



Úrskurður

Þann 7. ágúst 2026 er í mennta- og barnamálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi úrskurður í máli nr. MRN26030073:

Kæra, kröfur og kæruheimild

Mennta- og barnamálaráðuneytinu barst hinn 9. mars 2026 beiðni um áframhaldandi meðferð stjórnsýslukæru Brynju Eldon Sigurðardóttur (hér eftir kærandi) vegna ákvörðunar Grímsnes- og Grafningshrepps, dags. 17. september 2025, um að synja barni kæranda um skólaakstur.

Kröfugerð kæranda er sett fram í sex liðum og varðar ákvörðun sveitarfélagsins um skólaakstur, þ. á m. krefst kærandi þess að ákvörðun sveitarfélagsins verði felld úr gildi. Nánar er fjallað um kröfugerð kæranda og afmörkun kærumálsins í niðurstöðu ráðuneytisins.

Upphaflega barst stjórnsýslukæra, dags. 5. desember 2025, frá skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs. f.h. kæranda. Málið fékk númerið MRN25120056 í skjalastjórnumarkerfi ráðuneytisins. Af hálfu byggðasamlagsins var kæran afturkölluð hinn 23. janúar 2026 með vísan til þess að það standi ekki að kærinni og sé ekki ósammála hinni kærðu ákvörðun sveitarfélagsins. Ráðuneytið staðfesti niðurfellingu kærunnar en leiðbeindi að kærandi gæti sett fram stjórnsýslukæru í eigin nafni ef hann óskaði þess að fá ákvörðunina endurskoðaða af ráðuneytinu.

Kæruheimild er að finna í 47. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Kærufrestur er þrír mánuðir og barst kæran því utan kærufrests og tveimur mánuðum eftir að fyrri kæran var afturkölluð. Í ljósi aðdraganda málsins verður þó að teljast afsakanlegt að kæran hafi ekki borist fyrr enda verður ráðið af gögnum málsins að afturköllun kærunnar var ekki samkvæmt beiðni kæranda. Verður kæran því tekin til efnislegrar meðferðar, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnýslulaga.

Málsatvik

Kærandi og barn hans eru skráð með ótilgreint lögheimili í Grímsnes- og Grafningshreppi. Samkvæmt gögnum málsins halda þau heimili í frístundahúsi í skipulagðri frístundabyggð að Hólaborgum í Hallkelshólum frá apríl 2023. Barn kæranda gengur í skóla sem rekinn er af sveitarfélaginu og þegar atvik máls áttu sér stað var barn kæranda á miðstigi í grunnskóla.

Í september 2025 barst sveitarfélaginu beiðni um skólaakstur fyrir barn kæranda að heimili sínu, sem er í skipulagðri frístundabyggð, fyrir skólaárið 2025–2026. Erindið var tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps í sama mánuði. Í kjölfar fundarins var kæranda tilkynnt um bókun sveitarstjórnar um að ekki væri unnt að verða við beiðni um skólaakstur til og frá frístundahúsi, m.a. einkum með vísan til þess að lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, og lög um frístundabyggð, nr. 75/2008, geri ekki ráð fyrir skráningu lögheimilis í frístundabyggð, og að frístundabyggð sé ekki ætluð til fastrar búsetu samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, og skipulagsreglugerð, nr. 90/2013.

Málsmeðferð

Stjórnsýslukæra ásamt gögnum málsins barst ráðuneytinu upphaflega þann 5. desember 2025 í máli MRN25120056. Þann 30. desember 2025 óskaði mennta- og barnamálaráðuneytið eftir upplýsingum og skýringum frá sveitarfélaginu vegna kærunnar. Tilkynning um afturköllun kærunnar barst ráðuneytinu 23. janúar 2026. Umsögn sveitarfélagsins ásamt fylgigögnum barst ráðuneytinu þann 26. janúar 2026. Ráðuneytið staðfesti við málsaðila um niðurfellingu kærunnar ásamt leiðbeiningum um endurskoðun ráðuneytisins á ákvörðun sveitarfélagsins. Í kjölfarið var málinu lokað í málaskrá ráðuneytisins.

Þann 9. mars 2026 barst beiðni kæranda um áframhaldandi meðferð stjórnsýslukærunnar og fékk málið númerið MRN26030073 í skjalastjórnunarkerfi ráðuneytisins. Þann 17. mars 2026 var bæði kæranda og sveitarfélaginu gefinn kostur á að koma á framfæri frekari sjónarmiðum eða gögnum. Frekari sjónarmið bárust frá kæranda hinn 30. mars 2026. Með tölvupósti, dags. 9. apríl 2026, áréttaði sveitarfélagið fyrri umsögn frá 23. janúar 2026. Ráðuneytið óskaði hinn 22. apríl 2026 eftir frekari skýringum sveitarfélagsins á nánar tilgreindum atriðum ásamt því að gefa sveitarfélaginu kost á að koma á framfæri athugasemdum við frekari sjónarmið kæranda. Svör sveitarfélagsins bárust 6. maí 2026. Með tölvubréfi ráðuneytisins, dags. 8. maí 2026, var kæranda gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við umsögn sveitarfélagsins. Athugasemdir kæranda bárust ráðuneytinu 11. maí 2026.

Málsástæður

Málsástæður kæranda

Kærandi telur að synjun sveitarfélagsins um skólaakstur hafi ekki verið í samræmi við lög og hafi hvorki byggst á málefnalegum sjónarmiðum né lögmætum forsendum. Að auki telur kærandi að málsmeðferð og niðurstaða sveitarfélagsins hafi ekki samræmst ákvæðum stjórnsýslulaga eins og rannsóknarreglunni, sbr. 10. gr., jafnræðisreglunni, sbr. 11. gr., meðalhófsreglunni, sbr. 12. gr. og efni rökstuðnings, sbr. 22. gr. laganna. Að mati kæranda hafi sveitarfélaginu borið að leggja einstaklingsbundið mat á aðstæður barnsins út frá raunverulegum aðstæðum þess og búsetu, rétti til menntunar, velferð þess og jafnræði. Þá telur kærandi að ekki hafi verið lagt mat á hvort unnt hefði verið að tryggja skólasókn barnsins með vægari og sveigjanlegri úrræðum, svo sem með biðstöð, akstri að ákveðnum tengipunkti, aðgangi að hliðum eða snjómokstri, heldur byggji sveitarfélagið á almennri framkvæmd um að skólaakstur sé ekki veittur innan frístundabyggða. Slík afstaða komi ekki í staðinn fyrir það mat sem sveitarfélaginu hafi borið að framkvæma samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og með hliðsjón af því sem barni er fyrir bestu.

Kærandi byggir á því að samkvæmt lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, beri sveitarfélög ábyrgð á að tryggja börnum sem búa í sveitarfélaginu aðgang að grunnskólanámi og skólaakstri. Við mat á rétti barnsins verði að líta til raunverulegrar búsetu þess en ekki til formlegrar lögheimilisskráningar. Í reglugerð um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009, sé „heimili“ skilgreint sem skráð lögheimili eða annar staður þar sem barnið hafi fasta búsetu. Sveitarfélagi sé því óheimilt að þrengja gildissvið reglugerðarinnar með vísan til þess að barnið búi í frístundahúsi eða hafi ótilgreint lögheimili.

Kærandi og barn hans hafa raunverulega fasta búsetu í frístundahúsnæðinu. Þá vísar kærandi til þess að samkvæmt lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, sé heimilt að miða við raunbúsetu einstaklinga og skrá einstaklinga með „ótilgreint lögheimili“ þegar um er að ræða húsnæði sem sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði. Þjóðskrá Íslands hafi staðfest að skráning búsetu kæranda sé í samræmi við lög um lögheimili og aðsetur. Slík skráning lögheimilis útiloki hvorki búsetu í sveitarfélaginu né hafi í för með sér skerðingu á réttindum einstaklings gagnvart hinu opinbera. Þá bendir kærandi á að dómsmálaráðuneytið hafi staðfest ákvörðun Þjóðskrár Íslands og hafi vísað kröfu sveitarfélagsins frá á þeim grundvelli að sveitarfélög geti ekki verið aðilar að lögheimilismálum einstaklinga. Að mati kæranda leiði úrskurðirnir í ljós að sveitarfélagið hafi enga heimild til að byggja þjónustuneitun á stöðu lögheimilisskráningar einstaklings.

Kærandi telur jafnframt að sveitarfélagið hafi ekki lagt fullnægjandi mat á hagsmuni barnsins. Skólaakstur sé mikilvæg forsenda aðgengis barns að menntun og öryggi þess, og vafi um skyldur sveitarfélagsins eigi að skýra með hliðsjón af því sem barninu er fyrir bestu. Að mati kæranda sé ákvörðunin ekki í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, eða lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013. Enn fremur sé ákvörðunin ekki í samræmi við markmið farsældarráðs Suðurlands um að efla og samræma þjónustu við börn og fjölskyldur og tryggja að farsæld barna sé leiðarljós í allri stefnumótun og framkvæmd þjónustu á Suðurlandi.

Þá byggir kærandi á því að synjunin feli í sér ómálefnalega og óbeina mismunun, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013. Mismunun sem byggist á tegund húsnæðis eða formsatriðum um lögheimilisskráningu hafi engin tengsl við þarfir barnsins eða rétt þess til menntunar. Sveitarfélaginu sé því óheimilt að reka tvískipt þjónustukerfi þar sem börn í hefðbundnu íbúðarhúsnæði njóti skólaaksturs en börn með raunverulega fasta búsetu sem er ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði sé synjað um sömu þjónustu.

Kærandi hafnar því að skipulagslög geti ein og sér ráðið úrslitum um rétt barns til lögbundinnar þjónustu. Ákvæði í reglugerðum eða skipulagsáætlun um landnotkun eða skipulagsleg markmið frístundabyggðar geti ekki útilokað að raunveruleg búseta barns teljist heimili þess í skilningi reglna um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009. Slíkar reglur feli ekki í sér almennt bann við raunverulegri búsetu og geti ekki takmarkað rétt barns til þjónustu eða rétt til að velja sér búsetu nema skýr lagaheimild standi til þess, sbr. 66. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Kærandi tekur fram að barnið hafi fasta daglega búsetu á viðkomandi stað og hafi ekki aðra raunverulega búsetu. Kærandi fellst ekki á að réttur barns til þjónustu verði takmarkaður á grundvelli almennra sjónarmiða um skipulag eða með vísan til þess að kærandi hafi valið tiltekið búsetuform. Kærandi telur að það eitt að viðurkenna rétt barns til skólaaksturs í þessu tilviki feli ekki í sér almenna skyldu sveitarfélags til að sinna skólaakstri í öllum frístundabyggðum sveitarfélagsins, enda beri að leggja mat á hvert tilvik fyrir sig.

Málsástæður sveitarfélags

Í umsögn sveitarfélagsins er fjallað um lagagrundvöll skólaaksturs og sjálfstjórn sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar, og samspil þeirra reglna við sett lög sem

gilda um skráningu lögheimilis og fasta búsetu í frístundabyggð, sbr. lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, lög um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, nr. 75/2008 og skipulagslög, nr. 123/2010.

Að mati sveitarfélagsins séu sett lög skýr að þessu leyti og því sé ekki unnt að leggja þá skyldu á herðar sveitarfélags að sinna skólaakstri til og frá frístundabyggðum. Þá geti tilvísun til fastrar búsetu í reglum um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009, ekki lagt ríkari skyldur á herðar sveitarfélaga heldur en leiða af settum lögum. Sveitarfélagið vísar til þess að það hafi sett reglur um skólaakstur í grunnskóla þar sem áréttað er að skv. 1. gr. þeirra reglna merki heimili samkvæmt reglunum skráð lögheimili, enda sé það í samræmi við gildandi lög. Jafnvel þó svo sveitarfélagi kunni í einhverjum tilvikum að vera skylt að sinna skólaakstri til og frá stað þar sem barn hafi fasta búsetu, þótt ekki sé þar skráð lögheimili, geti það hins vegar ekki átt við staði þar sem óheimilt sé að hafa fasta búsetu, svo sem í frístundabyggðum.

Sveitarfélagið gerir athugasemd við máltilbúnað kæranda að búseta barns kæranda í frístundabyggð sé „staðfest af Þjóðskrá Íslands“. Kærandi og barn hans séu með skráð lögheimili í sveitarfélaginu en það sé hins vegar skráð „ótilgreint“ af þeirri ástæðu að óheimilt sé að skrá lögheimili í frístundabyggð. Slík skráning Þjóðskrár Íslands staðfesti lítið annað en að búseta kæranda í frístundabyggð sé andstæð lögum.

Þá byggir sveitarfélagið afstöðu sína á fyrri stjórnsýsluframkvæmd mennta- og barnamálaráðuneytisins í sambærilegum málum en fyrir liggi bréf ráðuneytisins til Hvalfjarðarsveitar frá 2021 þar sem fallist sé á að sveitarfélagi væri ekki skylt að sinna skólaakstri í frístundabyggð. Sú afstaða byggir á því að túlka beri ákvæði laga um grunnskóla og reglna um skólaakstur í grunnskóla með hliðsjón af ákvæðum skipulagslaga og laga um lögheimili og aðsetur, enda sé búseta óheimil í frístundabyggð. Sveitarfélagið vísar einnig í bréf umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12587/2024 þar sem umboðsmaður hafi ekki talið ástæðu til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu ráðuneytisins að af lögum um grunnskóla yrði ekki leidd sú skylda sveitarfélaga að þau beri í öllum tilvikum ábyrgð á að aka börnum frá grunnskóla alveg að heimili þeirra. Í því máli hafi verið litið til aðstæðna og ástands vegar að vetrarlagi sem talin hafi verið málefnaleg sjónarmið. Sveitarfélagið telur þetta styrkja niðurstöðu um að því sé ekki skylt að sinna skólaakstri að svæðum þar sem föst búseta sé beinlínis óheimil, eins og í tilviki kæranda.

Að auki gerir sveitarfélagið athugasemd við tilvísun kæranda til úrskurðar dómsmálaráðuneytis frá október 2025. Það ráðuneyti hafi ekki staðfest ákvörðun Þjóðskrár Íslands heldur hafi málinu verið vísað frá vegna ætlaðs skorts á kæruaðild sveitarfélagsins og engin afstaða hafi því verið tekin til efnisatriða í málinu. Umræddur úrskurður hafi því enga þýðingu fyrir mál þetta.

Sveitarfélagið byggir á því að synjun um skólaakstur samræmist jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, enda hafi sveitarstjórn aldrei samþykkt skólaakstur í frístundabyggðum.

Í skýringum sveitarfélagsins er jafnframt fjallað um hvort hagsmunir barnsins hafi komið til skoðunar við ákvarðanartöku sveitarfélagsins í samræmi við lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013. Í þeim efnum vísar sveitarfélagið til þess að enginn ágreiningur sé um rétt barns kæranda til skólavistar í grunnskóla sveitarfélagsins. Barnið njóti þeirra úrræða sem það eigi rétt á og málefni þess hafi verið til skoðunar hjá

skóla- og velferðarþjónustu. Að mati sveitarfélagsins séu þau atriði ótengd kæruefninu sem lúti eingöngu að því hvort barnið eigi rétt á skólaakstri. Þá hafi sveitarfélagið litið til þeirra aðstæðna sem fram komu í umsókn kæranda um skólaakstur. Þær aðstæður geti þó ekki einar og sér skapað rétt til skólaakstur. Ýmsar ástæður geti valdið því að forsjáraðilar eigi erfitt með að aka börnum sínum til og frá skóla, án þess að slíkt leiði til réttis barns kæranda á skólaakstri á vegum sveitarfélaga. Að mati sveitarfélagsins sé málefnalegt og réttmætt að þessi skylda sveitarfélags takmarkist við að börn séu sótt á svæði þar sem heimilt sé að búa. Þá verði við mat á því hvað sé barni fyrir bestu bundin við þau úrræði sem lög gera ráð fyrir og heimila.

Þá geti ákvörðun kæranda um að búa barni sínu heimili í frístundabyggð, gegn fyrirætlum laga, ekki fært sjálfkrafa ríkari skyldur á herðar sveitarfélags hvað varðar skólaakstur. Kærandi kjósi sjálfur að dvelja með barninu á svæði sem sé ekki ætlað til fastrar búsetu og liggi utan akstursleiðar skólabíls sveitarfélagsins. Skyldan til að koma barninu til og frá skóla hvíli því fyrst og fremst á kæranda.

Varðandi aðrar aðgerðir sem sveitarfélagið hafi gripið til á grundvelli laga um grunnskóla til að styðja við kæranda og barn hans kemur fram að sveitarfélagið fylgist náið með aðstæðum barns kæranda og það fái allan stuðning það eigi rétt á. Ef aðstæður hafa til að mynda áhrif á skólagöngu barnsins verði gripið til viðeigandi ráðstafana eftir því sem við á og á grundvelli þeirra laga sem við eiga hverju sinni. Slíkar aðstæður geti hins vegar ekki leitt til þess að barn eigi rétt á almennum skólaakstri samkvæmt lögum um grunnskóla. Í skýringum sveitarfélagsins er tekið fram að ekki liggi fyrir ákvörðun eða mat um þörf á sérstöku úrræði frá félagsþjónustu sveitarfélagsins til að koma barni kæranda til og frá skóla eða hvort réttur sé til slíkrar þjónustu. Berist beiðni frá kæranda um slíkan stuðning verði málið tekið til skoðunar á vettvangi félagsþjónustunnar.

Í skýringum sveitarfélagsins kemur fram að fyrir skólaárið 2025–2026 hafi verið skipulagðar þrjár akstursleiðir. Á þeim leiðum hafi hvorki verið gert ráð fyrir sérstökum stoppistöðvum né að foreldrar aki til móts við skólabíl. Þá tekur sveitarfélagið fram að ekki hafi komið til þess að skólabílar aki inn í skipulagðar frístundabyggðir í því skyni að sækja þangað nemendur og aldrei hafi verið gert ráð fyrir slíkum akstri enda föst búseta þar óheimil og óheimilt sé að skrá lögheimili í frístundahúsi. Sveitarfélögum beri skylda til að skipuleggja skólaakstur þar sem hann eigi við, sbr. 22. gr. laga um grunnskóla. Þar sem hvorki sé gert ráð fyrir búsetu fólks né lögheimili innan skipulagðra frístundabyggða þá geti skylda sveitarfélaga til skólaaksturs ekki tekið til slíkra svæða. Skipulag og innviðir frístundabyggða þyrftu að vera með allt öðrum hætti ef þar væri gert ráð fyrir fastri búsetu fólks og þá sér í lagi barna á skólaskyldualdri.

Sveitarfélagið tekur fram að ekki verði séð að önnur raunhæf úrræði standi til boða fyrir barn kæranda. Barn kæranda býr í frístundahúsi sem er innan frístundabyggðar á landi í einkaeigu. Að lóðinni liggi vegur sem sé lokaður fyrir óviðkomandi umferð með aðgangsstýrðu hliði. Til þess að komast að húsi kæranda þurfi að aka nokkurn spöl eftir þeim vegi sem sé ómalbikaður og ekki þjónustaður reglubundið af sveitarfélaginu, til að mynda með snjómokstri. Við næstu gatnamót frá húsi kæranda sé mikill umferðarpungi og hraði geti verið allnokkur. Þannig geti verið afar varhugavert fyrir skólabíl að stöðva á gatnamótunum sem og fyrir börn að bíða þar eftir skólabíl. Þá lítur sveitarfélagið til þess að áætlaður aksturstími frá þeim gatnamótum og að skólanum er um það bil þrjár mínútur. Hafi kærandi tök á að aka með barnið til móts við skólabíl væri nærtækara að

aka barninu alla leiða að skólanum í stað þess að láta barnið standa við gatnamótin, þar sem það er berskjaldað fyrir hættulegri umferð.

Niðurstaða

Kæruheimild og lagagrundvöllur

Í 4. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, er fjallað um yfirstjórn grunnskólamála. Þar segir m.a. að ráðherra fari með yfirstjórn þeirra málefna sem lögin taki til. Ráðuneytið hafi eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem lögin, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og aðalnámskrá grunnskóla kveði á um. Þá segir í 47. gr. laga um grunnskóla að ákvarðanir um réttindi og skyldur nemenda sem teknar eru á grundvelli laganna, að undanskildum ákvörðunum um námsmat, sbr. 9. gr. laga nr. 76/2016, séu kæranlegar til ráðherra.

Samkvæmt lögum um grunnskóla bera sveitarfélög ábyrgð á heildarskipan skólahalds, sbr. 5. gr. laganna. Á grundvelli laganna og almennra reglna um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, hafa sveitarfélög nokkuð svigrúm til að skipuleggja skólastarf í grunnskólum að því gefnu að skipulagið sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum og að öðru leyti í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar, þar á meðal meðalhófsreglu og jafnræðisreglu, og í samræmi við önnur lög. Sama á við um skólaakstur en samkvæmt 22. gr. laga um grunnskóla er það lögbundið hlutverk sveitarfélaga að skipuleggja skólaakstur þar sem hann á við og standa straum af kostnaði við hann.

Á grundvelli 22. gr. laga um grunnskóla hafa verið settar reglur um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009. Í 8. gr. reglnanna er fjallað um meðferð ágreiningsmála. Þar segir að telji foreldri einhverju áfátt í fyrirkomulagi skólaaksturs eða að á rétti barns sé brotið getur foreldri leitað leiðréttingar hjá sveitarstjórn eða hlutaðeigandi skólastjóra. Í bókun sveitarstjórnar, sem kynnt var kæranda, fólst formleg synjun á ósk kæranda um fyrirkomulag skólaaksturs sem var beint að kæranda sérstaklega og fól í sér að bundinn var endir á þann þátt málsins. Að mati mennta- og barnamálaráðuneytisins fólst í þessari afgreiðslu stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sem er kæranleg til mennta- og barnamálaráðuneytis skv. 47. gr. laga um grunnskóla, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Í kæru er kröfugerð kæranda sett fram í sex liðum og varðar ákvörðun sveitarfélagsins um skólaakstur. Í 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga kemur fram að aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Úrskurðarvald ráðuneytisins takmarkast þannig við að endurskoða lögmæti og mat hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. ákvörðun sveitarfélagsins frá í september 2025. Er málið afmarkað með hliðsjón af því.

Með skólaakstri er átt við akstur á milli heimilis og grunnskóla þar sem þess er þörf til að tryggja jafnan aðgang nemenda að grunnskólanámi, sbr. 2. mgr. 1. gr. áðurnefndra reglna um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009. Samkvæmt reglunum merkir heimili skráð lögheimili eða annar staður þar sem barnið hefur fasta búsetu. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. bera sveitarfélög kostnað og ábyrgð á öryggi, velferð og hagsmunum nemenda í skólaakstri og að uppfylltar séu kröfur laga og reglugerða um umferðaröryggi. Í 3. gr. er kveðið á um fyrirkomulag skólaaksturs og akstursáætlun. Þar segir að sveitarstjórn setji,

að fenginni umsögn skólanefndar, reglur um fyrirkomulag skólaaksturs er taki meðal annars mið af kennsluskipan, fjölda nemenda, aldri þeirra, samsetningu nemendahóps og umhverfisaðstæðum. Fjallað er um skipulag skólaaksturs í 4. gr. reglnanna. Í 1. mgr. 4. gr. reglnanna segir að skólaakstur skuli skipulagður í samræmi við þarfir nemenda með hliðsjón af öryggi þeirra, velferð og umhverfisaðstæðum, svo sem fjarlægðar milli heimilis og skóla. Séu umhverfisaðstæður með þeim hætti að ekki er ástæða til að óttast um öryggi og velferð nemenda er heimilt að skipuleggja skólaakstur með þeim hætti að skólabifreið aki samkvæmt áætlun og stöðvi á tilgreindum biðstöðvum, sbr. 2. mgr. 4. gr. Þá er sveitarstjórn heimilt að semja við foreldra um þátttöku þeirra í skólaakstri, sbr. 4. mgr. 4. gr.

Með stoð í reglugerð nr. 656/2009 hefur sveitarfélagið sett reglur um fyrirkomulag skólaaksturs sem samþykktar voru í sveitarstjórn þann 29. júní 2023. Í reglum sveitarfélagsins um skólaakstur í grunnskóla er m.a. fjallað um skilgreiningu á hugtakinu „heimili“ en þar kemur fram að heimili í reglunum merkir „skráð lögheimili“. Þá er í reglunum fjallað um skipulag skólaaksturs.

Synjun á beiðni kæranda um skólaakstur

Mál þetta varðar synjun sveitarfélagsins á beiðni kæranda um að skipuleggja skólaakstur milli grunnskólans sem barn hans sækir í sveitarfélaginu og frístundahúss kæranda. Ástæða synjunarinnar er sú að þótt kærandi og barnið haldi heimili í frístundahúsinu er óheimilt að skrá þar lögheimili.

Eins og áður hefur komið fram hefur sveitarfélagið sett sér reglur um skólaakstur í grunnskóla. Í 1. gr. þeirra reglna er skólaakstur skilgreindur sem akstur á milli heimilis og grunnskóla þar sem þess er þörf til að tryggja jafnan aðgang nemenda að grunnskólanámi. Heimili í reglunum merkir skráð lögheimili. Í reglum um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009, er heimili skilgreint hins vegar sem skráð lögheimili eða annar staður þar sem barnið hefur fasta búsetu. Að þessu leyti eru reglur sveitarfélagsins þrengri en reglur nr. 656/2009 þegar kemur að skilgreiningu á hugtakinu heimili. Af reglum nr. 656/2009 leiðir þannig að sveitarfélag geti ekki einvörðungu litið til skráningar lögheimilis ef fyrir liggur að barn hefur fasta búsetu í sveitarfélaginu. Af ákvæðinu verður þó ekki leidd fortakslaus skylda sveitarfélags að haga skólaakstri að öllum stöðum þar sem barn dvelur í reynd ef fyrir liggja málefnaleg sjónarmið.

Við mat á því hvort málefnalegt er að líta til þess í þessu máli að kærandi og barn hans halda heimili í frístundabyggð verður að líta til þess að föst búseta barns kæranda er í skipulagðri frístundabyggð og þar af leiðandi er lögheimili barnsins skráð ótilgreint í sveitarfélaginu. Sú skráning er í samræmi við lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018. Þá er í skipulagslögum, nr. 123/2010, frístundabyggð skilgreind sem svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu, sbr. 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Enn fremur er í lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, nr. 75/2008, frístundahús m.a. skilgreint sem hús utan þéttbýlis sem aðallega er nýtt til að fólk geti dvalist þar tímabundið til að eyða frítíma sínum og þar sem að öðru jöfnu er óheimilt að hafa skráð lögheimili, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Af þessu leiðir að löggjafinn hefur með skýrum hætti sett takmarkanir með lögum gagnvart þeim sem halda heimili í frístundabyggð.

Með hliðsjón af framangreindu er ekki hægt að fallast á það með kæranda að skráning hans og barns hans með ótilgreint lögheimili í sveitarfélaginu leiði ein og sér til þess að sveitarfélaginu sé skylt að skipuleggja skólaakstur til og frá þeim stað þar sem barn kæranda hefur fasta búsetu. Umrædd lögheimilisskráning kann að hafa þýðingu við mat á því hvort kærandi og barn hans dvelji í sveitarfélaginu en hvorki sú skráning né raunveruleg dvöl í frístundabyggð getur hnekkst þeim lögum sem gilda um frístundabyggð. Í því sambandi verður ekki séð að úrskurður dómsmálaráðuneytis um kæruaðild sveitarfélagsins um skráningu lögheimilis kæranda hafi efnislega þýðingu við úrlausn þessa máls.

Þá byggir kærandi á því að sveitarfélagið hafi ekki lagt einstaklingsbundið mat á aðstæður barnsins heldur beitt almennri reglu um að skólaakstur sé ekki veittur í frístundabyggðum. Í þessu samhengi bendir ráðuneytið á að samkvæmt 3. og 4. gr. reglna um skólaakstur í grunnskóla, nr. 656/2009, er meðal annars fjallað um fyrirkomulag og skipulag skólaaksturs. Í þeim ákvæðum er m.a. kveðið á um að skólaakstur skuli skipulagður í samræmi við þarfir nemenda með hliðsjón af öryggi þeirra, velferð og umhverfisaðstæðum, svo sem fjarlægðar milli heimilis og skóla.

Við meðferð málsins hefur í skýringum sveitarfélagsins verið gerð nánari grein fyrir skipulagi skólaaksturs. Líkt og áður kemur fram er búseta barns í frístundahúsi sem er innan skipulagðar frístundabyggðar á landi í einkaeigu. Aðkoma að því svæði sé í gegnum aðgangsstýrt hlið, aka þurfi eftir ómalbikuðum vegi sem sveitarfélagið þjónusti ekki með reglubundnum hætti, eins og með snjómokstri, og almennt hefur sveitarfélagið ekki gert ráð fyrir skólaakstri í slíkum byggðum. Þá telur sveitarfélagið að ekki sé unnt að koma á biðstöð við næstu gatnamót frá frístundahúsinu þar sem slíkt væri ekki forsvaranlegt með hliðsjón af umferðarþunga, umferðarhraða og öryggi barnsins. Þá sé áætlaður aksturstími frá þeim gatnamótum og að skólanum um það bil þrjár mínútur.

Líkt og áður greinir bera sveitarfélög ábyrgð á heildarskipan skólahalds. Í ljósi skýringa sveitarfélagsins, sem varða m.a. öryggi, velferð og umhverfisaðstæður, er það mat mennta- og barnamálaráðuneytisins að framangreint skipulag skólaaksturs sé innan þess svigrúms sem sveitarfélagið hefur til að skipuleggja skólaakstur samkvæmt lögum um grunnskóla. Þá telur ráðuneytið að ákvörðunin feli ekki í sér ólögmæta mismunun enda eru börn sem dvelja í frístundabyggð og börn sem dvelja á svæðum sem skipulögð eru til fastrar búsetu ekki að öllu leyti í sambærilegri stöðu með tilliti til skipulags skólaaksturs. Þá liggur fyrir að sveitarfélagið hefur ekki samþykkt skólaakstur inn í skipulagðar frístundabyggðir og verður ekki séð af gögnum málsins að barn kæranda hafi sætt annarri meðferð en aðrir í sambærilegri stöðu. Sjónarmið um það sem barni er fyrir bestu ber jafnframt að leggja til grundvallar við úrlausn málsins. Það eitt og sér getur þó ekki stofnað til réttar til tiltekinnar þjónustu ef skilyrði laga eru ekki uppfyllt eða ef málefnaleg sjónarmið, svo sem um öryggi, umhverfisaðstæður og skipulag skólaaksturs, mæla gegn þeirri tilhögun sem óskað er eftir. Þá telur ráðuneytið að synjun um skólaakstur í þessu tilviki fari ekki í bága við rétt barnsins til menntunar enda er óumdeilt að barn kæranda nýtur skólavistar í sveitarfélaginu og hefur mál barnsins verið til skoðunar innan sveitarfélagsins. Fæst því ekki annað séð en að fyrirkomulag sveitarfélagsins á skólaakstri byggji á málefnalegum sjónarmiðum og sé innan þess lagaramma sem gildir um skólastarf og skólaakstur.

Fyrir liggur að barnið nýtur skólavistar í sveitarfélaginu og af gögnum málsins má ráða að aðstæður kæranda og barns kæranda séu til skoðunar hjá sveitarfélaginu. Í því samhengi

telur ráðuneytið rétt að taka fram að synjun um skólaakstur útilokar ekki að kærandi geti leitað eftir annars konar stuðningi á grundvelli annarra laga, svo sem laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Hægt er að leita til sveitarfélagsins um leiðbeiningar um hvaða úrræði eða stuðningur standi til boða vegna aðstæðna kæranda og barns hans.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða mennta- og barnamálaráðuneytisins að ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps um að synja beiðni kæranda um skólaakstur milli grunnskóla og frístundahúss kæranda sem er staðsett í skipulagðri frístundabyggð hafi verið í samræmi við lög.

Úrskurðarorð

Ákvörðun Grímsnes- og Grafningshrepps um að synja beiðni kæranda um skólaakstur fyrir barn kæranda frá grunnskóla sveitarfélagsins að frístundahúsi þeirra er staðfest.

Fyrir hönd ráðherra,

Anna Tryggvadóttir

Elisabeth Patriarca Kruger