



Borgarráð

Úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli SRN18060058 - lóðir til trú- og lífsskoðunarfélaga

Hjálagður er úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sem kveðinn var upp þann 5. apríl sl. í máli SRN18060058.

Með bréfi, dags. 31. ágúst 2017, synjaði Reykjavíkurborg DÍA Mat – félagi um efnishyggju um úthlutun lóðar án endurgjalds. Félagið kærði þá ákvörðun til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og krafðist þess að ráðuneytið staðfesti skyldu Reykjavíkurborgar til að úthluta lóð til félagsins á grundvelli 5. gr. laga um Kristnisjód nr. 35/1970.

Í niðurstöðu ráðuneytisins kemur fram að ákvæði laga um Kristnisjód skyldi sveitarfélög til að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi sem feli í sér kvöð á hendur sveitarfélögum um að ráðstafa fjárhagslegum verðmætum sínum á ákveðinn hátt. Þá kemur jafnframt fram að það sé hluti af sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélags að ákveða hvort og þá hvernig það útfærir reglur í kringum slíkar undanþágur. Enn fremur bendir ráðuneytið á að jafnvel þó sveitarfélagið hafi úthlutað lóðum til trú- og lífsskoðunarfélaga án endurgjalds veitir það kæranda ekki sjálfstæðan rétt til slíkrar úthlutunar.

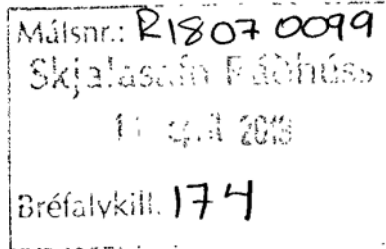
Ráðuneytið taldi synjun Reykjavíkurborgar málefnalega og í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga og féllst ekki á kröfur kæranda.

Í niðurlagi úrskurðarins hvetur ráðuneytið Reykjavíkurborg til að ljúka við stefnumótun um úthlutanir lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga, sé hún fyrirhuguð.

Óli Jón Hertervig

Hjálagt:

Úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli SRN18060058, dags. 5. apríl 2019.



Reykjavíkurborg
Ráðhúsinu,
101 Reykjavík

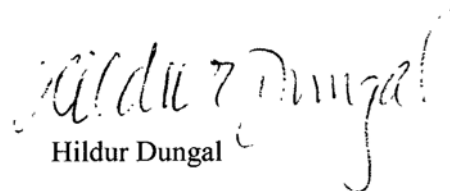
SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 7 101 Reykjavík
sími: 545 8200 postur@srn.is srn.is

Reykjavík 5. apríl 2019
Tilv.: SRN18060058/4.13.2

Hjálagt sendist yður afrit úrskurðar ráðuneytisins í máli SRN18060058 sem kveðinn var upp þann 5. apríl 2019.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði


Hildur Dungal



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2019, þann 5. apríl, er í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. SRN18060058

Kæra Vésteins Valgarðssonar f.h. DÍaMats – félags um díalektíska efnishyggju vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að synja félaginu um úthlutun lóðar án endurgjalds.

I. Kröfur og kærueimild

Þann 12. júní 2018, barst ráðuneytinu stjórnarsýslukæra Vésteins Valgarðssonar f.h. DÍaMats-félags um díalektíska efnishyggju (hér eftir nefndur D) vegna synjunar Reykjavíkurborgar (hér eftir nefndur Rvk), dags. 31. ágúst 2017, á beiðni um úthlutun lóðar án endurgjalds.

Er þess krafist að ráðuneytið staðfesti skyldu Reykjavíkurborgar til að úthluta lóð til skráða lífsskoðunarfélagsins D sbr. 5. gr. laga um Kristnisjóð nr. 35/1970.

II. Málsatvik og málsmeðferð

Með bréfi, dags. 26. maí 2017, fór D fram á það við Rvk að lífsskoðunarfélaginu yrði úthlutað lóð án endurgjalds. Með bréfi, dags. 31. ágúst 2017, hafnaði Reykjavíkurborg beiðninni þó með ákveðnum fyrirvara um mótun stefnu varðandi úthlutanir lóða til trúfélaga/lífsskoðunarfélaga og er það hin kærða ákvörðun.

D mótmælti synjun Rvk með bréfi, dags 30. október 2017. Rvk svaraði mótmælum D með bréfi, dags 29. nóvember 2017, þar sem fyrri afstaða var áréttuð.

Eins og fyrr segir barst stjórnarsýslukæra D ráðuneytinu þann 12. júní 2018. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 9. júlí 2018, var Rvk gefinn kostur á að koma að frekari gögnum og sjónarmiðum varðandi kærana og bárust þau ráðuneytinu þann 10. ágúst 2018.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 4. sept. 2018, var D gefinn kostur á að gæta andmælaréttar gagnvart sjónarmiðum sveitarfélagsins. Engin andmæli bárust.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 24. okt. 2018 var D tilkynnt að málið væri tekið til úrskurðar.

III. Sjónarmið kæranda

Í kæru kemur fram að D, sem sé skráð lífsskoðunarfélag, hafi farið fram á það við Rvk að fá úthlutað lóð, með þeim skilmálum sem gilda skv. 5. gr. laga um Kristnisjóð nr. 35/1970 en þar segi að sveitarfélögum beri að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi.

Kærandi vísar til þess að umsókn félagsins byggji á jafnræðisreglunni og banni við mismunun á grundvelli trúarskoðana og bendir á að borgin hafi beitt ákvæðinu þannig að það taki einnig til annarra trúfélaga en Þjóðkirkjunnar, meðal annars félaga sem ekki eru kristin og ætla því ekki að byggja kirkjur.

Kærandi bendir á að beiðni félagsins sé synjað með vísan til reglna sem enn hafi ekki verið settar og að í svari Rvk komi fram að borgin líti á það sem forsendu fyrir úthlutun að hún setji sér stefnu um hvaða skilyrði trúfélag/lífsskoðunarfélag þyrfti að uppfylla til að fá úthlutað lóð. Engu að síður hafi borgin nú þegar úthlutað rússnesku rétrúnaðarkirkjunni, Ásatrúarfélaginu og Félagi múslima lóðum með þeim skilmálum sem D fer fram á, jafnvel þó svo slík stefna hafi ekki verið sett þegar þessi tilgreindu félög sóttu um lóðir. Telur kærandi þetta brot á jafnræðisreglu.

Vísar kærandi til þess að samkvæmt fjöldamörgum lagaákvæðum sé það ætlun löggjafans að trúfélög standi jafnfætis að þessu leyti.

IV. Sjónarmið Reykjavíkurborgar

Í hinni kærðu ákvörðun Rvk kemur fram að ákvæði laga um Kristnisjóð hafi verið haft til hliðsjónar við úthlutun lóða til trúfélaga á grundvelli jafnræðissjónarmiða. Gatnagerðargjald hafi verið fellt niður gagnvart trúfélögum sem sóst hafa eftir kirkjulóðum með vísan til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Fram til þessa hafi ákvæðinu ekki verið beitt um lóðaúthlutun til skráðra lífsskoðunarfélaga. Þá telur Rvk að gatnagerðargjald lóða fyrir lífsskoðunarfélög verði ekki fellt niður á grundvelli ákvæðis laga um Kristnisjóð þar sem skýra beri ákvæðið þröngt í ljósi þess að gatnagerðargjald sé skattur.

Þá kemur einnig fram í hinni kærðu ákvörðun að Rvk líti jafnframt svo á að forsenda slíkrar úthlutunar sé að Rvk setji sér stefnu um það hvaða skilyrði trúfélag/lífsskoðunarfélag þurfi að uppfylla til þess að fá úthlutað lóð. Á meðan mótuð stefna sé ekki fyrir hendi muni Rvk bíða með allar úthlutanir á kirkjulóðum.

Rvk ítrekaði áður nefnd sjónarmið í svari til kæranda við mótmælum hans. Þar kom ennfremur fram að umbeðin lóð væri ekki til hjá Rvk og þó slík lóð væri til væri ekki víst að henni yrði úthlutað til lífsskoðunar- eða trúfélags þar sem úthlutun lóðar sé einkaréttarlegur gerningur og lífsskoðunar- eða trúarstarfsemi á úthlutaðri lóð sé háð heimild í skipulagi á hverjum tíma.

V. Niðurstaða ráðuneytisins

Líkt og áður hefur komið fram barst kæran ráðuneytinu dags 12. júní 2018 og er hún borin fram á grundvelli 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 2. mgr. 111. gr. skal kæra borin fram innan þriggja mánaða frá því aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun. Ákvörðun Rvk var tilkynnt D með bréfi þann 31. ágúst 2017 og var því kærufrestur liðinn skv. þessu ákvæði þegar kæra barst. Í 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er kveðið á um hvernig bregðast skuli við hafi kæra borist að liðnum kærufresti. Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. skal kæru vísað frá hafi hún borist að liðnum kærufresti nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr. Kæru skal þó ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því ákvörðun var tilkynnt aðila. Í ljósi þess að Rvk sinnti ekki leiðbeiningaskyldu sinni um kærurheimild í samræmi við 20. gr. stjórnsýslulaga telur því ráðuneytið

afsakanlegt að kærana hafi ekki borist innan þriggja mánaða kærufrests, en innan árs frests, og tekur því kærana til meðferðar í samræmi við 28. gr. stjórnsýslulaga.

Í 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að aðila máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 109. gr. laganna. Af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögunum er ljóst að einungis svonefndar stjórnvaldsákvarðanir verða bornar undir ráðuneytið með stjórnsýslukæru. Vísar orðalagið „*ákvarðanir um rétt eða skyldu manna*“ til 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Með stjórnvaldsákvörðun er átt við ákvörðun stjórnvalds í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Einungis ákvarðanir sem sveitarfélag tekur í skjóli stjórnsýslulegs valds eru kærnanlegar til ráðuneytisins.

Í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá er enn fremur kveðið þar á um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Í 8. gr. sveitarstjórnarlaga er m.a. kveðið á um að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélags og sveitarstjórn hafi ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna.

Úthlutun lóða telst ekki til verkefna sem sveitarfélögum er skylt að sinna skv. 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Engin lagaákvæði fjalla með beinum hætti um framkvæmd lóðaúthlutana sveitarfélaga. Verður þó að telja með vísan til venju og eðli máls að sveitarfélögum sé heimilt að úthluta lóðum líkt og þeim er heimilt að taka ákvarðanir um aðra fjárhagslega hagsmuni sína enda algengt að sveitarfélög afli sér lands með kaupum eða eignarnámi til þess að skipuleggja byggð og úthluta byggingarlóðum. Ráðuneytið hefur í fyrri úrskurðum sínum um úthlutun lóða og byggingarréttar komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun sveitarfélags um slíkt efni sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga sem lúti reglum stjórnsýslulaga og eftirliti ráðuneytisins.

Ágreiningur í máli þessu snýst um ákvörðun Rvk um að synja lífsskoðunarfélaginu D um lóðaúthlutun á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð. Kærandi krefst þess að Rvk verði gert að verða við erindi D og afhenta félaginu lóð án endurgjalds.

Ágreiningurinn snýst í grundvallaratriðum um hvort sveitarfélaginu hafi verið stætt að synja kæranda um lóð án endurgjalds. Eins og áður hefur komið fram er sveitarfélögum tryggður í stjórnarskrá sjálfsákvörðunarréttur og er kveðið á um skyldur þeirra í sveitarstjórnarlögum.

Líkt og áður hefur komið fram telst úthlutun lóða ekki til skylduverkefna sveitarfélaga skv. sveitarstjórnarlögum. Ákvæði laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð er skyldar sveitarfélög að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi felur í sér kvöð á hendur sveitarfélögum um að ráðstafa fjárhagslegum verðmætum á ákveðin hátt. Það verður að telja það hluta af sjálfstjórnarrétti sveitarfélags hvort og þá hvernig það útfærir reglur í kringum slíkar undanþágur. Jafnvel þó sveitarfélagið hafi ákveðið að beita undanþáguákvæði laga um Kristnisjóð við úthlutun lóða til annarra trúfélaga veitir það ekki kæranda sjálfstæðan rétt til slíkrar úthlutunar enda um undanþáguákvæði að ræða sem takmarkar sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélagsins og verður því að veita sveitarfélaginu svigrúm til útfærslu á slíkri undanþágu.

Í ljósi ofangreinds telur ráðuneytið að þau sjónarmið sem koma fram hjá Rvk séu málefnaleg og í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga og því ekki unnt að fallast á kröfu kæranda að svo stöddu.

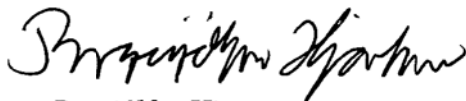
Í svörum Rvk má þó greina að afstaða gæti breyst þegar borgin klárar að móta stefnu um úthlutanir lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga. Hvetur ráðuneytið borgina til að klára slíka stefnumótun, sé hún fyrirhuguð, í ljósi þess að slíkt gæti haft áhrif á afgreiðslu sambærilegra mála.

Vegna mikilla anna í ráðuneytinu hefur dregist að kveða upp úrskurð í málinu og er beðist velvirðingar á því.

Úrskurðarorð

Synjað er kröfu Vésteins Valgarðssonar, f.h. DíaMats – félags um díalektíska efnishyggju, um að Reykjavíkurborg verði gert að verða við erindi kæranda um lóðaúthlutun án endurgjalds.

Fyrir hönd samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra


Brynjólfur Hjartarson


Hildur Dunga

Frumrit:

Vésteinn Valgarðsson,
Grundarstíg 5b,
101 Reykjavík.

Ljósrit:

Reykjavíkurborg,
Ráðhúsinu,
101 Reykjavík.