

Bæjarfulltrúar Sjálfstæðisfélags Hveragerðis      6. desember 2004      FEL04070020/1000  
Aldís Hafsteinsdóttir  
Pálína Sigurjónsdóttir  
Hjalti Helgason  
Heiðmörk 57  
810 HVERAGERÐI

Vísað er til erindis dags, 7. júlí 2004, þar sem þið óskið eftir umsögn ráðuneytisins um þá ákvörðun bæjarstjórnar Hveragerðisbæjar að semja við Sunnumörk ehf. um leigu hins fyrrnefnda á 880 m<sup>2</sup> húsnæði undir bæjarskrifstofur og bókasafn. Í erindinu er, með vísan til 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, óskað eftir álitum ráðuneytisins og/eða eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga á því hvort meirihluti bæjarstjórnar kærða hafi staðið að afgreiðslunni með löglegum hætti og í samræmi við sveitarstjórnarlög.

Þann 27. júlí 2004 var heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra settur félagsmálaráðherra í máli þessu sökum vanhæfis félagsmálaráðherra á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi dags. 5. ágúst óskaði ráðuneytið eftir því að upplýst yrði frekar, hvort óskað væri eftir því að ráðuneytið fjallaði um málið á grundvelli eftirlitshlutverks þess skv. 102. gr. laga 45/1998 eða sem stjórnsýslukæru á grundvelli 103. gr. sömu laga. Í svari ykkar, dags. 15. ágúst 2004, var óskað eftir því að farið yrði með erindið skv. 102. gr. laga nr. 45/1998. Erindið var sent til umsagnar Hveragerðisbæjar, með bréfi dags. 17. ágúst 2004. Óskað var eftir því að umsögn bærst ráðuneytinu eigi síðar en 1. september 2004. Að beiðni Hveragerðisbæjar var frestur þessi framlengdur til 20. september 2004. Umsögnin barst ráðuneytinu þann 21. september 2004 með bréfi dags. 17. september 2004. Ykkur var með bréfi, dags. 22. september 2004, gefinn kostur á að koma að andmælum fyrir 6. október 2004. Að beiðni ykkar var sá frestur framlengdur til 20. október 2004. Andmæli bárust ráðuneytinu þann 19. október 2004. Með bréfi dags. 27. október 2004 óskaði ráðuneytið eftir því, skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að Hveragerðisbær afhenti ráðuneytinu afrit af skýrslu Þórðar H. Hilmarssonar, rekstrarráðgjafa, um hagræn áhrif verslunar – og þjónustumiðstöðvar í Hveragerði. Þá óskaði ráðuneytið jafnframt eftir því að upplýst yrði hvort Hveragerðisbær hefði í hyggju að selja núverandi bæjarstjórnarskrifstofur og hver væri umsamin leiga vegna bókasafns kærða. Svör hans bárust ráðuneytinu þann 9. nóvember 2004.

### **I. Málavextir**

Málavextir eru þeir að á fundi bæjarráðs Hveragerðis þann 3. apríl 2003 var verktakafyrirtækinu Sveinbirni Sigurðssyni ehf. úthlutað lóðinni Sunnumörk 2 í Hveragerði. Á lóðinni átti að reisa verslunar- og þjónustuhúsnæði, sem einnig átti að hýsa bæjarskrifstofur og bókasafn Hveragerðis. Á fundi bæjarráðs þann 2. maí 2003 var bæjarstjóra Hveragerðis veitt heimild til að ganga til samninga við lóðarhafa um leigu á allt að 800 m<sup>2</sup> skrifstofurými í húsinu. Afgreiðslan var ennfremur samþykkt á fundi bæjarstjórnar þann 8. maí 2003.

Þann 29. ágúst 2003 skrifaði Hveragerðisbær undir leigusamning við Sunnumörk ehf. um leigu á 800 m<sup>2</sup> rými undir bæjarskrifstofur og bókasafn í væntanlegri verslana- og þjónustumiðstöð við Sunnumörk 2, Hveragerði. Umsamin mánaðarleiga var kr. 970 kr./m<sup>2</sup> ásamt virðisaukaskatti, auk 1% af kostnaði við að koma húsnæðinu í innréttingarhæft form. Leigugreiðslum átti að skuldajafna á móti kröfu Hveragerðisbæjar um gatnagerðargjöld leigusala. Leigutími var 25 ár. Húsaleigusamningurinn var síðan samþykktur af meirihluta bæjarráðs á fundi þann 4. september 2003. Samningurinn var jafnframt samþykktur á fundi bæjarstjórnar þann 11. september 2003, gegn atkvæðum fulltrúa minnihluta bæjarstjórnar.

Á fundi bæjarstjórnar Hveragerðis þann 18. desember 2003 var lögð fram skýrsla Þórðar H. Hilmarssonar, rekstrarráðgjafa, um hagræn áhrif verslunar- og þjónustumiðstöðvarinnar að Sunnumörk 2, Hveragerði, en skýrslan var unnin að beiðni Hveragerðisbæjar. Að mati skýrsluhöfundar munu beinar tekjur Hveragerðisbæjar af umræddri þjónustu- og verslunarmiðstöð í formi fasteignaskatta, útsvars, veitugjalda og annarra tekna vera svipaðar og sú leiga sem bærinn mun greiða.

Þann 22. desember 2003 skrifaði Hveragerðisbær undir viðauka við leigusamning Sunnumarkar ehf. og bæjarins frá 29. ágúst s.á. þar sem stærð hins leigða var aukin í 880 m<sup>2</sup> vegna breytinga á hönnun hússins. Viðaukasamningur þessi var samþykktur á fundi bæjarráðs þann 5. febrúar 2004 og á fundi bæjarstjórnar þann 12. febrúar s.á. Minnihlutinn greiddi atkvæði gegn viðaukanum.

## **II. Málsástæður álitsbeiðenda**

Álitsbeiðendur eru bæjarfulltrúar Sjálfstæðisfélags Hveragerðis. Telja þeir að með samþykki fyrrgreinds leigusamnings hafi kærði brotið gegn 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, þar sem samningurinn hafi verið ræddur í bæjarráði og bæjarstjórn án þess að nokkurn tíma hafi verið lagt mat á áhrif samningsins á fjárhagsstöðu bæjarsjóðs. Í erindi málshefjenda kemur fram að þeir hafi ítrekað beiðið um þetta mat áður en samningurinn yrði samþykktur en kröfum þar að lútandi hafi ávallt verið hafnað.

Að mati málshefjenda mun umræddur leigusamningur kosta bæjarsjóð 15-20 milljónir á ári og sé því umtalsverð fjárfesting, sérstaklega í ljósi þess að samningurinn eigi að gilda í 25 ár.

## **III. Málsástæður Hveragerðisbæjar**

Hveragerðisbær telur málatilbúnað ykkar byggjast á misskilningi eða vanþekkingu á innihaldi 65. gr. laga nr. 45/1998. Hveragerðisbær telur það ákvæði ekki eiga við um leigusamning hans og Sunnumarkar ehf. þar sem ekki sé um að ræða fjárfestingu sveitarfélags heldur leigusamning, sem snýr að rekstri og rekstrarkostnaði bæjarins.

Þá telur Hveragerðisbær að leigusamningur hans falli ekki undir ákvæði 2. mgr. 65. gr. laganna þar sem samningurinn snúi ekki að framkvæmdum eða þjónustu. Þá telur Hveragerðisbær jafnframt að umræddur leigusamningur muni ekki hafa verulegar skuldbindingar í för með sér fyrir bæjarsjóð. Heildartekjur Hveragerðis árið 2003 hafi verið um 650 milljónir króna. Umsamin húsaleiga muni nema um 15-20 milljónum á ári eða sem svarar til 2,3%-3,1% af tekjum bæjarins og því langt frá að um verulegar skuldbindingar sé að ræða í skilningi 2. mgr.

65. gr. Auk þess hafi Hveragerðisbær sýnt fram á að tekjur hans muni aukast á ári hverju sem nemur húsaleigunni sem greidd verður.

Að mati Hveragerðisbæjar er jafnframt augljóst að ákvæði 2. másl. 2. mgr. 65. gr. eigi ekki við um húsaleigusamning hans og Sunnumarkar ehf. þar sem hann sé hvorki að selja fasteign sína né endurleigja hana og því síður að hið leigða sé háð veðsetningarbanni 2. mgr. 73. gr. laganna. Um sé að ræða frumleigu sem ekki sé háð eftirliti.

#### **IV. Niðurstaða ráðuneytisins.**

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, ber að afla álits sérfróðs aðila um kostnaðaráætlun, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verk tíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð ef ráðast á í fjárfestingu og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélags í henni nemur hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs.

Óumdeilt er í máli þessu að Hveragerðisbær er ekki að ráðast í fjárfestingu í skilningi 1. mgr. 65. gr. og telur ráðuneytið því ekki þörf á frekari umfjöllun um það ákvæði, enda má skilja erindi ykkar svo að kvörtun yðar beinist aðallega að því hvort ákvæði 2. mgr. 65. gr. hafi verið framfylgt eður ei.

Með lögum nr. 74/2003, um breytingu á sveitarstjórnarlögum, var bætt við 65. gr. laganna nýrri málsgrein þar sem mælt er fyrir um skyldu til að afla álits sérfróðs aðila áður en sveitarstjórn staðfestir samninga um framkvæmdir eða þjónustu við íbúa sveitarfélags sem gilda eiga til langs tíma og hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að umræddum lögum kemur fram að meginmarkmið breytingarinnar sé að tryggja vandaða málsmeðferð við töku ákvarðana sem haft geti áhrif á fjárhag sveitarfélaga til lengri tíma litið. Breytingin feli í sér að sveitarstjórn verði ekki aðeins að afla álits sérfróðs aðila áður en ráðist er í meiri háttar framkvæmdir á vegum sveitarfélagsins heldur gildi sú regla einnig um ýmsar aðrar ákvarðanir sem gilda eigi til langs tíma og hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð á komandi árum og áratugum.

Samkvæmt framansögðu er það ljóst að vilji löggjafans hefur verið sá að rýmka ákvæði um skyldu til að afla álits sérfróðra aðila vegna ákvarðana er snerta fjárhag sveitarsjóðs. Sú túlkun er að mati ráðuneytisins í samræmi við þann tilgang ákvæðisins að tryggja vandaða afgreiðslu mála í sveitarstjórn og auðvelda kjörnum fulltrúum ákvarðanatöku. Rökum Hveragerðisbæjar um að leigusamningur aðila falli ekki undir 2. mgr. 65. gr. laganna er því hafnað enda einsýnt að leigusamningur um rekstur bæjarskrifstofa og bókasafns snýr beint að þjónustu við íbúa sveitarfélagsins, gildir til langs tíma og hefur í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð.

Leigusamningur sá sem hér um ræðir er til 25 ára. Umsamin leigufjárhæð er áætluð um 1.500 kr/m<sup>2</sup> án virðisaukaskatts en að teknu tilliti til kostnaðar vegna innréttinga og þátttöku í sameiginlegum rekstrarkostnaði. Hið leigða er alls 880,4 m<sup>2</sup> samkvæmt viðauka við leigusamning aðila, dags. 22. desember 2003. Hveragerðisbær hefur hins vegar framleigt 80 m<sup>2</sup> af hinu leigða til Orkuveitu Reykjavíkur, Sparisjóðs Suðurlands og Vinnueftirlits ríkisins, samkvæmt upplýsingum lögmanns Hveragerðisbæjar. Bærinn mun því greiða leigu fyrir 800,4

m2, eða um 14,4 milljónir á ári í leigu. Með vísan til úrskurðar ráðuneytisins, dags. 19. október 2004 í máli bæjarfulltrúa B-listans í Sandgerði gegn Sandgerðisbæ, má líta svo á að samningur þessi geti talist veruleg skuldbinding fyrir sveitarsjóð í skilningi 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Hveragerðisbær hefur haldið því fram að tekjur sveitarsjóðs af umræddri verslunarmiðstöð muni nema svipaðri fjárhæð og sú sem bærinn mun þurfa greiða í leigu, sbr. skýrslu Þórðar H. Hilmarssonar, dags. í desember 2003. Þá sé jafnframt ljóst að leigugreiðslur þær, sem Hveragerðisbær greiðir nú fyrir bókasafn sitt, muni renna upp í leigugreiðslur vegna hins nýja bókasafns. Upplýsingum um leigugreiðslur vegna eldra bókasafns ber ekki saman milli lögmanns Hveragerðisbæjar og skýrslu Þórðar H. Hilmarssonar en ljóst er að draga mun að einhverju leyti úr útgjaldaaukningu bæjarins vegna þessa.

Eins og fram hefur komið var tilgangur laga nr. 74/2003, um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, sá að sveitarstjórnarmenn séu vel upplýstir um forsendur og afleiðingar meiriháttar ákvarðana sem koma til umræðu í sveitarstjórn. Af gögnum málsins verður ekki ráðið að minnihluti bæjarstjórnar hafi verið nægilega upplýstur um áhrif leigusamningsins á sveitarsjóð fyrr en skýrsla Þórðar H. Hilmarssonar var lögð fyrir á fundi bæjarstjórnar kærða þann 18. desember 2003, eða þremur mánuðum eftir að skrifað var undir leigusamninginn. Að mati ráðuneytisins getur minnisblað bæjarstjóra Hveragerðisbæjar, sem lagt var fram á fundi bæjarráðs þann 2. maí 2003, ekki komið í stað álits sérfróðs aðila samkvæmt 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytið telur því að málsmeðferð Hveragerðisbæjar í máli þessu hafi verið nokkrum annmörkum háð. Þó ber að líta til þess að málið fékk nokkra umfjöllun á fundum bæjarráðs og bæjarstjórnar og að skýran mælikvarða og reynslu vantar um það hvað sé veruleg skuldbinding í skilningi 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 sbr. úrskurð ráðuneytisins dags. 19. október 2004.

Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að fyrrnefndur annmarki sé svo verulegur að hann leiði til formlegrar áminningar af hálfu ráðuneytisins. Ráðuneytið mun þó í ljósi máls þessa áréttta við bæjarstjórn Hveragerðisbæjar þær skyldur sem felast í 2. mgr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 með síðari breytingum og beina þeim tilmælum til bæjarstjórnar að framvegis verði farið að fyrirmælum ákvæðisins um öflun 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.

Jón Kristjánsson (sign.)  
Davíð Á. Gunnarsson (sign.)

Afrit: Guðjón Ólafur Jónsson hdl. f.h. bæjarstjórnar Hveragerðisbæjar, Lágmúla 5, 108 Reykjavík.