**Inniviðaráðuneyti**

**Sölvhólsgötu 7**

**101 Reykjavík**

**b.t. Jóhönnu Sigurjónsdóttur**

Reykjavík, 25. ágúst 2023

# Efni: Kæra/Beiðni Sigrúnar Bjarnadóttur, Fossnesi, dags. 19. júní sl., vegna rammasamkomulags sveitarfélagsins við Landsvirkjun frá 26. júní 2008.

Með kæru/beiðni um frumkvæðisskoðun, dags. 19. júní 2023, kærði Sigrún Bjarnadóttir, Fossnesi, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, efni og framfylgd rammasamkomulags milli Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Landsvirkjunar frá 26. júní 2008.

Í tölvubréfi ráðuneytisins, dags. 20. júlí sl., kemur fram að ráðuneytið hafi sett málið í þann farveg að ráðuneytið hyggist taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 128 frá 2011.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur hefur falið Landslögum að svara erindinu fyrir sína hönd.

1. **Kröfur kæranda/beiðanda**

Í málinu krefst kærandi/beiðandi:

* aðallega, að með eða án frumkvæðisathugunar verði rammasamningur, dags. 26 júní 2008 og lokauppgjör hans, dags. 2. júní 2023, felld úr gildi,
* til vara, að samningarnir verði lýstir ólögmætir,
* til þrautavara, að 7. gr. rammasamningsins og tilsvarandi ákvæði samningsins um lokauppgjör verði lýst ólögmæt.

1. **Kröfur Skeiða- og Gnúpverjahrepps**

Skeiða- og Gnúpverjahreppur krefst þess að öllum kröfum kæranda/beiðanda verði hafnað.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur telur ekkert tilefni sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 128 frá 2011.

1. **Málavextir**

Málsatvikum í greinargerð kæranda/álitsbeiðanda er mótmælt. Eftirfarandi eru málavextir eins og þeir horfa við sveitarfélaginu.

Hið kærða samkomulag var gert þann 26. júní 2008, þ.e. fyrir rúmum 15 árum. Eins og fram kemur í samkomulaginu var það gert í tengslum við undirbúning Landsvirkjunar vegna Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjana. Áform um tvær fyrrnefndu liggja að hluta innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Samkomulagið var gert til að semja um mótvægisaðgerðir vegna framkvæmda við virkjanirnar og um greiðslu beins kostnaðar sveitarfélagsins af skipulagsmálum vegna virkjananna, eins og fram kemur í samkomulaginu sjálfu.

Landsvirkjun gerði samkomulag af svipuðum toga við Flóahrepp vegna Urriðafossvirkjunar eins og fram kemur í kæru/beiðni. Rétt er að taka fram að samkomulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Landsvirkjunar og Samkomulag Flóahrepps og Landsvirkjunar eru þrátt fyrir það ekki samhljóða.

Eins og fyrir liggur, og fram kemur í gögnum málsins, voru þessi samkomulög, við Skeiða- og Gnúpverjahrepp og við Flóahrepp, gerð tortryggileg á sínum tíma þrátt fyrir að engin ástæða eða forsendur stæðu til þess.

Vegna tilvísunar kæranda/beiðanda umfjöllunar samgönguráðuneytisins og Umboðsmanns Alþingis um samning Flóahrepps, og þar sem málsástæður kæranda/álitsbeiðanda byggja aðallega á þeirri málsmeðferð, er nauðsynlegt að fara sérstaklega yfir það mál, lyktir þess og tengsl við það mál sem hér er til umfjöllunar. Í kæru er ekki greint frá lyktum málsins fyrir Hæstarétti.

Hvað varðar mál Flóahrepps þá samþykkti sveitarstjórn Flóahrepps, þann 4. desember 2008, aðalskipulag Flóahrepps (í fyrrum Villingaholtshreppi) sem gerði ráð fyrir Urriðafossvirkjun. Hreppurinn sendi Skipulagsstofnun tillöguna til afgreiðslu 2. janúar 2009 með vísan til 5. mgr. 18. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Með vísan til 19. gr. laganna sendi Skipulagsstofnun umhverfisráðherra tillöguna til staðfestingar 4. mars 2009. Stofnunin taldi að tillagan uppfyllti form- og efniskröfur skipulags- og byggingarlaga, en benti þó á að úrskurður samgönguráðuneytisins, frá 20. ágúst 2008, væri til umfjöllunar hjá umboðsmanni Alþingis. Málið hafði sem sagt verið kært til samgönguráðuneytisins sem kveðið hafði upp úrskurð og honum svo vísað til skoðunar hjá umboðsmanni. Með úrskurðinum, sem var til umfjöllunar hjá umboðsmanni, hafði ráðuneytið hafnað kröfu kærenda um að samkomulag Flóahrepps og Landsvirkjunar 19. júlí 2007 „um mál er varða byggingu og rekstur Urriðafossvirkjunar vegna aðalskipulags sveitarfélagsins“ yrði lýst ógilt eða ólögmætt. Skipulagsstofnun taldi því æskilegt að niðurstaða umboðsmanns lægi fyrir áður en aðalskipulagið yrði staðfest.

Að fengnu áliti Umboðsmanns Alþingis í málinu, dags. 24. mars 2009 (sem vísað er til í kæru í máli því sem hér er til umfjöllunar), ákvað samgönguráðuneytið að verða við kröfu kæranda og endurupptaka áðurnefndan úrskurð. Kvað ráðuneytið upp nýjan úrskurð 31. ágúst 2009. Er það sá úrskurður sem vísað er til í kæru í máli því sem hér er til umfjöllunar.  Með honum var 6. gr. samkomulags Flóahrepps og Landsvirkjunar lýst ólögmæt, en kröfum kæranda varðandi ógildi eða ólögmæti samkomulagsins hafnað að öðru leyti.

Í 1. mgr. 6. gr. samkomulags Flóahrepps og Landsvirkjunar, sem samgönguráðuneytið taldi ólögmæta í úrskurði sínum, var kveðið á um að Landsvirkjun skyldi greiða allan kostnað af gerð deiliskipulags af virkjunarsvæðinu, en 2. mgr. greinarinnar var svohljóðandi:

*„Aðilum er ljóst að umsvif og álag á sveitarstjórn mun fyrirsjáanlega aukast vegna vinnu við fyrirliggjandi skipulagsbreytingu. Samkomulag er um að Landsvirkjun bæti sveitarfélaginu að fullu kostnað sem það kann að verða fyrir við aðal- og deiliskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar.“*

Landsvirkjun og Flóahreppur gerðu þann 29. september 2009 viðauka við samkomulagið frá 19. júlí 2007 þar sem fyrrnefnd 6. gr. var felld niður og samið um nýja grein í hennar stað. Þá var kveðið á um að greiðslur sem Landsvirkjun hefði innt af hendi til stefnda vegna skipulagsvinnu á grundvelli greinarinnar skyldu endurgreiddar. Því til samræmis endurgreiddi stefndi Landsvirkjun 6.552.662 krónur 20. október 2009.

Með bréfi 29. janúar 2010 tók umhverfisráðherra loks afstöðu til tillögu Skipulagsstofnunar um staðfestingu á fyrrgreindu aðalskipulagi Flóahrepps. Í bréfinu voru málavextir raktir og sérstaklega vísað til fyrrnefnds ákvæðis 2. mgr. 6. gr. samkomulags Flóahrepps og Landsvirkjunar 19. júlí 2007. Ráðherra rakti síðan ákvæði 3. og 4. töluliðs 34. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga. Taldi hann að samkvæmt þeim ákvæðum væri ekki gert ráð fyrir öðru en að kostnaður vegna aðalskipulags yrði greiddur úr sveitarsjóði eða Skipulagssjóði. Þessi lagaafmörkun leiddi til þess, að mati ráðuneytisins, að sveitarstjórn Flóahrepps hefði ekki haft heimild til að semja við aðra en Skipulagssjóð um greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags. Gerð og samþykkt aðalskipulags Flóahrepps 2006-2018 hefði því grundvallast á ólögmætum forsendum, sem væru andstæðar fyrirmælum 34. gr. þágildandi skipulagslaga og þeim réttaröryggissjónarmiðum sem byggju að baki laganna og vísaði ráðherra um það til 1. gr. þeirra. Á grundvelli þessa taldi ráðherra að synja bæri staðfestingar þeim hluta aðalskipulags stefnda er varðaði Urriðafossvirkjun. Í ljósi meðalhófssjónarmiða yrðu aðrir hlutar aðalskipulagsins staðfestir þegar sveitarstjórn hefði sent ráðuneytinu nýja skipulagsuppdrætti í samræmi við þá ákvörðun að synja staðfestingar þeim hluta skipulagsins er varðaði Urriðafossvirkjun.

Með bréfi sama dag, þ.e. 29. janúar 2010, synjaði umhverfisráðherra Skeiða- og Gnúpverjahreppi, einnig um staðfestingu á breytingu á aðalskipulagi sem laut að Holta- og Hvammsvirkjun. Í bréfinu vísaði ráðherra til þess að fram hafi komið upplýsingar um að sveitarstjórnarmenn hafi þegið aukagreiðslur frá Landsvirkjun, vegna funda í tengslum við skipulagsgerðina, sem ekki hafi verið færðar til bókar. Um þetta atriði segir ráðuneytið:

*„Að mati ráðuneytisins verður að telja slíka tilhögun ólögmæta við skipulagsgerð sveitarstjórnar eigi hún sér stað.“*

Þrátt fyrir umfjöllun ráðuneytisins um þetta atriði byggði ákvörðun ráðuneytisins ekki á þessu atriði enda ekki fullyrt að slíkar greiðslur hafi átt sér stað. Ástæða þess er auðvitað sú að ekki var um slíkar greiðslur að ræða heldur fengu sveitarstjórnarmenn greitt frá sveitarfélaginu fyrir aukafundi vegna málsins og Landsvirkjun var rukkuð um þann kostnað.

Niðurstaða ráðuneytisins, um að synja um staðfestingu aðalskipulags-breytingarinnar í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, byggði því alfarið á að því ekki væri lagaheimild til handa sveitarstjórn til að semja við aðra um greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags. Taldi ráðuneytið að gerð og samþykkt skipulagsins hafi, vegna framangreinds, grundvallast á ólögmætum forsendum og verið í ósamræmi við 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, réttaröryggissjónarmið sem búi að baki lögunum sbr. einkum 1. gr. laganna og lögmætisreglu stjórnsýsluréttar.

Í ljósi niðurstöðu samgönguráðuneytisins og afgreiðslu umhverfisráðuneytisins, um að synja staðfestingar aðalskipulags og breytingar á aðalskipulagi, ákváðu sveitarfélögin að leita réttar síns og fara með málið fyrir dómstóla. Ekki var talið nauðsynlegt að bæði sveitarfélögin höfðuðu mál og var það því Flóahreppur sem fór í dómsmál.

Mál Flóahrepps endaði fyrir Hæstarétti sbr. mál Hæstaréttar nr. 579/2010, frá 10. febrúar 2011. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að umhverfisráðherra hefði verið óheimilt að synja um staðfestingu á aðalskipulaginu vegna samkomulags Flóahrepps og Landsvirkjunar. Um það atriði sem hér skiptir máli segir í dómnum:

*…*

*Í áðurnefndu bréfi 29. janúar 2010 vísaði ráðherra sérstaklega til 2. mgr. 6. gr. samkomulags stefnda og Landsvirkjunar 19. júlí 2007 og reisti synjun sína um staðfestingu á því að greiðsla Landsvirkjunar á viðbótarkostnaði sveitarfélagsins við gerð aðalskipulagsins vegna virkjunarinnar hafi verið andstæð ákvæðum skipulags- og byggingarlaga. Áfrýjandi tekur sérstaklega fram í málatilbúnaði sínum að við ákvörðun ráðherra hafi ekki verið vísað til hæfis sveitarstjórnarmanna vegna greiðslu samkvæmt þessu ákvæði eða hvaða áhrif aðrar greiðslur samkvæmt samkomulaginu hefðu haft á ákvarðanir stefnda. Hæfi sveitarstjórnarmanna og önnur ákvæði samkomulagsins en 2. mgr. 6. gr. eru því ekki til umfjöllunar í málinu. Áfrýjandi reisir málatilbúnað sinn á hinn bóginn á því að sé litið til umrædds ákvæðis 2. mgr. 6. gr. samkomulagsins sé engan veginn girt fyrir að með því hafi verið farið á svig við markmið og kröfur laganna um réttaröryggi við undirbúning og ákvarðanir stefnda vegna aðalskipulagsins. Þannig sé ekki unnt að leggja til grundvallar að aðalskipulagið hefði gert ráð fyrir Urriðafossvirkjun ef umræddu ákvæði 6. gr. samkomulagsins hefði ekki verið til að dreifa.*

*Við úrlausn málsins verður litið til þess að undirbúningur að Urriðafossvirkjun hefur staðið yfir um langt árabil og hafa sveitarstjórnir fyrrum Villingaholtshrepps, stefnda og annarra sveitarfélaga, er land eiga að áhrifasvæði virkjunarinnar, átt þar hlut að máli. Þannig úrskurðaði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar 27. apríl 2004. Gert er ráð fyrir virkjuninni í staðfestu aðalskipulagi annarra sveitarféaga sem eiga í hlut, en það eru aðalskipulag Ásahrepps, staðfest 4. júlí 2003, fyrrum Holta- og Landsveitar, staðfest 4. júlí 2003 og Skeiða- og Gnúpverjahrepps, staðfest 6. apríl 2006. Stefnda bar samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laganna við gerð aðalskipulags síns að gæta samræmis við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Í umræddu ákvæði er aðeins kveðið á um endurgreiðslu Landsvirkjunar á viðbótarkostnaði sveitarfélagsins vegna virkjunarinnar við gerð aðalskipulagsins og til þess er að líta að umræddur viðbótarkostnaður, samtals 6.552.662 krónur, hlýtur í þessu samhengi að teljast óverulegur. Þegar litið er til alls þessa er hafið yfir vafa að umrætt ákvæði hefur ekki haft áhrif á hvort gert yrði ráð fyrir virkjuninni í aðalskipulagi stefnda fyrir fyrrum Villingaholtshrepp. Að þessu gættu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur.*

*Áfrýjanda verður gert að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.*

Eftir uppkvaðningu dómsins sendi Skeiða- og Gnúpverjahreppur umhverfisráðherra bréf, dags. 10. febrúar 2011, þar sem óskað var eftir endurupptöku á afgreiðslu ráðuneytisins frá 29. janúar 2010, vegna breytingar á aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Sveitarfélagið hafði raunar áður, þ.e. þegar héraðsdómurinn var kveðinn upp, sent ráðuneytinu samskonar bréf, dags. 23. september 2010. Í kjölfar bréfsins frá 10. febrúar 2011 og með tilliti til niðurstöðu Hæstaréttar staðfesti umhverfisráðherra breytinguna þann 18. febrúar 2011. Var auglýsing þar um birt í B-deild Stjórnartíðinda þann 4. mars 2011 nr. 204.

Til viðbótar framangreindu er nauðsynlegt að upplýsa að nýtt aðalskipulag, Aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2017-2029, var samþykkt af sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps þann 4. maí 2020 og gildistaka þess auglýst í B-deild Stjórnartíðinda þann 6. maí 2020. Sú breyting sem framangreint mál og samkomulagið frá 2008, sem hér er til umfjöllunar, fjallaði um hefur því enga þýðingu lengur.

1. **Málsástæður kæranda**

Umfjöllun hér í þessum kafla verður skipt í tvennt. Annars vegar umfjöllun um kæru/álitsbeiðni og hins vegar í því sem snýr að beint að frumkvæðisathugun ráðuneytisins.

**A. Kæra**

* *Kæruheimild og aðild*

Í ljósi þess að ráðuneytið lítur hefur sett málið í þann farveg að ráðuneytið hyggist taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 128 frá 2011 verður ekki fjallað um aðild kæranda hér. Breytist það áskilur sveitarfélagið sér rétt til að fá að tjá sig um þann þátt.

* *Kærufrestur*

Í ljósi þess að ráðuneytið hefur sett málið í þann farveg að ráðuneytið hyggist taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 128 frá 2011 verður ekki fjallað um kærufrest kæranda. Breytist það áskilur sveitarfélagið sér rétt til að tjá sig sérstaklega um þann þátt. Rétt er þó að minna strax á að 15 ár eru síðan upphaflega samkomulagið var gert.

Fullyrðingar kæranda/álitsbeiðanda um að hún hafi ekki vitað um samkomulagið er ekki trúleg að mati sveitarfélagsins. Kærandi á land að lóninu. Kærandi gerði samkomulag við Landsvirkjun um að láta hluta landsins undir lónið þann 20. júní 2008. Mikið var fjallað um málið í fjölmiðlum á sínum tíma og það því tæplega farið fram hjá nokkrum sem fylgist með fjölmiðlum, hvað þá þeim sem málið tengdist eins og kæranda. Fjölda greina má finna um málið yfir margra ára tímabil á tímarit.is auk þess sem fjallað var oft um málið í ljósvakamiðlum. Er óskað eftir að ráðuneytið leiti sérstakra skýringa á þessari fullyrðingu kæranda. Verði framhald á málinu áskilur sveitarfélagið til þess að skoða þetta sérstaklega, senda frekari gögn og/eða til að höfða vitnamál til þess að spyrja kæranda út í þessa fullyrðingu.

* *Málsatvikalýsing í kæru*

Hvað varðar málsatvikalýsingu í kæru er vísað til lýsingar á málsatvikum hér að framan. Vegna tilvísunar til umfjöllunar Umboðsmanns Alþingis og úrskurðar samgönguráðuneytisins er minnt á að eftir umfjöllun umboðsmanns og úrskurð ráðuneytisins, sem kærandi vísar til, lét Flóahreppur reyna á lögmæti samkomulags síns fyrir dómstólum. Hæstiréttur fjallaði því um sambærilegt ákvæði í samningi Flóahrepps og hér er einkum til skoðunar. Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu, eins og rakið hefur verið að framan, að ekki hafi verið ólögmætt að semja um greiðslu kostnaðarins:

*„Í umræddu ákvæði er aðeins kveðið á um endurgreiðslu Landsvirkjunar á viðbótarkostnaði sveitarfélagsins vegna virkjunarinnar við gerð aðalskipulagsins og til þess er að líta að umræddur viðbótarkostnaður, samtals 6.552.662 krónur, hlýtur í þessu samhengi að teljast óverulegur. Þegar litið er til alls þessa er hafið yfir vafa að umrætt ákvæði hefur ekki haft áhrif á hvort gert yrði ráð fyrir virkjuninni í aðalskipulagi stefnda fyrir fyrrum Villingaholtshrepp. Að þessu gættu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur.* „

Tilvísun kæranda til úrskurðar samgönguráðuneytisins og umfjöllunar Umboðsmanns Alþingis hefur því enga þýðingu. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu, þvert á umræddan úrskurð samgönguráðuneytisins sem vísað er til í kæru og þvert á niðurstöðu umhverfisráðuneytisins, að samningsákvæðið hafi verið lögmætt. Í kjölfar dómsins afgreiddi umhverfisráðherra enda aðalskipulag Flóahrepps og aðalskipulagsbreytingu Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Til viðbótar framangreindu er rétt að bera stuttlega saman hið umdeilda ákvæði í samningum aðila. Ákvæðið í samningi Landsvirkjunar og Flóahrepps var svohljóðandi:

„Landsvirkjun mun bera allan kostnað af gerð deiliskipulags af virkjunarsvæði Urriðafossvirkjunar ásamt tilheyrandi greinargerðum vegna skipulagsvinnu og framkvæmdaleyfis. Landsvirkjun greiðir þann kostnað beint til ráðgjafa þeirra er annast það verkefni í samráði við sveitarstjórn.

Aðilum er ljóst að umsvif og álag á sveitarstjórn mun fyrirsjáanlega aukast vegna vinnu við fyrirliggjandi skipulagsbreytingu. Samkomulag er um að Landsvirkjun bæti sveitarfélaginu að fullu kostnað sem það kann að verða fyrir við aðal- og deiliskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar.“

Ákvæðið í samningi Landsvirkjunar og Skeiða- og Gnúpverjahrepps er svohljóðandi:

„Landsvirkjun mun greiða allan sannanlegan útlagðan kostnað sveitarfélagsins vegna undirbúnings virkjana s.s. kostnað vegna skipulagsbreytinga og vinnu við útgáfu framkvæmdaleyfis. Komi til ófyrirséðra atvika á verktíma virkjananna, sem leiða munu til útgjaldaauka sveitarfélagsins munu aðilar hafa samráð um greiðslu þess kostnaðar.“

Í fyrsta lagi er í samningi Skeiða- og Gnúpverjahrepps eingöngu kveðið á um greiðslu sannanlegs kostnaðar við undirbúning virkjanaframkvæmda þ.m.t. um framkvæmdaleyfi sem óumdeilt er og var að heimilt var að rukka fyrir skv. 27. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga, en ekki allan kostnað eins og í samningi Flóahrepps. Vegna 27. gr. þágildandi skipulags og byggingarlaga gat ákvæðið í samningi Skeiða- og Gnúpverjahrepps aldrei verið ólögmætt í heild.

Í öðru lagi er ekki um það að ræða að Landsvirkjun greiddi kostnað beint til ráðgjafa, eins og í samningi Flóahrepps, heldur bar Landsvirkjun að greiða sannanlega útlagðan kostnað til sveitarfélagsins. Þetta hefur þá grundvallarþýðingu að engin samskipti eða fjárhagsleg tengsl eru milli ráðgjafa sem vinnur skipulagið og Landsvirkjunar. Skipulagsráðgjafinn vann fyrir Skeiða- og Gnúpverjahrepp og fékk greitt frá sveitarfélaginu.

Í þriðja lagi hefur þetta jafnframt þá þýðingu að sveitarfélagið fékk ekki neinar tekjur frá framkvæmdaaðilanum heldur bara greiðslur fyrir útlagðan kostnað.

Ákvæðið í samningi Skeiða- og Gnúpverjahrepps er því enn síður til þess fallið að raska réttaröryggi við meðferð skipulagsmála en ákvæðið í samningi Flóahrepps og Landsvirkjunar.

Auk alls framangreinds er rétt að minna á að á þeim tíma sem málið var til meðferðar hjá umhverfiráðuneytinu voru samþykkt ný skipulagslög þ.e. gildandi lög, nr. 123 frá 2010. Þau voru samþykkt á Alþingi þann 9. september 2010. Með þeim var gerð breyting frá eldri lögum, nr. 73/1997, og beinlínis veitt pósitíf heimild til að innheimta slíkan kostnað sem samið hafði verið um milli Landsvirkjunar og Skeiða- og Gnúpverjahrepps sbr. 2. mgr. 20. gr. laganna.

Í 2. mgr. 20. gr. laganna segir:

*„Sé þörf á að vinna skipulagsáætlun eða gera breytingu á henni vegna leyfisskyldra framkvæmda getur sveitarstjórn innheimt gjald fyrir skipulagsvinnu sem nauðsynleg er vegna þeirrar framkvæmdar. Gjaldið skal ekki nema hærri upphæð en nemur kostnaði við skipulagsgerðina og kynningu og auglýsingu skipulagsáætlunar.“*

Löggjafinn hefur því sjálfur staðfest að hann telji slíkt fyrirkomulag, sem samið var um í samningi Skeiða- og Gnúpverjahrepps, ekki ógna réttaröryggi við meðferð skipulagsmála.

* *Rökstuðningur kæranda*

Í kafla kæru/beiðni um rökstuðning er í raun eingöngu vísað til úrskurðar samgönguráðuneytisins frá 31. ágúst 2009. Eins og rakið hefur verið hefur sá úrskurður enga þýðingu m.t.t. dóms Hæstaréttar vegna sama samkomulags sbr. mál dóm Hæstaréttar í máli nr. 579/2010, frá 10. febrúar 2011. Engin önnur rök eru færð fram í kæru/beiðni. Málsástæður kæranda/beiðanda hafa því enga þýðingu í málinu.

**B. Frumkvæðisathugun ráðuneytisins**

* *Engar forsendur eða tilefni til frumkvæðisathugunar*

Í tölvubréfi ráðuneytisins, dags. 20. júlí sl., kemur fram að ráðuneytið hafi sett málið í þann farveg að ráðuneytið hyggist taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 128 frá 2011, eins og áður hefur verið rakið.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur lítur því svo á að frumkvæðisathugun sé ekki hafin heldur sé ráðuneytið enn með það til skoðunar hvort hefja beri slíka skoðun. Um leið og Skeiða- og Gnúpverjahreppur þakkar fyrir að fá að tjá sig um málið áður en tekin er ákvörðun um frumkvæðisskoðun vill sveitarfélagið lýsa því yfir að það telur engar forsendur til slíkar skoðunar og mótmælir að hún fari fram.

Erfitt er fyrir sveitarfélagið að tjá sig um málið nema á almennum nótum þar sem óljóst er hvaða atvik, forsendur eða lagarök búa að baki skoðun ráðuneytisins á málinu þar sem ekkert kemur fram um það í erindi ráðuneytisins. Í viðleitni sinni við að svara erindinu vísar Skeiða- og Gnúpverjahreppur til umfjöllunarinnar að framan og til eftirfarandi málsástæðna og lagaraka.

Í 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138 frá 2011 kemur í 4 töluliðum hvað ráðuneytið getur gert taki það mál til skoðun að eigin frumkvæði:

1. gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnsýslu sveitarfélagsins að öðru leyti,
2. gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annars er eftirlit beinist að,
3. gefið út fyrirmæli til sveitarfélags um að það taki ákvörðun í máli, felli ákvörðun úr gildi eða komi málum að öðru leyti í lögmætt horf,
4. beitt öðrum úrræðum samkvæmt kafla þessum, sé tilefni til.

Eins og áður er rakið er um að ræða samkomulag sem gert var árið 2008, þ.e. fyrir 15 árum. Samkomulagið snéri að breytingu á aðalskipulagi sem til umfjöllunar var á þeim tíma. Ástæða þess að nauðsynlegt var að breyta skipulaginu þá var að skipulagi svæðisins þar sem virkjanirnar voru fyrirhugaðar hafði verið frestað í aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps þar sem Rangárþing Ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur voru ekki sammála um hver tilhögun virkjana ætti að vera á svæðinu. Sú skipulagsbreyting hefur enga þýðingu í dag enda löngu búið að samþykkja nýtt aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps í heild eftir það eins og rakið er að framan. Samkomulagið sem til umfjöllunar er í máli þessu snýr ekki að því skipulagi eða síðar afgreiðslum. Samkomulagið og uppgjör þess hefur því ekki neina þýðingu fyrir málsmeðferð virkjanamála í sveitarfélaginu í dag hvorki skipulag né útgáfu leyfa.

Hæstiréttur hefur þegar fjallað um lögmæti sambærilegs samnings frá sama tíma, eins og gerð hefur verið grein fyrir, sbr. umfjöllun dóm Hæstaréttar um samning Flóahrepps og Landsvirkjunar. Taldi Hæstiréttur það samningsákvæði sem þar var deilt um lögmætt. Það ákvæði, 6. gr. samnings Flóahrepps, gekk þó lengra en það samningsákvæði sem hér er um deilt þ.e. 7. gr. samnings Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sbr. umfjöllun að framan. Augljóst er því að ef samningur Flóahrepps var talinn lögmætur var samningur Skeiða- og Gnúpverja hrepps það líka. Það var líka afstaða umhverfisráðherra á þeim tíma sem afgreiddi aðalskipulagsbreytingu þá sem samningurinn laut að eftir að niðurstaða Hæstaréttar lá fyrir.

Skipulagslögum hefur verið breytt, eins og rakið var að framan, og veita lögin nú með beinum hætti heimild til að innheimta kostnað sem sveitarfélag verður fyrir við vegna breytinga á skipulagi eins og hið umrædda samkomulag og umdeilda grein þess gerir. Umfjöllun um samninginn hefur því enga þýðingu fyrir meðferð mála hjá Skeiða- og Gnúpverjahrepp til framtíðar né fordæmisgildi fyrir sambærileg mál hjá öðrum sveitarfélögum til framtíðar.

* *Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna, tilefni og tilgangur*

Skeiða- og Gnúpverjahreppur minnir á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga sem tryggður er með 78. gr. stjórnarskrár sbr. og stefnumið 8. gr. Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem Ísland hefur fullgilt. Með hliðsjón af meginreglunni um sjálfstjórn sveitarfélaga telur Skeiða- og Gnúpverjahreppur að ráðuneytið verði að hafa rökstuddan grun um að stjórnsýslu sveitarfélagsins hafi verið ábótavant varðandi afgreiðslu eða meðferð tiltekins máls eða málaflokks hyggist ráðuneytið hefja frumkvæðisskoðun. Jafnframt verði að liggja fyrir að niðurstaða slíkar skoðunar geti leitt til beitingar þeirra úrræða sem ráðuneytið getur beitt að lögum eftir að hafa framkvæmt slíka skoðun.

Hvorki kærandi né nokkur annar hefur bent á hvað atvik eða tilefni sé til þess að skoða umrætt samkomulag núna. Ekkert hefur komið nýtt fram frá því Umverfisráðuneytið skoðaði málið á sínum tíma eða Hæstiréttur kvað upp dóm sinn.

Niðurstaða frumkvæðisathugunar hefur að auki engan tilgang að mati Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Ekki verður séð að hún geti leitt til neinna þeirra aðgerða sem kveðið er á um að ráðuneytinu sé heimilt að grípa til á grundvelli slíkrar skoðunar skv. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

* *Reglur stjórnsýsluréttar*

Ákvörðun um að hefja frumkvæðismeðferð af hálfu ráðuneytisins er stjórnsýsluákvörðun. Hún lítur því lögmálum og reglum stjórnsýsluréttarins. Áður en ráðuneytið ákveður að hefja í frumkvæðisathugun verður ráðuneytið auk þess sem rakið er að framan að svara eftirfarandi grundvallarspurningum.

Ráðuneytið þarf að skoða hvort ráðuneytið sé valdbært til þess að taka málið upp þ.e. hvort málið það fellur undir verksvið ráðuneytisins. Lögmæti samkomulagsins hefur áður verið skoðað og þá af hálfu Umhverfisráðuneytisins.

Þá þarf að skoða hvort um sé að ræða endurupptöku þess máls í heild eða hluta og þá hvort slík endurupptaka sé heimil m.a. m.t.t. ákvæða VI. kafla stjórnsýslulaga nr. 37 frá 1993.

Ráðuneytið þarf líka að líta til sjónarmiða um réttmætar væntingar og góða stjórnsýsluhætti m.t.t. þess að allar þær upplýsingar sem nú liggja fyrir lágu fyrir árið 2008. Ráðuneytið þarf því að skoða hvort ráðuneytinu heimilt að taka málið til skoðunar eftir svo langan tíma m.a. með vísan til 9. gr. stjórnsýslulaga um málshraða og reglunnar um málshraða sem ákvæðið byggir á?

Með tilliti til andmælaréttar og rannsóknarreglunnar óskar Skeiða- og Gnúpverjahreppur eftir því að telji ráðuneytið enn, eftir að hafa kynnt sér málið og greinargerð þessa, að rétt kunni að vera að taka málið til frumkvæðisskoðunar, að sveitarfélaginu verði áður en slík ákvörðun verður tekin, og að minnsta kosti áður en málið verður tekið til efnislegrar meðferðar, veitt tækifæri til þess að tjá sig um málið að nýju. Nauðsynlegt er þá að ráðuneytið upplýsi Skeiða- og Gnúpverjahrepp á hvaða atvikum, forsendum og lagarökum slík frumkvæðisskoðun kynni að byggja eða byggi, hvaða atriði ráðuneytið það eru sem skoðun ráðuneytisins beinist að og eins hvaða möguleg úrræði það kunni að vera sem ráðuneytið hyggst beita í kjölfar slíkar skoðunar. Þetta er nauðsynlegt að mati sveitarfélagsins til að sveitarfélagið geti raunverulega beitt andmælarétti sínum og eins til þess að málið verði að fullu upplýst.

Virðingarfyllst,

f.h. Skeiða- og Gnúpverjahrepps

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Ívars Pálssonar lögmaður