



Borgarráð

Úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli SRN20080010

Hjálagður er úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sem kveðinn var upp þann 24. mars sl. í máli SRN20080010.

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 Kristnisjóð nr. 35/1970. Þann 5. apríl 2019 kvað ráðuneytið upp úrskurð í málinu þar sem kröfu kæranda var synjað og ákvörðun Reykjavíkurborgar þar með staðfest. Í kjölfarið leitaði kærandi til Umboðsmanns Alþingis sem sendi frá sér álit 6. apríl 2020, í álitinu sínu beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins að taka málið til meðferðar á ný verði þess óskað. Kærandi óskaði eftir endurupptöku þann 26. maí 2020 og er úrskurður þessi endurupptaka á úrskurði ráðuneytisins sem kveðinn var upp þann 5. apríl 2019.

Í niðurstöðu ráðuneytisins kemur fram að synjun á lóðarumsókn án endurgjalds sé fullnaðarafgreiðsla máls sem feli í sér stjórnvaldsákvörðun. Ráðuneytið telur að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar hafi ekki verið falin fullnaðarafgreiðsla mála með formlegu umboði skv. samþykktum borgarinnar og hafi því ekki verið bær um að taka hina kærðu ákvörðun. Er af þeirri ástæðu hin kærða ákvörðun úrskurðuð ógild.

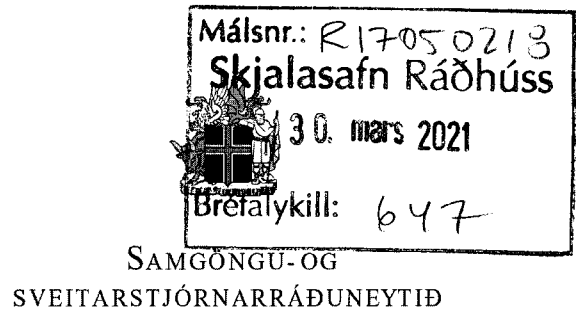
Í úrskurði sínum reifar ráðuneytið jafnframt sjónarmið sín varðandi stjórnsýsluframkvæmd Reykjavíkurborgar vegna lóðarúthlutana til annarra trúfélaga en Þjóðkirkjunnar sem og lífsskoðunarfélaga og telur að breyting á framkvæmd Reykjavíkurborgar varðandi úthlutanir til slíkra félaga byggjast á lögmætum sjónarmiðum.

Ívar Örn Ívarsson
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara

Hjálagt:

Úrskurður SRN20080010, dags. 24. mars 2021

Reykjavíkurborg
Ráðhúsinu
101 Reykjavík



Sölvhólsgrötu 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. 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 móttun 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 málin 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 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.

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 stjórnvaldsákvarðanir 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.