

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 12. nóvember 2013 í máli nr. E-1547/2013:

Alþýðusamband Íslands

(Magnús M. Norðdahl hrl.)

gegn

Íslenska ríkinu,

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Lífeyrissjóði verzlunarmanna til réttargæslu,

Gildi lífeyrissjóði til réttargæslu,

Stapa lífeyrissjóði til réttargæslu,

Festa lífeyrissjóði til réttargæslu,

Stöfum lífeyrissjóði til réttargæslu,

Lífeyrissjóði Vestfirðinga til réttargæslu,

Lífeyrissjóði Vestmannaeyja til réttargæslu og

Lífeyrissjóði Rangæinga til réttargæslu

(Halldór Oddsson hdl.)

I.

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 29. október sl., er höfðað 16. apríl 2013 af Alþýðusambandi Íslands, Sætúni 1, Reykjavík á hendur íslenska ríkinu og til réttargæslu Lífeyrissjóði verzlunarmanna, Lífeyrissjóðnum Gildi, Sameinaða lífeyrissjóðnum, Stapa lífeyrissjóði, Festu lífeyrissjóði, Stöfum lífeyrissjóði, Lífeyrissjóði Vestfirðinga, Lífeyrissjóði Vestmannaeyja og Lífeyrissjóði Rangæinga.

Dómkröfur stefnanda eru þær að viðurkennt verði með dómi að stefnda íslenska ríkinu hafi verið óheimilt að leggja á lífeyrissjóði sem félagsmenn aðildarfélaga stefnanda eiga skylduaðild að, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, gjald

samkvæmt bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem lögfest var með 3. gr. laga nr. 156/2011. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi, íslenska ríkið krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá dómi, en til vara er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þá krefst stefndi málskostnaðar.

Þann 29. október 2013, fór fram munnlegur flutningur um frávísunarkröfu stefnda, íslenska ríkisins.

II.

Í máli þessu er deilt um lögmati sérstaks skatts sem lagður var á lífeyrissjóði við álagningu opinberra gjalda 2012 á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða XIV í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, sbr. c-lið 3. gr. laga nr. 156/2011.

Ákvæðið hljóðar svo: „Við álagningu opinberra gjalda 2012 ... skulu aðilar sem falla undir 6. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt sérlægum, greiða sérstakt gjald í ríkissjóð sem nemur 0,0814% af hreinni eign til lífeyris, sbr. 39. gr., eins og hún er í lok næstliðins árs. Gjald dagi er 1. nóvember 2012 ... og eindagi 15 dögum síðar. Greiða skal fyrir fram upp í álagt gjald hinn 31. desember 2011 ... og miðast greiðsla við hreina eign til greiðslu lífeyris eins og hún var í árslok 2010 ... og það skatthlutfall sem kveðið er á um í ákvæði þessu. Um álagningu og innheimtu fer samkvæmt ákvæðum X-XIII kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, eftir því sem við á.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, þskj. 444, 140. lþ. 368. mál. kemur fram að lagt sé til að lífeyrissjóðir fjármagni 1.400 milljónir kr. af umsaminni vaxtaniðurgreiðslu árið 2011. Kemur fram að forsaga málsins sé sú að í lok árs 2010 hafi verið samþykkt ákvæði til bráðabirgða XLII í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, um sérstaka vaxtaniðurgreiðslu sem hafi verið hluti stjórnvalda í víðtækum aðgerðum vegna skulda- og greiðsluvanda heimilanna.

III.

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda varðandi efnishlið málsins

Stefnandi byggir á því að skattlagning samkvæmt bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða komi með ólíkum hætti niður á sjóðfélögum hinna opinberu lífeyrissjóða og þeirra almennu, þar sem geta opinberu sjóðanna til greiðslu lífeyris, sé ónæm fyrir skattlagningunni vegna ábyrgðar launagreiðenda. Geta almennu lífeyrissjóðanna til greiðslu lífeyris sé á hinn bóginn háð afkomu og minnki sem skattlagningunni

nemi. Hætta aukist á því að eignir einstakra sjóða á móti skuldbindingum haldist undir 5% um fimm ára skeið eða nálgist það að vera undir 10%. Hvort tveggja kalli á lækkun réttinda, sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997, sem verði við þær aðstæður langt umfram hlutfall þeirra skatta sem innheimtir hafi verið, samkvæmt fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði laga nr. 129/1997.

Stefnandi byggir á því að skattlagningin leggist með sama hætti á almenna og opinbera lífeyrissjóði, en komi fram í mismunandi áhrifum lífeyrisréttinda sem sjóðirnir veiti, og mismuni sjóðfélögum almennu lífeyrissjóðanna og þar með félagsmönnum stefnanda borið saman við sjóðfélaga opinberu lífeyrissjóðanna og feli því í sér brot gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sem verndi félagsmenn stefnanda, sem eiginlega þolendur áhrifa hins álagða skatts.

Stefnandi tekur fram að lífeyrisréttindi félagsmanna stefnanda njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár um verndun eignarréttar. Þau réttindi verði ekki skert, með skattheimtu eða öðrum hætti, án þess að jafnræðis sé gætt gagnvart öðrum sem eins stendur á um. Félagsmenn stefnanda sem allir eigi skylduáðild að hinum almennu lífeyrissjóðum séu fullkomlega sambærilegir við sjóðfélaga opinberu lífeyrissjóðanna. Mismunun á milli þeirri með skattlagningunni hafi stefnda verið ljós og opinberlega viðurkennd við lagasetninguna, en hvorki rökstudd né byggð á hlutlægum eða málefnalegum sjónarmiðum.

Lífeyrissjóðir séu undanþegnir tekjuskatti og eignarskatti, sbr. 6. tölul. 4. gr. og 2. tölul. 74. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í þessu felist að skattgreiðslu af þeim hluta tekna manna sem varðveittar eru í lífeyrissjóðum sé frestað þar til greiðsla lífeyris hefjist. Félagsmenn stefnanda hafi mátt ætla að reglum þessum yrði ekki breytt að því er varðar áunnin réttindi og þær lögmætu væntingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár, auk verndar gegn ólögmætri mismunun er stríði gegn 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Tilgangur stefnda með hinni umþrættu skattlagningu hafi verið almenn tekjuöflun í ríkissjóð, en samkvæmt undirbúningsgögnum og umræðum á Alþingi hafi tekjunum verið ætlað að standa undir greiðslu sérstakra vaxtabóta í þágu skilgreinds hóps í samfélaginu. Stefnda hafi borið að haga lagasetningu þannig að sambærilegum hópum launamanna, félagsmönnum stefnanda og sjóðfélögum lífeyrissjóðanna væri ekki mismunað með órökstuddum og ómálefnalegum hætti.

Stefnandi tekur fram að allir félagsmenn allra aðildarsamtaka stefnanda hafi beinna, skýrra og lögvarinna hagsmuna að gæta af dómsniðurstöðu í máli þessu, þar með talið að geta lífeyrissjóða sem þeir eigi skylduáðild að til greiðslu lífeyris verði ekki skert eða líkur verði auknar á því að grípa þurfi til skerðingar á lífeyrisréttindum þeirra, sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997.

2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda, íslenska ríkisins varðandi efnishlið málsins

Stefndi mótmælir öllum sjónarmiðum stefnanda. Ákvæði 72. gr. standi því ekki í vegi að skattar verði á lagðir enda geri önnur ákvæði stjórnarskrárinnar ráð fyrir skattlagningu, sbr. 40. og 77. gr. Ákvæði um skatt í ákvæði XIV til bráðabirgða í

lögum nr. 129/1997 hafi veri sett með stjórnskipulegum hætti í samræmi við framangreind stjórnarskrárákvæði um skatta.

Er því hafnað að skatturinn fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar hvorki varðandi þá sem séu eins settir né að hann kalli á lækkun réttinda hjá almennum sjóðum. Bendir stefndi á að ýmsar álögur hafi verið lagðar á lífeyrissjóðina, almennt eða með sérstökum hætti. Þeir greiði ýmsa skatta og gjöld, svo sem alla óbeina skatta eins og virðisaukaskatt og vörugjöld af aðföngum sínum. Þeir greiði tryggingagjald af launum starfsmanna sinna, eftirlitsgjöld o.fl. Þá bendir stefndi á mismunandi örorkubyrði lífeyrissjóðanna sem endurspeglar í reglugerð 1064/2012, um úthlutun og greiðslu fjárframlags ársins 2012 til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða, en sú úthlutun byggir á mati á fjárþörf einstakra sjóða vegna mismunandi örorkubyrði. Bendir stefndi á að réttargæslustefndi Gildi lífeyrissjóður fái rúmlega 34% af heildarúthlutuninni eða 930 milljónir kr. af 2.711 milljónum kr. árið 2012.

Telur stefndi að þær ólíku skuldbindingar sem liggi að baki lífeyrissjóðunum takmarki ekki skattlagningarvald Alþingis. Skattinum væri ætlað að fjármagna sérstaka vaxtaniðurgreiðslu til skuldugra heimila á árunum 2011 og 2012 vegna lána sem tekin höfðu verið vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, þ. á m. frá lífeyrissjóðum, eins og skýrt kæmi fram í almennum athugasemdum í frumvarpi með lögnum. Þá hefði verið á því byggt við útfærslu á aðgerðum vegna skuldavanda heimilanna að þeir sem hefðu hagsmuna að gæta, þ.e. lánveitendurnir, tækju þátt í fjármögnun aðgerðarinnar sem ætti að stuðla að greiðslugetu og greiðsluvilja skuldara og þar með að draga úr afskriftarþörf lánveitenda.

Stefndi bendir á að skatturinn sé hóflegur þegar litið sé til þeirra margháttaðu breytinga á skattalögum sem gripið hefði verið til í kjölfar hruns fjármálakerfisins árið 2008. Þá tekur stefndi fram að stefnandi nefni engin dæmi þess efnis að komið hafi til skerðingar lífeyrisréttinda beinlínis vegna skattlagningarinnar hjá einstökum sjóðum. Þá sé gjaldtakan einskiptisaðgerð sem ekki muni mælast í tryggingafræðilegri stöðu lífeyrissjóða, hvorki til lengri né skemmri tíma. Afar litlar líkur séu á því að skattlagningin geti orðið tilefni til réttindaskerðingar sjóðfélaga einstakra sjóða.

3. Málsástæður aðila varðandi formhlið málsins

Stefndi byggir á því að ákvæði 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, feli ekki í sér málsóknarumboð til félaga eða samtaka, heldur flytji í hendur þeirra aðild að máli um hagsmuni ótiltekinna félagsmanna þeirra að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins. Í fyrsta lagi þurfi að vera uppfyllt það skilyrði að um sé að ræða viðurkenningarmál þar sem krafist sé viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna eða lausn undan tiltekinni skyldu félagsmanna og að félagsmenn hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn kröfunnar. Dómkrafa stefnanda feli hvorki í sér viðurkenningu réttinda félagsmanna né lausn þeirra undan tiltekinni skyldu, heldur lúti krafan að viðurkenningu á því að stefnda hafi verið óheimilt að leggja á lífeyrissjóði gjald samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu. Dómkrafa stefnanda uppfylli því ekki það skilyrði og beri þegar af þeirri ástæðu að vísa málinu frá dómi.

Í annan stað sé því skilyrði ekki fullnægt að hagsmunagæsla sem dómkrafa taki til þurfi að samrýmast tilgangi félags eða samtaka. Alþýðusambandið sé heildarsamtök og samráðsvettvangur stéttarfélaga á Íslandi. Samkvæmt 2. og 3. gr. laga stefnanda sé stefnandi heildarsamtök stéttarfélaga og sé hlutverk hans m.a. að hafa forystu í stéttarbaráttu launafólks, koma fram fyrir hönd aðildarfélaga í sameiginlegum málum gagnvart atvinnurekendum og stjórnvöldum og móta samræmda heildarstefnu samtakanna í atvinnu-, mennta-, umhverfis- og kjaramálum. Ágreiningur í máli þessu snúi hins vegar að því hvort heimilt hafi verið að leggja á lífeyrissjóði gjald, sem lagt sé á alla lífeyrissjóði á almennum og opinberum vinnumarkaði. Lífeyrissjóðir séu ekki aðildarfélög stefnanda. Enda þótt gjald það sem deilt sé um í máli þessu sé m.a. greitt af lífeyrissjóðum, sem félagsmenn aðildarfélaga stefnanda eigi skylduaðild að, fái ekki staðist að dómkrafa stefnanda tengist aðildarfélögum og því hlutverki stefnanda sem skilgreint sé í greindri 3. gr. laga stefnanda.

Lífeyrissjóður séu sjálfstæðir lögaðilar og eigi ekki aðild að stefnanda. Um þá gildi sérstök lög nr. 127/1997. Lífeyrissjóðir landsins hafi með sér samtök, Landssamtök lífeyrissjóða, til að gæta hagsmuna sinna og sjóðfélaga lífeyrissjóðanna. Samtökin hafi innan sinna vébanda alla lífeyrissjóði landsins, sem í hafi verið 190 þúsund greiðandi sjóðfélagar í lok árs 2010, og þ. á m. alla lífeyrissjóði sem félagsmenn stefnanda eigi skylduaðild að. Samkvæmt 4. gr. samþykktu samtakanna sé hlutverk þeirra m.a. að gæta í hvívetna hagsmuna sjóðfélaga og vera málsvari gagnvart stjórnvöldum og öðrum í öllu sem varðað geti sameiginlega hagsmuni aðildarsjóðanna. Samkvæmt framangreindu fái ekki staðist að ágreiningur um álagningu gjalds á lífeyrissjóðina, samkvæmt bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997, sé á starfssviði stefnanda eða að það samrýmist tilgangi stefnanda að gæta þeirra hagsmuna sem viðurkenningarkrafa hans lúti að. Viðurkenningarkrafa stefnanda sem snúi að því hvort óheimilt hafi verið að leggja gjald á lífeyrissjóðina og höfðun máls þessa af hálfu stefnanda fullnægi því ekki heldur skilyrðum 3. mgr. 25. laga nr. 91/1991.

Viðurkenningarkrafa stefnanda eins og hún sé sett fram sé jafnframt óákveðin, óljós og feli í sér almenna álitsbeiðni um lögfræðileg efni án tengsla við ákveðið sakarefni er sé andstætt 1. og 2. mgr. 25. gr. og d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Auk þess hafi stefnandi engar líkur að því leitt að félagsmenn hans hafi orðið fyrir skerðingu lífeyris vegna gjaldtökunnar.

Stefnandi krefst þess að frávísunarkröfu stefnda verði hrundið. Mótmælir stefnandi öllum málsástæðum stefnda. Vísar stefnandi til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2001. Mál stefnanda sé eins uppbyggt og byggt hafi verið á í greindum dómi þar sem félagsmenn ASÍ voru taldir hafa lögvarða hagsmuni. Tekur stefnandi fram að hinn umþrætti skattur sem lagður hafi verið á alla lífeyrissjóði snerti tiltekinn hóp félagsmanna stefnanda. Skatturinn leiði til lækkunar á eignum lífeyrissjóða, sem geti haft í för með sér tafarlausar skerðingar fyrir félagsmenn stefnanda og hafi þar með bein áhrif á hagsmuni félagsmanna stefnanda. Skerðingin komi fram í lífeyrisgreiðslum til félagsmanna stefnanda, en ekki í lífeyrisgreiðslum til félagsmanna opinberu sjóðanna. Það hafi verulega þýðingu fyrir félagsmenn stefnanda og þess vegna sé uppfyllt skilyrði um lögvarða hagsmuni. Stefnandi lýsti tilgangi sínum og umboði sem hann hefði samkvæmt kjarasamningum til að semja um lífeyrismál launþega. Stefnandi væri því að gæta

hagsmuna félagsmanna sinna á grundvelli gildandi kjarasamninga. Iðgjöld væru ákveðin í kjarasamningum. Vísaði stefnandi til laga stefnanda, einkum 2.–4. gr. Þá tók stefnandi fram að mál sem vörðuðu ótilgreindan hóp félagsmanna hans færðust til stefnanda. Þá er því mótmælt að kröfugerð stefnanda sé óljós.

IV.

Efnislegur ágreiningur þessa máls snýst um hvort heimilt hafi verið að leggja sérstakan skatt á lífeyrissjóði við álagningu opinberra gjalda 2012 samkvæmt bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 3. gr. laga nr. 156/2011. Ágreiningur um formhlið málsins snýst um það hvort málatilbúnaður stefnanda fullnægi ákvæðum 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og hvort hann fái staðist ákvæði 1. og 2. mgr. 25. gr. og d-liðar 1. mgr. 80. gr. sömu laga.

Samkvæmt lögum stefnanda er Alþýðusamband Íslands heildarsamtök og samráðsvettvangur stéttarféлага á Íslandi. Er hlutverk sambandsins m.a. að hafa forystu í stéttarbaráttu launafólks, koma fram fyrir hönd aðildarféлага í sameiginlegum málum gagnvart atvinnurekendum og stjórnvöldum og móta og samræma heildarstefnu samtakanna í atvinnu-, mennta-, umhverfis- og kjaramálum, sbr. nánar 3. gr. laganna. Þá segir í 4. gr. laganna að markmið stefnanda sé að vera vettvangur sameiginlegrar stefnumótunar og samræmingar á starfi aðildarsamtakanna, að framfylgja sameiginlegri stefnu og hagsmunamálum aðildarsamtakanna í þágu alls launafólks og að vera málsvari launafólks í sameiginlegum hagsmunamálum, gagnvart stjórnvöldum, öðrum samtökum og fjölþjóðastofnunum.

Ákvæði 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, mælir fyrir um heimild félaga eða samtaka til að höfða mál í eigin nafni til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna sinna eða lausnar þeirra undan tiltekinni skyldu. Er áskilið að það fái samrýmst tilgangi félags eða samtaka að gæta hagsmuna félagsmanna sinna með þessum hætti. Í athugasemdum um 25. gr. í frumvarpi að lögum nr. 91/1991, er áréttað að ákvæði 3. mgr. 25. gr. breyti á engan hátt þeim almenna áskilnaði réttarfarsreglna, að dómstólar veiti eingöngu úrlausn um lögvarða hagsmuni. Þá segir þar orðrétt; að „Ákvæðið miðar við að félagsmenn þurfi að hafa lögvarða hagsmuni af því, að fá úrlausn um réttindi sín eða réttarstöðu, en að því fullnægðu geti félag eða samtök rekið mál í þessu skyni í eigin nafni“.

Kröfugerð stefnanda, eins og hún er sett fram, fjallar hvorki um réttindi félagsmanna stefnanda né lausn undan tilteknum skyldum þeirra. Er óumdeilt að hinn umþrætti skattur er lagður á alla lífeyrissjóði, en hvorki á stefnanda né félagsmenn hans, en lífeyrissjóðir eru ekki aðilar að stefnanda. Samrýmist kröfugerð stefnanda að því leyti ekki skilyrðum 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Hún felur auk þess í sér að dómstólar felli dóm um tilgreind ákvæði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, án þess að krafan tengist úrlausn um ákveðið sakarefni. Er slíkt andstætt ákvæðum 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Ber því að vísa kröfum stefnanda frá dómi.

Samkvæmt 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 er stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 200.000 krónur.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kveður upp úrskurðinn.

ÚRSKURÐARORÐ:

Kröfu stefnanda á hendur stefnda er vísað frá dómi. Stefnandi, Alþýðusamband Íslands, greiði stefnda, íslenska ríkinu 200.000 krónur í málskostnað.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)