

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 1. júní 2022

Mál nr. E-3505/2021:

DíaMat - félag um díalektíska efnishyggju

(*Arnar Þór Stefánsson lögmaður*)

gegn

Reykjavíkurborg

(*Þórhildur Lilja Ólafsdóttir lögmaður*)

Dómur

Mál þetta, sem var dómtekið 6. maí 2022, var höfðað með birtingu stefnu 28. júní 2021. Stefnandi er DíaMat – félag um díalektíska efnishyggju, Kleppsvegi 54, Reykjavík. Stefndi er Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu, Tjarnargötu 11, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ákvörðun borgarráðs stefnda, dagsett 15. apríl 2021, um að synja umsókn stefnanda, frá 26. maí 2017, um úthlutun lóðar án endurgjalds á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð, verði felld úr gildi. Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda, auk málskostnaðar.

I.

Málavextir

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 35/1970 er sveitarfélögum skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi.

Í kjölfar laga nr. 108/1999 um starfsemi trúfélaga markaði stefndi sér þá stefnu, með vísan til almennra jafnræðissjónarmiða, að ekki ætti að gera upp á milli trúfélaga þegar kæmi að rétti þeirra til lóða eða undanþágu frá gjaldtöku af lóðum eða tilbeiðsluhúsum trúfélaga.

Með ákvörðun borgarráðs stefnda 12. janúar 1999 var vottum Jehóva úthluta lóð án endurgjalds og markar sú ákvörðun upphaf framangreindrar stjórnsýslufrákvæmdar stefnda. Á árunum 2008 til 2013 var úthlutað lóðum til trúfélaga í fjórum tilvikum. Við þessar úthlutanir var vísað til 9. gr. samþykktar um gatnagerðargjald í Reykjavík nr.

725/2007, sbr. samþykkt nr. 31/2010 um að engin gatnagerðargjöld skyldu greidd af byggingum á lóðinni.

Með lögum nr. 6/2013 sem tóku gildi 1. janúar 2013 var lögum nr. 108/1999 um skráð trúfélög breytt og fólst breytingin m.a. í því að skilyrði til skráningar voru rýmkuð m.a. með því að jafnframt var heimilt að skrá lífsskoðunarfélög.

Á fundi borgarráðs stefnda þann 19. september 2013 við úthlutun lóðar til Félags múslima var lögð fram bókun meirihluta borgarráðsfulltrúa þar sem m.a. kemur fram að úthlutun lóðarinnar sé síðasti áfangi í að útvega fjórum trúfélögum lóðir. Borgarráð telji „affarasælast í framtíðinni að trúfélög sæki um og greiði fyrir lóðir í landi borgarinnar líkt og er um aðra mikilvæga starfsemi. Borgarráð vill af þessu tilefni óska eftir því að Alþingi hefji endurskoðun á þeim ákvæðum í lögum um Kristnisjóð o.fl. nr. 35/1970 sem kveða á um að sveitarfélögum sé skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi.“

Á árunum 2017 og 2018 var umsóknnum trúfélaganna Zuism trúfélag og Catch the fire um lóðaúthlutanir án endurgjalds synjað. Í synjunarbréfum stefnda er vísað til þess að stefndi eigi ekki umbeðna lóð til ráðstöfunar og jafnvel þótt hún væri til, væri ekki víst að henni yrði úthlutað til trúfélags. Í synjunarbréfinu frá 2018 er vísað til þess að niðurfelling gatnagerðargjalds hafi verið samþykkt á grundvelli 2. mgr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald, enda þótt ekki sé sérstaklega vikið að trúfélögum í því ákvæði. Ákvæðið beri að skýra þröngt og eigi sú lagatúlkun einnig stoð í stefnubreytingu borgarráðs um greiðslu gatnagerðargjalda og greiðslu fyrir byggingarrétt í tilviki Hjálpræðishersins sem hafi fengið úthlutað lóð við Suðurlandsbraut 72–74 með ákvörðun borgarráðs 13. október 2016.

Með bréfi dagsettu 26. maí 2016 fór stefnandi, sem er skráð lífsskoðunarfélag um díalektíska efnishyggju, fram á við stefnda að félaginu yrði úthlutað lóð undir starfsemi sína án endurgjalds með vísan til 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. Samkvæmt ákvæðinu er sveitarfélögum skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi. Í umsókninni kom fram að á grundvelli jafnræðisreglu og banns við mismunun vegna trúarbragða væri stefnda skylt að leggja til ókeypis lóðir undir skráð

trúfélög og lífsskoðunarfélög. Stefnandi hlaut formlega skráningu sem lífsskoðunarfélag í nóvembermánuði 2016 og voru skráðir félagar þá 23.

Með bréfi dagsettu 31. ágúst 2017 synjaði stefndi beiðni stefnanda. Í bréfinu kom m.a. fram að stefndi hefði haft framangreint ákvæði 5. gr. laga nr. 35/1970 til hliðsjónar við úthlutun lóða til trúfélaga á grundvelli jafnræðissjónarmiða og fellt gatnagerðargjöld niður. Skráð lífsskoðunarfélög hefðu hvorki notið sambærilegrar lóðaúthlutunar til þessa né niðurfellingar gatnagerðargjalda. Á meðan stefndi hefði ekki sett sér stefnu um hvaða skilyrði lífsskoðunarfélög þyrftu að uppfylla til þess að fá úthlutað lóð, myndi stefndi bíða með allar úthlutanir.

Stefnandi mótmælti ákvörðun stefnda með bréfi 13. nóvember 2017, m.a. með vísan til þess að óheimilt væri að hafna umsókn stefnanda á þeim grundvelli að sveitarfélagið hafi ekki sjálfst sett sér reglur um úthlutun lóða til lífsskoðunarfélaga. Með bréfi 29. nóvember 2017 var stefnanda tilkynnt að afstaða stefnda væri óbreytt.

Stefnandi kærði ákvörðun stefnda til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 12. júní 2018. Með úrskurði ráðuneytisins 5. apríl 2019 var ákvörðun stefnda staðfest, með vísan til þess að úthlutun lóða væri ekki skylduverkefni sveitarfélaga. Ákvæði 5. gr. laga nr. 35/1970 fæli í sér kvöð á hendur sveitarfélögum um að ráðstafa fjárhagslegum verðmætum með ákveðnum hætti sem veitti stefnanda ekki sjálfstæðan rétt til úthlutunar, jafnvel þótt ákveðið hefði verið að beita því um önnur trúfélög. Um undanþáguákvæði væri að ræða sem takmarkaði sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og yrði að veita sveitarfélaginu svigrúm til útfærslu á því.

Í kjölfar synjunar ráðuneytisins skaut stefnandi málinu til umboðsmanns Alþingis. Með álit 6. apríl 2020 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið hefði ekki uppfyllt rannsóknarskyldu og þar með ekki lagt fullnægjandi grundvöll að úrskurðinum. Beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins að það tæki mál stefnanda aftur til meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis, og leysti úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu.

Ráðuneytið tók mál stefnanda fyrir að nýju og með úrskurði 24. mars 2021 var komist að þeirri niðurstöðu að synjun á kröfu stefnanda um lóðaúthlutun án endurgjalds á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð væri ólögmat. Niðurstaða ráðuneytisins byggðist fyrst og fremst á því að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar Reykjavíkurborgar hafi verið óheimilt að taka ákvörðun um fullnaðarafgreiðslu málsins. Slíkar ákvarðanir yrði að taka af borgarráði. Í ákvörðuninni kemur fram að stefndi hafi úthlutað fjórum lóðum og felld niður gatnagerðargjöld til annarra trúfélaga en þjóðkirkjunnar á árunum 2008 til 2013 með vísan til 9. gr. samþykktar fyrir gatnagerðargjald í Reykjavíkurborg nr. 725/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Þá hafi 5. gr. laga um Kristnisjóð nr. 35/1970 verið höfð til hliðsjónar við lóðaúthlutun. Við breytingu á lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög í ársbyrjun 2013 var gildissvið laganna víkkað út þannig að mun fleiri félög en áður gátu fengið skráningu. Í kjölfar lagabreytingarinnar hafi verið horfið frá þessari framkvæmd og kröfum þriggja mismunandi trú- og lífsskoðunarfélaga um lóðaúthlutanir hafi verið hafnað á árunum 2017 til 2018. Taldi ráðuneytið eðlilegt að stjórnvöld hefðu ákveðið svigrúm til að breyta framkvæmd í kjölfar slíkra lagabreytinga.

Á fundi borgarráðs stefnda 15. apríl 2021 var umsókn stefnanda hafnað. Í framhaldi af því höfðaði stefnandi mál þetta til ógildingar á þeirri ákvörðun.

II

Málsástæður stefnanda

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 5. gr. laga nr. 35/1970 sé sveitarfélögum skylt að leggja til, endurgjaldslaust, lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi. Þótt stefnandi sé ekki kirkja í skilningi ákvæðisins er stefnandi lífsskoðunarfélag sem hefur öll sömu réttindi og allar sömu skyldur og önnur trú- og lífsskoðunarfélög samkvæmt lögum nr. 108/1999. Samkvæmt þeim grundvallarréttindum sem koma fram í jafnræðis-ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 bar stefnda að gæta að sömu sjónarmiðum við úthlutun lóða til stefnanda og stefndi hafði gert við önnur trú- og lífsskoðunarfélög. Það sé óumdeilt að stefndi hafi úthlutað lóðum til annarra trúfélaga en þjóðkirkjunnar á grundvelli 5. gr. laga nr. 35/1970 án endurgjalds eða greiðslu gatnagerðargjalda.

Stefnandi vísar til 1. gr. laga nr. 108/1999 um skráð trúfélög þar sem kveðið er á um rétt til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins og stofna félög um hvers konar kenningar og lífsskoðanir, þ.m.t. um trúleysi. Í 2. gr. kemur fram að með skráningunni fái trúfélag þau réttindi og skyldur sem lög ákveða. Með lögum nr. 6/2013 hafi verið gerðar breytingar á ákvæðum laganna og heiti þeirra breytt í „lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög“. Samkvæmt 2. gr. laganna var nú heimilt að skrá lífsskoðunarfélög formlegri skráningu. Með skráningu fengju trúfélög og lífsskoðunarfélög þau réttindi og bæru þær skyldur sem koma fram í lögum, þar á meðal rétt til sóknargjalda, og fengju undanþágur frá ýmsum gjöldum og sköttum. Það sé óumdeilt að stefnandi sé skráð lífsskoðunarfélag síðan í nóvember 2016. Starfsemi félagsins er virk og fullnægir félagið þeim kröfum sem framangreind lög áskilja.

Stefnandi vísar til þess að með breytingunum 2013 hafi lífsskoðunarfélögum verið gert hærra undir höfði en áður var. Í almennum athugasemdum í greinargerð komi m.a. fram að markmið með breytingunni sé að jafna stöðu lífsskoðunarfélaga við skráð trúfélög á öllum sviðum samfélagsins. Allir einstaklingar skulu vera jafnir að lögum óháð trúar- eða lífsskoðunum. Heimilt verði að skrá lífsskoðunarfélög líkt og trúfélög að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Við skráningu öðlast lífsskoðunarfélög þau réttindi og skyldur sem skráð trúfélög njóta samkvæmt lögum. Loks segir í frumvarpinu að með breytingum á lögum um tekjustofna sveitarfélaga verði samkomuhús skráðra lífsskoðunarfélaga einnig undanþegin fasteignaskatti líkt og kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra skráðra trúfélaga.

Stefnandi hafnar því að stefndi hafi breytt stjórnarsýsluframkvæmd í kjölfar umræddra lagabreytinga. Breyting á stjórnarsýsluframkvæmd hafi ekki átt sér stað fyrr en löngu eftir lagabreytinguna þegar stefnandi óskaði eftir lóð hjá stefnda. Bendir stefnandi á að þann 19. september 2013, eða nærri átta mánuðum eftir að ákvæðum laga nr. 108/1999 var breytt, samþykkti stefndi umsókn Félags múslima á Íslandi um lóðaúthlutun. Við samþykkt úthlutunarinnar kom fram að borgarráð fagnaði því að geta loks samþykkt umsókn Félags múslima á Íslandi um lóð undir mosku. Í bókuninni er þess ennfremur getið að til framtíðar sé farsælast að trúfélög sækji um og greiði fyrir lóðir í landi borgarinnar og óskað væri eftir því að Alþingi hæfi endurskoðun á ákvæðum laga um

Kristnisjóð o.fl. nr. 35/1970 sem kvæðu á um að sveitarfélögum væri skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi.

Stefndi vísar til þess að ákvæði laga nr. 108/1999 hafi með lögum nr. 145/2013 verið rýmkuð frá því sem áður var og lífsskoðunarfélögum á borð við stefnanda veitt við skráningu sömu réttindi og þau borið sömu skyldur og önnur trúfélög. Breytingar á stjórnarsýsluframkvæmd hafi komið til löngu síðar og verða ekki rökstuddar með því að framkvæmdinni hafi verið breytt í kjölfar lagabreytinga enda augljóslega rangar. Jafnframt er byggt á því að jafnvel þó að málefnalegar ástæður teldust búa að baki breytingu á stjórnarsýsluframkvæmd, sem er íþyngjandi gagnvart almenningi, verði að taka slíka ákvörðun á formlegan hátt og kynna hana þannig að þeir sem breytingin varðar geti gætt hagsmuna sinna. Það hafi stefndi ekki gert og raunar skorað á Alþingi að breyta lögum nr. 35/1970. Þrátt fyrir breytingar á lögnum hefur ákvæði 5. gr. um skyldu sveitarfélaga til að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi haldist óbreytt.

Samkvæmt öllu framangreindu telur stefnandi að stefnda hafi borið að útvega félaginu lóð, án endurgjalds og án kröfu um greiðslu gatnagerðargjalds skv. 5. gr. laga nr. 35/1970. Hafi stefnda verið óheimilt að mismuna stefnanda á grundvelli skoðunar félagsins eða félagsmanna, sbr. 65. gr. stjórnarskrár og 11. gr. stjórnarsýslulaga. Þá hafi verið óheimilt að breyta stjórnarsýsluframkvæmd svo sem gert var. Ákvörðun stefnd hafi því verið ólögmat og ógildanleg og þess krafist að hún verði ógilt með dómi.

III

Málsástæður stefnda

Stefndi vísar til þess að lóðaúthlutanir teljist ekki til verkefna sem sveitarfélögum er skylt að sinna samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, heldur til ólögbundinna verkefna. Lóðaúthlutun sveitarfélaga fer því almennt fram á grundvelli almennra valdheimilda sveitarstjórna til að ráða fjárhagslegum málefnum sveitarfélagsins og til rækslu ólögbundinna verkefna, sbr. einkum 7. gr. og 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Engin lagaákvæði fjalla með beinum hætti um framkvæmd lóðaúthlutana sveitarfélaga, sem er í eðli sínu einkaréttarlegur samningur þar sem sveitarstjórn er fyrst og fremst í hlutverki landeiganda. Það er einunigs þegar kveðið er á um það í lögum eins og 5. gr. laga nr.

35/1970 um Kristnisjóð o.fl. sem lóðarúthlutun telst til lögbundins verkefnis sveitarfélags.

Stefndi byggir á því að ákvæði 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. gildi einungis um kirkjur íslensku þjóðkirkjunnar. Í ljósi sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og fjárstjórnarvalds þeirra samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þá verður hvorki umrætt ákvæði túlkað rýmra en eftir orðanna hljóðan né verður stefnda gert skylt að úthluta lóðum til annarra trú- og lífsskoðunarfélaga en íslensku þjóðkirkjunnar.

Stefndi mótmælir því sem röngu að óumdeilt sé að stefndi hafi úthlutað lóðum til annarra trúfélaga en þjóðkirkjunnar á grundvelli 5. gr. laga um Kristnisjóð o.fl. enda hefur stefndi enga heimild til að túlka ákvæðið með öðrum hætti. Í þeim tilvikum sem borgarráð stefnda hefur fallist á niðurfellingu gatnagerðargjalda við úthlutun lóða til annarra skráðra trúfélaga þá hefur slík niðurfelling verið samþykkt á grundvelli 9. gr. samþykktar um gatnagerðargjald í Reykjavíkurborg nr. 725/2007 með síðari breytingum, sbr. 6. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Hæstiréttur hefur talið það samræmast 65. gr. stjórnarskrárinnar að veita íslensku þjóðkirkjunni réttindi umfram önnur trúfélög, m.a. á grundvelli 62. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2007 í máli nr. 109/2007.

Stefndi vísar til tveggja úrskurða samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ákvæði laga um Kristnisjóð o.fl. skyldi sveitarfélög ekki til að leggja til ókeypis lóðir og undanskilja þær gatnagerðargjaldi til annarra en kirkna þjóðkirkjunnar, samkvæmt orðanna hljóðan. Það sé hluti af sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélags að ákveða hvort og þá hvernig það útfærir reglur í kringum slíkar undanþágur. Jafnvel þótt sveitarfélagið hafi úthlutað lóðum til trúfélaga án endurgjalds veitti það ekki öðrum sjálfstæðan rétt til slíkrar úthlutunar. Synjun stefnda var því talin málefnaleg og í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefndi mótmælir því að ákvörðun í máli stefnanda hafi falið í sér breytingu á stjórnsýsluframkvæmd hjá stefnda, sérstaklega hvað varðar stefnanda. Einungis er um að ræða fáein tilvik, eða nánar tiltekið fjórar úthlutanir á fimm ára tímabili þar sem stefndi

úthlutaði lóðum til trúfélaga án endurgjalds. Slíkt telst hvorki venjuhelguð né alkunn framkvæmd, sbr. Hæstaréttardóm nr. 151/2010, en þar voru fáein tilvik ekki talin leiða í ljós venjuhelgaða og alkunna framkvæmd. Þá hefur stefndi aldrei samþykkt úthlutun ókeypis lóða til lífsskoðunarfélaga líkt og stefnandi telst til. Jafnvel þótt litið væri svo á að komin væri á stjórnsýsluframkvæmd um lóðaúthlutanir til trúfélaga þá tók sú framkvæmd að engu leyti til lífsskoðunarfélaga.

Stefndi vísar til þess að sú breyting sem gerð var á lögum nr. 108/1999 um skráð trúfélög á árinu 2013, sem einnig heimiluðu lífsskoðunarfélögum að fá skráningu, geti ekki sjálfkrafa falið í sér útvíkkun á úthlutunarstefnu stefnda með afar íþyngjandi hætti. Slík lagabreyting kallar eðlilega á endurskoðun á afstöðu sveitarfélaga til lóðaúthlutunar, eins og raunar er staðfest í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Frá árinu 2008 hefur trúfélögum farið ört fjölgaði og í kjölfar lagabreytingarinnar 2013 hefur skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum fjölgað enn frekar. Í dag eru 53 trú- og lífsskoðunarfélög skráð og þar af eru 35 í Reykjavík. Á sama tíma hefur framboð lóðarleiguréttinda á höfuðborgarsvæðinu farið minnkandi og verðmæti slíkra réttinda aukist, enda takmörkuð auðlind. Málefnaleg sjónarmið voru því fyrir stefnubreytingu stefnda sem tekin var á fundi borgarráðs stefnda 19. september 2013.

Stefndi byggir á því að ekki sé hægt að líta svo á að úthlutun lóðarinnar að Suðurlandsbraut 76 til Félags múslima á Íslandi, sem var úthlutað án greiðslu gatnagerðargjalda nokkrum mánuðum eftir lagabreytinguna 2013, hafi staðfest að fyrri framkvæmd væri enn gildi eftir lagabreytinguna og um leið rétt allra skráðra trú- og lífsskoðunarfélaga til ókeypis lóðaúthlutanir. Ákvörðun borgarráðs stefnda um að úthluta Félagi múslima á Íslandi lóð átti sér langan aðdraganda og hafði verið til meðferðar hjá stefnda löngu fyrir gildistöku breytingalaga nr. 6/2013 eða allt frá árinu 2000. Félag múslima á Íslandi var skráð trúfélag í gildistíð eldri laga og fullnægði öllum skilyrðum sem gerð voru á þeim tíma, þ. á m. skilyrðinu um að félagið legði stund á átrúnað eða trú sem tengja mætti við þau trúarbrögð mannkyns sem eiga sér sögulegar og menningarlegar rætur. Upphafleg umsókn þeirra barst auk þess löngu fyrir gildistöku breytingalaganna 2013.

Stefndi vísar til þess að stefnandi er ekki skráð trúfélag og því er ekki um sambærileg mál að ræða sem krefjast sambærilegrar úrlausnar á grundvelli jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar eða annarra jafnræðisreglna. Sú stefna sem mörkuð var hjá stefnanda á árunum 2008–2013 gat því ekki staðið óbreytt eftir lagabreytinguna árið 2013. Stefnandi fékk skráningu sem lífsskoðunarfélag samkvæmt 2. gr. laga nr. 108/1999 um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög í nóvember 2016 og sótti um ókeypis lóð til stefnda þann 26. maí 2017. Þá hafði stefndi breytt um stefnu ef um stefnu var að ræða varðandi úthlutun lóða til trúfélaga sem og afgreitt fyrstu beiðni trúfélags eftir þá stefnubreytingu, þann 13. október 2016, þegar Hjálpræðishernum var úthlutað lóð og honum gert að greiða gatnagerðargjald og gjald fyrir byggingarréttinn. Stefnanda mátti því vera kunnugt um þessa stefnubreytingu stefnda, enda fundargerðir borgarráðs birtar á vef stefnda og aðgengilegar almenningi. Hann gat því ekki haft réttmætar væntingar til að fá úthlutaða ókeypis lóð frá stefnda.

Stefndi mótmælir því að breyting á stefnu stefnda hafi verið íþyngjandi gagnvart stefnanda. Engar skyldur hafa verið lagðar á stefnanda eða á hann lögð boð eða bönn heldur var stefnanda einfaldlega neitað um ókeypis lóðarleiguréttindi líkt og öðrum lífsskoðunarfélögum og trúfélögum öðrum en þjóðkirkjunni. Inntak jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er að afgreiða sambærileg tilvik á sambærilegan hátt. Í reglunni felst hins vegar ekki að afgreiða skuli öll mál eins. Ágreiningslaust er að frá 2008 til 2013, úthlutaði stefndi nokkrum trúfélögum lóðum og aðgætti því sérstaklega að fyllsta jafnræðis yrði gætt milli einstakra lóðarhafa og að þeim yrði á engan hátt mismunað. Þar af leiðandi er því hafnað að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1994 eða 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Stefndi byggir á því að honum eins og öðrum sveitarfélögum, beri skylda samkvæmt sveitarstjórnarlögum til að rýra ekki verðgildi eigna sinni með aðgerðum sínum og standa vörð um auðlindir sveitarfélagsins og gæta þess að þær séu nýttar á forsvaranlegan hátt í samræmi við meginreglu sveitarstjórnarréttar um forsvaranlega meðferð fjármuna, sbr. m.a. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Stefnanda verður því aldrei gert að afhenda öðrum trú- og lífsskoðunarfélögum en íslensku þjóðkirkjunni lóðir endurgjaldslaust án skýrrar lagskyldu þess efnis. Jafnvel þó að talið verði að til staðar hafi verið stjórnarsýsluvenja um

úthlutun lóða til trúfélaga þá tók hún aldrei til stefnanda sem er lífsskoðunarfélag en ekki trúfélag.

IV

Niðurstaða

Ágreiningur stefnanda og stefnda snýst í grundvallaratriðum um það hvort stefnda hafi verið stætt á því að synja stefnanda um að fá úthlutað lóð án endurgjalds.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í þessu birtist svonefnd sjálfstjórn sveitarfélaga, sem áréttuð er í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en þar segir að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráði málefnum sínum á eigin ábyrgð. Þá er meðal markmiða sveitarstjórnarlaga, sem talin eru upp í 3. gr. þeirra, að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Sjálfstjórn sveitarfélaga felur ekki í sér að sveitarfélög þurfi ekki að lúta fyrir mælum laga. Sveitarfélög eru hluti af stjórnsýslunni hér á landi og í íslenskum stjórnsýslurétti er gengið út frá því að stjórnsýslan sé lögbundin. Verkefni sveitarfélaga skiptast í lögbundin og ólögbundin verkefni, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Úthlutun lóða er almennt ekki eitt af skyldubundnum verkefnum sveitarfélaga, en ef þau ákveða að úthluta lóðum ber þeim að fylgja almennum reglum, bæði á lögfestum og ólögfestum grundvelli, um starfshætti og ákvarðanatöku. Þau geta ekki ákveðið úthlutun lóða eins og þau telja best henta. Það er einungis þegar kveðið er á um það í lögum eins og 5. gr. laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. sem lóðarúthlutun telst til lögbundins verkefnis sveitarfélags.

Samkvæmt Hrd. 151/201 er úthlutun lóðar af hálfu sveitarfélags bæði stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og einkaréttarlegur gerningur. Synjun sveitarfélags um að veita aðila lóð þegar umsóknin er byggð á því að umsækjandi eigi rétt til lóðar samkvæmt tiltekinni lagareglu er einnig stjórnvaldsákvörðun. Við þessar ákvarðanir þurfa sveitarfélögin að fylgja stjórnsýslulögum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins. Ef úthlutun lóðar felur í sér framkvæmd á lögmæltu verkefni þarf sveitarfélag að gæta að þeim efnisreglum sem leiða af viðkomandi lögum og þar getur

fyrri stjórnarframkvæmd við slíkar úthlutanir haft þýðingu þ. á m. hvort ákvarðanir séu í samræmi við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 35/1970 er sveitarfélögum skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi. Í málinu er ekki ágreiningur um það að orðalag ákvæðisins tekur einungis til kirkna þjóðkirkjunnar. Lagaleg skylda sveitarfélaga tekur því einungis til þess að láta íslensku þjóðkirkjunni í té lóðir endurgjaldslaust. Íslensku þjóðkirkjunni eru falin ýmis lögbundin verkefni, sbr. lög nr. 77/2021 um þjóðkirkjuna, umfram önnur trúfélög og nýtur sérstakrar stöðu samkvæmt 62. gr. stjórnarskrár sem þjóðkirkja á Íslandi, sem ríkisvaldinu er skylt að styðja og vernda. Verkefni þjóðkirkjunnar og skyldur gagnvart samfélaginu verða því ekki borin saman við önnur verkefni og skyldur annarra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga. Það felst því ekki mismunur í því mati löggjafans að ákveða framlög eða undanþágur fyrir þjóðkirkjuna frá gjöldum umfram önnur trúfélög eða lífsskoðunarfélög og þar með ekkert brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. Hrd. nr. 109/2007. Úthlutun lóðar endurgjaldslaust til stefnanda getur því ekki byggst á 5. gr. laga nr. 35/1990, nema eitthvað annað og meira komi til.

Sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár nr. 33/1955 og 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 felur í sér að þegar ekki er kveðið á um skyldur sveitarfélaga til að úthluta lóðum samkvæmt lögum, geti sveitarfélög ákveðið hvaða sjónarmið gilda um úthlutun lóða. Slík úthlutun verður þó að byggjast á grundvallarreglum stjórnsýsluréttar en ekki geðþótta sveitarstjórna á hverjum tíma. Á árinu 1999 ákvað stefndi að túlka ákvæði 5. gr. laga nr. 35/1990 með þeim hætti að gera ekki upp á milli trúfélaga þegar kemur að úthlutun ókeypis lóða undir tilbeiðsluhús, hvort sem um væri að ræða kristnar kirkjur, musteri, moskur eða hof, út frá almennum jafnræðis-sjónarmiðum. Þótt slík túlkun sé umfram lagaskyldu og feli í sér afhendingu takmarkaðra verðmæta verður að játa sveitarfélagi ákveðið svigrúm til þessa, út frá lagasjónarmiðum um sjálfstjórn og ákvörðunarvald sveitarfélaga, enda hvergi í lögum bann við því að úthluta lóðum endurgjaldslaust til annarra trúfélaga.

Í málinu liggur fyrir að stefndi hefur úthlutað ókeypis lóðum til fjögurra trúfélaga á tímabilinu frá 2009 til 2013. Í úrskurði innviðaráðuneytisins nr. IRR14070057 frá 12. ágúst 2015 lýsir stefndi sjónarmiðum sínum varðandi úthlutanir til trúfélaga, m.a. með eftirfarandi hætti:

„[...] þó að skylda sveitarfélaga skv. lögum um Kristnisjóð o.fl., nái eingöngu til þjóðkirkjunnar, þá sé hvergi í íslenskri löggjöf ákvæði þess efnis að óheimilt sé að úthluta lóðum endurgjaldslaust til annarra trúfélaga. Vísar borgin til þess að árið 1999 hafi hún markað sér þá stefnu, með vísan til almennra jafnræðissjónarmiða, að ekki skyldi gera upp á milli trúfélaga þegar kæmi að réttindum þeirra til lóða eða undanþágu frá gjaldtöku af lóðum eða tilbeiðsluhúsum trúfélaga. Því sé um órofna stjórnsýsluþefð síðastliðna 15 ára að ræða, sem ekki verði breytt með íþyngjandi hætti gagnvart þeim sem hún varðar, nema að baki slíkri ákvörðun séu málefnalegar forsendur og verður þá slíkt aðeins gert með formlegum hætti. Gæta þurfi að slíkt sé kynnt þannig að þeir sem breytingin varðar, gefist kostur á að gæta hagsmuna sinna með viðeigandi hætti. Þegar litið sé til þess hvað teljist málefnaleg sjónarmið, verði að líta til þess hvort breytingin geti talist almenn eða varði fyrst og fremst eina lóðaúthlutun til trúfélags. Jafnframt bendir Reykjavíkurborg á að úthlutun lóða sé stjórnvaldsákvörðun og ákvæði 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gildi um heimild til afturköllunar stjórnvaldsákvörðanna.“

Með vísan til þeirra endurgjaldslausu lóðaúthlutana sem átt hafa sér stað til trúfélaga og þeirrar yfirlýsinga stefnda sjálfs sem m.a. birtist í framangreindum úrskurði nr. IRR14070057 frá 2015 verður fallist á að hjá stefnda hafi frá árinu 1999 verið til staðar tiltekin stjórnsýsluframkvæmd um úthlutun lóða endurgjaldslaust til annarra skráðra trúfélaga en þjóðkirkjunnar með vísan til 5. gr. laga nr. 35/1970. Í því felst að stefnda var skylt að fylgja þeirri stjórnsýsluframkvæmd þar til tekin var ákvörðun um að víkja frá henni.

Stefndi vísar til þess að tekin hafi verið ákvörðun um að breyta þessari stjórnsýsluframkvæmd á fundi borgarráðs 19. september 2013. Í ákvörðuninni eru almennar hugleiðingar um það hvernig sé „affararsælast í framtíðinni að trúfélög sækji um og greiði fyrir lóðir í landi borgarinnar“ og settar fram óskir um að Alþingi endurskoði ákvæði laga nr. 35/1970 um að úthluta kirkjum þjóðkirkjunnar lóðir endurgjaldslaust, enda sé

Það tímaskekkja að ráðstafa dýrmætu borgarlandi án endurgjalds til trúfélaga. Þegar ætlunin er að breyta stjórnsluframkvæmd verður að gera þær kröfur að slík breyting sé gerð með skýrum og afdráttarlausum hætti. Stefndi lýsir því sjálfur í framangreindum úrskurði nr. IRR14070057 hvernig standa eigi að breytingum á stjórnsluframkvæmd sem eru í samræmi við kröfur stjórnsluréttar. Þær vangaveltur sem hér hafa verið raktar uppfylla engan veginn þær kröfur. Þá kemur fram í synjun stefnda til stefnanda að engar úthlutanir myndu eiga sér stað fyrr en búið væri að endurskoða framkvæmd borgarinnar á úthlutun lóða endurgjaldslaust og ákveða skilyrði fyrir slíkri úthlutun. Þessi svör bera með sér að til standi að breyta tiltekinni framkvæmd varðandi úthlutun lóða með vísan til 5. gr. laga nr. 35/1970, en verða ekki skilinn með þeim hætti að framkvæmdinni hafi verið breytt. Þá vísar stefndi hvergi að því í úrskurði nr. IRR14070057 að gerðar hafi verið breytingar á úthlutunum til trúfélaga á árinu 2013.

Sú stefna, sem Reykjavíkurborg markaði á árinu 1999 með vísan til almennra jafnræðis-sjónarmiða, náði einungis til skráðra trúfélaga þegar kæmi að réttindum þeirra til lóða eða undanþágu frá gjaldtöku af lóðum eða tilbeiðsluhúsum trúfélaga. Almennu skilyrði skráningar á þeim tíma var að um væri að ræða félag sem legði stund á átrúnað eða trú sem tengja mætti við þau trúarbrögð mannkyns sem ættu sér sögulegar eða menningarlegar rætur. Á árinu 2011 var samþykkt í borgarráði tillaga um að settar yrðu reglur um fjármögnun byggingaframkvæmda og byggingarhraða varðandi lóðir sem úthlutað væri til trúfélaga. Eftirfylgni með þessum reglum virðist þó hafa verið frekar takmörkuð og raunar hafa ekki verið lögð fram nein skrifleg gögn um það hvaða viðmiðunarreglur hafa verið settar um úthlutun lóða til trúfélaga án endurgjalds, s.s fjölda meðlima, o.fl.

Með breytingu á lögum nr. 108/1999 voru skilyrði skráningar rýmkuð samkvæmt lögnum og þau einnig látin ná til lífsskoðunarfélaga. Jafnframt voru önnur skilyrði laganna um skráningu verulega rýmkuð. Sú stjórnsluframkvæmd að úthluta lóðum endurgjaldslaust til trúfélaga byggðist á því að félag, sem legði stund á trú sem tengja mætti við þau trúarbrögð mannkyns sem ættu sér sögulegar og menningarlegar rætur, ætti að njóta sömu stöðu og þjóðkirkjan samkvæmt 5. gr. laga nr. 35/1970 út frá jafnræðissjónarmiðum. Stefndi mat stöðu þessara félaga sambærilega við stöðu þjóðkirkjunnar, og hefur áður verið komist að þeirri niðurstöðu að það felist í sjálfs-ákvörðunarrétti sveitarfélaga að ákveða slíkt, enda þótt undanþágur fyrir þjóðkirkjuna

frá gjöldum séu ekki brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Með þeirri breytingu sem gerð var á lögum nr. 108/1999 og láta þau einnig ná til lífskoðunarfélaga og rýmka skilyrði til skráningar, m.a. með því að fella út skilyrði um sögulegar og menningarlegar rætur, voru gerðar verulegar breytingar á þeim forsendum sem stefndi hafði miðað endurgjaldslausu úthlutun við. Staða lífskoðunarfélaga og annarra félaga sem hlotið hafa skráningu eftir lagabreytinguna var því ekki sambærileg við stöðu þeirra trúfélaga sem stjórnsluframkvæmdin tók áður mið af og var einskorðuð við skráð trúfélög eins og þau voru upphaflega skilgreind í lögum nr. 108/1999. Þessi breyting á lögnum getur ekki sjálfkrafa leitt til þess að stjórnsluframkvæmd, sem einvörðungu náði til trúfélaga sem tengdust trúarbrögðum sem ættu sér sögulegar eða menningarlegar rætur, taki nú jafnframt til lífskoðunarfélaga. Breytingar á lögum nr. 108/1999 veita ekki öðrum sjálfstæðan rétt til að fá úthlutað lóðum án endurgjalds, nema stefndi ákveði að rýmka þau skilyrði sem stjórnsluframkvæmdin tekur mið af, til samræmis við þær lagabreytingar. Með vísan til þessa verður að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Af hálfu stefnanda flutti málið Bragi Dór Hafþórsson lögmaður.

Af hálfu stefnda flutti málið Þórhildur Lilja Ólafsdóttir lögmaður.

Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýknaður af kröfum stefnanda, Díamat – félags um díalektíska efnishyggju.

Málskostnaður fellur niður.