



Björgvin Njáll Ingólfsson
Urriðaholtsstræti 24
210 Garðabæ

Dagsetning **25. mars 2024**
Málsnúmer IRN23120183

Vísað er til erindis yðar, sem móttakið var af innviðaráðuneytinu þann 12. desember sl. Af erindinu mátti ráða að í því fælist kvörtun um ólögmæta stjórnýslu sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps. Nánar tiltekið lýtur kvörtunin að ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 19. september sl. um synja yður um endurgreiðslu á mismun þeirrar fjárhæðar sem greidd var fyrir árskort í Íþróttamiðstöð og sundlaug sveitarfélags, og þeirrar sem íbúum með lögheimili í sveitarfélaginu var gert að greiða. Fram kemur að beiðnin um endurgreiðslu gjaldsins hafi byggt á álitni innviðaráðuneytisins í máli nr. IRN22010877 frá 27. júní sl., þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að gjaldskrá sveitarfélagsins vegna aðgangs í Íþróttamiðstöð og sundlaug þess væri ekki í samræmi við jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnýsluréttar og því ólögmæt. Var erindi yðar sett í þann farveg að ráðuneytið tók til skoðunar hvort tilefni væri til að taka stjórnýslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Eftirlitshlutverki samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis 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. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálft 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.srn.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, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Í fyrrnefndu álitni innviðaráðuneytisins frá 27. júní sl., var tekin til skoðunar stjórnýsla sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps vegna gjaldskrár sundlaugar- og Íþróttamiðstöðvar að Borg sem er í eigu sveitarfélagsins og rekið af því. Að mati ráðuneytisins var gjaldskrá sveitarfélagsins vegna aðgangs í sundlaug og Íþróttamiðstöð ekki í samræmi við jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnýsluréttar og því ólögmæt. Í ljósi niðurstöðunnar taldi ráðuneytið ástæðu til að gefa sveitarfélaginu þau fyrirmæli, á grundvelli 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, að koma gjaldskránni í lögmætt horf.

Eins og rakið er í álitinu er ekki kveðið á um það í lögum að sveitarfélögum beri skylda til að byggja og annast rekstur sundlauga til almenningsnota. Í Íþróttalögum nr. 64/1998 er fjallað um Íþróttamannvirki. 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.

Að mati ráðuneytisins fer starfsemi sundlauga, að því leyti sem þær eru til almenninga, fyrst og fremst fram á einkaréttarlegum grundvelli. Hafa notendur t.d. val um hvort og hvar þeir njóti þjónustunnar og þrátt fyrir að sveitarfélög séu helstu rekstraraðilar sundlauga hafa þau ekki einkarétt á slíkum rekstri. Þá er áratugalöng hefð fyrir gjaldtöku í sundlaugar sem reknar eru af sveitarfélögum. Telur ráðuneytið því að rekstur sundlauga og íþróttamannvirkja hvíli almennt á einkaréttarlegum grunni og ákvörðun um gjaldtöku vegna slíkrar þjónustu telst því ekki vera ákvörðun um réttindi eða skyldur manna sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Líkt og heiti 109. gr. sveitarstjórnarlaga gefur til kynna hefur ráðherra almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum, og takmarkast eftirlit ráðuneytisins þar af leiðandi við *stjórnsýslu sveitarfélaga*. Það fellur því ekki undir eftirlit ráðuneytisins að fjalla um einkaréttarlegar athafnir sveitarfélaga, nema að því leyti sem almennar stjórnsýslureglur eiga við um slíka starfsemi, líkt og átti við í álitum ráðuneytisins frá 27. júní sl. Undanskilið eftirliti ráðuneytisins er því ágreiningur um mögulegar bótakröfur, innan eða utan samninga, sem einstaklingar eða lögaðilar kunna að eiga á hendur sveitarfélögum og þá einnig við í þeim tilvikum sem sveitarfélög gæta ekki að almennum stjórnsýslureglum við einkaréttarlega starfsemi. Er það eingöngu á færi dómstóla að skera úr um slíkan ágreining.

Með vísan til framangreinds, telur ráðuneytið að ekki sé tilefni að fjalla formlega um ábendingar yðar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Er málinu því lokið að hálfu ráðuneytisins og er afrit af bréfi þessu einnig sent sveitarfélaginu Grímsnes- og Grafningshrepps til kynningar.

F.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Björn Ingi Óskarsson