

UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 12771/2024

Reykjavík, 30. janúar 2026

Björgvin Njáll Ingólfsson
Boðavík 28
800 Selfoss

I

Vísað er til kvörtunar þinnar 29. maí 2024 er lýtur að synjun Grímsnes- og Grafningsshrepps við beiðni þinni um endurgreiðslu á mismuni þeirrar fjárhæðar sem þér annars vegar og íbúum sveitarfélagsins hins vegar var gert að greiða fyrir árskort í sundlaug og íþróttamiðstöð þess samkvæmt gjaldskrá sveitarfélagsins. Af því tilefni leitaðir þú til innviðaráðuneytisins með erindi 12. desember 2023. Ráðuneytið lauk athugun sinni á því með bréfi 25. mars 2024 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að fjalla um erindið á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem það félli utan eftirlits þess samkvæmt lögnum.

Í tilefni af kvörtuninni var innviðaráðuneytinu ritað bréf 26. ágúst 2024 þar sem þess var óskað að ráðuneytið veitti nánari skýringar á þeirri afstöðu sinni að það félli utan eftirlits ráðuneytisins samkvæmt XI. kafla sveitastjórnarlaga að fjalla um erindi þitt. Svör ráðuneytisins bárust 15. október 2024. Þá var sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningsshrepps ritað bréf 26. febrúar 2025 þar sem óskað var eftir nánar tilteknum upplýsingum og skýringum. Svör hennar bárust 2. apríl 2025. Þar sem þú hefur fengið afrit af svörum ráðuneytisins og sveitarfélagsins er ekki þörf á að rekja efni þeirra nánar, nema að því leyti sem þýðingu hefur fyrir niðurstöðu málsins.

II

Beiðni þín til Grímsnes- og Grafningsshrepps var tilkomin vegna álits innviðaráðuneytisins 27. júní 2023 í máli nr. IRN22010877, sem gefið var út í tilefni af erindi þínu til ráðuneytisins. Í álitinu var komist að þeirri niðurstöðu að gjaldskrá sveitarfélagsins fyrir aðgang að sundlaug og íþróttamiðstöð þess væri ekki í samræmi við jafnræðis- og meðalhöfsreglu stjórnarsýsluréttar og því ólögmæt. Nánar tiltekið var talið að mismunur á fjárhæð árskortsins, eftir því hvort viðkomandi ætti lögheimili í sveitarfélaginu, væri ekki í samræmi við þær reglur. Ráðuneytið beindi þeim fyrirmælum til Grímsnes- og Grafningsshrepps að gjaldskránni yrði komið í lögmætt horf.

Í kjölfar álitsins leitaðir þú til sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps með erindi 5. september 2023 þar sem meðal annars var farið fram á að þér yrði bættur sá fjárhagslegi skaði sem þú hefur orðið fyrir við hina ólögmætu gjaldtöku. Þeirri beiðni var hafnað með bréfi sveitarfélagsins 19. þess mánaðar. Erindi þitt var síðar áréttað með tölvupósti 6. október 2023 þar sem krafa þín var útfærð með þeim hætti að þér yrði greiddur mismunur á því gjaldi sem þér og íbúum sveitarfélagsins var gert að greiða. Í bréfi sveitarstjórnar til þín 9. sama mánaðar voru fyrri svör hennar áréttuð. Þá afstöðu barst þú undir innviðaráðuneytið með erindinu 12. desember 2023.

Í bréfi innviðaráðuneytisins til þín 25. mars 2024 kom fram að það væri mat ráðuneytisins að starfsemi sundlauga, að því leyti sem þær væru til almenningsnota, færi fyrst og fremst fram á einkaréttarlegum grundvelli. Ráðuneytið teldi því að rekstur sundlauga og íþróttamannvirkja hvíldi almennt á einkaréttarlegum grunni og ákvörðun um gjaldtöku vegna slíkrar þjónustu teldist því ekki vera ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í niðurlagi bréfsins var áréttað að samkvæmt 109. gr. sveitarstjórnarlaga takmarkaðist eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum við stjórnsýslu þeirra. Það félli því ekki undir eftirlit þess að fjalla um einkaréttarlegar athafnir sveitarfélaga, nema að því leyti sem almennar stjórnsýslureglur ættu við um slíka starfsemi, líkt á átt hefur við í áliti ráðuneytisins 27. júní 2023. Ágreiningur um mögulegar bótakröfur, innan og utan samninga, sem einstaklingar eða lögaðilar kynnu að eiga á hendur sveitarfélögum, og þá einnig í þeim tilvikum sem þau gættu ekki að almennum stjórnsýslureglum við einkaréttarlega starfsemi, væri því undanskilinn eftirliti ráðuneytisins.

Í svarbréfi ráðuneytisins til umboðsmanns 15. október 2024 er áréttað að erindi þitt hafi lotið að einkaréttarlegum ágreiningi. Þar kemur jafnframt fram að þegar litið sé til forsögu 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga og úrskurðarframkvæmdar ráðuneytis sveitarstjórnarmála telji ráðuneytið að ekki hafi verið litið svo á að í hinu almenna eftirliti þess með sveitarfélögum felist að skera úr ágreiningi einstaklinga og lögaðila við sveitarfélög á grundvelli reglna sem varði ekki meðferð opinbers valds. Ákvæðin hafi því ávallt verið túlkuð á þann veg af ráðuneyti sveitarstjórnarmála að undir þau falli ákvarðanir sveitarfélaga sem teknar séu í skjóli stjórnsýsluvalds. Þar hafi einnig þýðingu að vegna stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga verði afskipti stjórnvalda af málefnum þeirra að byggja á sérstökum lagaheimildum. Heimildir ráðherra til að viðhafa eftirlit með sveitarfélögum séu því almennt ekki fyrir hendi nema um það sé skýrlega kveðið á í lögum. Að virtri sjálfstjórn sveitarfélaga sé það mat ráðuneytisins að stjórnsýslueftirlit þess með sveitarfélögum samkvæmt 109. gr.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

sveitarstjórnarlaga sé því takmarkað við stjórnsýslu þeirra. Ákvæðið feli hins vegar ekki í sér afdráttarlausa heimild eða skyldu þess til að hafa eftirlit með eða skera úr einkaréttarlegum ágreiningi þeirra, svo sem um bótaábyrgð.

III

1

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þetta er jafnframt áréttað í 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en í 1. mgr. hennar er kveðið á um að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráði málefnum sínum á eigin ábyrgð. Þessi sérstaða sveitarfélaga leiðir til þess að þau njóta ákveðins sjálfstæðis í stjórnkerfinu. Þannig er byggt á því að almennt lúti sveitarfélög hvorki yfirstjórn né eftirliti stjórnvalda ríkisins nema það hafi verið ákveðið með lögum, og þá aðeins að því marki sem þar er kveðið á um, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 6. apríl 2020 í máli nr. 10128/2019. Þetta er meðal annars áréttað í almennum athugasemdum við XI. kafla í frumvarpi því er varð að lögum nr. 138/2011, en þar segir meðal annars eftirfarandi:

Sjálfstjórn sveitarfélaga felur samkvæmt stjórnarskrá í sér rétt sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í einföldu máli má segja að sjálfstjórnin feli í sér áréttingu á sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum, gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvaldsins. Sjálfstjórn sveitarfélaga felur ekki í sér að sveitarfélög þurfi ekki að lúta fyrirmælum laga. Löggjafinn hefur rétt til að setja reglur um stjórnsýslu sveitarfélaga og verkefni og um eftirlit með starfsemi þeirra enda ráði sveitarfélögin sjálf málefnum sínum, „eftir því sem lög ákveða“, eins og segir í 78. gr. stjórnarskrárinnar. (Þskj. 1250 á 139. löggjafarþingi 2010-2011, bls. 123.)

Í XI. kafla sveitarstjórnarlaga er að finna fyrirmæli um stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Þar segir að ráðherra sveitarstjórnarmála hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum, sbr. 1. málslíð 1. mgr. 109. gr. laganna. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að sveitarstjórnarlögum kemur fram að þar sé vísað til laga í rúmri merkingu, það er bæði settra laga og óskráðra grundvallarreglna, bæði hvað varðar form og efni ákvarðana, samninga og annarra athafna sveitarfélaga (þskj. 1250 á 139. löggjafarþingi 2010-2011, bls. 126).

Eftirlit ráðherra fer meðal annars fram á grundvelli stjórnsýslukæru, sbr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að aðila máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess samkvæmt 109. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 111. gr. Sú breyting varð frá eldri lögum að kæruheimild til ráðuneytis sveitarstjórnarlaga var þrengd að þessu leyti. Áður var kveðið á um það í að ráðuneyti sveitarstjórnarmála skyldi úrskurða um

ýmis vafaatriði sem kynnu að koma upp við „framkvæmd sveitarstjórnarmála“, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga nr. 45/1998. Kæruréttur samkvæmt þessu ákvæði var ekki bundinn við ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, það er svonefndar stjórnvaldsákvarðanir, sbr. til dæmis álit setts umboðsmanns Alþingis 24. mars 2009 í máli nr. 5434/2008. Af orðalagi 1. mgr. 111. gr. laga nr. 138/2011 og athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögunum verður hins vegar ótvírætt dregin sú ályktun að einungis stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sæti kærú á grundvelli ákvæðisins.

Samhliða þrengingu á kærheimild sveitarstjórnarlaga við gildistöku laga nr. 138/2011 var möguleiki ráðuneytis sveitarstjórnarmála til frumkvæðiseftirlits með stjórnsýslu sveitarfélaga efldur verulega. Það birtist meðal annars í þeim valdheimildum sem ráðuneytið hefur samkvæmt XI. kafla sveitarstjórnarlaga og það getur nýtt jafnt við úrlausn frumkvæðismála og kærumála. Nú er kveðið á um að ráðuneytið ákveði sjálft hvort tilefni sé til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélags sem lúti eftirliti þess samkvæmt 109. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 112. gr. þeirra. Réttur aðila máls til að kæra ákvörðun samkvæmt 111. gr. þeirra hefur ekki áhrif á þá heimild. Þótt játa verði ráðuneytinu ákveðið svigrúm við mat á því hvort tilefni sé til að taka mál til skoðunar á grundvelli frumkvæðiseftirlits þess ber að meta það í ljósi þess lögboðna hlutverks þess að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna.

2

Um almennar skyldur sveitarfélaga er fjallað í 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum, sbr. 1. málslíð 1. mgr. greinarinnar. Jafnframt segir að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Þá geta sveitarfélög tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum, sbr. 3. mgr. hennar.

Samkvæmt framangreindu er gerður greinarmunur á annars vegar lögbundnum verkefnum sveitarfélaga og hins heimild þeirra samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga til að taka upp og sinna ólögbundnum verkefnum. Með því er átt við verkefni sem varða íbúa sveitarfélagsins í tilvikum þegar löggjafinn hefur ekki sett sérstakar reglur um rækslu viðkomandi verkefnis. Eins og orðalag 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga ber með sér tekur heimild sveitarfélaga til að taka að sér ólögbundin verkefni einkum til verkefna sem varða sameiginleg velferðarmál íbúanna og hafa ekki verið falin öðrum til úrlausnar að lögum.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Bygging íþróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota er í verkahring sveitarfélaga nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum, sbr. 1. mgr. 7. gr. íþróttalaga nr. 64/1998. Ákvæðið er að þessu leyti efnislega samhljóða 1. mgr. 5. gr. eldri íþróttalaga nr. 49/1956, eins og greininni var breytt með 49. gr. laga nr. 87/1989, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Í athugasemdum við VII. kafla í frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1989 kom fram að bæði ríki og sveitarfélög tækju þátt í byggingu íþróttamannvirkja, en mannvirkin væru rekin af sveitarfélögum eða íþróttafélögum. Með frumvarpinu væri lagt til að fjárveitingar til byggingar íþróttamannvirkja yrðu fyrst og fremst á vegum sveitarfélaganna (Alþt. 1988-1989, A-deild, bls. 1358).

Af 7. gr. núgildandi íþróttalaga og forsögu hennar verður ráðið í henni felist fyrst og fremst sú afstaða löggjafans að opinber stuðningur við byggingu íþróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota sé í höndum sveitarfélaga en ekki ríkisins, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum. Ekki er í íþróttalögum eða öðrum lögum kveðið með nánari hætti á um skyldur sveitarfélaga til reksturs íþróttamannvirkja og verður að líta svo á að um sé að ræða ólögbundið verkefni sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Með vísan til þessa ákvæðis og sjálfstjórnar sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, er sveitarfélögum veitt töluvert svigrúm til að meta sjálf miðað við aðstæður á hverjum stað hvers konar þjónustu þau vilja veita, sé ekki mælt fyrir um hana í lögum. Hins vegar verður gjalddaga vegna slíkrar þjónustu eftir sem áður að vera í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar og stjórnarskrár og má hún ekki ganga gegn öðrum settum lagareglum eða meginreglum laga, sbr. meðal annars þau sjónarmið sem fram koma í athugasemdum við 7. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 138/2011 (þskj. 1250 á 139. löggjafarþingi 2010-2011, bls. 53).

3

Sem fyrr greinir lýtur kvörtunin að synjun við kröfu þinni um endurgreiðslu á mismuni þeirrar fjárhæðar sem þér var gert að greiða á grundvelli gjaldskrár Grímsnes- og Grafningshrepps í samanburði við þá sem áttu lögheimili í sveitarfélaginu, sem og þeirri afstöðu innviðaráðuneytisins að það falli utan eftirlits þess samkvæmt sveitarstjórnarlögum að fjalla um synjun sveitarfélagsins.

Af þessu tilefni tel ég rétt að nefna að um innheimtu opinberra skatta og gjalda er fjallað í samnefndum lögum nr. 150/2019. Lögin gilda um innheimtu á sköttum, gjöldum og sektum ásamt vöxtum, álagi og kostnaði sem lögð eru á af stjórnvöldum og innheimtumönnum ríkissjóðs er falið að innheimta, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þá gilda lögin einnig um endurgreiðslur oftekinna skatta og gjalda og um endurgreiðslur oftekinna sekta sem lagðar eru á af stjórnvöldum, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Í 1. mgr. 8. gr. laganna er svo mælt fyrir um

að stjórnvöld sem innheimti skatta, gjöld, eða sektir skuli endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af því fé sem oftekið var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram.

Í athugasemdum við 1. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 150/2019 segir um 1. mgr. hennar að með sköttum og gjöldum sé átt við hvers konar skatta og gjöld sem lögð séu á lögum samkvæmt og innheimtumönnum ríkissjóðs sé falið að innheimta. Í athugasemdunum segir einnig að gildissvið 8. gr. frumvarpsins um endurgreiðslu sé afmarkað í 3. mgr. 1. gr. þess. Ákvæðið taki til endurgreiðslna stjórnvalda en með stjórnvöldum sé átt við stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga, þ.e. ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra. Þar segir jafnframt að ákvæðið hafi viðtakara gildissvið en önnur ákvæði frumvarpsins þar sem það taki ekki eingöngu til innheimtumanna ríkissjóðs. Þannig taki það t.d. til endurgreiðslna sýslumanns vegna oftekens erfðafjárskatt og stimpilgjalds (þskj. 355 á 150. löggjafarþingi 2019-2020, bls. 20-21).

Af lögum nr. 150/2019 og áðurröktum lögskýringargögnum þeirra verður ráðið að gildissvið laganna sé bundið við innheimtu þeirra skatta, gjalda og sekta sem verða að eiga sér stoð í lögum. Líkt og rakið hefur verið telst rekstur sundlaugar og íþróttamiðstöðvar Grímsnes- og Grafningshrepps til ólögbundinna verkefna sveitarfélagsins. Þannig er ekki fyrir að fara sérstökum reglum af hálfu löggjafans um rekstur þeirra eða gjalddöku fyrir afnot af þeim, svo sem fyrir árskort. Þar sem ekki er um að ræða gjald sem lagt er á lögum samkvæmt eða með heimild í lögum tel ég ekki unnt að leggja til grundvallar að krafa þín um endurgreiðslu verði reist á fyrirmælum laga nr. 150/2019.

Að þessu sögðu tek ég fram að þótt sveitarfélögum beri við rækslu ólögbundinna verkefna meðal annars að gæta að grundvallarreglum stjórnsýsluréttar og meginreglum laga verður að leggja til grundvallar að það kröfuréttarsamband sem stofnaðist við kaup þín á árskort í sundlaug og íþróttamiðstöð sveitarfélagsins hafi verið af einkaréttarlegum toga og að krafa þín um endurgreiðslu ráðist að meginstefnu af reglum fjármunaréttar. Ég tel mig því ekki hafa forsendur til að leggja til grundvallar að gjalddaka sveitarfélagsins hafi falið í sér ákvörðun um rétt eða skyldu manna eða að ágreiningur um réttmæti kröfu þinnar teljist til þeirrar stjórnsýslu sveitarfélaga sem ráðherra sveitarstjórnarmála hefur verið falið eftirlit með á grundvelli XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Að því virtu og að fengnum skýringum innviðaráðuneytisins tel ég ekki efni til að gera athugasemdir við þá efnislegu afstöðu ráðuneytisins að aðhafast ekki frekar þar sem erindi þitt hafi ekki fallið undir stjórnsýslueftirlit þess eins það er afmarkað í sveitarstjórnarlögum.

IV

Að því marki sem kvörtunin lýtur að þeirri afstöðu sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningsshrepps að hafna kröfu þinni um endurgreiðslu er til þess að líta að ekki verður annað ráðið en að sveitarfélagið hafi brugðist við fyrirmælum innviðaráðuneytisins, þess efnis að gjaldskrá þess yrði komið í lögmætt horf, með því að afnema þann afslátt sem íbúum með lögheimili í sveitarfélaginu var þar veittur og gera öllum að greiða sama verð. Þrátt fyrir þessar breytingar liggur jafnframt fyrir að sveitarstjórnin er ósammála þeirri niðurstöðu ráðuneytisins að gjaldskrá sveitarfélagsins hafi brotið gegn jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og telur hún breytingarnar ekki fela í sér viðurkenningu á ólögmæti gjaldskrárinnar, sbr. bréf sveitarstjórnar til umboðsmanns 2. apríl 2025.

Hvað sem líður ágreiningi um réttmæti niðurstöðu ráðuneytisins tel ég ljóst að krafa þín um endurgreiðslu felur í sér að þú verðir eins settur og ef þú hefðir greitt það verð sem íbúum með lögheimili í sveitarfélaginu var gert að greiða, sem ráðuneytið taldi fela í sér ólögmæta mismunun á grundvelli búsetu og þar með brot gegn jafnræðisreglu. Í því sambandi bendi ég á að jafnræðisreglur veita mönnum almennt ekki tilkall til neins sem ekki samræmist lögum. Þá liggur einnig fyrir að með kaupum þínum á árskort í sundlaug og íþróttamiðstöð sveitarfélagsins komst á gildur samningur sem ekki hefur verið felldur úr gildi. Teljir þú þann samning ólögmætan að efni til og að því marki sem krafa þín verður reist á reglum fjármunaréttar, sbr. umfjöllun mína hér að framan, tel ég að um sé að ræða réttarágreining sem eðlilegt sé að dómstólar leysi úr, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tek fram að með þessu hef ég þó enga afstöðu tekið til þess hvort rétt sé að leggja málið fyrir dómstóla, kjósir þú að fylgja því frekar eftir.

V

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið lýk ég athugun minni á málinu, sbr. a- og c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Virðingarfyllst,


Kristín Benediktsdóttir