



Álit og fyrirmæli innviðaráðuneytisins vegna stjórnarsýslu Grímsnes- og Grafningshrepps, sbr. 2. og 3. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011

í máli nr. IRN22010877

I. Málsvik

Innviðaráðuneytið vísar til erindis Björgvins Njáls Ingólfssonar (hér eftir vísað til sem málshefjanda) sem móttakið var 1. október 2021, en í erindinu var óskað eftir úrskurði ráðuneytisins vegna meintrar ólögmatrar stjórnarsýslu sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps. Nánar tiltekið var óskað eftir úrskurði ráðuneytisins vegna mismunar á gjaldtöku notenda af sundlaug og íþróttamiðstöð að Borg í Grímsnesi. Af erindinu mátti ráða að gjaldskrá sveitarfélagsins hafi þannig verið byggð upp að almennt gjald fyrir árskort í sundlaug og fyrir aðgang að íþróttamiðstöðinni hafi verið kr. 35.000 en gjald fyrir íbúa með lögheimili í sveitarfélaginu hafi verið kr. 10.500. Því er haldið að fram að um mismunun sé að ræða sem stenst ekki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og meginreglu um bann við mismunun eftir búsetu sem sé hluti af skuldbindingum sem fylgja EES- samningnum. Misjöfn gjaldskrá hafi ekki stoð í lögmatrisreglunni eða í réttmatrisreglu stjórnarsýsluréttar. Gerð var sú krafa að sveitarfélaginu væri gert að samræma gjaldskrá sína að sundlaug og íþróttahúsi sveitarfélagsins þannig að allir notendur greiði sama gjald fyrir afnot.

Með bréfi ráðuneytisins til málshefjanda 6. janúar 2022, kom fram sú afstaða ráðuneytisins að í ljósi þess að óskað væri eftir úrskurði ráðuneytisins í erindinu, hafi ráðuneytið tekið til skoðunar hvort málið væri tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitstjórnarlaga. Eitt skilyrði þess að ráðuneytið geti tekið mál til úrskurðar er að fyrir liggja stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Hugtakið hafi verið skilgreint á þann veg að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnarsýsluvalds. Að mati ráðuneytisins fellur ákvörðun sveitarfélagsins um setningu gjaldskrár ekki undir hugtaksskilgreiningu stjórnvaldsákvörðunar þar sem m.a. liggur ekki fyrir sérstök ákvörðun sveitarfélagsins um réttindi eða skyldu manna. Væri málið því ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í bréfi ráðuneytisins var hins vegar upplýst að erindið væri tekið til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun væri að ræða vegna stjórnarsýslu sveitarfélagsins og að ráðuneytið muni leggja mat á hvort efni erindisins gefi tilefni til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Bent var á að mál sem ráðuneytið tekur til skoðunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga væru almennt þess eðlis að sá sem sendir inn kvörtun eða ábendingu til ráðuneytisins, hefur ekki stöðu aðila máls, en honum yrðu þó sendar upplýsingar um afstöðu ráðuneytisins þegar hún lægi fyrir.

II. Sjónarmið málshefjanda og sveitarfélagsins

Með erindi málshefjanda fylgdi álit bæjarlögmanns Akureyrar frá 5. október 2017 þar sem tekið var til skoðunar hvort að misjöfn gjaldskrá eftir búsetu væri í samræmi við lög. Álitaefnið sneri að því hvort heimilt væri að innleiða rafrænt íbúakort þar sem íbúum sveitarfélagsins væru boðin sérkjör að stofnunum bæjarins, t.d. söfnum, íþróttamannvirkjum o.fl.

Í álitinu er fjallað um jafnræðisreglu stjórnarsýslu- og stjórnskipunarréttar og bent á að markmið reglunnar sé að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli þeirra atriða sem fram koma í 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993 og annar atriða sem gætu talist ómálefnað. Jafnræðireglan banni ekki mismunun ef hún er byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum en banni mismunun á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða.

Þá er bent á að það leiði af lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar að stjórnvöld geti ekki tekið þjónustugjald af borgurunum fyrir þjónustu sem þau veita nema hafa til þess viðhlítandi lagaheimild og að endurgjaldið sé ákvarðað í gjaldskrá sem sé ætlað að standa að hluta eða að öllu leyti undir þjónustunni. Heimili gjaldskrá, hvort sem það er lögbundið eða ólögbundið verkefni, mismunandi gjaldtöku eftir búsetu, leynt eða ljóst, er ljóst að það eru fyrst og fremst þeir sem ekki eru íbúar sveitarfélagsins sem standa undir þjónustugjaldinu. Slík gjaldtaka væri óheimil og andstæð grundvallarreglum um gjaldtöku og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Í álitinu er einnig bent á að það kynni jafnframt að brjóta í bága við samkeppnisreglur og regluna um bann við mismunun eftir ríkisfangi skv. 4. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Niðurstaða álitsins var að misjöfn gjaldskrá eftir búsetu hafi ekki stöð í lögmætisreglunni né reglunni um málefnaleg sjónarmið.

Ráðuneytið óskaði eftir skýringum og umsögn sveitarfélagsins um framkomna kvörtun á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga og í bréfi frá 22. október 2022 kom fram að sveitarfélagið hefði svarað fyrirspurnum málshefjanda með tveimur bréfum þar sem afstaða þess til málsins birtist.

Í bréfunum er rakið að skv. 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga sé sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim er falin í lögum. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála gefi út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélagsins eftir því hvort þau eru skyldubundin eða ekki. Er sveitarfélögum meðal annars skylt að standa að byggingu íþróttamannvirkja í þágu skóla og almenningsnota nema öðru vísi sé mælt fyrir um í lögum, sbr. 1. mgr. 7. gr. íþróttalaga nr. 64/1998. Á hinn bóginn sé hvergi í lögum kveðið á um að sveitarfélögum sé skylt að starfrækja sundlaugar eða þreksali fyrir almenning. Bent er á að rekstur sundlauga sé dæmi um ólögbundið verkefni sveitarfélaga, sem samræmist ákvæðum 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga sem mæla fyrir um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverju tíma og að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Bendir sveitarfélagið á að af þessum ákvæðum hafi verið ályktað að sveitarfélögum sé heimilt að taka að sér ný ólögbundin verkefni svo fremi sem það þjóni sameiginlegum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins. Við slíka starfsemi ber sveitarfélögum að tryggja jafnræði meðal íbúa sveitarfélagsins, þannig að umrædd verkefni gagnist öllum íbúum sveitarfélagsins en ekki afmörkuðum hópi. Þó kunni að vera heimilt að takmarka aðgang á einn eða annan hátt ef slík takmörkun byggist á málefnalegum sjónarmiðum.

Fram kemur í bréfi sveitarfélagsins að sveitarfélög hafi um langa hríð séð um rekstur sundlauga og að þær séu í mörgum tilvikum reknar fyrir skattfé sem sveitarfélög innheimta af íbúum. Gestir sundlauga þurfa þó í nær öllum tilvikum að greiða aðgangseyri sem er ætlað að standa straum af rekstri laugarinnar til viðbótar við framlög sveitarfélags. Þar sem um ólögbundin verkefni sé að ræða gildi reglur stjórnarsýsluréttar um þjónustugjöld ekki um gjaldtöku á sundstöðum þótt vissulega beri sveitarfélögum að gæta hófs við gjaldtöku. Sveitarfélagið áréttar að rekstur sundlaugarinnar, og íþróttamiðstöðvarinnar sem rekin er samhliða, sé ekki í ágóðaskyni eða í samkeppni við einkaaðila og að aðgangseyrir dugi ekki einn og sér fyrir rekstri þeirra. Tekið sé mið af gjaldskrá annarra sundlauga og íþróttamiðstöðva við ákvörðun gjaldskrár.

Þá kemur fram að sundlaug og þreksalur séu opin öllum óháð búsetu þrátt fyrir að íbúar sveitarfélagsins geti keypt árskort á hagstæðara verði en þeir sem eru með lögheimili utan sveitarfélagsins. Ástæða þess að íbúar sveitarfélagsins geti keypt árskort á hagstæðara verði sé annars vegar sú að íþróttamiðstöðin sé rekin af sveitarfélaginu í þágu íbúa þess og hafi afslátturinn stóraukið notkun íbúa á sundlauginni. Lækkun gjalda til íbúa hafi því stuðlað að bættri lýðheilsu og aukinni hreyfingu íbúa sveitarfélagsins. Þá greiði íbúar útsvar til sveitarfélagsins sem meðal annars sé nýtt til að fjármagna rekstur sundlaugarinnar til viðbótar við aðgangseyri. Af þeirri ástæðu telur sveitarfélagið að það sé eðlilegt og málefnalegt að íbúar fái afslátt af árskortum í íþróttamiðstöðina. Þar sem um ólögbundið verkefni sé að ræða hafi sveitarfélagið frjálssari hendur við ákvörðun gjaldtöku og afsláttarkjara heldur en ef um lögbundna þjónustu sveitarfélagsins væri að ræða. Sveitarstjórn telur afsláttarkjörin engu að síður

byggjast á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og því teljist gjaldtakan samræmast jafnfræðisreglum.

Í umsögn sveitarfélagsins er því einnig haldið fram að innviðaráðuneytið hafi ekki úrskurðarvald um ætluð brot á EES-reglum auk þess sem sveitarfélagið dregur í efa að atvik málsins falli undir eftirlit ráðuneytisins. Bent er á að skv. 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlagahafi ráðherra eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Um er að ræða ólögbundið verkefni sveitarfélagsins sem því er ekki skylt að sinna. Horfa verði til þess að sjálfstæði sveitarfélaga sé tryggt í stjórnarskrá Íslands og túlka verði allar heimildir ráðuneytisins til inngripa í ákvörðunartöku og stjórn sveitarfélagsins þröngt.

II. Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnýslu sveitarfélaga

Almennu eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins hefur með beinum hætti verið falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga.

Falli atvik máls undir hið almenna eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum fer eftirlit ráðuneytisins meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálf hvort tilefni er til að taka stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, þ.e. hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins. Taki ráðuneytið stjórnýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur það gefið út leiðbeiningar eða álit um stjórnýslu sveitarfélagsins, gefið út fyrirmæli til sveitarfélagsins að taka ákvörðun í máli, fella úr gildi ákvörðun eða koma málum að öðru leyti í lögmætt horf eða beita öðrum þeim úrræðum sem ráðuneytinu er falið við eftirlit sitt með stjórnýslu sveitarfélaga skv. XI kafla sveitarstjórnarlaga.

Í máli þessu snýr álitaefnið að verkefnum sveitarfélags sem því er ekki lögskyld að sinna. Hefur sveitarfélagið haldið því fram að atvik málsins falli fyrir utan hið almenna eftirlitshlutverk ráðuneytis sveitarstjórnarmála þar sem kveðið er á um í 109. gr. sveitarstjórnarlaga að ráðherra hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum skv. sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum kemur fram að í ákvæðinu sé vísað til laga í rúmri merkingu, þ.e. bæði settra laga og óskráðra grundvallarreglna, bæði hvað varðar form og efni ákvarðana, samninga og annarra athafna af hálfu sveitarfélaga.

Sveitarfélög eru opinberir aðilar og hluti af ríkisvaldinu og þó að sveitarfélög geti komið fram sem einkaréttarlegur aðili, t.d. með framkvæmd ólögbundinna verkefna, gilda engu að síður óskráðar meginreglur stjórnýsluréttar um undirbúning og ákvarðanir sveitarfélaga við slíkar aðstæður. Þannig hefur verið litið svo á að hæfisreglur stjórnýsluréttar kunni að gilda um slíkar athafnir sveitarfélaga og jafnframt jafnfræðis- og réttmætisregla stjórnýsluréttar. Hefur ráðuneytið túlkað 109. gr. sveitarstjórnarlaga með þeim hætti að undir það falli hvort að sveitarfélög hafi gætt að slíkum meginreglum stjórnýsluréttar við allar sínar athafnir, hvort sem um er að ræða ákvörðun sem byggir á grundvelli stöðu sveitarfélags sem opinbers aðila eða í þeim tilvikum sem sveitarfélag kemur fram sem einkaréttarlegur aðili. Fellur það því undir eftirlitshlutverk ráðuneytisins að leggja mat á hvort að sveitarfélag hafi gætt að sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum þegar það tekur að sér ólögbundið verkefni, svo sem hvort að sveitarfélaginu hafi verið heimilt að taka upp verkefnið á

grundvelli sjónarmiða sveitarstjórnarréttar um ólögbundin verkefni sveitarfélaga og hvort að sveitarfélagið hafi gætt að jafnræðis- og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar við starfrækslu verkefnisins.

Í máli þessu snýr viðfangsefnið fyrst og fremst að því, að mati ráðuneytisins, að leggja mat á hvort gjaldskrá sundlaugar og íþróttamiðstöðvar sem eru í eigu sveitarfélagsins og mælir fyrir um misjafnt gjald eftir lögheimilisskráningu notenda sé í samræmi við jafnræðis- og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Með vísan til framangreinds er það mat ráðuneytisins að slíkt atriði falli undir eftirlitshlutverk ráðuneytisins með sveitarfélögum eins og því er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga.

Þá kann jafnframt að koma til skoðunar hvort að slík gjaldskrá sé í samræmi við reglur samkeppnisréttar og/eða í samræmi við skuldbindingar Íslands vegna sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Samkvæmt 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga falla utan eftirlitshlutverks ráðuneytisins atriði sem öðrum stjórnvöldum er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með. Hefur ráðuneytið litið svo á að atriði er varða samkeppnismál eða skuldbindingar Íslands sem leiða má af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið falli fyrir utan hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins þar sem Samkeppniseftirlitinu og Eftirlitsstofnun EFTA er falið eftirlit með slíkum atriðum með beinum hætti í skilningi 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. samkeppnislög, nr. 44/2005 og lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Falla því slík atriði fyrir utan hið almenna eftirlit ráðuneytisins með stjórnvöldum.

Atvik máls eru með þeim hætti að ráðuneytið telur ástæðu til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps. Horfir ráðuneytið þá fyrst og fremst til þess að vísbendingar eru uppi um að stjórnsýsla sveitarfélagsins sé ekki í samræmi við lög. Í ljósi þess að undir eftirlitshlutverk ráðuneytisins fellur að taka til skoðunar hvort að sveitarfélög hagi verkefnum sem þau taka upp án lagaskyldu í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar mun ráðuneytið fyrst og fremst beina sjónum sínum að því atriði málsins. Ráðuneytið mun hins vegar ekki taka til skoðunar hvort ákvarðanir sveitarfélagsins séu í samræmi við samkeppnis- eða Evrópurétt. Í álitinu eru jafnframt reifuð stuttlega þau sjónarmið sem eiga við um ólögbundin verkefni sveitarfélaga og um gjaldtökuheimildir þeirra.

IV. Álit ráðuneytisins

1. Almenn

Eins og fram hefur komið annast sveitarfélagið í máli þessu rekstur sundlaugar og íþróttamiðstöðvar. Af skýringum sveitarfélagsins má ráða að sveitarfélagið leggi til fjármagn til reksturs mannvirkjanna en jafnframt taki gjald af notendum sem rennur til rekstrarins. Gjaldið er ákveðið í gjaldskrá sem staðfest er af sveitarstjórn. Í skýringum sveitarfélagsins kemur fram að í gjaldskrá sveitarfélagsins sem samþykkt var 2. desember 2020 hafi árskort fyrir fullorðna fyrir aðgang að sundlaug og þreksal kostað kr. 35.000 og fyrir börn eldri en níu ára kr. 17.500. Sveitarstjórn hafi jafnframt samþykkt að bjóða íbúum með lögheimili í sveitarfélaginu að kaupa árskort í sund, þreksal og íþróttasal fyrir kr. 10.500 fyrir fullorðna og kr. 4.500 fyrir börn á aldrinum 10-18 ára. Liggur því fyrir í málinu að gjaldskrá sveitarfélagsins mismuni íbúum eftir búsetu.

Um íþróttamannvirki er fjallað um í íþróttalögum, nr. 64/1998. Þar kemur fram að bygging íþróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota sé í verkahring sveitarfélaga nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum. Í ákvæðinu er hins vegar ekki fjallað um gjaldtökuheimildir sveitarfélaga vegna aðgangs almennings að slíkum mannvirkjum eða um skyldur sveitarfélaga til reksturs íþróttamannvirkja að öðru leyti. Verður því að telja að rekstur sveitarfélaga á sundlaugum og íþróttamannvirkjum byggi almennt ekki á lögbundnum grunni.

2. Ólögbundin verkefni sveitarfélaga

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála hefur áður fjallað um heimildir sveitarfélaga til að taka upp ólögbundin verkefni, sjá nánar álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. SRN18030116 frá 24. janúar 2020. Í 5. kafla álitsins eru rakin þau ólögbundnu og lögbundnu sjónarmið sem ólögbundið verkefni þarf að uppfylla til að sveitarfélagi sé heimilt að starfrækja það. Í 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að sveitarfélög skulu vinna að *sameiginlegum velferðarmálum* íbúanna

eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Er þetta eitt megin skilyrðið fyrir því að sveitarfélög hafi heimild til að taka upp ólögbundin verkefni. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga geta sveitarfélög tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki *falið öðrum í lögum*. Í þessu skilyrði felst að ef verkefni er lýst með skýrum hætti í lögum og þar kemur fram hver skuli annast það, en hvergi er minnst á sveitarfélag eða hlutverk þeirra í því sambandi, verður að telja verulegar líkur á að sveitarfélagi sé ekki heimilt að sinna verkefninu.

Almennt hefur verið talið að rekstur sveitarfélaga á sundlaugum og öðrum íþróttamannvirkjum uppfylli þau skilyrði að vera sameiginlegt velferðarmál íbúa þeirra og þá er öðrum ekki falið það verkefni með lögum. Verður því að telja rekstur sundlauga og íþróttamannvirkja uppfylla ofangreind skilyrði. Það kemur síðan til sjálfstæðrar skoðunar hverju sinni hvort að önnur skilyrði eru uppfyllt sem rakin eru í fyrrgreindu áliti ráðuneytisins, svo sem skilyrðið um að starfræksla verkefnisins sé í samræmi við meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn og forsvaranlega meðferð fjár og hvort að gætt hafi verið að meginreglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar við framkvæmd verkefnisins.

3. Gjaldtökuheimildir sveitarfélaga

Í þessu máli kemur fyrst og fremst til skoðunar hvort að sveitarfélagið hafi gætt að almennum grundvallarreglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar vegna gjaldtöku fyrir aðgang að þjónustu sem veitt er af sveitarfélaginu. Þau lagasjónarmið sem eiga við gjaldtökuheimildir sveitarfélaga eru sambærileg þeim sjónarmiðum sem eiga almennt við um gjaldtökuheimildir stjórnvalda. Meginreglan er sú að almenningur þarf ekki að greiða gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda og að opinber þjónusta skal veitt ókeypis, nema lagaheimild standi til annars. Ýmsar undantekningar eru þó á umræddri reglu og nefnd hafa verið þau dæmi meðal fræðimanna að ekki sé þörf á lagaheimild vegna gjaldtöku stjórnvalda þegar um er að ræða samninga um vöru og þjónustu sem hægt er að kaupa á almennum markaði eða þegar starfsemi opinberra aðila fer fram á einkaréttarlegum grundvelli og í samkeppni við einkaaðila, sjá Páll Hreinsson, Þjónustugjöld, Fjölrít, dags 28. febrúar 1996, bls. 7-8 og Hafsteinn Dan Kristjánsson, Þjónustugjöld, Úlfjótur, 3. tbl. árg. 2014, bls. 452.

Þar sem slík sjónarmið eiga almennt við rekstur sveitarfélaga á íþróttamannvirkjum sem þeim ber að byggja í þágu almenningsnota sbr. 7. gr. íþróttalaga, telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera athugasemdir við almenna gjaldtöku sveitarfélagsins vegna reksturs íþróttamannvirkis og sundlaugar.

4. Jafnræðisregla og sjónarmið um meðalhóf

Jafnræðisreglan er mikilvæg meginregla íslensks stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga auk þess að vera óskráð meginregla stjórnsýsluréttar. Reglan hefur víðtækt gildi í stjórnsýslunni og gildir við ýmsa þjónustustarfsemi sem fram fer á vegum stjórnvalda. Felur reglan m.a. í sér að borgarar skulu njóta jafnræðis við aðgang að þjónustu stjórnvalda og að óheimilt er að mismuna á grundvelli tiltekinna sjónarmiða nema á grundvelli hlutlægra og málefnalega ástæða sem byggjast á heimild í lögum.

Greining á því hvað telst vera málefnaleg sjónarmið sem heimilt er að byggja mismunun á, fer að mörgu leyti eftir því lagaákvæði sem um ræðir hverju sinni. Þau viðmið sem almennt eru notuð við greiningu málefnalega sjónarmiða eru m.a. lög og lögskýringargögn, sjónarmið sem leiða má af markmiðum laga, samræmi og jafnrétti, sjónarmið sem leidd verða af mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og almenn sjónarmið. Auk þess er hægt að fullyrða að nokkur sjónarmið verða sjaldan talin málefnaleg, m.a. þau sem talin eru upp í 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga.

Þegar um er að ræða verkefni sem sveitarfélög taka upp á grundvelli sjónarmiða sveitarstjórnarréttar um ólögbundin verkefni sveitarfélaga er ljóst að ekki er hægt að leiða af lögum um verkefnið þau sjónarmið sem teljast geta verið málefnaleg. Verður því að horfa til þeirra sjónarmiða sem almennt gilda um ólögbundin verkefni sveitarfélaga og eftir atvikum stefnumið löggjafans sem álykta má út frá í settum lögum. Sjá nánar Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík 2014, bls. 186.

Ef mismunun byggir á málefnalegum grunni verður hins vegar einnig að gæta þess að hún sé útfærð með almennum og hlutlægum hætti og hún má ekki ganga lengra en þörf er á með hliðsjón af þeim tilgangi sem að er stefnt, sbr. sjónarmið um meðalhóf. Í meðalhófsreglunni, sem er finna í 12. gr. stjórnsýslulaga og er einnig óskráð meginregla stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar, felst m.a. að

stjórnvöld skulu beita hófs við beitingu úrræðis sem valið hefur verið til að ná málefnalegu markmiði og ef val stendur um fleiri úrræði en eitt til þess að þjóna settu markmiði, skal stjórnvald velja það úrræði sem minnstri röskun veldur á hagsmunum borgarans.

5. Gjaldskrá sveitarfélagsins

Í máli þessu liggur fyrir að gjaldskrá sveitarfélagsins í sundlaug og íþróttamiðstöð í eigu þess felur í sér mismunun á grundvelli búsetu. Í skýringum sveitarfélagsins kemur fram að ástæðan fyrir mismuninum í umræddri gjaldskrá er annars vegar sú að lækkun gjalda til íbúa sveitarfélagsins stuðli að bættri lýðheilsu og aukinni hreyfingu íbúa sveitarfélagsins. Hins vegar greiði íbúar útsvar til sveitarfélagsins sem sé meðal annars nýtt til að fjármagna rekstur sundlaugarinnar til viðbótar við aðgangseyri.

Að mati ráðuneytisins er það málefnalegt og lögmætt markmið að stuðla að aukinni lýðheilsu og hreyfingu íbúa sveitarfélags. Þá eru sveitarfélög staðbundin stjórnvöld og er tryggður sjálfstjórnarréttur skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst að sveitarfélög geta innan ramma laga hagað verkefnum með þeim hætti að þjónusta við íbúa kann að vera mismundi eftir sveitarfélögum. Dæmi eru um ýmis verkefni sem sum sveitarfélög taka upp sem eðli málsins samkvæmt fela í sér mismunandi þjónustu sveitarfélaga. Þá er sveitarfélögum veitt svigrúm í lögum að haga útsvarprósentu og ákvörðun um fasteignaskattshlutfall með mismunandi hætti.

Í því tilviki hér um ræðir er hins vegar um að ræða þjónustu sem er opin öllum almenningi. Þótt að mismunun á grundvelli búsetu kunni að byggja á málefnalegu sjónarmiði, ber að gæta þess að ekki sé gengið of langt til að ná því markmiði sem stefnt er að, sbr. sjónarmið um meðalhóf. Á það sérstaklega við þar sem um er að ræða mismunun í gjaldtöku sem er í eðli sínu þyngjandi ákvörðun sveitarfélagsins. Benda má á í þessu samhengi að dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu að mismunandi gjaldskylda eftir búsetu sé ekki í samræmi við jafnræðissjónarmið stjórnarskrárinnar, sjá dóm Hæstaréttar frá 18. apríl 1986 í máli nr. 133/1984. Þá skiptir einnig máli að þar sem um ólögbundið verkefni er að ræða, hefur löggjafinn ekki látið í ljós afstöðu sína varðandi heimildir sveitarfélaga til að mismuna íbúum um aðgang að sundlaugum og íþróttamannvirkjum eftir búsetu þeirra. Er því ekki lagaheimild fyrir þeirri mismunun sem felst í umræddri gjaldskrá.

Ljóst er að ýmsar leiðir eru til að ná því markmiði að auka lýðheilsu og auka hreyfingu íbúa sveitarfélaga, svo sem með veitingu sérstakra íþrótt- og frístundastyrkja. Að mati ráðuneytisins er auðséð að hægt er að ná slíkum markmiðum með verkefnum sem ekki fela í sér mismunandi gjaldtöku fyrir notendur sundlaugar og íþróttamiðstöðvar í eigu sveitarfélagsins. Verður því ekki séð að mati ráðuneytisins að sveitarfélagið hafi gætt að jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar við setningu gjaldskrár fyrir aðgang að sundlaug og íþróttamiðstöð sem rekin er af sveitarfélaginu. Er umrædd gjaldskrá því ólögmæt að mati ráðuneytisins.

Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið gefið út fyrirmæli til sveitarfélags um að taka ákvörðun í máli, fella úr gildi ákvörðun eða koma málinu að öðru leyti í lögmætt horf. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu og hvernig mál þetta er vaxið telur ráðuneytið ástæðu til að gefa sveitarfélaginu þau fyrirmæli að koma gjaldskrá sveitarfélagsins vegna aðgangs að íþróttamiðstöðin Borg í lögmætt horf og mun ráðuneytið fara fram á að verða upplýst um viðbrögð sveitarfélagsins við álitinu þessu.

V. Samandregin niðurstaða

Í álitinu þessu eru reifuð þau sjónarmið sem gilda um ólögbundin verkefni sveitarfélaga og gjaldtökuheimildir þeirra. Þá eru reifaðar þær grundvallarreglur sem gjaldtaka sveitarfélaga verður að byggja á, svo sem jafnræði og meðalhóf.

Að mati ráðuneytisins er gjaldskrá sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps vegna aðgangs í sundlaug og íþróttamiðstöðina Borg sem rekin er af sveitarfélaginu ekki í samræmi við jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og er því ólögmæt. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu og hvernig mál þetta er vaxið telur ráðuneytið ástæðu til að gefa sveitarfélaginu þau fyrirmæli, á grundvelli 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, að koma gjaldskrá sveitarfélagsins vegna aðgangs að

ípróttamiðstöðinni Borg í lögmætt horf. Fer ráðuneytið fram á að verða upplýst um viðbrögð sveitarfélagsins. Þá er sveitarfélaginu bent á að huga að þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu þessu.

Eins og fram kemur í upphafi þessa álits barst ráðuneytinu upphaflega erindi málshefjanda þann 1. október 2021. Eftir að kærinni var vísað frá var málið sett í þann farveg að ráðuneytið tók til skoðunar hvort að tilefni væri til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga þann 6. janúar 2022. Hefur meðferð þessa máls dregist vegna mikilla starfsanna í ráðuneytinu og beðist er velvirðingar á því.

Innviðaráðuneytinu,

27. júní 2023

f.h. ráðherra



Ingilín Kristmannsdóttir



Guðni Geir Einarsson

