður en skipulagstillagan hafi verið samþykkt eins og til hafi háttáð hjá Flóahreppi. Þá er því haldið fram í umsögninni að nefnd 34. gr. skipulags- og byggingarlaga banni ekki samninga af þeim toga sem hér um ræðir og skírskotað til þess að það teljist meginregla að opinberum aðilum sé frjálst að ganga til og gera samninga nema það sé andstætt lögum.

Vegna lögmætisreglu stjórnisýsluréttar, svo og ákvæðis 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, ber ráðherra við afgreiðslu aðalskipulagstillagna sveitarstjórna að kanna lögmæti slíkra tillagna og þar með gæta að því hvort skipulagstillaga samrýmist skipulags- og byggingarlögum og þeim hagsmunum og réttaratriðum sem lögnum er ætlað að vernda. Skipulagsvald sveitarstjórna takmarkast lögum samkvæmt við skipulagsgerð og telst til stjórnisýslu í skilningi laga, sbr. einkum 2. mgr. 3. gr. og 16. gr. skipulags- og byggingarlaga í því sambandi. Í fyrirnefndri lögmætisreglu stjórnisýsluréttar er og fólgin sú krafa að ákvörðun handhafa stjórnisýsluvalds verður að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum og má heldur ekki vera andstæð lögum.

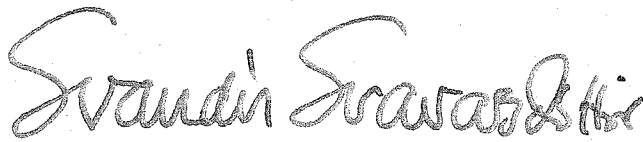
Í framkomnum gögnum hafa komið fram upplýsingar um að sveitarstjórnarmenn hafi persónulega þegið aukagreiðslur frá Landsvirkjun vegna funda í sambandi við skipulagsgerðina sem ekki hafi verið færðir til bókar og að þær greiðslur hafi verið inntar af hendi í lok árs 2009. Að mati ráðuneytisins verður að telja slíka tilhögun ólöglega við skipulagsgerð sveitarstjórnar eigi hún sér stað.

Í 3. tl. 1. mgr. 34. gr. skipulags- og byggingarlaga er nánar greint svo fyrir mælt að þar sem sveitarstjórn annist reglulega gerð aðalskipulags og endurskoðun án sérstaks samnings skuli helmingur innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu yfirfærður árlega til sveitarsjóðs úr Skipulagssjóði. Í 4. tl. 1. mgr. 34. gr. er svo rakið að sveitarfélag, sem ekki fái yfirfærðan helming innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu, geti fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð eða endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Þar sem sérstakar aðstæður ríki, t.d. ef þörf er á óvenju umfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, sé unnt að semja um hærri kostnaðarþátttöku úr Skipulagssjóði. Samkvæmt framanröktum ákvæðum hefur löggjafinn þannig tekið skýra afstöðu til þess hvaða reglur og sjónarmið skuli leggja til grundvallar vegna greiðslu kostnaðar í sambandi við aðalskipulagsgerð. Þegar ákvæði ofangreindra tölulíða 1. mgr. 34. gr. eru virt í samhengi, svo og skýrð með tilliti til þeirra réttaröryggissjónarmiða og meginmarkmiða sem birtast í 1. gr. laganna, þykir ljóst að sérstakir samningar um greiðslu kostnaðar eru fyrst og fremst ráðgerðir vegna tilvika þar sem þörf er á sérstaklega umfangsmikilli skipulagsgerð innan fámennra sveitarfélaga og að þessi lagaákvæði og samningsheimild eru bundin við Skipulagssjóði annars vegar og sveitarstjórn hins vegar. Þessi ákvæði gera þannig ráð fyrir að kostnaður vegna aðalskipulags skuli greiddur úr sveitarsjóði og Skipulagssjóði og leiða þar með að mati ráðuneytisins til þess að ekki er lagaheimild til handa sveitarstjórn að semja við aðra aðila um greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags. Samkvæmt frangreindu grundvalladist gerð og samþykkt skipulagsins því á ólöglegum forsendum og þannig í ósamræmi við ákvæði 34. gr. laganna svo og þau

réttaröryggissjónarmið sem búa að baki lögnum sbr. einkum 1. gr. þeirra. Þar með þykir skipulagsgerðin einnig vera ósamþýðanleg áðurgreindri lögmætisreglu. Vegna skírskotunar í fyrirnefndri umsögn sveitarstjórnar til þess að fjárframlög Landsvirkjunar hafi verið innt af hendi eftir samþykkt skipulagstillögunnar frá 23. júní 2008, þá skiptir það atriði hér engu máli að mati ráðuneytisins þegar af þeirri ástæðu að bókað var í september 2006 af hálfu sveitarstjórnar að Landsvirkjun greiddi allan áfallinn og áfallandi kostnað vegna tillögunnar og samningurinn eftir sem áður ekki í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga, sbr. framangreint.

Með vísan til alls þess sem að framan hefur verið rakið er það mat ráðuneytisins að gerð og samþykkt skipulagstillögunnar hafi hvorki verið samrýmanleg forsendum og ákvæðum 34. gr. skipulags- og byggingarlaga né meginmarkmiðum þeim sem birtast í 1. gr. laganna og lúta að réttaröryggi vegna skipulagsgerðar og líta ber til í þessu samhengi.

Að öllu framangreindu virtu telur ráðuneytið að lögum ekki heimilt að staðfesta umrædda breytingartillögu varðandi aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps.



Svandís Svavarsdóttir



Logi Kjartansson

