



Tjenesteboligbidrag – klageadgang

En sognepræst var utilfreds med det boligbidrag som var fastsat af stiftsøvrigheden, og indbragte sagen for Kirkeministeriet. Ministeriet afviste at behandle sagen bl.a. med henvisning til at kompetencen til at fastsætte bidraget ifølge en aftale mellem Finansministeriet og tjenestemændenes centralorganisationer lå hos stiftet.

Ombudsmanden udtalte at borgernes ulovbestemte ret til at klage over en afgørelse til en overordnet myndighed ikke kan fjernes eller indskrænkes ved en aftale.

Den nævnte aftale måtte desuden karakteriseres som en rammeaftale der ikke fastlagde den konkrete udmøntning. Myndighedens ensidige fastsættelse af hvad tjenestemanden, der havde pligt til at bo i tjenesteboligen, skulle betale, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Afgørelsen var truffet af en myndighed i den sædvanlige hierarkiske struktur, og klageadgangen var ikke afskåret ved udtrykkelig lovhjemmel. På den baggrund mente ombudsmanden at afgørelsen kunne indbringes for ministeriet, og han henstillede at ministeriet behandlede sagen. Ombudsmanden henstillede desuden at ministeriet enten ændrede cirkulæret om tjenestebolig så klageadgangen fremgik, eller tog initiativ til ændring af lovgivningen så det blev muligt for ministeriet at afvise sådanne klager.

Ministeriet behandlede herefter sagen og oplyste at cirkulæret ville blive ændret i overensstemmelse med henstillingen.

(J.nr. 2007-3458-802).

8. april 2008

2008-5-2

Ansættelses- og arbejdsret:
1.9

Forvaltningsret:
114.1
13.1
2.2

Den 19. april 2007 blev der foretaget en vurdering af sognepræst A's tjenestebolig i X-by. De tre vurderingsmænd afgav herefter en indstilling til Roskilde Stiftsøvrighed om boligbidrag.

I brev af 13. juni 2007 fra stiftsøvrigheden fik A skriftlig meddelelse om fastsættelsen af boligbidraget. Som bilag var vedlagt indstillingen fra vurderingsmændene.

I august 2007 klagede B på vegne af A til Kirkeministeriet over at indstillingen ikke var begrundet. B kritiserede også selve vurderingen.

Kirkeministeriet sendte den 31. august 2007 B's klage videre til stiftsøvrigheden til behandling.

I brev af 20. september 2007 til ministeriet rykkede B for svar. Ministeriet sendte også B's rykker videre til stiftsøvrigheden. B fik kopi af brevet.

B rykkede herefter den 26. september 2007 stiftsøvrigheden for svar i sagen, og i brev af 7. oktober 2007 klagede B til mig over at stiftsøvrigheden endnu ikke havde fremsendt en begrundelse for afgørelsen, og over at B ikke havde fået svar på sine rykkere.

Jeg bad Kirkeministeriet om en udtalelse i anledning af at ministeriet videre sendte klagen til Roskilde Stiftsøvrighed til videre behandling.

Den 8. oktober 2007 skrev stiftsøvrigheden til B bl.a. at fastsættelsen af boligbidrag ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at der ikke var mulighed for at anke fastsættelsen. Det var kun muligt at bede om nyvurdering.

I brev af 12. oktober 2007 til mig skrev B at stiftsøvrighedens svar ikke indeholdt den krævede begrundelse, og at han derfor opretholdt klagen til mig. Jeg sendte B's brev med bilag videre til ministeriet sådan at det kunne indgå i ministeriets behandling af sagen.

Kirkeministeriet udtalte i brev af 25. oktober 2007 bl.a. følgende:

”Bestemmelserne i tjenesteboligcirkulærerne er fastsat efter forhandling med Den danske Præsteforening, og efter drøftelse med Landsforeningen af Menighedsråd, jf. § 2 og § 21 i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2007, og § 14 i lov om tjenestemænd, jf. lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004, samt aftale af 16. marts 1989 mellem Finansministeriet og Tjenestemændenes Centralorganisationer om fastsættelse af boligbidrag for tjenesteboliger.

...

Kirkeministeriet skal oplyse, at stifterne er at sidestille med en styrelse. Stifterne er lønningsmyndighed for præster og vurdering af tjenesteboliger har været under stifterne siden vurderingssystemets tilblivelse. Boligbidraget fra præster tilfalder desuden kirken. Endelig skal det bemærkes, at præster er ansat som tjenestemænd i folkekirken. Det er således stifterne, der ifølge aftalen mellem Finansministeriet og Tjenestemændenes Centralorganisationer deltager i afgørelsen om nyvurdering af tjenesteboliger, og det er derfor Kirkeministeriets vurdering, at der ikke er tale om ekstern delegation af kompetencen til at fastsætte nyvurderinger. Til orientering er uddrag fra Fællesfondens Årsrapport 2005 om stiftsadministrationernes opgaver vedlagt.

Det følger af cirkulæret om fastsættelse af boligbidrag for præster § 28, at afgørelser efter bestemmelserne i cirkulæret kan indbringes for stiftsøvrigheden af præsten eller menighedsrådet.

Det er på den baggrund Kirkeministeriets opfattelse, at Roskilde Stiftsøvrighed er den rette rekursinstans til behandling af sognepræst (A)'s klage af 27. august 2007 vedrørende fastsættelse af boligbidrag.”

I brev af 5. november 2007 oplyste B bl.a. at Roskilde Stiftsøvrighed i brev af 26. oktober 2007 havde meddelt at B kunne klage til Kirkeministeriet over stiftsøvrighedens behandling af sagen.

Jeg sendte B's brev med bilag til ministeriet som i brev af 21. november 2007 meddelte mig at ministeriet ikke havde bemærkninger til B's brev.

Ombudsmandens udtalelse

"Regler om tjenesteboligbidrag er fastsat i § 14, stk. 2, 2. pkt., i tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004). Efter denne bestemmelse fastsættes tjenstemandens bidrag for anvendelse af tjenesteboligen ved aftale i henhold til lovens § 45.

Efter § 45, stk. 1, fastsættes løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenstemænd ved aftale mellem finansministeren og de forhandlingsberettigede centralorganisationer.

Der blev indgået aftale om boligbidrag for tjenesteboliger den 16. marts 1989. Aftalen blev indgået mellem finansministeren og Statsansattes Kartel, tjenstemandssektionen, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation og Lærernes Centralorganisation. Aftalen er optrykt som bilag 2 til Finansministeriets skrivelse nr. 32 af 16. marts 1989. Aftalen er senere blevet ændret flere gange, bl.a. ved en aftale af 31. maj 2006, jf. Finansministeriets cirkulære nr. 10023 af 31. maj 2006. Da boligbidraget blev fastsat i denne sag, indeholdt aftalen bl.a. følgende bestemmelser:

§ 1. Boligbidraget for tjenesteboliger fastsættes på grundlag af en vurdering. I vurderingen deltager en repræsentant for vedkommende styrelse, en repræsentant for vedkommende centralorganisation samt en særlig sagkyndig, der har kendskab til lejeniveauet på det private boligmarked. Den sagkyndige udpeges af stiftamtmanden i vedkommende stift.

...

§ 2. Vurderingsmændene afgiver til den styrelse, hvorunder tjenesteboligen hører, en redegørelse for den foretagne vurdering, indeholdende oplysning om de faktorer, hvortil der er taget hensyn, samt en begrundet indstilling om boligens lejeværdi.

Stk. 2. Der skal tilstræbes enighed mellem vurderingsmændene. Hvis vurderingsmændene er enige om indstillingen om tjenesteboligens lejeværdi, lægges denne til grund ved fastsættelsen af boligbidraget. Er vurderingsmændene ikke enige om lejeværdien, kan den sagkyndiges indstilling kun tilsidesættes, hvis styrelses- og organisationsrepræsentant er enige. Indstillingen, herunder særstandpunkter om lejeværdien, skal begrundes under henvisning til de momenter, der er anført i § 1.

§ 3. Ved den endelige fastsættelse af boligbidraget skal der tages hensyn til den pligt, der påhviler tjenestemanden til at bebo en tjenestebolig og til at frflytte denne ved tjenestens ophør. Der foretages derfor ved beregning af boligbidraget for tjenesteboliger et fradrag i vurderingen på 30 pct. Det månedlige boligbidrag for tjenesteboliger kan dog højst udgøre 15 pct. af tjenestemandens skalaløn. For ansatte på nye lønsystemer kan boligbidraget i tjenesteboliger højst udgøre 17 pct. af basislønnen. Beregningen af boligbidraget efter vurdering foretages af vedkommende styrelse og indberettes til den lønansvarende myndighed.

§ 4. Såvel brugeren som vedkommende styrelse kan begære vurdering af en tjenestebolig, når

1. det fastsatte boligbidrag i væsentlig grad skønnes at afvige fra lejen for tilsvarende boliger på stedet,
2. det fastsatte boligbidrag ikke skønnes at stå i rimeligt forhold til boligens kvalitet,
3. Styrelsen har gennemført forbedringer af boligen.

Stk. 2. Begæres vurdering af tjenestemanden, skal denne indbetale 500 kr. til styrelsen. Beløbet fortabes, hvis boligbidraget sættes op eller er uændret efter vurdering.

Stk. 3. Begæres nyvurdering af en allerede vurderet tjenestebolig følges samme fremgangsmåde som ved førstegangsvurdering.'

Menighedsrådet bestyrer kirkens og præsteembedernes faste ejendomme efter bestemmelser som er fastsat af kirkeministeren. Det fremgår af den dagældende § 21 i lov om folkekirkens økonomi (lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2007). Endvidere fremgår det af § 21 at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om brug, indretning og vedligeholdelse af præsteembedernes faste ejendomme mv. og om afholdelse af syn over dem. § 21 er senere blevet ændret ved lov nr. 531 af 6. juni 2007, men ændringerne har ingen betydning for denne sag.

Der er også fastsat regler om boligbidrag i Kirkeministeriets cirkulære nr. 9845 af 17. december 2003 om tjenestebolig for folkekirkens præster. Cirkulærets bestemmelser om fastsættelse af boligbidrag er i vidt omfang identiske med de regler i aftalen af 16. marts 1989 som er citeret ovenfor. Det er dog anført i cirkulæret at der i vurderingen bl.a. deltager 'en repræsentant for Kirkeministeriet, der udpeges af stiftsøvrigheden'. Indstillingen om boligens lejeværdi afgives til stiftsøvrigheden som fastsætter og beregner boligbidraget. Endelig er det i cirkulærets § 28 bestemt at afgørelser efter bestemmelserne i cirkulæret kan indbringes for stiftsøvrigheden. Ministeriet har den 15. august 2007 udsendt et nyt cirkulære om tjenestebolig for folkekirkens præster. Cirkulæret, der trådte i kraft den 1. september 2007, viderefører de tidligere bestemmelser.

Efter dansk ret kan en borger klage over en afgørelse som er truffet af en statslig myndighed, til en overordnet myndighed. Borgeren skal dog være part i sagen for at kunne klage, og der er ikke mulighed for at klage over en afgørelse som er truffet af en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur. Disse regler, der med et fagudtryk kaldes administrativ rekurs, fremgår ikke af forvaltningsloven eller en anden lov, men af en almindelig retsgrundsætning. En fravigelse fra denne retsgrundsætning kræver udtrykkelig lovhjemmel. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 954 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse (1994), s. 242, og Karsten Revsbech, Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 297 f. Borgernes ret til at klage til en overordnet myndighed kan ikke fjernes eller indskrænkes ved en aftale. Det har derfor ingen betydning for spørgsmålet om Deres mulighed for at klage at kompetencen til at fastsætte boligbidraget ifølge aftalen af 16. marts 1989 ligger hos en styrelse.

Er der truffet en afgørelse?

For at tage stilling til spørgsmålet om Deres mulighed for at klage må det først afklares om der foreligger en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Der kan nemlig kun klages over afgørelser.

Det samme spørgsmål opstår i sager der skal afgøres efter forvaltningsloven. Efter forvaltningslovens § 2 gælder loven kun for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Med udtrykket 'truffet afgørelse' sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til justitsministerens bemærkninger til det lovforslag som forvaltningsloven bygger på, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

Efter tjenestemandenslovens § 14, stk. 2, fastsættes boligbidraget ved aftale. En aftale er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Aftalen af 16. marts 1989 om boligbidrag fastlægger proceduren for hvorledes bidragsfastsættelsen skal ske. Endvidere bestemmer aftalen at en enig indstilling fra vurderingsmændene skal lægges til grund ved fastsættelsen af bidraget, og det bestemmes hvorledes der skal forholdes i tilfælde af uenighed mellem vurderingsmændene. Dernæst indeholder aftalen angivelse af det procentvise fradrag der skal foretages i vurderingen, samt en bestemmelse der sikrer at boligbidraget ikke kan overstige en vis procentandel af tjenestemandens løn. Aftalen må karakteriseres som en rammeaftale. Den fastlægger således ikke den konkrete udmøntning. Der findes en række lignende aftaler på tjenestemandensområdet, f.eks. aftalerne om flyttegodtgørelse og åremålsansættelse.

Når der i en konkret sag træffes beslutning om boligbidragets størrelse, er der tale om at myndigheden i forhold til tjenestemanden som har pligt til at bo i tjenesteboligen, ensidigt fastsætter hvad den pågældende skal betale i boligbidrag. Dette betyder efter min opfattelse at fastsættelsen er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Som konsekvens heraf skal forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse følges.

I modsætning hertil kan jeg nævne at tildeling af lokalløn ikke anses for en afgørelse, da den konkrete tildeling sker ved aftale mellem myndigheden og den forhandlingsberettigede organisation. Dette er fastslået ved Højesterets dom af 14. april 2005, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, s. 2111.

Er afgørelsen truffet af en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur?

Fastsættelsen af boligbidraget foretages af stiftsøvrigheden efter indstilling fra vurderingsmændene. Stiftsøvrigheden er en styrelse under Kirkeministeriet og dermed et led i den sædvanlige hierarkiske struktur. Vurderingsmændene har ikke denne status, men de træffer heller ikke afgørelse i sagen. En indstilling er normalt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand selv om indstillingen er bindende. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 130 ff.

Afgørelsen er derfor ikke truffet af en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur.

Er klageadgangen afskåret ved udtrykkelig lovhjemmel?

Tjenestemandsløven indeholder ingen bestemmelse om at afgørelser der træffes i henhold til en aftale som er omfattet af § 45, stk. 1, ikke kan indbringes for en højere myndighed. Der er heller ikke i øvrigt lovbestemmelser som fastsætter eller giver myndighederne mulighed for at fastsætte at en stiftsøvrigheds afgørelser om boligbidrag ikke kan indbringes for Kirkeministeriet. Den ulovbestemte klageadgang er derfor ikke afskåret ved udtrykkelig lovhjemmel.

Det er på denne baggrund min opfattelse at stiftsøvrighedens afgørelse om fastsættelse af boligbidraget i den konkrete sag kan indbringes for Kirkeministeriet.

Jeg er opmærksom på det ministeriet har anført i sin udtalelse bl.a. om at vurdering af tjenesteboliger har været under stifterne siden vurderingssystemets tilblivelse, og at boligbidraget tilfalder kirken. Disse forhold kan imidlertid ikke efter min mening føre til et andet resultat.

Jeg mener at det er beklageligt at ministeriet anså stiftsøvrigheden som den rette klagemyndighed og derfor afviste selv at behandle sagen. Jeg har henstillet til ministeriet at det – i lyset af det jeg har anført – nu behandler sagen.

De har over for mig bl.a. klaget over at stiftsøvrigheden ikke har begrundet sin afgørelse. Jeg har ikke taget stilling til denne del af sagen. Det skyldes bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14 om at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse. Jeg beder Dem afvente ministeriets afgørelse før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

Jeg har henstillet at ministeriet enten ændrer cirkulæret om tjenestebolig for folkekirkens præster sådan at det fremgår at en præst kan klage til ministeriet over en afgørelse fra stiftsøvrigheden om tjenesteboligbidragets størrelse, eller tager initiativ til en ændring af lovgivningen så det bliver muligt for ministeriet at afvise at behandle en sådan klage.

Jeg kan i øvrigt oplyse at en sag om overtrædelse af aftalen eller uenighed om fortolkningen af denne kan indbringes for Tjenestemandssretten, jf. tjenestemandsslovens § 53, stk. 1, nr. 1. Det er kun aftalens parter der kan indbringe sager for Tjenestemandssretten, jf. tjenestemandsslovens § 54 a, stk. 1. Den enkelte tjenestemand kan således ikke indbringe en sag for Tjenestemandssretten, men kan eventuelt opfordre sin organisation til at indbringe sagen for denne ret. Endvidere følger det af tjenestemandsslovens § 53, stk. 3, at tjenestemanden – hvis den pågældende godtgør at vedkommende centralorganisation ikke agter at indbringe den pågældende sag for Tjenestemandssretten – kan anlægge sag ved de almindelige domstole.”

Ministeriet behandlede herefter sagen og oplyste i brev af 27. januar 2009 at ministeriet var indstillet på at ændre cirkulæret i overensstemmelse med henstillingen.