



ALMENN RÁÐGJÖF



FASTEIGNASALA



SLYSA- OG BÓTAMÁL

Minnisblað

Varðar: Rekstur stofnunarinnar Laugaráshéraðs

Dagsetning: 1. september 2025

Frá: Lögmönnum Suðurlandi

Til: Oddvitanefndar Uppsveita Árnessýslu

1. Umfjöllunarefnið

Lögmönnum Suðurlandi hefur verið falið að veita álit á fyrirkomulagi reksturs Laugaráshéraðs, kt. 620169-5879, m.t.t. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (hér eftir nefnd sveitarstjórnarlög). Laugaráshérað er samkvæmt skráningu í fyrirtækjaskrá Skattsins rekið sem stofnun sveitarfélags en mun vera í skiptri eigu Hrunamannahrepps, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps og Bláskógabyggðar. Laugaráshérað er skráð fyrir jörðinni Laugarási L167138 í Bláskógabyggð og snýr rekstur stofnunarinnar Laugaráshéraðs að því að halda utan um jörðina. Fyrirgreind sveitarfélög hafa hins vegar með samningi ákveðið að fela Bláskógabyggð umsjón með jörðinni með tilteknum skilmálum og þannig að tekjur af fasteigninni greiðist beint til sveitarfélaganna en ekki til Laugaráshéraðs sem er skráður eigandi jarðarinnar. Tekjurnar virðast hins vegar vera færðar inn á ársreikning Laugaráshéraðs.

2. Ákvæði sveitarstjórnarlaga og leiðbeiningar frá ráðuneyti um form samvinnu sveitarfélaga

Í ljósi þess rekstrarforms sem er á stofnuninni Laugaráshéraði að þá kemur til skoðunar hvort slíkt samstarf sveitarfélaganna sem að stofnuninni standa uppfylli kröfur sveitarstjórnarlaga og koma þá einnig til skoðunar leiðbeiningar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 20. ágúst 2020 sem sendar voru sveitarfélögum á Íslandi vegna samvinnu milli sveitarfélaga. Leiðbeiningarnar voru gefnar út eftir að komið hafði í ljós að samvinna sveitarfélaga uppfyllti í mörgum tilvikum ekki kröfur sveitarstjórnarlaga. Til upplýsinga þá hefur undirrituð tekið saman, hér á eftir, þau ákvæði sveitarstjórnarlaga sem fjalla um heimildir til samvinnu sveitarfélaga og skýringar ráðuneytisins á þessum heimildum laganna.

Í 9. kafla sveitarstjórnarlaga eru ákvæði um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna en í 92. og 93. gr. segir:

92. gr. Samvinna sveitarfélaga.

Tveimur eða fleiri sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu sín á milli um framkvæmd afmarkaðra verkefna, enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Ef sveitarstjórn er óheimilt að framselja vald til

fullnaðarafgreiðslu innan sveitarfélags er einnig óheimilt að framselja til aðila utan sveitarfélags slíkt vald nema fyrir því sé sérstök lagaheimild.

Samvinna sveitarfélaga skal ávallt grundvallast á samningi viðeigandi sveitarfélaga, sem ekki öðlast gildi fyrir en hann hefur fengið staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna. Sé ekki ítarlegri ákvæði að finna í lögum skal í samningi um samvinnu að lágmarki kveðið á um form samvinnu, ákvarðanatöku, slit samvinnu og fjárhagsleg atriði.

Ákvarðanir sem eru teknar á grundvelli samnings um samvinnu sveitarfélaga, jafnvel þótt þær byggist á framsali á valdi til töku ákvörðunar um rétt eða skyldu manna, sæta ekki kæru til viðkomandi sveitarfélaga.

93. gr. *Framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna.*

Ef í samningi um samvinnu sveitarfélaga felst framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, getur hún aðeins farið fram á vegum byggðasamlags eða á þann hátt að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög nema lög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Samningar samkvæmt þessari grein öðlast ekki gildi fyrir en að fenginni staðfestingu ráðuneytisins.

Þann 20. ágúst 2020 gaf samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið út leiðbeiningar vegna samvinnu sveitarfélaga út frá því sem fram kemur í sveitarstjórnarlögum. Í leiðbeiningunum kemur fram að form á samvinnu sveitarfélaga geti verið með eftirfarandi hætti:

1. Almennur samningur um samvinnu tveggja eða fleiri sveitarfélaga sem er ekki í formi byggðasamlags eða samnings þar sem eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög. Almennt felur svona samningur ekki í sér framsal á valdi sveitarfélags.
2. Byggðasamlag.
3. Samningur um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög og þá þarf að kveða sérstaklega á um framsal valds.
4. Samvinna á grundvelli lagaheimilda.

Hvorki í sveitarstjórnarlögum eða í leiðbeiningum frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu frá 20. ágúst 2020 kemur fram að sveitarfélögum sé heimilt að stofna til félags með kennitölu sem sé skráð stofnun sveitarfélags vegna samvinnuverkefna sinna. Fyrir liggur að sveitarfélögin sem standa að rekstri stofnunarinnar hafa gengið út frá því að þau eigi þessa stofnun í tilteknum eignarhlutum en stofnunin er samt ekki rekin í formi byggðasamlags. Í gildi er samningur um samvinnu sveitarfélaganna, dags. 8. nóvember 2016, er varðar umsjón með Laugarásjörðinni, en gildistími samningsins var frá 1. janúar 2013 til 31. desember 2022 og framlengdist gildistíminn um eitt ár í senn þar til nýr samningur yrði gerður. Drög að nýjum samningi liggja fyrir en þau hafa ekki verið undirrituð og gildir því eldri samningur um samstarfið. Að mati undirritaðrar er hægt að færa rök fyrir því að gildandi samningur milli sveitarfélaganna geti fallið undir lið nr. 1 hér á undan en á forminu er sá galli að sveitarfélögin eru með samningnum að ráðstafa eign sem þau eru ekki þinglýstir eigendur að og Laugaráshérað, sem er fullgildur lögaðili og skráður eigandi jarðarinnar, er ekki aðili að samningnum. Þá telur undirrituð að samningurinn nái ekki til allra þeirra atriða sem leiðbeiningar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins telji að samningur skv. lið 1, þurfi að kveða á um að lágmarki en t.d. þarf samningur að kveða á um hvernig ákvarðanatöku er háttað, slit samvinnunnar, fjárhagsleg atriði og staðfestingu sveitarstjórna á samvinnunni/samningnum.

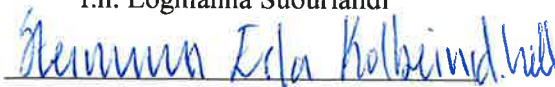
Eins og fram kemur í fyrrnefndum leiðbeiningum frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu þá hefur ráðuneytið lagt fyrir sveitarfélög að koma samvinnuverkefnum sínum í þannig form að þau uppfylli ákvæði sveitarstjórnarlaga og eftir atvikum annarra laga að viðlögðum aðgerðum ráðuneytisins gagnvart sveitarfélögunum. Ráðuneytið virðist þannig líta á lagaákvæði sveitarstjórnarlaga sem tæmandi um heimildir sveitarfélaga til samstarfs og að mati undirritaðrar m.t.t. þess sem að framan greinir þá uppfyllir samstarfið ekki skilyrði sveitarstjórnarlaga og fyrirliggjandi samningur uppfyllir ekki lágmarks kröfur.

Afleiðingar þess að samstarf sveitarfélaga uppfyllir ekki skilyrði laga getur verið margvíslegt, eftir því hvernig starfseminni er háttað. Þá ber sérstaklega að árétta að ef um er að ræða framsal á valdi frá sveitarfélögunum til annars aðila án þess að uppfylltar séu formkröfur sveitarstjórnarlaga til töku stjórnvaldsákvæðana að þá getur slíkur ágalli á ákvörðun leitt til þess að hún sé ógild eða a.m.k. ógildanleg. Undirrituð hefur ekki farið í sérstaka skoðun á stjórnkerfi Laugaráshéraðs eða hvort einhverjar ákvæðanir í starfsemi stofnunarinnar teljist stjórnvaldsákvæðanir eða hvort sveitarfélögin sem standa að stofnuninni hafi framselt vald til töku stjórnvaldsákvæðana til stofnunarinnar. Það liggur hins vegar fyrir að eitt sveitarfélagið sem að stofnuninni stendur, innheimtir lóðarleigu af leigulóðum á Laugarásjörðinni auk þess sem samningur er um nýtingu jarðhita á jörðinni.

3. Tillaga að breytingum

Í ljósi ákvæða sveitarstjórnarlaga og leiðbeininga samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins telur undirrituð að heppilegast væri að leggja niður stofnunina sem Laugaráshérað er og færa eignarhluta stofnunarinnar í jörðinni Laugarási til sveitarfélaganna. Í afsali jarðarinnar til stofnunarinnar eru engar kvaðir sem koma í veg fyrir sölu eða breytingu á eignarhaldi eða notkun jarðarinnar þannig að undirrituð sér ekki annað en að heimilt sé að breyta eignarhaldi á jörðinni. Sveitarfélögin geta svo gert nýjan samstarfssamning um samvinnu vegna jarðarinnar, í samræmi við sveitarstjórnarlög og fyrrnefndar leiðbeiningar ráðuneytisins. Þannig er tryggt að samvinnan og fyrirkomulag reksturs fasteignarinnar, innheimta lóðarleigu o.fl. standist ákvæði laga.

Virðingarfyllt,
f.h. Lögmanns Suðurlandi


Steinunn Erla Kolbeinsdóttir hdl.