

Hinn 10. nóvember var í félagsmálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

úrskurður:

Með bréfi, dags. 7. maí 2004, kærði A, hér eftir nefnd kærandi, sveitarstjórnarmaður í X, ákvarðanir sem teknar voru á fundi sveitarstjórnar X, hér eftir nefnd kærði, þann 24. febrúar 2004, annars vegar um að loka fundi sveitarstjórnar og hins vegar um að víkja kæranda af fundi eftir að honum var lokað. Ráðuneytið skilur kröfugerð kæranda svo að í fyrsta lagi sé þess krafist að úrskurðað verði að ólöglegt hafi verið að loka fundi sveitarstjórnar umrætt sinn, í öðru lagi að úrskurðað verði að ólöglegt hafi verið að víkja kæranda af fundi og sú ákvörðun sveitarstjórnar verði ógilt og í þriðja lagi að ákvarðanir undir breyttum dagskrárlið verði felldar úr gildi.

Ráðuneytið tekur fram að kærandi gerði tilraun til að senda erindið með tölvubréfi í maí sl. Tölvubréfið brenglaðist og var ólæsilegt og því varð ekki ljóst að um kæru var að ræða fyrr en kærandi hringdi og spurðist fyrir um afdrif erindisins. Erindið var að nýju sent ráðuneytinu og barst tölvubréf þann 21. júní 2004 en undirritað bréf sama efnis barst 7. júlí 2004.

Kæran var send til umsagnar sveitarstjórnar X með bréfi, dags. 2. júlí 2004, og barst umsögn Andra Árnasonar hrl., f.h. kærða, ráðuneytinu með bréfi, dags. 3. ágúst 2004. Umsögnin var send kæranda og bærust athugasemdir hans ráðuneytinu með bréfi, dags. 19. ágúst 2004. Athugasemdir þessar voru sendar lögmanni kærða og bærust frekari athugasemdir hans f.h. kærða ráðuneytinu með bréfi, dags. 13. september 2004.

I. Málavextir

Aðdragandi máls þessa er að á fundi sveitarstjórnar X þann 18. nóvember 2003 var bókuð fyrirspurn sveitarstjórnarmanns til sveitarstjóra þar sem óskað var upplýsinga um skuldastöðu kæranda við sveitarfélagið og Hitaveitu X. Með bréfi, dags. 9. desember 2003, óskaði kærandi álits ráðuneytisins á fyrirspurninni, sérstaklega hvort sveitarstjórn hefði brotið gegn ákvæðum 32. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og ákvæðum annarra laga sem kveða á um vernd persónuupplýsinga, með því að bóka fyrirspurnina í fundargerð og hvort sveitarstjóra væri heimilt að svara henni á opinberum vettvangi, svo sem á sveitarstjórnarfundi. Ráðuneytið svaraði erindinu með bréfi, dags. 6. febrúar 2004. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars:

Í því máli sem hér er til úrlausnar telur ráðuneytið að með því að færa fyrirspurnina í heild sinni í opinberar fundargerðarbækur sveitarstjórnar séu upplýsingar, sem leynt eiga að fara skv. 32. sveitarstjórnarlaga, gerðar aðgengilegar almenningi. Í fundargerð kemur þannig fram hvaða einstaklingur á hlut að máli auk þess sem efni fyrirspurnarinnar gefur tilefni til að ætla að hann sé í skuld við sveitarfélagið og stofnanir þess.

[...]

Þá er það álit ráðuneytisins að sveitarstjórnarmenn í X sem þess óska geti krafist upplýsinga um skuldastöðu yðar við sveitarfélagið og Hitaveitu X. Ráðuneytið telur umræddar upplýsingar trúnaðarupplýsingar í skilningi 32. gr. sveitarstjórnarlaga og af þeirri ástæðu sé sveitarstjórnarmönnum skylt að gæta trúnaðar um efni þeirra og að einungis sé heimilt að ræða þær á sveitarstjórnarfundi fyrir luktum dyrum.

Loks er það álit ráðuneytisins að heimilt hafi verið að bóka í fundargerð sveitarstjórnar að hin umdeilda fyrirspurn hafi komið fram, en hins vegar sé óþarft að færa efni hennar til bókar. Ráðuneytið telur jafnframt að þér eigið rétt á því að krefjast þess að upplýsingar í fundargerðinni sem raktar verða til persónu yðar verði afmáðar úr fundargerðinni.

Á dagskrá sveitarstjórnarfundar 24. febrúar 2004 var dagskrárliðurinn „Bréf frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 9. [sic] febrúar 2004, varðandi erindi A“, sbr. lið 5 í dagskránni. Á fundinum var tekin sú ákvörðun að ræða málið fyrir luktum dyrum og eftir að fundi var lokað var ákveðið að víkja kæranda af fundinum. Fyrir luktum dyrum voru samþykktar tvær tillögur, annars vegar um að skora á kæranda að greiða meinta vangoldna húsaleigu vegna íbúðarhúss í Y en sæta ella riftun húsaleigusamnings í samræmi við 61. gr. húsaleigulaga, nr. 36/1994, en hins vegar um að framfylgja ákvörðun sveitarstjórnar, dags. 16. desember 2003, um að falla frá þeirri ákvörðun sem tekin var 16. júní 2003, um að leigja kæranda íbúðarhúsið í Z.

II. Málsástæður og lagarök kæranda

Í kæru kemur fram að með hliðsjón af fundargerð sveitarstjórnarfundar 24. febrúar 2004 verði ekki séð að rætt hafi verið efnislega um fundarefni dagskrárliðar 5 heldur hafi önnur mál verið tekin fyrir og hafi þau ekki verið á dagskrá fundarins. Tillaga um að breyta dagskrá fundarins hafi ekki verið borin upp. Kærandi telur að brotið hafi verið á andmælarétti sínum þegar áðurgreindar tvær tillögur voru samþykktar.

Þá kemur fram að hin meinta húsaleiguskuld sé til komin vegna einhliða ákvörðunar um að kærandi skuli endurgreiða það sem greitt hafi verið vegna áður samþykktra reikninga fyrir vinnu. Kærandi telur þetta ólögmeitt og gert í þeim tilgangi einum að búa til húsaleiguskuld. Einnig kemur fram að síðastliðið sumar hafi verið gerður munnlegur ótímabundinn samningur um íbúðarhús í Z. Kærandi hafi ítrekað beðið um að meindýrum í húsinu yrði eytt en sveitarstjórn hafi ekkert aðhafst í málinu. Kærandi hafi flutt hluta af innbúi sínu í húsið í góðri trú um að það væri músahelt og sé innbúið þar enn.

Í athugasemdum kæranda við umsögn kærða ítrekar kærandi þann skilning sinn að á fundinum 24. febrúar 2004 hafi átt að taka fyrir álit félagsmálaráðuneytisins á því hvort sveitarstjórn hefði brotið gegn 32. gr. sveitarstjórnarlaga og ákvæðum annarra laga um vernd persónuupplýsinga. Ekki hafi legið fyrir að taka hafi átt efnislega fyrir áður nefnda fyrirspurn. Engin gögn þess efnis hafi fylgt með gögnum fundarins, sbr. 11. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp X (hér eftir nefnd samþykkt), né hafi verið auglýst að til stæði að loka fundinum undir umræddum dagskrárlið. Kærandi hafnar því jafnframt að vera vanhæfur til að fjalla um álit ráðuneytisins á því hvort sveitarstjórn hafi brotið gegn 32. gr. sveitarstjórnarlaga og ákvæðum laga um vernd persónuupplýsinga og því hafi ekki verið ástæða til að víkja honum af fundi. Kærandi telur að af umsögn kærða verði að draga þá ályktun að það hafi verið ætlunin að taka efnislega fyrir áður nefnda fyrirspurn og jafnframt að taka stjórnvaldsákvarðanir sem varða kæranda. Engin

gögn þess efnis hafi hins vegar fylgt dagskrá, sbr. 11. og 12. gr. samþykktarinnar. Ekki hafi mátt sjá á dagskrá að fjalla hafi átt um viðkvæm trúnaðarmál en dagskrá eigi að vera aðgengileg öllum íbúum sveitarfélagsins í samræmi við 13. gr. samþykktarinnar.

Kærandi telur að með ákvörðunum sem sveitarstjórn tók og lutu að meintri skuldastöðu hans hafi verið brotið gegn stjórnsýslulögum. Brotið hafi verið gegn andmælarétti kæranda, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga, og þá hafi kæranda ekki verið tilkynnt um meðferð máls, sbr. 14. gr. sömu laga. Kæranda hafi ekki verið gefinn kostur á að kynna sér gögn er málið varða áður en íþyngjandi ákvörðun var tekin. Bent er á að ágreiningur ríki um skuldastöðu kæranda við sveitarfélagið en búið hafi verið að semja um skuldajöfnuð tekna og gjalda kæranda. Sveitarstjóri hafi rofið þann samning. Sá ágreiningur sé til meðferðar hjá lögmonnum aðila.

Kærandi hafnar því að unnt sé að líta svo á að samþykkt hafi verið að breyta dagskrá fundarins eða að um viðaukatillögur hafi verið að ræða.

III. Málsástæður og lagarök kærða

Í umsögn kærða er kröfum kæranda alfarið hafnað. Varðandi lokun fundar kemur fram að ákveðið hafi verið að ræða málið fyrir luktum dyrum, sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga og 3. mgr. 17. gr. samþykktarinnar, þar sem fyrirspurn sú sem var tilefni áðurgreinds erindis kæranda til ráðuneytisins var talin falla undir 32. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. álit ráðuneytisins frá 6. febrúar 2004 og bókun í fundargerð sveitarstjórnar. Það sé sveitarstjórnar að meta hvort tilefni sé til að fjalla um dagskrárlið á lokuðum fundi. Vísað er til álits ráðuneytisins frá 9. janúar 1998 (ÚFS 1998:16) um svipað efni og hér um ræðir. Tilefni erindis kæranda til ráðuneytisins hafi einmitt verið að fyrirspurn sveitarstjórnarmanns hafi verið tekin fyrir á opnum fundi sveitarstjórnar og skjóti það því skökku við að kærandi skuli nú kæra að fundi hafi verið lokað í samræmi við álit ráðuneytisins.

Í umsögninni kemur fram varðandi þá ákvörðun að víkja kæranda af fundi eftir að honum var lokað, að sú ákvörðun hafi verið tekin þar sem fyrirspurnin varðaði einnig persónuleg málefni kæranda og sveitarstjórn hafi því talið að kærandi væri vanhæfur til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu málsins, sbr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga og 23. gr. samþykktarinnar. Sveitarstjórn hafi talið óeðlilegt að kærandi væri viðstaddur afgreiðslu á bréfi félagsmálaráðuneytisins, en þar hafi hann einnig verið í hlutverki kæranda og þar af leiðandi vanhæfur til að taka þátt í meðferð málsins. Vísað er til úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 28. október 1997 (ÚFS 1997:126) þessu til stuðnings og tekið fram að sveitarstjórn skeri úr um vanhæfi sveitarstjórnarmanns, sbr. 5. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga og 4. mgr. 23. gr. samþykktarinnar.

Varðandi þá kröfu kæranda að ákvarðanir sem teknar voru undir dagskrárlið 5 verði felldar úr gildi bæði í heild sem og einstakir þættir þeirra kemur fram að sveitarstjórn hafni því að ekki hafi verið rætt efnislega um það mál sem á dagskrá var samkvæmt fundarboði. Ekki hafi verið farið út fyrir auglýsta dagskrá. Fyrirspurnin hafi lotið að persónulegum fjárhagsmálefnum kæranda og um þau hafi verið fjallað eftir að fundi var lokað og tvær tillögur samþykktar í tengslum við þau. Jafnframt var bókað að athugasemdir ráðuneytisins yrðu teknar til greina. Játa verði sveitarstjórn svigrúm til að fjalla um þau atriði sem hún telur falla undir tiltekinn dagskrárlið og einnig þau atriði sem með beinum hætti tengjast því efni sem tilgreint er í dagskrá. Ekki sé nauðsynlegt að tilgreina með tæmandi hætti hvaða atriði kunni að verða tekin til umræðu í tengslum við hvern

og einn dagskrárlið. Kærði telji að undir umræddan dagskrárlið falli án takmarkana öll þau atriði sem tengjast fyrirspurninni og álitni ráðuneytisins. Bent er á að sveitarstjórnarfundir yrðu þunglamalegir og seinvirkir ef tilgreina þyrfti nákvæmlega öll þau atriði sem koma til álita við umræðu um einstaka dagskrárliði sveitarstjórnarfundar enda þyrfti þá sífellt að fresta frekari umræðum um einstök atriði.

Til vara er bent á að í 2. mgr. 20. gr. samþykktarinnar sé heimild til að taka til meðferðar mál sem ekki er á dagskrá ef 2/3 viðstaddra sveitarstjórnarmanna samþykkja það. Umræddar tillögur hafi verið samþykktar með fimm atkvæðum gegn einu og megi því líta svo á að meiri hluti fundarmanna hafi verið samþykkur því að dagskrá væri breytt. Einnig er vísað til 28. gr. samþykktarinnar um heimild til að bera fram breytingartillögu, viðaukatillögu, frávísunartillögu eða frestunartillögu við hvert það mál sem á dagskrá sé en líta megi á áðurgreindar tvær tillögur sem viðaukatillögur.

Í frekari athugasemdum kærða eru fyrri rök ítrekuð. Varðandi kröfu um ógildingunni ákvarðana og meintra brota á stjórnsýslulögum er tekið fram að lengi hafi verið ágreiningur milli kæranda og kærða vegna skuldastöðu kæranda við sveitarfélagið. Ítrekuð bréfaskipti hafi farið fram milli aðila. Engin þörf hafi verið á að gefa kæranda kost á að tjá sig varðandi þá ákvörðun að halda áfram innheimtuaðgerðum vegna ógreiddrar húsaleigu kæranda enda lá afstaða hans fyrir, sbr. niðurlag 13. gr. stjórnsýslulaga. Varðandi vísun til 14. gr. stjórnsýslulaga er bent á að telja verði ljóst að kærandi hafi vitað að málið var til meðferðar hjá kærða enda langvarandi ágreiningur um það milli aðila. Því er alfarið hafnað að ákvörðun kærða um áframhaldandi innheimtuaðgerðir gagnvart kæranda verði ógilt. Jafnvel þótt talið yrði að kærði hefði brotið gegn ákvæðum 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga er ekkert sem bendi til að andmæli kæranda hefðu leitt til þess að niðurstaða hefði orðið önnur en hún varð.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Félagsmálaráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og skal hafa eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt þeim lögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Einnig skal ráðuneytið úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, meðal annars um hvort sveitarstjórnir haldi fundi sína í samræmi við lög. Ráðuneytið lítur svo á að í erindinu felist kæra í skilningi 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Eins og áður hefur verið rakið varð tæknilegur misbrestur á því að ráðuneytinu yrði ljóst að kærán hefði borist. Óhjákvæmilegt er því að líta svo á að kærán hafi borist innan kærufrests sem er þrjú mánuðir, sbr. 27. og 28. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Úrskurðarvald ráðuneytisins á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga nær yfir hina formlegu hlið við töku ákvarðana, þ.e. hvort lögfestar jafnt sem ólögfestar reglur hafi verið virtar við afgreiðslu málsins, en ekki efnisinnihald, þ.e. atriði sem byggjast á frjálsum mati stjórnvaldsins. Um verður að vera að ræða ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds en ekki ákvörðun sem alfarið er einkaréttarlegs eðlis.

Í máli þessu er í fyrsta lagi deilt um hversu nákvæmlega þurfir að tilgreina þau mál sem eru á dagskrá sveitarstjórnarfundar. Engin fyrirmæli eru í sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, eða samþykkt sveitarfélagsins sem með beinum hætti taka á þessu álitaefni enda má ætla að torvelt sé

að setja nákvæm fyrirmæli um slíkt. Ljóst er þó að það meginsjónarmið er lagt til grundvallar, bæði í sveitarstjórnarlögum og samþykktum sveitarfélagsins, að sveitarstjórnamaður á að eiga þess kost að undirbúa sig nægilega fyrir þau mál sem á dagskrá eru, sbr. ákvæði um boðun funda í 15. og 17. gr. sveitarstjórnarlaga og 12. gr. samþykktarinnar, og ákvæði um þau gögn sem fylgja skulu fundarboði, sbr. 11. gr. samþykktarinnar. Dagskrá sveitarstjórnarfundar þarf því að vera samin með þeim hætti að sveitarstjórnamenn þurfi ekki að velkjast í vafa um hvaða mál eru til umfjöllunar. Á dagskrá fundar sveitarstjórnar X þann 24. febrúar 2004 var samkvæmt lið 5 áætlað að fjalla um bréf frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 6. febrúar 2004, varðandi erindi A. Ráðuneytið getur fallist á að unnt hefði verið að kveða með skýrari hætti á um í dagskrá að efnislega yrðu tillögur þær sem voru undirrot bréfsins til umfjöllunar á fundinum. Ráðuneytið telur hins vegar að ekki sé unnt að túlka heimildir sveitarstjórnar til efnislegrar umræðu um mál sem sett hafa verið á dagskrá fundar svo þröngt að slík umfjöllun teljist útilokuð. Styðst það bæði við skilvirknisjónarmið og stjórnarskrárvarið sjálfstæði sveitarfélaganna. Auk þess ber að líta til þess að málefni kæranda höfðu verið töluvert til umfjöllunar hjá sveitarfélaginu og sveitarstjórnamenn því vel kunnugir málefninu. Það er því niðurstaða ráðuneytisins að á fundi sveitarstjórnar X þann 24. febrúar 2004 hafi ekki verið farið út fyrir dagskrá fundarins með því að taka til umfjöllunar tillögur varðandi málefni kæranda hjá sveitarfélaginu.

Að því er varðar lokun fundarins undir þessum dagskrárlið verður að skilja kæranda svo að hann telji að ræða hefði átt bréf ráðuneytisins með almennum hætti, þ.e. án þess að fjallað yrði með einhverjum hætti um málefni kæranda. Getur ráðuneytið ekki fallist á það sjónarmið, því ef ræða ætti niðurstöðu bréfs ráðuneytisins á opnum fundi yrði að leggja bréfið fram. Yrðu þá upplýsingar sem leynt eiga að fara skv. 32. sveitarstjórnarlaga gerðar aðgengilegar almenningi enda kemur skýrt fram í bréfinu um hvern er fjallað í áðurgreindri fyrirspurn. Er það því niðurstaða ráðuneytisins að sveitarstjórn hafi ekki einungis verið heimilt heldur beinlínis skylt að loka fundi undir umræddum dagskrárlið, sbr. þau sjónarmið sem fram komu í bréfi ráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2004.

Í þriðja lagi kemur til skoðunar hæfi kæranda til að taka þátt í umfjöllun um umræddan dagskrárlið, sbr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 1. mgr. 19. gr. segir: „Sveitarstjórnamanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.“ Ráðuneytið telur ljóst með hliðsjón af þessu ákvæði að kærandi var vanhæfur til að fjalla í sveitarstjórn um eigin málefni. Var því sveitarstjórn heimilt að fenginni þeirri niðurstöðu að vísa kæranda af fundi undir viðkomandi dagskrárlið, sbr. einnig 6. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segir að sveitarstjórnamaður sem vanhæfur er við úrlausn máls skuli yfirgefa fundarsal sveitarstjórnar við meðferð og afgreiðslu þess.

Að lokum gerir kærandi kröfu um að ógiltar verði þær ákvarðanir sem varða hann og teknar voru undir dagskrárlið 5 á fundi sveitarstjórnar 24. febrúar 2004. Samkvæmt því sem að framan er rakið er ljóst ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við þær ákvarðanir sveitarstjórnar sem vörðuðu form fundarins. Þær efnislegu ákvarðanir sveitarstjórnarinnar sem eftir standa eru einkaréttarlegs eðlis og varða réttarsamband kæranda og kærða sem leigutaka og leigusala. Efni slíkra ákvarðana sveitarstjórna sæta ekki kærnu til félagsmálaráðuneytisins skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga og er því þessum lið kærunnar vísað frá ráðuneytinu.

Uppkvaðning úrskurðar þessa hefur dregist vegna mikilla anna í ráðuneytinu.

ÚRSKURÐARORÐ

Ákvarðanir sveitarstjórnar X um í fyrsta lagi að loka fundi þann 24. febrúar 2004 við umræður undir lið 5 og í öðru lagi að víkja kæranda af fundi eftir að honum var lokað eru lögmætar. Kröfu um ógildingu ákvarðana sem teknar voru undir dagskrárlið 5 er vísað frá félagsmálaráðuneytinu.

F. h. r.

Sesselja Árnadóttir (sign.)

G. Dýrleif Kristjánsdóttir (sign.)

Afrit sent:

Sveitarstjórn X

Andri Árnason hrl.