



Reykjavíkurborg
Umboðsmaður borgarbúa

Reykjavík, 10. janúar 2014
R13070029
6720
IBP/lss

Bílastæðanefnd
Ráðhús Reykjavíkur
101 Reykjavík

Á L I T

umboðsmanns borgarbúa í máli nr. 34/2013

I

Málsatvik

Hinn 13. mars 2013 sendu Íbúasamtök Miðborgar borgarráði erindi þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvort borgarráð hefði eða hygðist endurnýja styrktarsamning við hagsmunasamtökin Miðborgin okkar en samningurinn rann út þann 31. desember 2012. Með erindi samtakanna var einnig óskað upplýsinga um hvort og þá hvaða lagaheimildir lægju til grundvallar greiðslu úr Bílastæðasjóði Reykjavíkur til einkarekinna félaga. Með bréfinu var svara óskað eins skjótt og unnt væri.

Skrifstofa borgarstjórnar framsendi erindið til afgreiðslu hjá borgarritara með tölvubrési þann 9. apríl 2013 á grundvelli heimilda í b-lið 1. gr. viðauka við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar um embættisafgreiðslur skrifstofustjóra borgarstjórnar. Eftir því sem næst verður komist fól borgarritari bílastæðanefnd að svara erindinu með óformlegri beiðni þar um.

Hinn 14. maí sl. sendu Íbúasamtök Miðborgar borgarráði annað bréf hvar fyrra erindi var ítrekað en í bréfinu kemur fram að samkvæmt fundargerð borgarráðs þann 8. maí hafi Reykjavíkurborg nú gert nýjan samning við Miðborgina okkar. Af því tilefni var auk svars við fyrra erindi samtakanna óskað eftir afriti af samningnum og upplýsingum um kostnaðarlið samningsins með vísan til bókunar fundar borgarráðs hinn 8. maí.

Íbúasamtökum Miðborgar barst svarbréf frá bílastæðanefnd þann 31. maí síðastliðinn eða rúmum 11 vikum eftir að upphaflega fyrirspurnin barst. Erindinu var svarað á eftirfarandi hátt: „*Tekjum bílastæðasjóðs, öðrum en tekjum af stöðvunarbrotagjöldum, er heimilt að ráðstafa án sérstakra heimilda*“. Þeim hluta fyrirspurnarinnar er laut að því hvort nýr samningur hefði verið gerður eða væri fyrirhugaður var hins vegar aldrei svarað. Reykjavíkurborg gerði nýjan samning við Miðborgina okkar en sá samningur var undirritaður hinn 23. apríl 2013 og samþykktur í borgarráði 8. maí sama ár. Sá samningur var efnislega sambærilegur öðrum samningum sem Reykjavíkurborg hefur gert við Miðborgina okkar og forvera þeirra samtaka en meginmarkmið samstarfsins er að stuðla að öflugri uppbyggingu, eflingu og markaðssetningu miðborgarinnar.

Hinn 14. ágúst sendi ég bílastæðanefnd Reykjavíkurborgar bréf og óskaði svara við því hvaða lagaheimildir lægju til grundvallar ráðstöfunar tekna Bílastæðasjóðs Reykjavíkur í þágu markaðssetningar miðborgar Reykjavíkur og hvernig slík ráðstöfun samrýmdist hlutverki sjóðsins eins og það er skilgreint í samþykktum um bílastæðanefnd.

Svarbréf bílastæðanefndar barst mér hinn 11. október 2013. Í bréfinu segir: „*Fjallað hefur verið um erindi þitt vegna fyrirspurnar Íbúasamtaka Miðborgar til borgarráðs. Það er mat bílastæðanefndar að ekki sé nægjanlega skýrt í samþykktum bílastæðanefndar hvernig tekjum hans skuli ráðstafað og við því þurfi að bregðast. Farið verður í nánari skoðun á málsinu í framhaldinu*“.

II

Um heimildir til ráðstöfunar á tekjum Bílastæðasjóðs Reykjavíkur

Samþykkt fyrir bílastæðanefnd var samþykkt á fundi borgarráðs hinn 18. apríl 2013 og tók gildi um leið. Miðborgin okkar og Reykjavíkurborg undirrituðu samstarfssamning þann 23.

apríl 2013 sem samþykktur var á fundi borgarráðs þann 8. maí 2013.

Með samþykktinni er bílastæðanefnd falið að fara með málefni Bílastæðasjóðs Reykjavíkur. Í 2. gr. samþykktarinnar er fjallað um verksvið sjóðsins en í ákvæðinu kemur fram að bílastæðasjóður sé sjóður í eigu Reykjavíkurborgar með sjálfstæðan fjárhag. Verkefni hans séu að bjóða stæði og svæði fyrir lagningar ökutækja, m.a. með því að sjá um rekstur bílastæða og bílahúsa fyrir almenning. Jafnframt skuli bílastæðasjóður sjá um eftirlit með bifreiðastöðum í Reykjavík samkvæmt nánari heimild þar um. Þá sé sjóðnum heimilt að taka að sér innheimtu vegna stöðvunarbrotagjalda í öðrum sveitarfélögum. Í 3. gr. samþykktarinnar er fjallað um tekjur sjóðsins sem séu meðal annars tekjur af leigu bílastæða, sem nánar eru skilgreindar í ákvæðinu, auk tekna vegna stöðvunarbrotagjalda og bílastæðagjalda húsbyggjenda þegar eigandi fasteignar fullnægir ekki kröfum byggingarreglugerðar um bílastæði á lóð sinni samkvæmt sérstakri ákvörðun þar um. Þá geti ennfremur verið um að ræða fjárframlög úr borgarsjóði eða öðrum sjóðum.

Í 2. mgr. sama ákvæðis er fjallað um það hvernig tekjum sjóðsins skuli varið. Þar kemur fram að tekjum bílastæðasjóðs skuli varið „til rekstrar sjóðsins og í samræmi við heimildir laga og nánari ákvæði í samþykkt þessari“. Lög setja að ákveðnu leyti skorður við því með hvaða hætti tekjum sjóðsins skuli varið. Þannig er í 3. mgr. 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 kveðið á um að ráðherra geti ákveðið, að ósk sveitarstjórnar, að álagning og innheimta gjalds vegna brota á lögunum, þ.e. stöðvunarbrotagjald, fari að öllu leyti eða að hluta fram á vegum sveitarfélagsins. Renni gjaldið þá í sveitarsjóð og skuli því varið til að gera og reka bifreiðastæði og bifreiðageymslu til almenningsnota. Það er því ljóst að hendur Reykjavíkurborgar eru bundnar hvað varðar ráðstöfun þeirra tekna bílastæðasjóðs sem aflað er á grundvelli álagningar stöðvunarbrotagjalds. Eftir stendur þá sá hluti tekna sjóðsins sem aflað er vegna leigu bílastæða en eins og að framan er getið setur samþykkt fyrir bílastæðanefnd þær skorður fyrir ráðstöfun á þeim tekjum sjóðsins að þeim skuli varið til rekstrar hans og í samræmi við heimildir laga og nánari ákvæði í samþykktinni. Engin frekari ákvæði er að finna í samþykktinni um hvernig tekjum sjóðsins skuli ráðstafað.

Miðborgin okkar er félag kaupmanna og annarra rekstraraðila í verslun og þjónustu í miðborg Reykjavíkur sem stendur að eflingu og markaðssetningu miðborgarinnar í þágu þróunar og vaxtar atvinnulífs og þjónustu. Er félagið opið öllum þeim kaupmönnum og öðrum atvinnurekendum er óska eftir að taka þátt í starfi þess. Markmið samstarfs

Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar er samkvæmt 1. gr. samkomulagsins að stuðla að öflugri uppbyggingu, eflingu og markaðssetningu miðborgarinnar. Í 2. gr. samningsins er kveðið á um skuldbindingar Miðborgarinnar okkar í nokkrum liðum. Í fyrsta lagi skuldbindur félagið sig til að vera vettvangur samvinnu og samráðs kaupmanna og annarra rekstraraðila í verslun og þjónustu um málefni miðborgar Reykjavíkur. Í öðru lagi skal félagið beita sér fyrir aðgerðum, opinberri umræðu og upplýsingamiðlun í þágu miðborgarinnar. Í þriðja lagi að standa fyrir öflugri sameiginlegri markaðssetningu og kynningu á þeirri starfsemi sem fram fer í miðborginni og í fjórða lagi að efla mannlíf í miðborginni og stuðla að fögru, snyrtilegu og öruggu umhverfi og að lokum að gæta hagsmuna Reykjavíkurborgar í starfi sínu.

Skuldbindingar Reykjavíkurborgar samkvæmt sama ákvæði felast eingöngu í fjárframlagi hennar sem rennur beint til Miðborgarinnar okkar. Er framlagið tvíþætt, annars vegar er um að ræða fimm milljón króna framlag til starfsemi og rekstrar samtakanna sem greiðist ársfjórðungslega og hins vegar er um að ræða framlag bílastæðasjóðs sem nemur 7% tekna sjóðsins af stöðu- og miðamælum sem skal renna til samtakanna til markaðssetningar miðborgarinnar. Um framkvæmd greiðslu gera bílastæðasjóður og Miðborgin okkar sérstakan samning sem gilda skal til sama tíma og samningur félagsins við Reykjavíkurborg. Sá samningur var undirritaður þann 30. apríl síðastliðinn. Í samningnum er kveðið nánar á um skyldur samningsaðila en í 1. gr. hans kemur fram að Miðborgin okkar annist almenna markaðssetningu miðborgarinnar og gæti í starfi sínu hags bílastæðasjóðs eins og annarra hagsmunaaðila á starfssvæðinu. Skal nafn og merki bílastæðasjóðs koma fram á öllu auglýsingarefni Miðborgarinnar okkar auk þess sem bílastæðasjóði er heimilt að koma að frekari skilaboðum í auglýsingum Miðborgarinnar okkar, sé því viðkomið. Í 2. gr. samningsins kemur hins vegar fram að bílastæðasjóður annist sérstaka markaðssetningu og kynningu bílastæða, bílahúsa og annars þess sem beinlínis lúti að bílastæðamálum. Af samningnum verður því ekki annað ráðið en að hin almenna markaðssetning miðborgarinnar sé það verkefni sem Miðborgin okkar annast en markaðssetning sem lýtur beint að verkefnum bílastæðasjóðs sé á forræði sjóðsins og standi utan við þá fjárhæð sem bílastæðasjóður greiðir félaginu á grundvelli samningsins.

Af framangreindu verður ekki ráðið að markmið samningsgerðar Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar falli með beinum hætti að markmiði með rekstri bílastæðasjóðs. Þá er það álit mitt að ráðstöfun tekna bílastæðasjóðs, á grundvelli þeirra samninga sem hér er

fjallað um, sé í andstöðu við samþykktir um bílastæðanefnd, bæði þau ákvæði sem fjalla um hlutverk og tilgang sjóðsins, sbr. 2. gr. og þau ákvæði sem kveða á um með hvaða hætti tekjum sjóðsins skuli ráðstafað, sbr. 3. gr. samþykktanna, enda er markaðssetning á afmörkuðum reit innan borgarlandsins ekki hluti af verkefnum og rekstri bílastæðasjóðs. Var borgarráði, og eftir atvikum bílastæðanefnd, því óheimilt að ráðstafa framangreindum tekjum Bílastæðasjóðs Reykjavíkur með þeim hætti sem framangreindur samningur kveður á um.

III

Skylda Reykjavíkurborgar til að svara erindum

Það er ein af óskráðum meginreglum stjórnisýsluréttarins að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald, á rétt á að fá skriflegt svar, nema erindið beri með sér að ekki sé vænst svara. Við setningu stjórnisýslulaga var reglan um að stjórnvöld skuli svara skriflega skriflegum erindum sem þeim berast sérstaklega tiltekin sem ein þessara óskráðu reglna en í athugasemdum við það ákvæði er síðar varð að 20. gr. laganna og fjallar um birtingu stjórnvaldsákvæðana sagði orðrétt: „Í vöxt virðist hafa færst að ákvæðanir séu tilkynntar skriflega enda er meginreglan sú að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald, eigi almennt rétt á að fá skriflegt svar, nema svars sé ekki vænst.“

Þegar borgarbúar eða samtök þeirra beina skriflegum erindum til Reykjavíkurborgar leiða vandaðir stjórnisýsluhættir til þess að erindi skuli lagt í skipulagðan farveg er miði að því að erindið fái afgreiðslu lögum samkvæmt. Liggi fyrir við móttöku erindis, að þótt þar sé óskað eftir svari, verði erindið ekki ráðið til lykta með stjórnvaldsákvörðun, leysir það Reykjavíkurborg ekki undan því að taka afstöðu til þess hvernig eigi að bregðast við ósk um svar við erindinu og þá í samræmi við framangreinda meginreglu um svör við skriflegum erindum. Þá leiðir leiðbeiningaregla stjórnisýsluréttarins einnig til þess að Reykjavíkurborg beri skylda til að svara slíku erindi, auk þess að staðfesta að það hafi borist, að gera grein fyrir því í hvaða farveg það hafi verið lagt og þar með hvort þess sé að vænta að Reykjavíkurborg bregðist frekar við erindinu.

Í málinu liggur fyrir að Íbúasamtök Miðborgar fengu hvorki svar við þeim hluta fyrirspurnar þeirra er snéri að því hvort nýr samningur hafi verið gerður eða til stæði til að gera milli Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar né við fyrirspurn og gagnabeiðni samtakanna frá 15. maí sl. Með því braut Reykjavíkurborg gegn framangreindum meginreglum stjórnarsýsluréttarins um svörun erinda.

IV

Niðurstaða

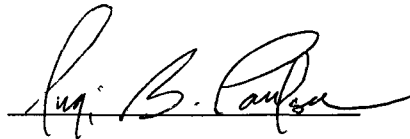
Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að Reykjavíkurborg hafi verið óheimilt að ráðstafa tekjum Bílastæðasjóðs Reykjavíkur á grundvelli framangreinds samnings á milli Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar enda hafi sú ráðstöfun ekki verið í samræmi við samþykktir um bílastæðanefnd.

Fyrir liggur að þegar eru hafnar viðræður um að endurnýja gildandi samning við Miðborgina okkar. Beini ég þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að tryggja að framangreind sjónarmið verði höfð í huga, komi til þess að samningur milli Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar verði endurnýjaður.

Að þessu sögðu er það jafnframt niðurstaða mín að Reykjavíkurborg hafi brotið gegn óskráðri meginreglu stjórnarsýsluréttarins um svörun erinda að því er varðar þann hluta erindis Íbúasamtaka Miðborgar frá 13. mars sl. sem laut að fyrirspurn þeirra um hvort áðurgerður samningur milli Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar hafi verið endurnýjaður eða hvort fyrirhugað væri að endurnýja hann auk þess sem fyrirspurn samtakanna og beiðni um gögn frá 15. maí var aldrei afgreidd. Þess utan er það hluti af vönduðum stjórnarsýsluháttum að skrifstofa borgarstjórnar hafi eftirlit með því hvort erindi sem send eru ráðum, nefndum, embættismönnum eða öðrum til afgreiðslu á grundvelli b-liðar 1. gr. viðauka um embættisafgreiðslur skrifstofustjóra borgarstjórnar séu afgreidd með lögmatum hætti. Á það ekki síst við í þeim tilvikum þegar skrifstofunni berast

Ítrekanir á erindum sem hafa verið framsend með framangreindum hætti. Beini ég þeim tilmælum til skrifstofu borgarstjórnar og borgarritara að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir að málsmeðferð, í líkingu við þá sem að framan er rakin, endurtaki sig.

Virðingarfyllst,



Ingi B. Poulsen

Umboðsmaður borgarbúa

Samrit:
Borgarráð
Skrifstofa borgarstjórnar
Borgarritari