

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur fimmtudaginn 28. júlí 2011 í máli nr. E-4760/2010:

Sólheimar sjálfseignarstofnun

(Karl Axelsson hrl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta, sem var dómtekið 9. júní 2011, er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Sólheimum sjálfseignarstofnun, Sólheimum, Selfossi, gegn Íslenska ríkinu, með stefnu áritaðri um birtingu 28. júní 2010.

Dómkröfur stefnanda eru aðallega þær að viðurkennt verði að sú 4% skerðing sem fjárframlag til hans sætti með fjárlögum ársins 2009 hafi verið ólögmat.

Til vara gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði að með því að skerða fjárframlag til hans um 4% með fjárlögum ársins 2009 hafi stefndi vanefnt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningi stefnanda við félagsmálaráðuneytið, dags. 8. maí 2004.

Loks er þess krafist að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu.

Dómkröfur stefnda eru þær að hann verði sýknaður af öllum dómkröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Málsatvik

Stefnandi, Sólheimar, er sjálfseignarstofnun sem þjónustar fólk með þroskahömlun. Starfsemin fellur undir lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðra (sbr. nú lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, eins og þeim var breytt með lögum nr. 152/2010), og hefur fengið fjárframlög úr ríkissjóði á grundvelli fjárlaga ár hvert.

Samkvæmt 14. gr. fyrrgreindra laga er félags- og tryggingamálaráðherra heimilt að gera þjónustusamninga við sjálfseignarstofnanir sem þjónusta fatlað fólk.

Í maí 2004 gerðu félagsmálaráðuneytið og stefnandi með sér samning um þjónustu stefnanda við fólk með fötlun með heimild í fyrrnefndri 14. gr. laga nr. 59/1992 og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Samkvæmt samningnum tók hann gildi 1. janúar 2004 og gildi til ársloka 2008. Með bréfi til stefnda, dags. 30. apríl 2008, óskaði stefnandi eftir því að samningurinn yrði framlengdur. Því bréfi var þó ekki svarað sérstaklega af hálfu félagsmálaráðuneytisins. Hins vegar hefur stefnandi haldið áfram að veita þjónustu á grundvelli samningsins og fengið til þess fjárveitingar á grundvelli fjárlaga.

Hinn 1. október 2008 lagði fjármálaráðherra frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2009 fram á Alþingi. Þegar frumvarp þetta var lagt fram var fjárveiting til Sólheima í samræmi við þjónustusamning aðila. Þegar kom að afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2009 var fjárframlag félagsmálaráðuneytisins til stefnanda lækkað um sem nemur 4% í samræmi við breytingartillögu sem var sett fram.

Stefnandi hefur höfðað mál þetta aðallega til viðurkenningar á því að fyrrnefnd 4% skerðing sem fjárframlag til hans sætti með fjárlögum ársins 2009 hafi verið ólögmæt. Til vara gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði að með því að skerða fjárframlag til hans um 4% með fjárlögum ársins 2009 hafi stefndi vanefnt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningi stefnanda við félagsmálaráðuneytið, dags. 8. maí 2004.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir aðalkröfu sína í fyrsta lagi á því að umrædd 4% skerðing á fjárframlögum til hans samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2009 feli í sér brot á bæði jafnræðisreglu 65. gr. laga nr. 33/1944, stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (hér eftir stjórnarskráin), og rétti til framfærsluaðstoðar sem beri að tryggja án mismununar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og sé þar með ólögmæt.

Byggir stefnandi á því að með skerðingunni hafi hann sem aðili sem rækir þjónustu fyrir fatlaða einstaklinga sætt ójafnræði sem brjóti í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafi fötluðum íbúum Sólheima jafnframt verið gróflega mismunað með skerðingunni.

Stefnandi kveður að aðrir sem veiti fötluðum þjónustu hafi ekki sætt sambærilegri skerðingu. Sé þetta til að mynda ljóst þegar fjárveiting til stefnanda samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2009 sé borin saman við fjárveitingar til Skálatúnsheimilisins, Styrktarfélagsins Áss og Skaftholts. Umrædd skerðing hafi eingöngu verið rökstudd með vísan til þess að skerðingin hafi svarað til þess að stefnanda hafi verið heimilt að taka 4% af árlegu framlagi úr ríkissjóði og koma fyrir í sérstökum varasjóði. Stefnandi kveður það rétt að hann hafi slíka heimild samkvæmt þjónustusamningi við félagsmálaráðuneytið. Þannig sé ákvæði 6.4 þjónustusamningsins frá 8. maí 2004 svohljóðandi:

Stjórn Sólheima er heimilt að ráðstafa rekstrarafgangi til myndunar varasjóðs. Hlutverk sjóðsins er að mæta óvæntum áföllum í rekstri og leggja fram fé til bættrar þjónustu og framkvæmda í samræmi við markmið skipulagsskrár Sólheima. Árlegt framlag í varasjóð má þó ekki nema hærri upphæð en 4% af upphæð samnings.

Hins vegar hafi aðrar stofnanir sem reki þjónustu fyrir fatlaða jafnframt slíka heimild og megi sem dæmi nefna að í þjónustusamningi félagsmálaráðuneytis og Skálatúnsheimilisins frá 6. janúar 2005 sé að finna svipað ákvæði sem mæli fyrir um skyldu til að ráðstafa rekstrarafgangi í varasjóð:

Verði um rekstrarafgang að ræða ber Skálatúnsheimilinu að ráðstafa hagnaðinum til myndunar varasjóðs til að mæta hugsanlegum halla eða til bygginga, feegrunar umhverfis og annarra framkvæmda í samræmi við markmið skipulagsskrár Skálatúnsheimilisins, og bættrar þjónustu við fatlaða í þjónustu heimilisins.

Stefnandi telji ljóst að hann sé í sambærilegri stöðu og Skálatúnsheimilið, enda veiti báðir aðilar fötluðum einstaklingum þjónustu á grundvelli þjónustusamnings við félagsmálaráðuneytið. Af ársreikningum Skálatúnsheimilisins í gildistíð umrædds þjónustusamnings verði glögggt ráðið að Skálatúnsheimilið hafi ráðstafað fjármagni í varasjóð. Þannig hafi 21.060.000 krónur verið í varasjóði heimilisins í lok árs 2005, 24.109.867 krónur í lok árs 2006 og 13.480.932 krónur í lok árs 2007. Hins vegar hafi sjóðurinn verið neikvæður um 2.103.232 krónur í lok árs 2008. Þrátt fyrir það hafi fjárframlög til heimilisins engum skerðingum sætt á þeim grundvelli að heimilinu beri að ráðstafa fjármagni í varasjóð. Þá verði heldur ekki séð að aðrar stofnanir sem tengist félagsmálaráðuneytinu og hafi heimild til að flytja rekstrarafgang á milli ára hafi sætt skerðingu í fjárlögum fyrir árið 2009 af slíkri ástæðu. Megi þar sem dæmi nefna Framkvæmdasjóð fatlaðra, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Tryggingastofnun ríkisins og Vinnueftirlitið, sbr. yfirlit yfir fjárframlög til þessara aðila.

Stefnandi telji samkvæmt þessu ljóst að hann hafi sætt annarri og meira íþyngjandi meðferð en stofnanir í sambærilegri stöðu. Þessi mismunandi meðferð felist í því að stefnanda sé gert að sæta skerðingu á fjárframlögum á þeim eina grundvelli að hann hafi heimild til að ráðstafa fjármagni í varasjóð á meðan aðrir aðilar sem njóti sambærilegrar heimildar þurfi ekki að sæta slíkri skerðingu. Þá fái stefnandi ekki séð að hlutlægar og málefnalegar ástæður búi að baki þessari mismunandi meðferð aðila í sambærilegri stöðu. Þvert á móti gefi auga leið að það sé ómálefnalegt að skerða fjárframlög til stefnanda á þeim grundvelli að hann hafi heimild til að ráðstafa fé í varasjóð á meðan slík heimild annarra aðila í sambærilegri stöðu hafi engin áhrif á fjárframlög til þeirra. Telji stefnandi þetta

ótvírætt benda til þess að aðrar ástæður hljóti að hafa legið að baki skerðingu á fjárframlögum til hans en þær sem hafi verið tilgreindar. Eigi það sérstaklega við þegar slík skerðing gangi ekki jafnt yfir aðila í sambærilegri stöðu. Með hliðsjón af þessu telji stefnandi ljóst að hann hafi sætt meðferð sem brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá telji stefnandi að hafa verði í huga að umrædd skerðing á fjárframlögum til stefnanda sé til þess fallin að skerða þjónustu við fatlaða íbúa að Sólheimum og þar með lífsgæði þeirra, en það sé óviðunandi að þeir þurfi einir að þola gerræðislega og ómálefnalega skerðingu á fjárframlögum. Feli skerðingin því jafnframt í sér brot á jafnræði umræddra íbúa. Sé í reynd verið að mismuna fötluðum íbúum að Sólheimum þegar litið sé til fatlaðra einstaklinga sem búa á öðrum heimilum sem þurfi ekki að sæta sambærilegri skerðingu. Slíkt sé að sjálfsögðu ólíðandi þegar litið sé til jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og brjóti gegn kjarna hennar.

Stefnandi byggir enn fremur á því að fjárframlag stefnda til hans sé liður í því að uppfylla þær skyldur sem á stefnda séu lagðar í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og lúti að því að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Slíkar skyldur séu jafnframt tíundaðar í 12. – 15. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu og 11. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem Ísland eigi aðild að og beri að skýra 76. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af þeim. Í þessu sambandi skuli sérstaklega vísað til 15. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu þar sem fram komi að í því skyni að tryggja að réttur líkamlega og andlega fatlaðs fólks til verknáms, endurhæfingar og endurheimtar félagslegrar aðstöðu sé raunverulega nýttur skuldbindi samningsaðilar sig meðal annars til „að gera nægar ráðstafanir til að skapa aðstöðu til þjálfunar, þ. á m., þegar það sé nauðsynlegt, að koma á fót sérhæfðum stofnunum opinberra aðila og einkaaðila“. Til að slíkar stofnanir, svo sem það heimili sem stefnandi reki, geti gegnt hlutverki sínu sé nauðsynlegt að þær hljóti fullnægjandi fjárframlög frá ríkinu sem ekki séu skert á ómálefnalegum grundvelli og í andstöðu við jafnræðisregluna.

Þegar þjónustusamningur aðila hafi verið gerður hafi stefndi tekið kostnað við þjónustu stefnanda út og reiknað honum fjárframlag á þeim grundvelli á sama hátt og öðrum þeim sem sinni þjónustu við fatlaða á grundvelli þjónustusamninga. Með því að skerða það fjárframlag með áður nefndum hætti til stefnanda eins slíkra þjónustuveitenda sé gróflega brotið gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar og þeirri skyldu stefnda að tryggja þeim hópum sem þar um geti fullnægjandi framfærslu. Þá sé ljóst að tryggja verði slík lágmarksréttindi með þeim hætti að önnur mannréttindi séu tryggð og skipti hér einkum máli jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi kveður að lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra sé, í samræmi við bæði 65. gr. og 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, ætlað að tryggja öllum sem eins sé ástatt um sambærilega aðstöð. Stefnandi sé hins vegar sá eini sem hafi þurft að þola skerðingu fjárframlags á þeim grundvelli að honum hafi verið heimilt að færa rekstrarafgang á milli ára en slíkt feli eðli málsins samkvæmt í sér augljósa mismunun gagnvart fötluðum íbúum Sólheima.

Telji stefnandi að samkvæmt þessu leiði umrædd skerðing á fjárframlögum til Sólheima til þess að íbúum á Sólheimum séu ekki tryggð þau lágmarksréttindi sem felist í 76. gr. stjórnarskrárinnar til jafns við aðra aðila í sambærilegri stöðu svo sem

jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar sé ætlað að tryggja. Telji stefnandi því að brotið hafi verið gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún verði skýrð með hliðsjón af 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. jafnframt þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

Þá telji stefnandi nauðsynlegt að koma því á framfæri að í stjórn Sólheima sitji einstaklingar sem hafi starfað að málefnum fatlaðra hér á landi og erlendis í áratugi. Enginn þeirra þekki þess dæmi að fyrr hafi framlög til ákveðins aðila sem veiti fötluðum þjónustu verið skert sérstaklega á meðan fjárframlög til annarra aðila í sambærilegri stöðu séu óbreytt. Þá hafi málið verið kynnt systrasamtökum Sólheima erlendis og hafi þessi skerðing jafnframt vakið mikla furðu þar, enda í andstöðu við þá meginreglu að gæta skuli jafnræðis í þjónustu við fatlaða.

Aðalkröfu sína byggir stefnandi í öðru lagi á því að sjónarmið það sem hafi búið að baki 4% skerðingu á fjárúthlutun til hans, að því er virðist til frambúðar, hafi verið ómálefnalegt og skerðingin þar með ólögmæt.

Stefnandi vísar til þess að um handhafa ríkisvalds og beitingu þeirra á valdi sínu gildi ákveðnar meginreglur. Ein þessara meginreglna sé sú að valdbeiting þeirra hverju sinni þurfi að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum. Gildi sú regla eðli málsins samkvæmt jafnt um beitingu löggjafans á lagasetningarvaldi sínu, um ákvarðanir framkvæmdavaldsins um réttindi og skyldur borgaranna og um beitingu dómenda á dómvaldi sínu, enda ótækt að geðþótti eða hrein tilviljun ráði för svo sem í því tilviki sem hér um ræði.

Stefnandi telji að í samræmi við þetta verði að gera þá stjórnskipulegu kröfu til Alþingis, sem hafi fjárveitingarvaldið, að þegar fjárveitingar til ákveðins aðila séu skertar búi að baki málefnaleg sjónarmið. Þá telji stefnandi að skerðing sem ekki sé byggð á slíkum grunni verði að teljast ólögmæt.

Eins og áður greini hafi til stuðnings 4% skerðingu á fjárúthlutun til stefnanda eingöngu verið vísað til þess að Sólheimum væri heimilt að ráðstafa rekstrarafgangi til myndunar varasjóðs. Stefnandi telji þessa tilvísun fullkomlega ómálefnalega enda þurfi aðrar stofnanir sem heyri undir félagsmálaráðuneytið og aðrir sem sinni þjónustu á grundvelli þjónustusamninga við ráðuneytið ekki að þola skerðingu við fjárúthlutun á þeim grundvelli að þeim hafi verið heimilt að færa rekstrarafgang á milli ára. Megi sem dæmi um slíkar stofnanir nefna Skálatúnsheimilið, Framkvæmdasjóð fatlaðra, greiningar- og ráðgjafarstofu ríkisins, Tryggingastofnun ríkisins og Vinnueftirlitið.

Að gera stefnanda einum að sæta skerðingu á þessum grundvelli sé því fullkomlega ómálefnalegt. Jafnframt leggi stefnandi áherslu á að það ákvæði í umræddum þjónustusamningi sem heimili honum að láta fé renna í varasjóð sé heimildarákvæði. Ekki fáist séð að það hafi verið rannsakað sérstaklega eða haft einhverja þýðingu að þessu leyti hvort stefnandi hafi nýtt umrætt ákvæði þjónustusamningsins eða eftir atvikum nýtt það til hlítar. Verði að telja það mjög óeðlilegt að slíkt sé ekki kannað sérstaklega áður en skerðing sé ákveðin, enda einsýnt að það að skerða fjárframlög eingöngu vegna heimildar til að mynda varasjóð geti ekki staðist sem röksemd. Auk þess verði að telja að heimild til að setja allt að 4% af upphæð samnings í varasjóð geti ekki vegið upp á móti 4% skerðingu fjárframlaga í framtíðinni, þar sem framlög hækki eðli málsins

samkvæmt með tilliti til verðlags samkvæmt forsendum í fylgiskjali 2 með samningnum.

Framangreindu til frekari stuðnings vísar stefnandi til sjónarmiða um réttmætar væntingar og réttaröryggi. Hann hafi hvorki getað séð fyrir né hafi hann mátt eiga von á að fjárframlög til hans yrðu að óbreyttu skert eftir svo langan tíma. Þvert á móti hafi hann öðlast réttmætar væntingar til þess að fjárframlög til hans yrðu áfram reiknuð á sama grundvelli. Í þessu sambandi sé vísað sérstaklega til ítrekaðra yfirlýsinga þáverandi félagsmálaráðherra í fjölmiðlum um að fjárframlög til málefna fatlaðra yrðu ekki skert. Telji stefnandi að vegna þessa séu þau brot á stjórnarskránni sem leiði af umræddri skerðingu mun alvarlegri en ella.

Framangreind sjónarmið styðji stefnandi við grunnrök stjórnskipunarréttar. Eins og þekkt sé hvíli sú skylda á Alþingi að virða hina stjórnskipulegu meðalhófsreglu og jafnræðisreglu. Telji stefnandi að á sama grundvelli beri Alþingi að styðjast við málefnaleg sjónarmið þegar það beiti lagasetningar- og fjárveitingarvaldi sínu.

Verði ekki fallist á aðalkröfu stefnanda um að viðurkennt verði að sú 4% skerðing sem fjárframlag til hans sætti með fjárlögum ársins 2009 hafi verið ólöglegt krefst stefnandi þess til vara að viðurkennt verði að með umræddri skerðingu hafi stefndi vanefnt þjónustusamning stefnanda við félagsmálaráðuneytið, dags. 8. maí 2004.

Umræddur þjónustusamningur hafi verið gerður samkvæmt heimild í 14. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, sbr. reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

Þrátt fyrir að gildistími umrædds samnings hafi eingöngu verið til 1. janúar 2009, sbr. 10. gr. samningsins, telji stefnandi að hann sé enn í fullu gildi í samræmi við munnlegt samkomulag aðila. Stefnandi hafi óskað eftir framlengingu þjónustusamningsins með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. apríl 2008, en því bréfi hafi ekki verið svarað af hálfu ráðuneytisins. Hins vegar hafi stefnandi haldið áfram að veita þjónustu á grundvelli þjónustusamningsins í samræmi við vilja ráðuneytisins. Þá sé ljóst að ráðuneytið hafi litið svo á að samningurinn hafi enn verið í gildi. Í því sambandi sé vísað til þess að fram hafi komið í tölvubréfi starfsmanns ráðuneytisins til fyrirsvarsmanns Sólheima og fleiri aðila, dags. 14. maí 2010, sú afstaða að stefnandi veiti fötluðum þjónustu á grundvelli þjónustusamnings. Þannig hafi verið óskað eftir fundi með aðilum „sem veita fötluðum þjónustu á grundvelli þjónustusamninga“, svo sem það sé orðað og hafi stefnandi verið þar á meðal. Telji stefnandi að samkvæmt þessu hafi þjónustusamningur aðila verið framlengdur munnlega í samræmi við vilja og athafnir beggja aðila og sé hann því enn í gildi.

Stefnandi telji að almennt beri Alþingi, sem fari með fjárveitingarvald, að virða ákvæði þjónustusamninga sem ráðuneyti hafi gert við aðila til að uppfylla þær opinberu skyldur sem á þeim hvíli. Byggt sé á því að sé fjárlögum breytt þannig að ekki sé unnt að standa við þjónustusamning sem ráðuneyti hafi gert geti það bakað íslenska ríkinu bótaábyrgð.

Stefnandi telji að með umræddri skerðingu á fjárframlagi til hans hafi verið brotið gegn þjónustusamningi hans við félagsmálaráðuneytið. Samkvæmt grein 2.1 í samningnum taki Sólheimar að sér að veita 40 fötluðum íbúum þjónustu, búsetu og atvinnu samkvæmt lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra í samræmi við nánari ákvæði samningsins og í samræmi við þær greiðslur sem félagsmálaráðuneytið inni af hendi. Þegar samningurinn hafi verið gerður hafi stefndi tekið kostnað við þjónustu stefnanda út og reiknað honum fjárframlag á þeim grundvelli á sama hátt og öðrum þeim sem sinna þjónustu við fatlaða á grundvelli þjónustusamninga. Fram komi í grein 6.1 í samningnum að ráðuneytið muni leggja til að veitt verði fé á fjárlögum sem Sólheimar ráðstafi í samræmi við ákvæði samningsins. Þá sé fjallað um greiðslufyrirkomulag í grein 6.2 og sé þar vísað til þess að í fylgiskjali 2 sé gerð grein fyrir forsendum og útreikningi greiðslna. Þannig séu forsendur greiðslna útskýrðar ítarlega í fylgiskjali 2 með samningnum og komi þar meðal annars fram að greiðslur séu byggðar á nánar tilgreindu einingarverðlagi og að miðað sé við verðlag ársins 2004.

Með því að skerða fjárframlag til stefnanda, sem beri að reikna á þessum grundvelli, eingöngu með vísan til heimildar hans til að leggja fé í varasjóð sé brotið gegn greiðsluskyldu stefnda á grundvelli þjónustusamningsins. Samkvæmt samningnum beri einfaldlega að ákveða greiðslur til handa stefnanda á ákveðnum grundvelli og sé engin heimild til að skerða þær eingöngu með vísan til þess að stefnanda sé heimilt að ráðstafa fé í varasjóð. Feli slíkt í sér vanefnd á þjónustusamningnum sem valdi stefnanda sýnilega fjárhagslegu tjóni og telji stefnandi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á slíku tjóni. Hafi stefnandi samkvæmt þessu umtalsverða fjárhagslega hagsmuni af því að viðurkennt verði með dómi að umrædd skerðing feli í sér vanefnd á þjónustusamningi hans við félagsmálaráðuneytið svo sem gert sé ráð fyrir í kröfugerð hans.

Um lagarök vísar stefndi til 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar, svo og til laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Jafnframt vísar hann til meginreglna samningaréttar um skuldbindingargildi samninga. Þá vísar hann til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt Félagsmálasáttmála Evrópu og samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Um heimild til þess að höfða viðurkenningarmál vísar stefnandi til 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Krafan um málskostnað styðjist við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi lýsir atvikum máls svo að gildistími umrædds þjónustusamnings, frá maí 2004, hafi runnið út 31. desember 2008. Stefndi líti svo á að samningurinn hafi runnið úr gildi þann dag eins og skýrt sé kveðið á um í samningnum enda megi ráða af samskiptum aðila frá þeim tíma að báðir aðilar hafi litið svo á. Í þessu sambandi sé bent á að stefnandi hafi óskað eftir því með bréfi til stefnda, dags. 30. apríl 2008, að samningurinn yrði framlengdur.

Enginn nýr þjónustusamningur hafi enn verið gerður milli aðila málsins en fjárframlög úr ríkissjóði hafi á tímabilinu verið tryggð stefnanda eins og verið hafi á grundvelli gildandi fjárlaga hverju sinni. Í fyrrgreindu ljósi líti stefndi ekki svo á að í gildi sé þjónustusamningur milli stefnda og stefnanda í skilningi 14. gr. laga um málefni fatlaðra, þrátt fyrir að stefnandi hafi haldið áfram að veita þjónustu í anda fyrri samnings milli aðila og fengið til þess fjárveitingar á grundvelli fjárlaga.

Við ákvörðun fjárheimilda til stefnanda hverju sinni hafi almennt verið litið til síðasta þjónustusamnings sem í gildi hafi verið milli stefnda og stefnanda. Hafi ekki staðið annað til en að sami háttur yrði hafður á vegna fjárlaga fyrir árið 2009, sbr. frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2009 sem fjármálaráðherra lagði fram á Alþingi 1. október 2008, sbr. þó bréf ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar, dags. 1. september 2008. Á þessu hafi þó orðið breyting af illri nauðsyn eins og nánar verði gerð grein fyrir hér á eftir.

Stefndi kveður að samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins skuli frumvarp fjármálaráðherra til fjárlaga vera samið með hliðsjón af þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar og skuli áætlanir um tekjur og gjöld í frumvarpinu gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun. Ljóst sé að í október 2008 hafi verulegar breytingar orðið á efnahagshorfum fyrir árið 2009 þegar fyrir hafi legið að stærsti hluti fjármálakerfis landsins stefndi í þrot. Þær forsendur sem fjárlagafrumvarpið hafi byggst á hafi verið brostnar og hafi þingmenn staðið frammi fyrir því að gera þyrfti verulegar breytingar á frumvarpinu til að draga saman útgjöld hins opinbera svo unnt væri að mæta verulega breyttum aðstæðum í ríkisrekstrinum.

Stjórnvöld hafi markað þá stefnu að ekki yrði farið í flatan niðurskurð þar sem slíkt teldist bersýnilega ósanngjarnt og því ekki forsvaranlegt að fara þá leið í niðurskurði í opinberum rekstri. Þess í stað hafi verið lögð áhersla á að verja þá þjónustu ríkisins sem yrði talin samfélaginu nauðsynleg eins og frekast væri kostur og hafi í því efni verið vísað til svokallaðrar grunnþjónustu sem opinberar stofnanir veita almenningi. Engu að síður hafi sú krafa verið gerð að rekstur hvernar stofnunar yrði skoðaður sérstaklega ef hugsanlegt svigrúm væri fyrir hendi til að draga úr rekstrarkostnaði án þess að skerða þá grunnþjónustu sem hlutaðeigandi stofnun hafi verið ætlað að veita. Hafi þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra lagt sérstaka áherslu á að stofnunum er starfi á grundvelli laga um málefni fatlaðra yrði hlíf eins og kostur væri við sparnaðarkröfum á árinu 2009 enda hafi rekstur flestra þeirra verið erfiður árin á undan.

Þegar í upphafi hafi legið fyrir að aðhaldskröfur yrðu misjafnar milli ólíkra málaflokka og jafnvel innan sömu málaflokka enda rekstrarstaða stofnana með mismunandi hætti. Þessi framkvæmd hafi verið talin forsvaranleg og málefnaleg í ljósi þess bráðnauðsynlega markmiðs að draga úr rekstrarútgjöldum ríkisins í því skyni að mæta breyttum efnahagsforsendum en jafnframt að tryggja nauðsynlega grunnþjónustu.

Við 2. og 3. umræðu fjárlaga hafi verið samþykktar tillögur um lækkun útgjalda í félags- og tryggingamálaráðuneytinu um 2.866,8 milljónir króna (fjárlög 2009, bls. 251). Jafnframt hafi komið fram í fjárlögum þess árs að „[a]lmennt var gengið út frá 3% samdrætti í rekstrarkostnaði stofnana í velferðarþjónustu s.s.

heilbrigðisstofnunum, menntastofnunum, auk löggæslustofnana, en um 5% hjá stjórnsýslustofnunum og almennum þjónustustofnunum.“ (fjárlög 2009, bls. 229).

Ljóst hafi verið að útgjaldalækkunin hafi verið töluverð og langt frá þeim aðhaldskröfum sem aðilar er njóta fjárframlaga á grundvelli fjárlaga hafi átt að venjast. Við hafi tekið vinna við að útfæra lækkun rekstrarútgjalda hjá stofnunum er starfa á málefna sviði stefnda og hafi þau sjónarmið, sem rakin séu hér að framan, verið höfð að leiðarljósi við yfirferð á rekstri allra stofnana. Hafi meðal annars verið byggt á ítarlegri skoðun á möguleikum stofnananna til að bregðast við breyttum aðstæðum. Meðal þess sem lagt hafi verið til grundvallar hafi verið rekstur stofnananna árin á undan sem og mat á þeim verkefnum sem sérhver stofnun hafi horfst í augu við að teknu tilliti til breyttra aðstæðna í samfélaginu.

Sem dæmi hafi ekki þótt forsendur til að gera aðhaldskröfur á rekstur Tryggingastofnunar ríkisins og Vinnumálastofnunar þar sem talið hafi verið að hinar breyttu aðstæður í þjóðfélaginu myndu leiða til verulega aukins álags hjá þeim stofnunum. Það hafi síðar orðið reyndin og þá sérstaklega hafi verið aukið álag hjá Vinnumálastofnun.

Enn fremur hafi ekki verið gerð aðhaldskrafa á svæðisskrifstofur málefna fatlaðra eftir að farið hafi verið vel yfir rekstrarforsendur þeirra. Tvær þeirra hafi haft rekstrarafgang sem numið hafi 2% af fjárlagaheimild þeirra á árinu 2007 en tvær þeirra hafi þurft samtals 100 milljóna króna viðbótarfjárheimild í fjárukalögum fyrir árið 2007 vegna hallareksturs. Tvær hafi verið reknar með halla sem ekki hafi verið bættur og þeim skrifstofum hafi verið gert að flytja hallann með sér til ársins 2008. Tvær svæðisskrifstofur hafi fengið viðbótarfjárhæð samtals að fjárhæð 45 milljónir króna í fjárukalögum fyrir árið 2008 en önnur þeirra hafi einnig fengið fjárukaheimild á árinu 2007. Rekstur annarra svæðisskrifstofa hafi verið „í járnum“.

Aðhaldskrafa hafi verið gerð á Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og dauflinda einstaklinga. Fjárheimild Greiningarstöðvarinnar hafi verið lækkuð um 2,5% og framlag ráðuneytisins til Þjónustumiðstöðvarinnar um 5% frá því sem gert hefði verið ráð fyrir í frumvarpi fjármálaráðherra. Þá hafi verið litið til einstakra stofnana sem þjónusta fatlað fólk. Þeirra á meðal hafi verið Sólheimar, Skálatún og Ás styrktarfélag.

Það hafi verið mat þeirra sem stóðu að nánari útfærslu útgjaldalækkunarinnar hjá ríkissjóði, að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða, að stefnandi gæti brugðist við breyttum aðstæðum í ljósi þess að á árunum 2004 – 2007 hafi rekstrarafgangur stefnanda numið tæpum 26,8 milljónum króna en það fé hafi verið sett í varasjóð samkvæmt heimild í grein 6.4 í þjónustusamningi milli stefnda og stefnanda. Samkvæmt þeirri heimild hafi stjórn stefnanda getað ráðstafað rekstrarafgangi til myndunar varasjóðs sem hafi haft það hlutverk að mæta óvæntum áföllum í rekstri og leggja fram fé til bættrar þjónustu og framkvæmda í samræmi við markmið skipulagsskrár stefnanda. Í þessu sambandi sé lögð sérstök áhersla á að stjórn stefnanda hafi eingöngu verið heimilt að ráðstafa rekstrarafgangi til myndunar varasjóðs samkvæmt fyrrnefndri heimild í þjónustusamningi málsaðila. Í sama ákvæði hafi jafnframt verið gert að skilyrði að árlegt framlag í varasjóð næmi ekki hærri fjárhæð en 4% af fjárhæð samningsins. Nemi sú fjárhæð sem stjórn stefnanda

hafi lagt í varasjóð á áðurgreindu tímabili 3,37% af rekstrarframlagi til Sólheima úr ríkissjóði. Enn fremur hafi verið litið til þess að á árunum 2006 og 2007 hafi rekstrarafgangurinn numið 4% af samningsfjárhæð þeirra ára. Þar sem fénu, sem safnast hefði í varasjóðinn, hefði verið ráðstafað til byggingaframkvæmda á árunum 2005 – 2008, í stað þess að varðveita sjóðinn áfram til að mæta óvæntum áföllum í rekstri stefnanda, hafi verið talið að rekstur stefnanda gæti þolað 4% skerðingu á rekstrarframlagi úr ríkissjóði án þess að koma þyrfti til breytinga á grunnþjónustu við þá er þar búa eða skerðingar á framfærslu þeirra.

Til samanburðar hafi Skálatún verið rekið með 10 milljóna króna halla á árinu 2007 og hafi stefnt í hallarekstur á árinu 2008 sem síðar hafi reynst vera 15 milljóna króna halli. Sá hallarekstur hafi átt sér ákveðnar skýringar í ljósi aðstæðna á vinnumarkaði á þeim tíma. Hafi Skálatún mætt þeim hallarekstri með inneign úr varasjóði sem komið hafi til vegna rekstrarafgangs á árunum 2005 og 2006. Hallarekstur hafi einnig verið hjá Ási styrktarfélagi.

Aðrar stofnanir er starfa á málefna sviði félags- og tryggingamálaráðuneytis hafi þurft að sæta 2-11% skerðingu í fjárlögum fyrir árið 2009.

Alþingi hafi samþykkt fjárlögin fyrir árið 2009 í desember 2008 með áorðnum breytingum sem meirihluti fjárlaganefndar þingsins hafi lagt til. Þar á meðal hafi verið 4% skerðing á fjárframlögum til Sólheima frá því sem frumvarp fjármálaráðherra hafi gert ráð fyrir. Skerðingin sé því ákvörðun Alþingis og hafi verið samþykkt á lögformlegum grundvelli sem gildandi lög um fjárheimildir fyrir árið 2009.

Þegar litið sé til 2. mgr. 21. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og þeirra málefnalegu sjónarmiða sem hafi verið lögð til grundvallar við útfærslu þingsins á þeim útgjaldalækkunum sem hafi verið gerðar við afgreiðslu þess á frumvarpinu, með það að markmiði að fullnægja skilyrði laganna um fjárreiður ríkisins, verði ekki séð að sú 4% skerðing sem fjárframlag til stefnanda hafi sætt með fjárlögum ársins 2009 hafi verið ólöglegt eða ómálefnaleg. Verði í því sambandi sérstaklega að líta til þess að stefnandi hafi skilað rekstrarafgangi fjögur síðustu árin á undan. Skerðingin hafi ekki verið umfram það sem aðrar stofnanir sem starfi á málefna sviði félags- og tryggingamálaráðuneytisins hafi þurft að sæta og hafi verið taldar geta hagrætt í rekstri.

Samkvæmt ofanrituðu beri því að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda.

Samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar megi ekkert gjald greiða úr ríkissjóði nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárlögum. Að því er varðar samninga við opinberar stofnanir verði að leggja til grundvallar að stjórnarframkvæmdin verði að vera bæði lög- og formbundin auk þess að styðjast við þann lagaramma sem settur sé með fjárveitingum.

Stefndi vísar enn fremur til 21. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins þar sem gert sé ráð fyrir að fjármálaráðherra leggi fram frumvarp til fjárlaga sem nái yfir fjárreiður stofnana þess á næsta fjárlagaári. Þannig skuli fyrir fram leitað heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafar krafna og til að gera hvers konar samninga um

fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir. Enn fremur sé ráðherra eingöngu heimilt að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni sem undir ráðuneytið heyrir þegar áætlað sé fyrir verkefninu í fjárlögum, sbr. 30. gr. sömu laga. Verði því að gera ráð fyrir að samningar um greiðslur úr ríkissjóði hljóti alltaf að vera háðar því að til fjárveitinga sé stofnað í samræmi við lög.

Í fyrri samningi aðila, sem hafi runnið út 31. desember 2008, sé tekið fram í grein 6.1 að stefndi muni leggja til að veitt verði fé á fjárlögum sem stefnandi muni ráðstafa til rekstrar í samræmi við ákvæði samningsins. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2009 hafi stefndi lagt til við fjármálaráðuneytið óbreyttar fjárhæðir til handa Sólheimum til rekstrar, sbr. frumvarp fjármálaráðherra til fjárlaga fyrir árið 2009 sem lagt hafi verið fram á Alþingi 1. október 2008. Í meðförum Alþingis hafi frumvarpinu hins vegar verið breytt með þeim hætti að fjárframlag til rekstrar Sólheima hafi verið skert um 4% frá því sem hafi verið í áður nefndu frumvarpi ráðherra. Fyrir þeim breytingum hafi verið lögð mætar og málefnalegar forsendur eins og áður hafi verið gerð grein fyrir.

Enn fremur beri til þess að líta að grein 6.6 samningsins, sem fjalli um breytingar á þeim greiðslum sem falla skuli til á grundvelli samningsins, vísi til launa- og verðlagsforsendna sem liggi til grundvallar árlegum fjárveitingum í fjárlögum hvers árs. Verði því að ætla að rekstraraðilar Sólheima hafi mátt búast við skerðingum á fjárframlögum þegar af þeirri ástæðu að forsendur fjárlagafrumvarpsins hafi breyst verulega frá því að frumvarpið hafi verið lagt fram. Þetta hafi öllum mátt vera ljóst í íslensku samfélagi sem á einhvern hátt hafi tengst opinberum rekstri.

Stefnda hafi borið að fara að ákvæðum fjárlaga að því er varði fjárframlög stefnda vegna rekstrar stefnanda á árinu 2009 og hafi þá ekki skipt máli hvort formlegur samningur hafi verið í gildi eða ekki. Að mati stefnda sé því haldlaus sú fullyrðing stefnanda að stefndi hafi vanrækt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningi hans við stefnanda frá maí 2008. Í fyrsta lagi hafi enginn samningur verið í gildi eins og sýnt hafi verið fram á og í öðru lagi hafi stefndi einungis farið að landslögum. Fullyrðingum stefnanda um formlegt gildi þjónustusamnings sé ítrekað mótmælt sem röngum og jafnvel þó svo hafi verið hafi stefnda borið að fara að ákvæðum fjárlaga. Verði því líka að sýkna stefnda af varakröfu stefnanda.

Niðurstaða

Þjónustusamningur stefnanda við félagsmálaráðuneytið, dags. 8. maí 2004, var gerður samkvæmt heimild í 14. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, eins og fram kemur í inngangi samningsins. Í gr. 6.1 í samningnum segir að ráðuneytið muni leggja til að veitt verði fé á fjárlögum sem Sólheimar ráðstafa í samræmi við ákvæði samningsins. Þá segir í gr. 6.4 í samningnum að stjórn Sólheima sé heimilt að ráðstafa rekstrarafgangi til myndunar varasjóðs. Hlutverk sjóðsins sé að mæta óvæntum áföllum í rekstri og leggja fram fé til bættrar þjónustu og framkvæmda í samræmi við markmið skipulagsskrár Sólheima. Árlegt framlag í varasjóð má þó ekki nema hærri upphæð en 4% af upphæð samnings.

Fyrir liggur að stefnandi fékk óskertar fjárveitingar til starfsemi sinnar á grundvelli samningsins samkvæmt fjárlögum allt fram til ársins 2009. Þegar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2009 var lagt fram á Alþingi hinn 1. október 2008 var fjárveiting til stefnanda í samræmi við þjónustusamning aðila. Í meðförum Alþings við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2009 var fjárframlag félagsmálaráðuneytisins til stefnanda lækkað um 11.000.000 króna eða um 4%. Til skýringar á þessari lækkun er tekið fram að fjárhæðin svari til 4% lækkunar útgjalda en það sé það hlutfall sem heimilið hafi tekið af árlegu framlagi ríkissjóðs í sérstakan varasjóð í samræmi við heimild þar um í þjónustusamningi.

Stefnandi byggir aðalkröfu sína í málinu í fyrsta lagi á því að umrædd 4% skerðing á fjárframlögum til hans samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2009 feli í sér brot á bæði jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og rétti til framfærsluástoðar sem beri að tryggja án mismununar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og sé þar með ólöglegt.

Stefndi byggir hins vegar á því að samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins skuli frumvarp til fjárlaga vera samið með hliðsjón af þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar og skuli áætlanir um tekjur og gjöld í frumvarpinu gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun. Ljóst sé að í október 2008 hafi verulegar breytingar orðið á efnahagshorfum fyrir árið 2009 þegar fyrir lá að stærsti hluti fjármálakerfis landsins stefndi í þrot. Þær forsendur sem fjárlagafrumvarpið byggðist á hafi verið brostnar og því nauðsynlegt að gera verulegar breytingar á frumvarpinu til að draga saman útgjöld hins opinbera. Alþingi hafi samþykkt fjárlögin fyrir árið 2009 í samræmi við þær breytingar sem meirihluti fjárlaganefndar þingsins hafði lagt til, þar á meðal 4% skerðingu á fjárframlögum til stefnanda frá því sem frumvarp fjármálaráðherra hafði gert ráð fyrir.

Í bréfi fjármálaráðuneytis til ráðneyta frá 14. nóvember 2008, sem er fylgiskjal með nefndaráli meirihluta fjárlaganefndar með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2009, segir að fjármálaráðuneytið vinni að endurskoðun á stöðu og sjálfbærni ríkisfjármála í ljósi þeirra áfalla sem dunið hafa yfir fjármálakerfi landsins og til þess að fylgja eftir áætlunum um viðreisn efnahagslífsins. Í bréfi þessu segir enn fremur svo:

Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að ráðuneytin hafi að vanda undirbúið sig fyrir að setja fram breytingartillögur við fjárlagafrumvarpið í fyrri hluta nóvember með hliðsjón af horfum um þróun mála á næsta ári. Ráðuneytið hefur á undanförunum vikum einnig átt óformleg samskipti við önnur ráðuneyti um að unnið væri að því að leita allra leiða til að draga úr útgjöldum og undirbúa tillögur í því skyni með hliðsjón af forgangsröð brýnustu verkefna og kjarnastarfsemi. Hjá sumum ráðuneytum eru jafnvel þegar komnar fram fyrstu tillögur með þetta að markmiði.

Fjármálaráðuneytið óskar nú eftir því að ráðuneytin leggi fram tillögur sínar vegna endurskoðunar á fjárlagafrumvarpinu og skrái þær í fjárlagakerfið. Annars vegar verði um að ræða tillögur um endurmetnar áætlanir um þá starfsemi og verkefni sem ætla má að verði fyrir verulegum áhrifum af breyttu efnahagsástandi. Þær tillögur ættu þó að miðast við að fjármálaráðuneytið mun ákvarða með samræmdum hætti áhrif af breyttum horfum um laun, verðlag og gengi á fjárheimildir frumvarpsins út frá endurskoðaðri þjóðhagsspá. Hins vegar verði um

að ræða tillögur um samdrátt í útgjöldum eins og frekast er kostur í hverju ráðuneyti. Núverandi áætlanir benda til að ná þurfi það miklum árangri að því er beint til ráðuneyta að vinnuviðmið þeirra verði að útfæra tillögur um lækkun útgjalda sem nemi a.m.k. 10% af veltu miðað við fjárlagafrumvarpið 2009.

Eins og bréf þetta ber með sér var mjög að ráðuneytum lagt að setja fram tillögur um samdrátt í útgjöldum, sem var nauðsynlegt að gera vegna ástandsins í efnahagsmálum þjóðarinnar. Verður að skoða skerðingu á fjárframlagi til stefnanda í því ljósi.

Ekki er fallist á það með stefnanda að sú lækkun á fjárheimildum til hans sem átti sér stað í meðförum Alþings á frumvarpi til fjárlaga 2009 hafi falið í sér ójafnræði gagnvart honum sem brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sú lækkun sem hér um ræðir var byggð á því að borð væri fyrir báru hjá stefnanda þar sem hann hefði árlega nýtt sér heimild í þjónustusamningi til að leggja rekstrarafgang af framlagi ríkissjóðs í varasjóð. Verður ekki talið að lækkun fjárheimildar á þessum grundvelli hafi verið ómálefnaleg og þrátt fyrir það að aðrir sambærilegir aðilar, sem veita fötluðum þjónustu hafi ekki sætt slíkri skerðingu á framlögum úr ríkissjóði. Ekki er heldur fallist á það með stefnanda að skerðing á fjárframlagi til hans með áður nefndum hætti hafi brotið í bága við 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem ekki er talið að sú lækkun sé byggð á ómálefnalegum grundvelli samkvæmt framansögðu og skerðir ekki þau grundvallarréttindi sem greindu stjórnarskrárákvæði er ætlað að tryggja og lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðra byggja á. Hvorki er fallist á málsástæður stefnanda um að það sé með öllu ómálefnalegt að rökstyðja skerðingu á fjárframlagi til stefnanda með vísan til heimildarákvæðis um varasjóð í þjónustusamningi, né málsástæður er varða sjónarmið um réttmætar væntingar og réttaröryggi. Þá er til þess að líta, eins og stefndi byggir á, að brýna nauðsyn bar til að draga úr ríkisútgjöldum, eins og mögulegt var, vegna efnahagshrunsins haustið 2008. Verður fallist á málsástæður stefnda er að þessu líta og þau sjónarmið hans sem uppi eru höfð til stuðnings því að ekki beri að taka til greina aðalkröfu stefnanda í málinu.

Samkvæmt framansögðu er hafnað aðalkröfu stefnanda í málinu um viðurkenningu á því að umrædd skerðing á fjárframlagi til hans samkvæmt fjárlögum ársins 2009 hafi verið ólögumæt.

Til vara byggir stefnandi á því að með því að skerða fjárframlag til hans um 4% með fjárlögum ársins 2009 hafi stefndi vanefnt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningi stefnanda við félagsmálaráðuneytið frá 8. maí 2004.

Í gr. 6.2 í þjónustusamningi þessum er gerð grein fyrir greiðslum á grundvelli hans, sem greiða ber úr ríkissjóði. Í gr. 6.6 er tekið fram að fjárhæðir samkvæmt 6.2 séu settar fram miðað við verðlagsforsendur fjárlaga fyrir árið 2004. Þar segir svo:

Frá og með árinu 2005 skulu þessar fjárhæðir breytast árlega í samræmi við launa- og verðlagsforsendur sem liggja til grundvallar árlegum fjárveitingum í fjárlögum hvers árs. Af heildarframlagi ríkisins skv. 6.2 skulu 80% teljast vera vegna launakostnaðar og 20% vegna annars kostnaðar. Framlag ríkisins vegna annars kostnaðar en launa skal breytast samkvæmt forsendum fjárlaga um almennar verðlagsbreytingar á sama kostnaði hjá svæðisskrifstofum málefna fatlaðra. Fari fram endurmat á launa- og verðlagsforsendum fjárveitinga til

svæðisskrifstofa málefna fatlaðra innan ársins skal endurskoða framlag til Sólheima með sama hætti.

Ekki liggur annað fyrir en að fjárframlög ríkisins til stefnanda á samningstímabilinu hafi verið í samræmi við þær forsendur sem um getur í gr. 6.6 þjónustusamnings aðila og einnig fjárveiting til stefnanda samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2009.

Samkvæmt gr. 10 í samningnum var gildistími hans fimm ár frá 1. janúar 2004 til 1. janúar 2009. Hann var því enn í gildi er fjárframlag til stefnanda var skert í meðförum Alþings og til hans var sérstaklega vísað í því sambandi. Þá er og til þess að líta að samningnum var ekki sagt upp í samræmi við ákvæði gr. 10.1, að stefnandi óskaði sérstaklega eftir framlengingu hans, þjónusta var áfram veitt á grundvelli hans og eftir honum farið sem í gildi væri eftir 1. janúar 2009.

Engin heimild var til þess í samningnum að lækka greiðslur sem ríkissjóði bar að greiða á grundvelli hans vegna ráðstöfunar stefnanda á rekstarafgangi í varasjóð samkvæmt gr. 6.4. Umrædd lækkun á fjárframlagi til stefnanda um 4% á þeim grundvelli átti sér ekki stoð í samningnum og var því brot á greiðsluskyldu stefnda samkvæmt honum. Verður því fallist á varakröfu stefnanda í málinu um viðurkenningu á því að stefndi hafi með framangreindri skerðingu á fjárframlagi til stefnanda vanefnt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningnum, eins og nánar greinir í dómsorði.

Samkvæmt þessum úrslitum málsins verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað sem telst hæfilega ákveðinn 2.000.000 króna.

Eggert Óskarsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Viðurkennt er að stefndi, íslenska ríkið, vanefndi samningsskuldbindingar sínar samkvæmt þjónustusamningi stefnanda, Sólheima sjálfseignarstofnunar, við félagsmálaráðuneytið, dags. 8. maí 2004, með því að skerða fjárframlag til stefnanda um 4% með fjárlögum ársins 2009.

Stefndi greiði stefnanda 2.000.000 króna í málskostnað.

Eggert Óskarsson