

Garðabæ, 7. nóvember 2008

Menntamálaráðuneytið,
Sölvhólsögötu 4,
101 Reykjavík

KÆRA

vegna ákvörðunar Garðabæjar um að taka ekki þátt í greiðslu skólamáltíða í grunnskólum bæjarins í samræmi við lög um grunnskóla nr. 91/2008 og byggir kæran á 47. gr. laganna. Gjaldskrá bæjarins vegna skólamálsverða í grunnskólum Garðabæjar er miðað við fasta mánaðarlega áskrift til nemenda fyrir heitar hádegismáltíðir og er það fullt verð fyrir máltíðina, en ekki er miðað við hráefniskostnað líkt og tíðkast í öðrum sveitarfélögum og gert er ráð fyrir í athugasemdum með 23. gr. laganna.

Þann 1. september 2008 sendu undirritaðir foreldrar grunnskólabarna í Garðabæ bréf til bæjarstjórnar Garðabæjar þar sem bent var á að sveitarfélagið færi ekki eftir nýjum grunnskólalögum nr. 91/2008 vegna skólamáltíða grunnskólabarna. Í bréfinu var því farið fram á að Garðabær leiðrétti stefnu sína í þessu máli og mundi setja upp gjaldskrá sem miðist við hráefniskostnað líkt og mælst er fyrir í athugasemdum með 23. gr. fyrrnefndra laga. Þann 9. september 2008 ályktaði bæjarráð Garðabæjar um málið og var niðurstaðan sú að gjaldtaka sveitarfélagsins færi ekki gegn ákvæðum nýju grunnskólalaganna. Á sama fundi var lögð fram gjaldskrá vegna skólamálsverða í grunnskólum Garðabæjar og vísaði bæjarráð Garðabæjar gjaldskránni til afgreiðslu bæjarstjórnar. Bæjarstjórn samþykkti gjaldskránni á bæjarstjórnarfundum þann 18. september sl. Gjaldskráin miðast við fullt verð skólamálsverða en ekki hráefniskostnað. Má benda á það að gjaldskráin var ekki birt fyrr en 22. september 2008.

Í 23. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 segir að skólamálsverðir eigi að vera í boði fyrir nemendur á skólatíma og í sömu grein er sveitarfélögum gefin heimild til að taka gjald fyrir skólamáltíðirnar, samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem þau sjálf setja. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum um grunnskóla segir um 23. gr. að almennt viðmið um gjaldskrá sveitarfélaga sé að nemendur greiði hráefniskostnað vegna skólamáltíða. Gjaldskrá fyrir aðkeyptan skólamáltíð í Garðabæ er 428 kr. fyrir máltíðina og þá er miðað við fasta mánaðarlega áskrift til nemenda fyrir heitar hádegismáltíðir og er það fullt verð frá Skólamat ehf.

Samkvæmt upplýsingum frá Skólamat ehf. er nágrennasveitarfélag Garðabæjar, Kópavogur, að láta sína nemendur borga 235 kr. fyrir máltíðina. Hafnafirsk grunnskólabörn greiða 200 kr. fyrir máltíðina, sbr. vef Hafnarfjarðarbæjar. Í Reykjavík var aftur á móti skipaður starfshópur nú í upphafi skólaárs til að samræma gjaldskrá allra grunnskóla í Reykjavík. Starfshópurinn mun ákveða hvað máltíðin komi til með að kosta og er reiknað með að kostnaður fyrir hvert grunnskólabarn í Reykjavík muni verða á bilinu 270-300 kr. fyrir máltíðina. Ísaksskóli í Reykjavík er eini skólinn sem er með sambærilega gjaldskrá og Garðabær en hafa ber í huga að hér er um að ræða einkaskóla sem er starfræktur á öðrum forsendum en grunnskólar sem reknir eru af sveitarfélögum.

Þann 23. september 2008 lagði bæjarráð Garðabæjar fram álit lögfræðinga Sambands íslenskra sveitarfélaga um gjaldskrárákvörðun vegna skólamáltíða, dagsetta þann 18. september 2008. Í því álit vísa lögfræðingar sambandsins til umsagnar þeirra við frumvarp til laga um grunnskóla. Umsögn þeirra var send til menntamálnefndar Alþingis, með þeim athugasemdum að sveitarfélögum ætti að vera heimilt að taka tillit til heildarkostnaðar sem hlýst af skólamáltíðum og er þá átt við aðstöðu, starfsmenn í eldhúsi, kostnað við framreiðslu og flutningskostnað og einnig er farið fram á að

gjaldtökuheimild fyrir þessum liðum komi skýrt fram í lögnum. Þessar athugasemdir komust ekki að við vinnslu lagafrumvarpsins og er því ekki hægt að líta til þessara athugasemda við túlkun á ákvæði 23. gr. laga um grunnskóla.

Benda lögfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga á að athugasemdir við lagafrumvarpið eru ekki bindandi og túlka greinargerðina þannig að frumvarpshöfundar hafi einungis meint að „í flestum tilfellum sé einungis miðað við hráefniskostnað við ákvörðun um gjaldtöku af nemendum vegna skólamáltíða“. Þessari túlkun er mótmælt enda með öllu órökstudd enda gilda löggin um öll sveitarfélögin en ekki flest þeirra, líkt og má lesa úr bréfi þeirra.

Um sjálfstjórn sveitarfélaga er fjallað í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst að sveitarfélögum er falið frjálst mat á mörgum málefnum og verður ekki ákvörðun sveitarfélagsins hróflað ef sú ákvörðun byggist á lögumtæm sjónarmiðum. Sveitarfélag verður því að taka ákvarðanir, setja reglur og gjaldskrár sem eru innan ramma laganna. Garðabær greiðir ekki skólamáltíðir en skýrt kemur fram í greinargerð laga um grunnskóla að sveitarfélagi er heimilt að setja gjaldskrá fyrir skólamáltíðirnar og eigi gjaldskráin að miða við hráefniskostnað skólamáltíðar en ekki fulla greiðslu eins og gert er í dag.

Verður að hafa í huga þá almennu skýringarreglu stjórnsýslulaganna, að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir verða að byggjast á skýrri lagaheimild. Ekki kemur fram í lögnum að allur kostnaðurinn skuli vera greiddur af foreldrum/forráðamönnum grunnskólabarna. Verður því að gagnálykta að löggjafinn ætlist til að skólamáltíðir séu greiddar að fullu af sveitarfélaginu eða að hluta skv. heimild um gjaldskrá í lögnum, líkt og má lesa úr lögnum.

Með vísan til framangreinds og 47. gr. laga um grunnskóla er gjaldskrá Garðabæjar um skólamálsverð fyrir grunnskóla Garðabæjar kærð til menntamálaráðuneytisins.

Virðingarfyllst,



Erna Hrönn Geirsdóttir, foreldri barns í Sjálandsskóla,



Margrét Rúnarsdóttir, foreldri barna í Flataskóla og Garðaskóla,

Meðfylgjandi skjöl:

1. Bréf foreldra grunnskólabarna til bæjarstjórnar Garðabæjar, dags. 01.10.2008.
2. Bréf bæjarstjórnar til Ernu Hrannar Geirsdóttur, dags. 09.10.2008.
3. Gjaldskrá Garðabæjar, dags. 18.10.2008.
4. Lögfræðiálit Samband íslenskra sveitarfélaga, dags. 18.10.2008.

Garðabæ, 1. september 2008

Til bæjarstjórnar Garðabæjar.

Tilfni þessa bréfs er sú staðreynd að sveitarfélagið Garðabær niðurgreiðir ekki skólamáltíðir í samræmi við ný lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Í 23. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 segir að skólamálsverðir eigi að vera í boði fyrir nemendur á skólatíma og í sömu grein er sveitarfélögum gefin heimild til að taka gjald fyrir skólamáltíðirnar, samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem þau sjálf setja. Í greinargerð með lögunum kemur fram að ætlast er til að gjaldskrá sveitarfélaga miðist við að nemendur greiði eingöngu hráefniskostnað máltíðarinnar. Gjaldskrá fyrir skólamáltíð í Garðabæ er 428 kr. fyrir máltíðina og þá er miðað við fasta mánaðarlega áskrift til nemenda fyrir heitar hádegismáltíðir og er það fullt verð fyrir máltíðina.

Um sjálfsstjórn sveitarfélaga er fjallað í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst að sveitarfélögum er falið frjálst mat á mörgum málefnum og verður ekki ákvörðun sveitarfélagsins hróflað ef sú ákvörðun byggist á lögmætum sjónarmiðum. Sveitarfélag verður því að taka ákvarðanir, setja reglur og gjaldskrár sem eru innan ramma laganna. Garðabær greiðir ekki niður skólamáltíðir en skýrt kemur fram í greinargerð laga um grunnskóla að gjaldskrá sveitarfélaga eigi að miða við hráefniskostnað skólamáltíðar en ekki fulla greiðslu.

Samkvæmt upplýsingum frá Skólamat ehf. er nágrannasveitarfélag Garðabæjar, Kópavogur, að láta sína nemendur borga 235 kr. fyrir máltíðina. Hafnafirsk grunnskólabörn greiða 200 kr. fyrir máltíðina, samanber vef Hafnarfjarðarbæjar. Í Reykjavík var aftur á móti skipaður starfshópur nú í upphafi skólaárs til að samræma gjaldskrá allra grunnskóla í Reykjavík. Hópurinn á að ákveða hvað máltíðin komi til með að kosta og er reiknað með að kostnaður fyrir hvert grunnskólabarn í Reykjavík muni verða á verðbilinu 270-300 kr. fyrir máltíðina. Ísaksskóli í Reykjavík er eini skólinn sem er tærnar þar sem Garðabær er með hælana en hér er um að ræða einkaskóla sem er starfræktur á öðrum forsendum en grunnskólar sem eru reknir af sveitarfélögum.

Má benda á að í skýrslu Garðabæjar, "Skólastefna Garðabæjar 2006 – 2009", kemur fram að markmið grunnskóla bæjarins eru að öllum nemendum standi til boða hollur hádegisverður og stefna að því að öll börn borði heitan mat í skólanum í hádeginu (bls. 19 í skýrslunni.) Bæjaryfirvöldum ætti því að vera ljóst að það sé mikilvægt fyrir börnin að eiga kost á hollum og staðgóðum hádegisverði enda þýðingamikið fyrir þroska nemenda og starfsorku. Um 25% - 40% grunnskólanemenda Garðabæjar eru ekki að nýta sér heitan hádegismat en misjafnt hlutfall er á milli skóla.

Er farið þess á leit við bæjaryfirvöld í Garðabæ að þau leiðrétti stefnu sína í matarmálum grunnskólabarna og setji upp gjaldskrá fyrir málsverð grunnskólabarna, þannig að verð máltíðar miðist við hráefniskostnað líkt og farið er fram á í lögum um grunnskóla.

Samkvæmt 47. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 er hægt að kæra ákvarðanir sveitarfélag til ráðherra, skv. 23. gr. sl.

Virðingarfyllst,

Erna Hrönn Geirsdóttir

Erna Hrönn Geirsdóttir, foreldri barns í Sjúlandsskóla,

Margrét Rúnarsdóttir

Margrét Rúnarsdóttir, foreldri barna í Flataskóla og Garðaskóla,

Katrín Halldórsdóttir

Katrín Halldórsdóttir, foreldri barna í Flataskóla og Garðaskóla,

Þórey Íris Halldórsdóttir

Þórey Íris Halldórsdóttir, foreldri barna í Garðaskóla og Sjúlandsskóla.

Afrit sent til fjölmiðla.

Erna Hrönn Geirsdóttir
Strandvegi 18
210 GARÐABÆR

Garðabæ, 09. september 2008
Tilvísun: 2008090083/222

Efni: Skólamáltíðir

Á fundi bæjarráðs Garðabæjar þann 9. september sl. var tekið fyrir bréf yðar varðandi niðurgreiðslur á skólamáltíðum, dags. 1. september 2008.

Bæjarráð tekur ekki undir sjónarmið í bréfi bréfitara um gjaldtaka vegna skólamáltíða í Garðabæ fari gegn ákvæðum nýjum grunskólalögum um skólamálsverði.

Bæjarráð samþykkti að vísa bréfinu til umfjöllunar skólanefndar.

Þetta tilkynnist yður hér með.

Virðingarfyllst



Guðjón E. Friðriksson,
bæjarritari

GJALDSKRÁ **vegna skólamálsverða í grunnskólum Garðabæjar**

1. gr.

Í grunnskólum Garðabæjar skulu nemendur eiga kost á að málsverði á skólatíma í samræmi við opinber manneldismarkmið.

2. gr.

Í Flataskóla, Hofstaðaskóla og Sjálandsskóla skulu nemendur eiga kost á málsverði í hádegi gegn greiðslu matargjalds í áskrift að fjárhæð kr. 428.
Sé um að ræða takmarkaða áskrift að mat í fjóra daga á viku eða færri skal matargjald fyrir einstaka máltíðir vera kr. 436.

3. gr.

Í Garðaskóla skulu nemendur eiga kost á málsverði í hádegi gegn greiðslu matargjalds í áskrift að fjárhæð kr. 428.

Sé um að ræða kaup á einstaka máltíðum skal matargjald vera kr. 500.

Í Garðaskóla er rekið mötuneyti nemenda þar sem seldir eru smáréttir, mjólkurvörur, drykkir, brauð og kökur og skal verð vera samkvæmt auglýstum verðlista á heimasíðu skólans.

4. gr.

Garðabær hefur samið við Skólamat ehf. um skólamálsverði í grunnskólum Garðabæjar og rekstur mötuneytis nemenda Garðaskóla og annast fyrirtækið innheimtu matargjalds samkvæmt gjaldskrá þessari.

5. gr.

Gjaldskrá þessi er samin með vísan til 23. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 og samþykkt á fundi bæjarstjórnar Garðabæjar 18. september 2008 til að öðlast þegar gildi.

Garðabæ, 18. september 2008

*Guðjón Erling Friðriksson,
bæjarritari.*

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 18. september
2008

Sendandi: Guðjón Bragason /Jana Friðfinnsdóttir

Málsnr.: 0809592SA
Tilv.:164

Efni: Álit um gjaldskrárákvörðun vegna skólamáltíða

Í 23. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 er kveðið á um að nemendur skuli eiga kost á málsverði á skólatíma. Ákvæðið er svohljóðandi:

23. gr.
Skólamálsverðir.

Í grunnskóla skulu nemendur eiga kost á málsverði á skólatíma í samræmi við opinber manneldismarkmið. Sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir skólamáltíðir samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem þau setja.

Gjaldskrárákvarðanir samkvæmt þessari grein eru kæranlegar eftir fyrir mælum 47. gr.

Í skýringum við frumvarp er varð að lögum nr. 91/2008 er að finna svohljóðandi skýringu á umræddri frumvarpsgrein:

„Ákvæði um að nemendur skuli eiga kost á málsverði á skólatíma eru í gildandi grunnskólalögum. Bætt er við gjalddökuheimild vegna skólamáltíða, samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem sveitarfélög setja, en almennt viðmið er að nemendur greiði hráefniskostnað vegna skólamáltíða.“

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til grunnskólalaga sem send var menntamálanefnd Alþingis var gerð svohljóðandi athugasemd við þessi ummæli í greinargerð:

“Aðstæður skóla til að bjóða upp á skólamáltíðir eru misjafnar. Sumir skólar búa yfir fullkomnu skólaeldhúsi en aðrir fá matinn aðsendan, hvort sem það er frá öðrum skóla eða þjónustuaðila á markaði. Sambandið telur ástæðu til að gera athugasemd við skýringar með greininni þar sem sagt er almennt viðmið að nemendur greiði hráefniskostnað vegna skólamáltíða. Sú er alls ekki reyndin í öllum sveitarfélögum heldur þekkist einnig að miða við raunkostnað.“

Framangreind afstaða sambandsins byggist á þeirri meginreglu að við ákvörðun þjónustugjalda er sveitarfélögum heimilt að taka tillit til heildarkostnaðar sem hlýst af því að veita tiltekna þjónustu. Kostnaðarliðir vegna skólamáltíða eru mun fleiri en hráefniskostnaður og er athugasemd í skýringum við 23. gr. frumvarpsins því

mjög villandi. Má einkum nefna kostnað vegna aðstöðu og starfsmanna í eldhúsi, kostnað við framreiðslu og flutningskostnað, þar sem við á. Ef sveitarfélögum er óheimilt að taka tillit til þessara þátta við ákvörðun gjaldskrár verður að gera þá kröfu að slík takmörkun á gjaldtökuheimild komi skýrt fram í lögum.

Í umsögn sambandsins er einnig vísað til þess að aðstaða skóla til að bjóða uppá skólamáltíðir er mjög misjöfn. Sumir skólar eru búnir fullkomnum eldhúsum en aðrir fá matinn aðsendan, hvort sem er frá öðrum skóla eða utanaðkomandi þjónustuaðila. Reyndin er því alls ekki sú að almennt viðmið gjalds fyrir skólamáltíðir sé hráefniskostnaður enda t.d. illmögulegt að aðskilja hráefniskostnað frá öðrum kostnaði þegar um aðkeyptan mat er að ræða.

Grundvallarþýðingu hefur við ákvörðun gjaldskrár að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir verða undir þjónustugjaldið, enda er óheimilt að innheimta hærra gjald en almennt nemur kostnaði við að veita þjónustuna. Við slíka greiningu á kostnaðarliðum er almennt stuðst við orðalag viðkomandi gjaldtökuheimildar en einnig, eftir því sem við á og þörf krefur, lögskýringargögn.

Hafa ber í huga að athugasemdir í skýringum við frumvörp eru ekki bindandi, jafnvel þótt þær séu skýrar og afdráttarlausar. Hins vegar má gera ráð fyrir að gild rök þurfi til þess að fara gegn því sem þar kemur fram ef skýringar eru á annað borð afdráttarlausar og samrýmanlegar orðalagi ákvæðisins. Athugasemd við 23. gr. frumvarps til laga um grunnskóla, um að almennt viðmið sé að nemendur greiði hráefniskostnað vegna skólamáltíða er í raun ekki afdráttarlaust, heldur gefa þau ummæli fremur til kynna þann skilning frumvarpshöfunda að í flestum tilfellum sé einungis miðað við hráefniskostnað við ákvörðun um gjaldtöku af nemendum vegna skólamáltíða. Ummælin eiga sér hins vegar hvorki stoð í lagagreininni né í framkvæmd hjá einstökum sveitarfélögum, þótt eflaust megi finna dæmi um sveitarfélög sem niðurgreiða skólamáltíðir svo verulega að gjaldtaka nemi eingöngu hráefniskostnaði. Ummælin fela hins vegar ekki í sér afdráttarlausan vilja af hálfu löggjafans í þá átt að óheimilt sé að miða við fleiri kostnaðarliði en hráefniskostnað og eru í raun ósamrýmanleg lagagreininni. Hefði eindreginn vilji löggjafans staðið til þess að takmarka gjaldtökuheimild sveitarfélaganna við hráefniskostnað hefði því borið að gera það með afdráttarlausum hætti í lagaákvæðinu sjálfu.

Niðurstaða

Hefði ætlun löggjafans verið að binda hendur sveitarfélaga þannig að gjaldtaka fyrir skólamáltíðir miðist aðeins við hráefniskostnað hefði verið nauðsynlegt að orða slíka takmörkun á skýran og ótvíræðan hátt í 2. mgr. 23. gr. laga um grunnskóla, þannig að ekki valdi deilum.

Samkvæmt orðanna hljóðan felur lagagreinin í sér heimild til innheimtu þjónustugjalda vegna skólamáltíða samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem sveitarfélagið setur. Lagagreinin felur ekki í sér takmörkun á þeim þáttum sem gjaldtaka nær til og verður því að líta svo á að um ákvörðun gjaldskrár gildi almennar meginreglur stjórnisýsluréttarins. Sveitarfélögum er því heimilt að miða

við raunkostnað vegna skólamáltíðanna en ljóst er að kostnaður vegna skólamáltíða er fólgin í fleiri þáttum en hráefni, svo sem aðstöðu, launakostnaði, og kostnaði við framreiðslu og flutning, eftir því sem við á í hverjum skóla.

Með hliðsjón af almennum meginreglum stjórnsluréttarins er sveitarfélögum jafnframt heimilt að miða við meðalkostnað sem hlýst af skólamáltíðum í grunnskólum við útreikning gjaldskrár ef þau reka fleiri en einn skóla.

GB/JF