



## INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

### Álit innanríkisráðuneytisins

í máli nr. IRR 12090310

#### I. Málsvik og málsmeðferð

Þann 26. september 2012 barst ráðuneytinu afrit af bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Tálknafjarðarhrepps, dags. 21. september sama ár. Í umræddu bréfi kemur m.a. fram að Tálknafjarðarhreppur hafi veitt Hjallastefnunni ehf. umboð til reksturs grunnskóla Tálknafjarðar skólaárið 2012-2013 og að um reksturinn gildi samningur sem gerður hafi verið á milli aðila, dags. 30. júlí 2012. Í bréfinu kemur jafnframt fram að mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi á grundvelli almennra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008 tekið til athugunar hvort að framangreint rekstrarfyrirkomulag grunnskólans samræmdist þeim lögum. Verður ráðið af efni bréfsins að sú athugun hafi m.a. lotið að því hvort að gætt hefði verið að ákvæðum X. kafla laganna er fjallar um viðurkenningu grunnskóla, samrekstur og heimakennslu. Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Tálknafjarðarhrepps kemur jafnframt fram að það ráðuneyti telji ljóst að afstaða sveitarfélagsins sé að framangreint fyrirkomulag reksturs grunnskóla Tálknafjarðar styðjist við 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 þar sem fjallað er um heimild sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélög. Er það jafnframt mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins að svo virðist að sá grunnskóli sem Hjallastefnan ehf. rekur á Tálknafirði sé hvorki grunnskóli á vegum sveitarfélaga né heldur grunnskóli sem rekinn er af öðrum en sveitarfélögum sem hlotið hafi viðurkenningu ráðuneytisins. Virðist skólastarf Hjallastefnunar ehf. á Tálknafirði því falla utan gildissviðs laga um grunnskóla. Þá er það mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins að 100. gr. sveitarstjórnarlaga feli ekki í sér slíka heimild fyrir sveitarfélög til útvistunar lögbundinna verkefna í hendur einkaaðila að hún gangi framur ákvæðum laga um grunnskóla, einkum 43. gr. þeirra laga. Mennta- og menningarmálaráðuneytið taldi sér hins vegar skylt að vekja athygli innanríkisráðuneytisins á málinu, enda fari innanríkisráðuneytið með stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum á grundvelli 109. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.m.t. eftirlit með því að sveitarfélög ræki lögboðnar skyldur sínar.

Frá því að innanríkisráðuneytinu barst afrit af framangreindu bréfi hafa verið nokkur samskipti og fundarhöld á milli ráðuneytisins og fulltrúa Tálknafjarðarhrepps, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Telur ráðuneytið ekki nauðsynlegt að rekja þau samskipti frekar enda er sveitarfélaginu kunnugt um þau. Með bréfi,

dags. 20. nóvember 2012, tilkynnti ráðuneytið svo Tálknafjarðarhreppi að það hefði ákveðið að hefja formlega umfjöllun um málið á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallar um frumkvæðismál. Er rétt að taka fram að ráðuneytið hefur ákveðið að afmarka athugun sína fyrst og fremst við það álitaeftni hvort að 100. gr. sveitarstjórnarlaga geti veitt Tálknafjarðarhreppi sjálfstæða heimild til að semja við Hjallastefnuna ehf. um rekstur grunnskóla Tálknafjarðar, óháð ákvæðum X. kafla laga um grunnskóla. Í eftirfarandi umfjöllun verður þó jafnframt vikið að öðrum atriðum eftir því sem efni standa til. Þá telur ráðuneytið ástæðu til að taka fram að ekki er hér til umfjöllunar hvort ákvæði laga um opinber innkaup nr. 84/2007 kunni að eiga við í máli þessu enda lúta þau lög ekki eftirliti ráðuneytisins.

## II. Álit ráðuneytisins

1. Í 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um samninga sveitarfélaga um þjónustustarfsemi og einstök rekstrarverkefni, en ákvæðið hljóðar svo:

*Sveitarstjórnnum er heimilt að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins. Með samningum um framkvæmd á þjónustu er átt við samninga um afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna. Með samningum um önnur verkefni fyrir sveitarfélag er átt við samninga um þjónustu við sveitarfélagið sjálft, svo sem um bókhald eða aðra þætti sem eru liðir í því að sveitarfélag geti rækt hlutverk sitt.*

*Í samningi samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélag kaupir, samningstíma, greiðslur úr sveitarsjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali byggji upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins eða þjónustunnar. Uppsagnarfrestur sammings skal stytur vera sex mánuðir.*

*Ákvæði þessarar greinar skulu gilda með sama hætti um samninga sem falla undir 1. mgr. og sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í sérlögum. Lög um opinber innkaup gilda eftir því sem við á um útboð verkefna.*

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð við frumvarp það er varð að gildandi sveitarstjórnarlögum er m.a. vísað til þess að í lögum um fjárreiður ríkisins séu heimildir fyrir stjórnvöld ríkisins til að gera samninga við einkaaðila og sveitarfélög um ýmis rekstrarverkefni, en sambærilegar reglur hafi skort vegna sveitarfélaganna. Telur ráðuneytið ljóst að með því sé vísað til 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 þar sem er að finna almennar kröfur til innihalds slíkra samninga. Að mati ráðuneytisins verður 100. gr. sveitarstjórnarlaga ekki skilin öðruvísi en svo, en að þar sé að finna almenna heimild til handa sveitarfélögum til að semja við einkaaðila um framkvæmd á þjónustu eða öðrum verkefnum fyrir sveitarfélög, og lágmarkskröfur til samninga þess efnis. Séu strangari kröfur gerðar eða skilyrði sett fyrir gerð og efni slíkra samninga í sérlögum ganga slík ákvæði frammar 100. gr. sveitarstjórnarlaga og verður þá að skýra téða 100. gr. sveitarstjórnarlaga til samræmis við þau. Hlýtur sá skilningur ráðuneytisins jafnframt stoð í 3. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum, og telst rekstur grunnskóla þar á meðal sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla þar sem segir m.a. að rekstur almennra grunnskóla sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga og að sveitarfélög beri ábyrgð á heildarskipan skólahlalds í grunnskólum. Er hverju sveitarfélagi þannig skylt að sjá til þess að öll börn á skólaskyldum aldri sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu njóti skólavistar, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla. Í því sambandi áréttar ráðuneytið hins vegar, að í ljósi sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga, sem varinn er af 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, verður að játa sveitarfélögum töluvert svigrúm til þess að ákveða hvernig rekstri grunnskóla verður best fyrir komið hverju sinni.

Í 1. gr. laga um grunnskóla segir að lögin taki til grunnskóla á vegum sveitarfélaga, til sjálfstætt rekinna grunnskóla sem hlotið hafi viðurkenningu samkvæmt lögunum og til viðurkennds náms á grunnskólastigi. Skólar sem bjóði nám á grunnskólastigi nefnist grunnskólar. Í 1. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla kemur svo fram að mennta- og menningarmálaráðherra sé heimilt að viðurkenna grunnskóla eða hluta grunnskóla, sbr. 1. gr. laganna, sem reknir séu af öðrum en sveitarfélögum í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi, enda liggi fyrir samþykki sveitarfélags um stofnun skólans og framlög til hans. Heimilt sé að binda samþykki sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda nemenda og nánari útfærslu á atriðum í þjónustusamningi skv. 2. mgr. 43. gr. Þá segir jafnframt í 1. mgr. 43. gr. laganna að um slíka grunnskóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr., eftir því sem við eigi. Þar á meðal skuli af hálfu viðkomandi skóla fylgt ákvæðum stjórnarsýslulaga við töku ákvarðana sem kæránlegar eru skv. 47. gr. laganna. Það eigi þó ekki við við um ákvarðanir um gjaldtöku.

Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla skulu sveitarfélög gera þjónustusamning við grunnskóla sem falla undir 43. gr., og skulu í slíkum samningi m.a. koma fram atriði er varða áherslur í starfsemi skólans, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti og atriði sem varða gildi samnings, þar á meðal um reynslutíma. Samkvæmt 4. mgr. 43. gr. er mennta- og menningarmálaráðherra svo heimilt að setja reglugerð um framkvæmd greinarinnar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið nánar á um skilyrði fyrir viðurkenningu, hvernig staðið verði að veitingu hennar, formi og efni þjónustusamnings o.fl. Hefur ráðherra með stoð í ákvæðinu sett reglugerð um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og skólahlald samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan nr. 699/2012.

Ráðuneytið telur ljóst að kjósi sveitarfélag að gera þjónustusamning við einkaaðila um rekstur grunnskóla í sveitarfélaginu beri við gerðs slíks samnings að líta til framangreindrar 43. gr. laga um grunnskóla, enda verður að telja ákvæðið sérákvæði gagnvart 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Bendir ráðuneytið sérstaklega á í því sambandi að í téðri 43. gr. og reglugerð nr. 699/2012 settri á grundvelli hennar, er að finna mun ítarlegri kröfur til innihalds slíkra samninga heldur en 100. gr. sveitarfélaga mælir fyrir um. Verður þannig ekki litið svo á að sveitarfélögum sé heimilt að gera samning við einkaaðila einungis á grundvelli 100. gr. sveitarstjórnarlaga séu gerðar meiri kröfur til samninga um tiltekin verkefni í öðrum lagaákvæðum.

Þá telur ráðuneytið jafnframt að af 1. gr. og 1. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla verði ekki dregin önnur ályktun en sú að einungis sveitarfélögum og þeim aðilum sem hlotið hafa til þess viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra, sé heimilt að reka grunnskóla en öðrum ekki. Leiðir af því að sveitarfélagi er ekki heimilt að gera þjónustusamning við einkaaðila um rekstur grunnskóla hafi hann ekki hlotið tilskylda viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra til reksturs þess grunnskóla sem í hlut á.

Í þessu sambandi telur ráðuneytið rétt að taka fram að að mati þess verður hvorki dregin sú ályktun af 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga né heldur af 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla, að sveitarfélögum beri í öllum tilvikum sjálfum að starfrækja grunnskóla og annast rekstur hans, en sú niðurstaða myndi m.a. fela í sér að fámennum sveitarfélögum þar sem einungis er til staðar einn grunnskóli, væri óheimilt að gera þjónustusamning við einkaaðila um rekstur hans skv. 2. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla. Hins vegar er alveg skýrt að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla að sveitarfélög bera eftir sem áður ábyrgð á og bera kostnað af rekstri slíks grunnskóla, þ. á m. ábyrgð á því að rekstur og starfsemi grunnskólans sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða.

2. Svo sem fram hefur komið gerðu Tálknafjarðarhreppur og Hjallastefnan ehf. með sér samning um rekstur Tálknafjarðarskóla þann 30. júlí 2012. Kemur fram í 1.1. gr. hans að Tálknafjarðarhreppur sé í samningnum nefndur verkkaupi og Hjallastefnan ehf. nefnd rekstraraðili. Í 2.2. gr. samningsins er lýsing á umfangi verkefnis en þar segir m.a. að í verkefninu felist að rekstraraðili muni, að lokinni innleiðingu, bera fulla og óskipta ábyrgð á framkvæmd faglegs leik-, grunn- og tónlistarskólustarfs samkvæmt Aðalnámskrá leik-, grunn- og tónlistarskóla, viðeigandi lögum um rekstur grunnskóla sem sé lögbundin þjónusta sveitarfélags og rekstur leik- og tónlistarskóla sem sé grunnþjónusta sveitarfélagsins, reglugerðum og rekstrarþáttum tengdum faglegu skólastarfi í Tálknafjarðarskóla.

Ráðuneytið hefur yfirfarið ákvæði umrædds samnings og telur að hann verði ekki skilinn öðruvísi en svo að með honum hafi Tálknafjarðarhreppur falið Hjallastefnunni ehf. rekstur grunnskóla sveitarfélagsins. Telur ráðuneytið raunar að ekki sé óvarlegt að draga þá ályktun að samningurinn taki mið af 2. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla sem fjallar um þjónustusamninga sveitarfélaga við grunnskóla sem hlotið hafa viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytisins skv. 1. mgr. 43. gr. Hlýtur það m.a. stoð í 2. gr. samningsins þar sem kemur fram að samningur um verkefnið sé til reynslu skólaárið 2012-2013 og að samningurinn skuli endurnýjast vorið 2013 og gilda fyrir tvö skólaár að því tilskildu að skólinn fái viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytisins undir stjórn Hjallastefnunar ehf. skv. reglugerð nr. 980/2009 um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum. Ljóst er hins vegar að grunnskólinn hafði ekki hlotið slíka viðurkenningu við gerð samningsins.

3. Að öllu framangreindu virtu er það mat ráðuneytisins að hvorki ákvæði 1. mgr. 7. gr. eða 100. gr. sveitarstjórnarlaga né ákvæði laga um grunnskóla, einkum 1. mgr. 5. gr. og 43. gr., standi því í vegi að Tálknafjarðarhreppur geri samning við einkaaðila um rekstur grunnskóla í sveitarfélaginu, jafnvel þó þar sé um að ræða eina grunnskóla sveitarfélagsins, að

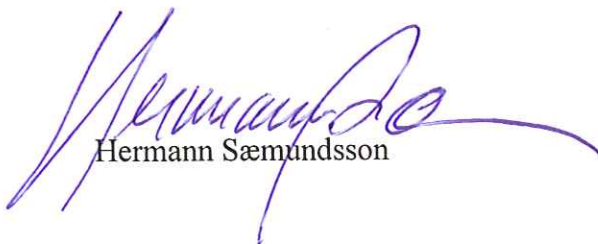
uppfylltum þeim kröfum sem téð ákvæði gera til slíkra samninga og að virtum öðrum ákvæðum laga sem við kunna að eiga. Ráðuneytið telur hins vegar alveg ljóst að af framangreindum lagaákvæðum leiði að sveitarfélagi sé óheimilt að gera slíka þjónustusamninga um rekstur grunnskóla hafi þeir ekki hlotið viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla. Þar sem slík viðurkenning lá ekki fyrir við gerð þjónustusamnings Tálknafjarðarhrepps og Hjallastefnunar ehf. er það niðurstaða ráðuneytisins að samningurinn hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga.

Á grundvelli 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga beinir ráðuneytið þeim fyrirmælum til Tálknafjarðarhrepps að koma rekstri Tálknafjarðarskóla í lögætt horf eins fljótt og auðið er, eftir atvikum með því að leita eftir viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sbr. 43. gr. laga um grunnskóla.

Innanríkisráðuneytinu,

14. mars 2013.

f.h. ráðherra

  
Hermann Sæmundsson

  
Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson

**Frumrit:**

Táknafjarðarhreppur  
Eyrún Ingibjörg Sigbórsdóttir, oddviti  
Miðtúni 1  
460 Táknafjörður

**Ljósrit:**

Mennta- og menningarmálaráðuneytið  
Jón Vilberg Guðjónsson  
Sölvhólsgötu 4  
150 Reykjavík

Samband íslenskra sveitarfélaga  
Tryggvi Þórhallsson lögfræðingur  
Borgartúni 30  
128 Reykjavík