



Borgarráð

Umsókn lífsskoðunarfélagsins DÍA Mats um lóðarúthlutun án endurgjalds

Óskað er eftir því að borgarráð synji umsókn DÍA Mats - félags um díalektíska efnishyggju, dags. 31. ágúst 2017, um úthlutun lóðar án endurgjalds á grundvelli 5.gr. laga um Kristnisjóð nr. 35/1970.

Greinargerð:

Með bréfi dags. 26. maí 2017 fór lífsskoðunarfélagið DÍA Mats þess á leit við Reykjavíkurborg að fá úthlutaða lóð án endurgjalds á grundvelli 5.gr. laga um kristnisjóð nr. 35/1970. Erindi DÍA Mats, var lagt fram á fundi borgarráðs þann 31. maí 2017 sem hluti af embættisafgreiðslum skrifstofu borgarstjórnar. Samþykkt var á fundinum að senda málið til skrifstofu eigna og atvinnuþróunar til meðferðar og var það gert með tölvupósti frá skrifstofu borgarstjórnar f.h. borgarráðs þann 31. maí 2017. Svar skrifstofunnar til DÍA Mats, dags. 31. ágúst 2017, þar sem umsókninni var hafnað, var sent öllum borgarfulltrúum til kynningar. DÍA Mat kærði ákvörðunina til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sem kvað upp úrskurð sinn þann 24. mars sl. Með úrskurðinum var hin kærða ákvörðun úrskurðuð ólögmat þar sem ekki var talið að skrifstofan hafi haft umboð til þess að taka slíka fullnaðarafgreiðslu máls. Með vísan til þeirrar niðurstöðu er óskað eftir því að borgarráð synji umsókninni.

Í rökstuðningi skrifstofu eigna- og atvinnuþróunar vegna synjunar á umsókn DÍA Mats kemur fram að ákvæði 5.gr. laga um Kristnisjóð hafi ekki verið lagt til grundvallar við niðurfellingu gatnagerðargjalda, þótt það hafi verið haft til hliðsjónar í einhverjum tilvikum, við úthlutanir lóða. Gatnagerðargjald hafi verið fellt niður gagnvart trúfélögum sem sóst hafa eftir kirkjulóðum á grundvelli 2. mgr. 6.gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Skýra beri ákvæðið þröngt þar sem gatnagerðargjald sé skattur. Þá var ekki talin forsenda fyrir slíkri úthlutun þar sem að Reykjavíkurborg hafi ekki myndað sér stefnu um hvaða skilyrði trú og lífsskoðunarfélög þurfi að uppfylla til að fá úthlutun lóða án endurgjalds. Þá var bent á að Reykjavíkurborg eigi ekki umbeðna lóð á lausu til úthlutunar.

Umfangsmikil breyting var gerð á lögum um skráð lífsskoðunar- og trúfélög í ársbyrjun 2013 þar sem gildissvið laganna var útvíkkað þannig að mun fleiri félög gætu í kjölfarið fengið skráningu. Reykjavíkurborg hefur ekki úthlutað lóð til skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga án endurgjalds frá lagabreytingunni. Ekki er óeðlilegt að slík lagabreyting hafi áhrif á stjórnsýsluframkvæmd og er það sjónarmið staðfest í úrskurði ráðuneytisins frá 24. mars 2021.

Ívar Örn Ívarsson
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara

Hjálagt:

Umsókn DÍA Mats um lóð án endurgjalds dags. 26. maí 2017

Embættisafgreiðslur dags. 31. maí 2018

Synjun RVK borgar til DÍA Mats, dags. 31. ágúst 2017

Mótmæli DÍA Mats við synjun RVK dags. 13. nóvember 2017

Svar RVK við mótmælum DÍAmats dags. 29. nóvember 2017

Úrskurður SSNR20080010 dags. 24. mars 2021.

Ósk til Reykjavíkurborgar um lóðarúthlutun

til lífsskoðunarfélagsins DíaMats — félags um díalektíska efnishyggju

Reykjavík 26. maí 2017

Hér er farið fram á það að Reykjavíkurborg úthluti lóð án endurgjalds til veraldlega lífsskoðunarfélagsins DíaMats — félags um díalektíska efnishyggju. DíaMat er stofnað árið 2015 og fékk viðurkenningu innanríkisráðuneytisins sem skráð lífsskoðunarfélag árið 2016. Samkvæmt 5. grein laga um Kristnisjóð nr. 35/1970 er sveitarfélögum skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi. Sama gildir um önnur skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög eins og um Þjóðkirkjuna, vegna jafnræðisreglu og vegna banns við mismunun vegna trúarskoðana.

DíaMat — félag um díalektíska efnishyggju hefur hug á að reisa skála sem mundi þjóna sama hlutverki fyrir starf félagsins og kirkja þjónar fyrir starf kristinna manna, að breyttu breytanda. Því fer ég hér með fram á það að Reykjavíkurborg finni og úthluti félaginu lóð á aðgengilegum stað, ekki afskekktum og sæmilega áberandi. Fyrirhugaður skáli yrði milli 600 og 750 fermetrar að stærð (grunnflötur um 400 fermetrar), svo deiliskipulag og stærð lóðarinnar þyrftu að rúma það. Húsið hefur ekki verið hannað ennþá, enda verður höfð hliðsjón af bæði manngerðu og náttúrulegu umhverfi við hönnun þess. Söfnun fyrir byggingarkostnaði er þegar hafin af hálfu félagsins.

Sé óskað frekari skýringa, upplýsinga eða gagna mun ég svara því greiðlega.

Svör og beiðnir um frekari upplýsingar óskast send innan þess frests sem stjórnarsýslulög áskilja, í pósti til Vésteins Valgarðssonar, Grundarstíg 5 B, 101 Reykjavík, ásamt orðsendingu í tölvupósti í netfangið: vangaveltur@yahoo.com

Virðingarfyllst,

fyrir hönd DíaMats — félags um díalektíska efnishyggju,

Vésteinn Valgarðsson
forstöðumaður

Embættisafgreiðslur skrifstofu borgarstjórnar 1. júní 2017 - R17040185

Málsnr.	Erindi:	Afgreiðsla:
	Fundargerðir:	
R17010024	Fundargerð 443. fundar stjórnar SSH frá 8. maí 2017.	Sent borgarfulltrúum til kynningar.
R17010020	Fundargerð 850. fundar stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 19.5.'17.	Sent borgarfulltrúum til kynningar.
	Annað:	
R15110204	Athugasemdir vegna bréfs Listasafns Reykjavíkur til SÍM, dags. 11. janúar sl., og umsagnar menningar- og ferðamálasviðs til Borgarráðs Reykjavíkur, dags. 22. janúar 2016.	Sent borgarfulltrúum til kynningar.
R17050138	Erindi Stelpur rokka um endurnýjun þjónustusamningar við Reykjavíkurborg. dags. 17.5.2017.	Sent íþrótta- og tómstundasviði til umsagnar.
R17010069	Boð á ESA-daginn 2017, dags. 22. maí 2017.	Sent borgarfulltrúum til kynningar.
R17010325	Kvörtun vegna hávaða við Bar Ananas við klapparstíg 36.	Sent borgarfulltrúum og lögreglunni til kynningar. Sent Umhverfis- og skipulagssviði til meðferðar.
R17050187	Frá nefndarsviði Alþingis: Beiðni um umsögn um frumvarp til laga um réttindi og skyldur ríkisins (brottfall kröfu um ríkisborgararétt), 289. mál.	Sent mannauðsdeild til umsagnar.
R17050119	Beiðni skipulagsstjóra Garðabæjar, dags. 10.5.'17, um umsögn um tillögu að aðalskipulagi Garðabæjar 2016-2030.	Sent umhverfis- og skipulagssviði til meðferðar.
R17050058	Fyrirspurn Tröllafeiða varðandi akstur hópferðabifreiða um miðborgina, dags. 15.5.'17.	Sent umhverfis- og skipulagssviði til meðferðar.
R17050005	Ítrekun Íbúðalánasjóðs frá 22.5.17 á bréfi, dags. 28.4.'17, varðandi úthlutun stofnframlaga 2017.	Sent starfshópi um stofnframlög Reykjavíkurborgar til meðferðar.
R17020229	Fyrirspurn hverfisráðs Laugardals, dags. 22.5.'17, varðandi aðkomu öldungaráðs að fundum hverfisráða.	Vísað til mannréttindaskrifstofu.
R17050171	Bókun hverfisráðs Háaleitis og Bústaða, dags. 22.5.'17, varðandi sumarlokanir í félagsstarfi fullorðinna.	Sent velferðarsviði til meðferðar.
R17050218	Beiðni lífsskoðunarfélagsins DÍA Mats um lóðarúthlutun, dags. 26.5.'17.	Sent SEA til vinnslu.
R17010123	Beiðni SFS vegna viðauka við fjárhagsáætlun 2017, ódags.	Sent fjármálaskrifstofu til umsagnar.
R17050169	Erindisbréf ritstjórnar Fróða, 23.5.17.	Sent borgarfulltrúum til kynningar.
R16010017	Bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 24.5.'17, til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, varðandi tillögur að reglugerðarbreytingum vegna breytinga á lögum um Lífeyrissjóð stafsmanna ríkisins.	Sent fjármálaskrifstofu til meðferðar.



DíaMats - félag um díalektíska efnishyggju
Vésteinn Valgarðsson
forstöðumaður

DíaMat - félag um díalektíska efnishyggju - ósk um úthlutun lóðar án endurgjalds

Með tilvísun til umsóknar Lífskoðunarfélagsins DíaMats dags. 26. maí 2017 um lóð án endurgjalds á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970.

Í 5. gr. laga nr. 35/1970 kemur fram að sveitarfélagi beri að úthluta þjóðkirkjunni lóð undir kirkju án greiðslu gatnagerðargjalds. Ákvæðið hefur verið haft til hliðsjónar af hálfu Reykjavíkurborgar við úthlutun lóða til trúfélaga á grundvelli jafnræðissjónarmiða. Gatnagerðargjald hefur verið felld niður gagnvart trúfélögum sem sóst hafa eftir kirkjulóðum með vísan til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Fram til þessa hefur ákvæðinu ekki verið beitt um lóðaúthlutun til skráðra lífskoðunarfélaga. Gatnagerðargjald lóða fyrir lífskoðunarfélag verður ekki felld niður á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 þar sem það tekur skyldu sveitarfélags til þess að leggja kirkjum til lóð án greiðslu gatnagerðargjalds. Ber að skýra það ákvæði þröngt þar sem gatnagerðargjald er skattur.

Reykjavíkurborg lítur jafnframt svo á að forsenda fyrir slíkri úthlutun sé að Reykjavíkurborg setji sér stefnu um það hvaða skilyrði trúfélag/lífskoðunarfélag eftir atvikum, þurfi að uppfylla til þess að fá úthlutað lóð. Með því móti verði jafnræðis gætt til framtíðar. Slík stefna getur geymt skilyrði sem gætu verið önnur en þau sem sett eru fyrir því að stofna trúfélag/lífskoðunarfélag og fá það skráð sem slíkt hjá innanríkisráðuneytinu. Nefna má skilyrði eins og fjölda safnaðarmeðlima, að söfnuður þurfi að sýna fram á mögulega fjárhagslega getu til þess að reisa þær byggingar sem fyrirhugað er að reisa á viðkomandi lóð, svo dæmi sé tekið.

Á meðan að mótuð stefna er ekki fyrir hendi mun Reykjavíkurborg bíða með allar úthlutanir á kirkjulóðum.

Hrólfur Jónsson

Mótmæli vegna synjunar um lóðarúthlutun til DíaMats

Reykjavík, 13. nóvember 2017

DíaMat – félag um díalektíska efnishyggju, sem er skráð lífsskoðunarfélag, sbr. lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999, sendi Reykjavíkurborg ósk um úthlutun lóðar án endurgjalds, dagsetta 26. maí 2017. Óskinni var synjað með bréfi dagsettu 31. ágúst 2017 með þeim orðum að Reykjavíkurborg myndi bíða með allar úthlutanir á kirkjulóðum.

Beiðni DíaMats byggðist á 5. gr. laga um Kristnisjóð nr. 35/1970, jafnræðisreglunni og banni á mismunum á grundvelli trúarskoðana. Samkvæmt áðurnefndri 5. gr. laga um Kristnisjóð ber sveitarfélögum að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnargerðargjaldi. Hefur Reykjavíkurborg beitt ákvæði þessu vegna jafnræðisreglu með þeim hætti að það taki einnig til annarra trúfélaga en Þjóðkirkjunnar.

Með lögum nr. 6/2013 var lögum um skráð trúfélög nr. 108/1999 breytt. Heiti þeirra varð „Lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög“. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu til laganna stendur berum orðum að tilgangur laganna hafi verið sá að jafna stöðu trúfélaga og lífsskoðunarfélaga. Lög nr. 108/1999, eins og þeim hefur verið breytt, gera nú engan greinarmun á réttarstöðu skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga. Öll þau réttindi og skyldur sem falla trúfélögum í skaut hefur löggjafinn einnig fengið lífsskoðunarfélögum í hendur, á grundvelli sömu sjónarmiða um jafnræði. Þetta hefur löggjafinn ekki bara gert með breytingum á lögum nr. 108/1999. Leitast hefur verið við í hvívetna að jafna stöðu þessara félaga. Má þar nefna sem dæmi að lífsskoðunarfélög fá hlutdeild í tekjuskatti eins og trúfélög, sbr. t.d. lög um sóknargjöld nr. 91/1987, og leyfi til að gefa saman hjón, sbr. hjúskaparlög nr. 31/1993.

Reykjavíkurborg hefur á undanförunum árum úthlutað skráðum trúfélögum, öðrum en Þjóðkirkjunni, lóðum á grundvelli áðurnefndra laga um Kristnisjóð. Þar má nefna Rússnesku rétttrúnaðarkirkjuna, Ásatrúarfélagið og Félag múslima. Í ljósi jafnræðisreglunnar, sem vernduð er í stjórnarskránni, sbr. 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, og sem er að auki ein mikilvægasta grundvallarregla stjórnarsýsluréttarins, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1933, á DíaMat óumdeilanlegan rétt á að fá sömu meðferð og áðurnefnd skráð trúfélög, þar sem DíaMat hefur nákvæmlega sömu stöðu, réttindi og skyldur að lögum.

Ekki er hægt að hafna því að úthluta félaginu lóð með vísan til reglna sem enn hafa ekki verið settar, eins og gert er í synjun Reykjavíkurborgar. Þar er talað um „að Reykjavíkurborg setji sér stefnu um það hvaða skilyrði trúfélag/lífsskoðunarfélag eftir atvikum, þurfi að uppfylla til þess að fá úthlutað lóð.“ Skyldan til að úthluta lóð hvílir á Reykjavíkurborg á grundvelli laga og reglna sem eru í gildi núna. Það er óháð því hvort að Reykjavíkurborg hafi sett sér stefnu á borð við þá sem nefnd er í svari Reykjavíkurborgar. Með því að láta DíaMat bíða á meðan búin eru til skilyrði fyrir lóðaúthlutunum,

sem ekki hafa enn verið sett, og voru hvorki í gildi, né birt, þegar umsókn félagsins var lögð fram, brýtur Reykjavíkurborg gegn skyldu sinni, sem er skýr samkvæmt lögum sem nú eru í gildi. Því er mótmælt sem slæmri stjórnsýslu að vísa til stefnu og reglna sem ekki voru fyrir hendi þegar umsókn var lögð fram. Einnig er vísað til almennra sjónarmiða um afturvirkni laga.

Auk þessa getur Reykjavíkurborg ekki sett reglur sem þrengja réttindi sem lög áskilja lögaðila, rétt eins og sýslumaður gæti ekki hafnað umsókn 17 ára manneskju um ökuskírteini á þeim grundvelli að það væri ekki nóg að umsækjandi uppfyllti almenn skilyrði laga fyrir ökuréttindum, heldur þyrfti hann að bíða eftir því að sýslumaður setti reglur um það hvort umsækjandi í hans umdæmi þyrfti að vera orðinn tvítugur til að geta fengið ökuskírteini.

Ljóst er að ofansögðu að DÍA Mat á rétt á að fá úthlutað lóð með sömu skilyrðum og skilmálum og sambærileg félög sem fengið hafa lóðir undanfarin ár. Ekki er hægt að vísa til reglna sem ekki hafa verið birtar og til stefnu sem mótuð verður í framtíðinni, þar sem réttur DÍAMats til lóðaúthlutunar er til staðar núna, á grundvelli laga sem binda Reykjavíkurborg.

Virðingarfyllt,

Sindri Guðjónsson, lögfr.

f. h. DÍAMat - félag um
dialektíska efnihyggju

Friðarhinn, Djúlgötu 87
30. október 2017

Ég, Víðkeim Valgarðsson, forstöðu-
maður DiðMats – félags um dialektíska
efnishuggjun, veði hér með Lindra Guð-
jónnyri lögfræðingi umbót til að koma
fram fyrir hönd félagsins í mínum sem
vasta lóðarumsóken félagsins á hendur
Reykjavíkurborg.

Víðkeim Valgarðsson
121180-3169

Uppfar að rétti undirskrift og dagsetningu:

Þorvaldur Þorvaldsson 191057-3319
Símanúmer 875470755 078555507.



DíaMats - félag um díalektíska efnishyggju
Grundarstíg 5b
101 Reykjavík

Svar við mótmælum Día Mats vegna svars Reykjavíkurborgar um ósk um úthlutun lóðar án endurgjalds.

DíaMat félag um díalektíska efnishyggju mótmælti þann 13. nóvember 2017, svari Reykjavíkurborgar dags. 31. ágúst 2017, þar sem því var hafnað af Reykjavíkurborg að veita félaginu lóð án endurgjalds. Eftir að hafa farið yfir röksemdir félagsins er afstaða Reykjavíkurborgar sem fram kemur í umræddu bréfi, óbreytt.

Afstaða Reykjavíkurborgar byggir einnig á því að umbeðin lóð er ekki til hjá Reykjavíkurborg. Jafnvel þó að slík lóð væri til er ekki víst að henni væri úthlutað til lífskoðunar- eða trúafélags þar sem úthlutun lóðar er einkaréttarlegur gerningur og lífskoðunar- eða trúarstarfsemi á úthlutaðri lóð er háð heimild í skipulagi á hverjum tíma.

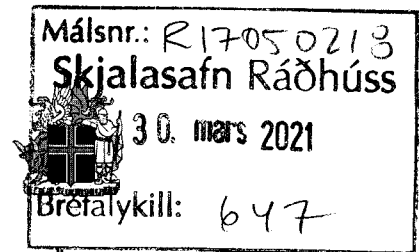
Virðingarfyllst,

Magnús Ingi Erlingsson
Lögfræðingur skrifstofu eigna og atvinnuþróunar

Reykjavíkurborg
Ráðhúsinu
101 Reykjavík

SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

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



Reykjavík 24. mars 2021
Tilv.: SRN20080010/4.13.2

Hjálagt sendist yður afrit af úrskurði ráðuneytisins í máli SRN20080010 sem kveðinn var upp þann 24. mars 2021.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði


Hildur Dungal



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Árið 2021, þann 24. mars, er í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu kveðinn upp
svohljóðandi

úrskurður

í máli nr. SRN20080010

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 kæruheimild

Mál þetta er endurupptaka á úrskurði ráðuneytisins í máli SRN18060058 sem kveðinn var upp þann 5. apríl 2019. Þann 12. júní 2018, barst ráðuneytinu stjórnsýslukæra 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. Málsvik 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 kæruna 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.

Þann 5. apríl 2019 kvað ráðuneytið upp úrskurð í málinu þar sem kröfu kæranda var synjað og ákvörðun Rvk þar með staðfest. Í kjölfarið leitaði kærandi til umboðsmanns Alþingis sem sendi frá sér álit 6. apríl 2020. Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög og beindi því til ráðuneytisins að taka mál kæranda til meðferðar á ný kæmi frá þeim beiðni þar um. Þann 26. maí 2020 barst ráðuneytinu beiðni kæranda um endurupptöku málsins. Þann 7. ágúst 2020 tilkynnti ráðuneytið kæranda að málið hefði verið endurupptekið.

Í kjölfarið óskaði ráðuneytið frekari upplýsinga frá Rvk með bréfi dags. 17. ágúst 2020. Svör bárust með bréfi dags. 14. sept. sl. Kæranda var gefinn kostur á að gæta andmælaréttar með bréfi dags. 29. sept. sl. og 28. okt. sl. Með bréfi dags. 18. nóv. sl. tilkynnti kærandi að hann gerði ekki efnislegar athugasemdir við bréf Rvk.

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 byggi 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.

Ráðuneytið óskaði frekari upplýsinga frá Rvk varðandi stjórnsýsluframkvæmd við úthlutanir sem og upplýsinga um ákvörðunarvald til að synja umsókn um lóð.

Í svörum Rvk kemur fram að ekki hafi verið mótuð heildstæð stefna um hvernig beri að afgreiða umsóknir trú- og lífsskoðunarfélaga um lóðir án endurgjalds en sveitarfélagið hafi þó hafnað öllum kröfum slíkra félaga um niðurfellingu gatnagerðargjalda á grundvelli 5. gr. laga um Kristnisjóð.

Þá telur Rvk að umboðsmaður Alþingis hafi gengið út frá þeirri forsendu að borgin hafi áður beitt fyrrnefndri 5. gr. laga um Kristnisjóð við niðurfellingu gatnagerðargjalda við úthlutun lóða til skráðra trú- og lífsskoðunarfélaga annarra en Þjóðkirkjunnar. Sá skilningur virðist byggður á misskilningi. Í þeim tilvikum sem borgarráð hafi fallist á niðurfellingu gatnagerðargjalda við úthlutun lóða til annarra skráðra trúfélaga þá hafi slík niðurfelling verið samþykkt á grundvelli 9. gr. samþykktar um gatnagerðargjald í Reykjavíkurborg nr. 725/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald, enda þó ekki sé sérstaklega vikið að trúfélögum í ákvæðinu. Rvk hafi beitt ákvæði 9. gr. samþykktarinnar í alls fjórum tilvikum á árunum 2008 – 2013.

Það sé þó ekki einhlítt að ákvæðinu hafi verið beitt og hafi það ekki verið gert frá árinu 2013 varðandi úthlutanir lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga.

Rvk ítrekar þá skoðun sína að það sé ekki lögbundið hlutverk sveitarfélagsins að útvega lóðir undir kirkjur og mannvirki trú- og lífsskoðunarfélaga, og mótmælir því einnig að slíka skyldu megi leiða af 5. gr. laga um Kristnisjóð, enda hafi ákvæðið ekki verið lagt til grundvallar við niðurfellingu gatnagerðargjalda, þótt það hafi verið haft til hliðsjónar í einhverjum tilvikum við úthlutanir lóða.

Þá bendir Rvk á að kröfum þriggja mismunandi trú- og lífsskoðunarfélaga um úthlutun lóða og niðurfellingu gatnagerðargjalda á grundvelli 5. gr. laga um Kristnisjóð hafi verið hafnað á undanförunum árum, tveimur árið 2017 og einu árið 2018. Í öllum tilvikunum hafi það verið metið svo að ekki væru til afmarkaðar lóðir í eigu sveitarfélagsins til slíkrar starfsemi skv. gildandi deiliskipulagi.

EKKI sé þó hægt að slá því föstu að 9. gr. áðurnefndrar samþykktar nr. 725/2007 yrði beitt við úthlutun lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga, jafnvel þótt gerð yrði krafa um slíkt. Við mat á því verði að horfa til þess að skilyrði fyrir skráningu trú- og lífsskoðunarfélaga skv. lögum nr. 108/1999

hafi verið rýmkuð með lagabreytingu árið 2013. Fyrir þá breytingu hafi skilyrði verið þrengri fyrir skráningu skv. lögnum og t.d. hafi áður verið gerð krafa um að félag legði stund „á átrúnað eða trú“, en nú geti lífsskoðunarfélög einnig fengið skráningu samkvæmt lögnum og gildi önnur skilyrði fyrir skráningu þeirra.

Ítrekar Rvk að þegar lög nr. 108/1999 gerðu kröfu um að félag legði stund á átrúnað eða trú til að öðlast skráningu skv. lögnum, þá hafi ekki þótt óeðlilegt með tilliti til jafnræðis milli trúfélaga að hafa 5. gr. laga um Kristnisjóð til hliðsjónar við mat á því hvort beita skyldi sérstökum lækkunarheimildum 9. gr. samþykktar um gatnagerðargjald við ákvörðun um niðurfellingu gatnagerðargjalda til trúfélaga annarra en Þjóðkirkjunnar. Lögin hafi einungis náð til fárra skráðra trúfélaga og hafi þótt vera málefnalegar forsendur fyrir því að afgreiða málín með sambærilegum hætti og þegar lóðum sé úthlutað fyrir kirkjur Þjóðkirkjunnar.

Rvk bendir á að ekki sé lengur hægt að gera þá kröfu að öllum skráðum félögum skv. lögum nr. 108/1999 verði útvegaðar lóðir í sveitarfélaginu og gatnagerðargjöld felld niður vegna þeirra líkt og gert hafi verið á árunum 2008 – 2013, enda sé um takmörkuð fjárhagsleg verðmæti að ræða og ósanngjarnt væri að krefjast þess af sveitarfélaginu.

V. Niðurstaða ráðuneytisins

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 lögnum 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 kærnlegar 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.

Fjallað er um almennar skyldur sveitarfélaga í 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar er sveitarfélögum skylt skv. 1 mgr. að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Þá er sveitarfélögum veitt svigrúm til að taka að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum sbr. 3. mgr.

Í greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er nánar fjallað um inntak 7. gr. Þar kemur fram að hefðbundið sé í umfjöllun um sveitarfélög að verkefni þeirra séu greind í lögbundin verkefni annars vegar og ólögbundin verkefni hins vegar. Lögbundin verkefni megi síðan greina í skyldubundin verkefni og valkvæð verkefni (lögskyld og lögheimil). Munur á lögbundnum og ólögbundnum verkefnum felist í því hvort löggjafarvaldið hafi sett reglur um rækslu þess verkefnis sem um ræðir. Þessi aðgreining og hugtakanotkun sé grundvöllur 7. gr. Þá er vakin athygli í greinargerðinni á hlutverki sveitarfélaga sem leiði af stöðu þeirra sem handhafa framkvæmdarvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felist að sveitarfélögin séu stjórnvöld. Hlutverk þeirra sem veljast til stjórnar og starfa fyrir sveitarfélög er því, auk þess að sinna almennum velferðarmálum íbúanna, að sinna framkvæmd þeirra stjórnsýsluverkefna sem sveitarfélögum eru falin að lögum. Enn fremur er hnykkð á því í greinargerð að þó svo sveitarfélögin hafi val um það hvernig lögin skuli útfærð og tiltekin verkefni framkvæmd beri þeim jafnframt að sjá um að slík framkvæmd sé í samræmi við grundvallarreglur um meðferð stjórnsýsluvalds, þar á meðal það sjónarmið að framkvæmdin stuðli að sameiginlegri velferð íbúanna á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. Í tengslum við þá skyldu sveitarfélaga að sinna framkvæmd lögbundinna verkefna standa ýmis önnur ákvæði laganna, svo sem um eftirlit sveitarstjórnarinnar með starfsemi sveitarfélagsins og ábyrgð á starfsemi þess, eftirlit með fjárhag og reikningsskilum o.fl. Ákvæði 2. og 3. mgr. verði því að túlka í því samhengi að sveitarfélögin séu stjórnvöld og fari með opinbert hlutverk.

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.

Í 9. gr. sveitarstjórnarlaga er enn fremur kveðið á um að sveitarstjórnir skuli gera sérstaka samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast.

Í ljósi þess hversu mörg og umfangsmikil verkefni eru falin sveitarfélögum og nauðsyn þess að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð er kveðið á um það í 42. gr. sveitarstjórnarlaganna að í þessu skyni geti sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að fela fastanefnd eða einstökum starfsmönnum fullnaðarafgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins.

Af gögnum málsins má sjá að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar svarar erindi félagsins og tilkynnir um synjun á úthlutun lóðar án endurgjalds. Sveitarstjórnarlögin kveða á um að ef framselja eigi vald til töku bindandi ákvarðana um málefni sveitarfélags til fastanefnda eða einstakra starfsmanna sveitarfélags verði slíkt að byggjast á ákvörðun sveitarstjórnar í samþykktum sveitarfélagsins, sbr. 9. og 42. gr. laganna. Í synjun á úthlutun lóðar án endurgjalds felst fullnaðarafgreiðsla máls.

Ráðuneytið óskaði frekari skýringa á hjá Rvk varðandi ákvörðunarvald til að synja umsókn um lóð. Í svari Rvk kemur fram að erindi kæranda hafi verið lagt fram á fundi borgarráðs sem hluti af embættisafgreiðslum skrifstofu borgarstjórnar. Samþykkt hafi verið á fundinum að málið skyldi sent skrifstofu eigna og atvinnuþróunar til meðferðar og það hafi verið gert með tölvupósti. Svar skrifstofunnar hafi síðan verið sent öllum borgarfulltrúum til kynningar með tölvupósti eftir að kæranda var tilkynnt ákvörðunin.

Rvk ítrekar að venja hafi myndast fyrir því að borgarráð feli öðrum sviðum og skrifstofum Rvk að taka stjórnvaldsákvæðanir sem ekki varða verulega fjárhag borgarsjóðs eða stofnana hans og að ekki hafi verið óeðlilegt að fela skrifstofu eigna og atvinnuþróunar að svara erindi kæranda fyrir hönd borgarráðs.

Í 58. gr. þágildandi samþykkt borgarinnar nr. 715/2013, með síðari breytingum, er kveðið á um fullnaðarafgreiðslu. Þar kemur fram að borgarstjórn geti ákveðið með viðauka við samþykktina falið nefnd, ráði eða stjórn á vegum borgarinnar fullnaðarafgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag borgarsjóðs nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Á sama hátt og með sömu skilyrðum er borgarstjórn heimilt að fela öðrum aðilum innan stjórnsýslu borgarinnar fullnaðarafgreiðslu mála. Viðauki samþykktarinnar nr. 1052/2015 kveður síðan nánar á um fullnaðarafgreiðslu nefnda, ráða, stjórna eða annarra aðila innan stjórnsýslu borgarinnar í samræmi við heimildir 58. gr. samþykktarinnar, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga.

Við skoðun á ofangreindri samþykkt borgarinnar nr. 715/2013, með síðari breytingum sem og viðauka samþykktarinnar nr. 1052/2015 kemur í ljós að ekki er kveðið á um hver skuli taka endanlega ákvörðun í málum af þessum toga. Í 1. mgr. 48. gr. samþykktarinnar er kveðið á um heimild borgarráðs til fullnaðarákvörðunar um mál sem ekki varða verulega fjárhag borgarsjóðs eða stofnana hans. Í almennum reglum um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar fyrir íbúðarhúsneði í Reykjavík frá 2014 er kveðið á um að borgarráð úthluti lóðum og selji byggingarrétt. Ákvarðanir í málum hjá borgarráði sem enda með samþykki fyrir úthlutun lóða á grundvelli reglnanna fela oft í sér synjun á umsóknum annarra aðila um sömu lóð og lýkur því málinu með stjórnvaldsákvörðun sem tekin er af borgarráði. Synjun á lóðarumsókn telst því fullnaðarafgreiðsla máls.

Verður því ekki séð að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar hafi verið falin fullnaðarafgreiðsla mála með formlegu umboði skv. samþykktum borgarinnar. Ekki verður heldur séð af gögnum málsins að borgarráð hafi staðfest þessa fullnaðarafgreiðslu málsins. Ætli sveitarfélag að framselja vald sitt með slíkum hætti ber að geta þess í samþykktum sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga. Valdframsal getur því ekki grundvallast á venju.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur ráðuneytið ljóst að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar hafi ekki verið bær til að taka hina kærðu ákvörðun. Ákvörðun um að synja eða

samþykkja lóðaúthlutun verði aðeins tekin af borgarráði skv. samþykktum Reykjavíkurborgar. Sé því óhjákvæmilegt þegar af þessari ástæðu að úrskurða hina kærðu ákvörðun ólögsmæta.

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu telur ráðuneytið, á grundvelli hins almenna eftirlitshlutverks skv. sveitarstjórnarlögum, rétt að reifa stuttlega sjónarmið varðandi stjórnsýsluframkvæmd Reykjavíkur vegna lóðaúthlutana til annarra trúfélaga en Þjóðkirkjunnar sem og lífsskoðunarfélaga.

Líkt og áður hefur komið fram telst úthlutun lóða 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.

Þrátt fyrir að úthlutun lóða teljist ekki meðal skyldubundinna verkefna sveitarfélags eru þó dæmi um að í lögum sé kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að úthluta lóðum í tilteknum tilvikum. Má sem dæmi nefna ákvæði í lögum um heilbrigðisþjónustu og ákvæði í lögum um framhaldsskóla. Í samræmi við 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga hefur ráðuneytið gefið út árlega leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga. Meðal lögskyldra verkefna sem tilgreind eru í uppfærðri útgáfu dags. 15. júlí 2020 er skylda til að leggja til „ókeypis lóðir undir kirkjur“, sbr. lög um Kristnisjóð o.fl. nr. 35/1970.

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, með vísan til fyrri framkvæmdar Rvk á umræddu lagaákvæði, krefst þess að Rvk verði gert að verða við erindi D og afhenta félaginu lóð án endurgjalds.

Rvk úthlutaði fjórum lóðum og felldi niður gatnagerðargjald til annarra trúfélaga en Þjóðkirkjunnar á árunum 2008 – 2013. Rvk greinir frá því að hafa haft áðurnefnda 5. gr. laga um Kristnisjóð til hliðsjónar varðandi lóðaúthlutun og ekki verður séð af gögnum málsins að umrædd trúfélög hafi greitt fyrir lóðaúthlutunina sjálfa. Rvk felldi einnig niður gatnagerðargjöld á grundvelli 9. gr. samþykktar um gatnagerðargjald í Reykjavíkurborg nr. 725/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Sú grein fjallar um heimild borgarráðs til að lækka eða fella niður gatnagerðargjald á einstökum lóðum við sérstakar aðstæður, svo sem vegna þéttingar byggðar, atvinnuuppbyggingar og eftirspurnar á leiguhúsnæði. Borgarráð getur einnig lækkað eða fellt niður gatnagerðargjald vegna sérhæfðs, félagslegs húsnæðis, m.a. sambýlis fatlaðra, öryggis- og þjónustubúða fyrir aldraða og leiguhúsnæði, enda sé slíkt húsnæði í eigu stofnana, félagasamtaka eða félaga sem ekki eru rekin í ágóðaskyni. Vandséð er þó að sjá hvernig áðurnefnd grein samþykktarinnar nái yfir slíkar undantekningar frá greiðslu gatnagerðargjalds og þar er ekki heldur að finna heimild til að afhenda lóðir án endurgjalds. Líkt og Rvk greinir sjálft frá þá voru lög um Kristnisjóð höfð til hliðsjónar við umræddar úthlutanir og má því ætla að mögulega hafi myndast stjórnsýsluframkvæmd í þá veru hjá Rvk á því tímabili.

Umfangsmikil breyting var gerð á lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög í ársbyrjun 2013 í þá veru að gildissvið laganna var víkkað út þannig að mun fleiri félög gætu í kjölfarið fengið skráningu. Í kjölfar lagabreytingarinnar ákvað sveitarfélagið að hverfa frá áðurnefndri framkvæmd. Kröfum þriggja mismunandi trú- og lífsskoðunarfélaga var hafnað í kjölfarið á árunum 2017 - 2018. Þrátt fyrir rýmkun á lögum um trú- og lífsskoðunarfélög sem áður hefur verið minnst á þá hefur 5. gr. laga um Kristnisjóð ekki verið breytt eða gildissvið hennar rýmkað.

Þó sveitarfélagið hafi ákveðið að horfa til undanþáguákvæðis laga um Kristnisjóð við úthlutun lóða án endurgjalds til annarra trúfélaga áður en til lagabreytinga kom árið 2013 verður ekki annað séð en að sambærileg mál hafi fengið sambærilega úrlausn í kjölfarið. Þrátt fyrir að stjórnsýsluframkvæmd hafi mögulega myndast hjá Rvk fyrir áðurnefndar breytingar á lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög, þá getur slík lagabreyting haft áhrif á stjórnsýsluframkvæmd enda verður að telja eðlilegt að stjórnvöld hafi ákveðið svigrúm til að breyta framkvæmd í kjölfar

lagabreytinga sem framkvæmdin grundvallast á. Verður því ekki annað séð en að breytingin hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum.

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

Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Reykjavíkurborgar um að synja kröfu DíaMats – félags um díalektíska efnishyggju um lóðaúthlutun án endurgjalds á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. er ólögmæt.

Fyrir hönd samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra


Brynjólfur Hjartarson


Hildur Dunga

Frumrit:

Vésteinn Valgarðsson,
Grundarstíg 5b,
101 Reykjavík.

Ljósrit:

Reykjavíkurborg,
Ráðhúsinu,
101 Reykjavík.