

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 15. nóvember í máli nr. E-3410/2016:

Garðabær

(Ásgeir Þór Arnason lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Ólafur Helgi Arnason lögmaður)

Mál þetta, sem var dómtekið 7. nóvember sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Sveitarfélaginu Garðabæ, [...], Garðabæ, á hendur íslenska ríkinu, með stefnu birtri 8. nóvember 2016.

Stefnandi krefst þess, að stefnda verði gert að greiða sér skaðabætur að fjárhæð 319.254.632 kr. ásamt skaðabótavöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, af 71.912.000 kr. frá 1. janúar 2014 til 1. janúar 2015, en með sömu vöxtum af 183.133.632 kr. frá þeim degi til 19. nóvember 2015, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. sömu laga af þeirri fjárhæð frá þeim degi til 1. janúar 2016, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laganna af 319.254.632 kr. frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi.

I

Hinn 14. maí 2010 gerðu stefnandi og félags- og tryggingamálaráðuneytið með sér samning um byggingu hjúkrunarheimilis í Garðabæ á grundvelli svokallaðrar „leiguleiðar“, í samræmi við stefnumörkun ráðherra í heilbrigðismálum og málefnum aldraðra, skv. 2. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007, 3. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 og 2. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar. Hjúkrunarheimilið var byggt í samræmi við ákvæði samningsins og fylgiskjala með honum. Fékk hjúkrunarheimilið nafnið Ísafold og tók til starfa hinn 1. apríl 2013. Ísafold er stofnun á vegum stefnanda og rekin með ótakmarkaðri ábyrgð hans.

Samkvæmt grein 3.2 skyldu samningsaðilar síðar gera með sér samning um rekstur Ísafoldar. Samningar náðust ekki. Þrátt fyrir það hefur Ísafold notið daggjalda á rekstrartímanum eins og önnur hjúkrunarheimili, á árinu 2013 á grundvelli reglugerðar nr. 1217/2013, 2014 á grundvelli reglugerðar nr. 99/2014, 2015 á grundvelli reglugerðar nr. 1185/2014 og 3. gr. gjaldskrár Sjúkratrygginga Íslands fyrir hjúkrunarþjónustu öldrunarstofnana sem ekki eru á föstum fjárlögum

árið 2015 og eru án samnings um verð við Sjúkratryggingar Íslands nr. 13/2015.

Stefnandi telur að daggjöldin hafi ekki dugað til þess að standa undir rekstrarkostnaði Ísafoldar og hafi stefnandi þurft að leggja fjármuni með rekstrinum. Það staðfestir KPMG í skýrslu frá maí 2015.

Hinn 19. október 2015 krafðist stefnandi þess að stefndi greiddi honum uppsafnað rekstrartap hjúkrunarheimilisins. Stefndi hafnaði greiðsluskyldu með bréfi, frá 2. desember 2015. Í framhaldinu fóru fram viðræður um yfirtöku stefnda á rekstrinum. Hinn 30. desember 2015 sendi stefnandi drög að samningi um yfirtökuna. Í bréfi stefnda dags. 15. apríl 2016 kemur fram að hvorki séu til fjárheimildir til að hækka daggjöld Ísafoldar né heimildir til að taka yfir reksturinn. Þá kemur fram að hinn 18. mars 2016 hafi ríkisstjórnin falið heilbrigðisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra að vinna að því að finna leiðir til að styrkja fjárhag hjúkrunarheimila. Þar sem þeirri vinnu væri ekki lokið væri eðlilegt að bíða með frekari viðræður þar til niðurstaðan lægi fyrir.

Á fundi bæjarráðs stefnanda 11. október 2016 var samþykkt að bæjarstjóri myndi undirrita rammasamning milli Sjúkratrygginga Íslands og hjúkrunarheimila um þjónustu hjúkrunarheimila. Hinn 11. nóvember 2016 sendi stefnandi tilkynningu til Sjúkratrygginga Íslands þar sem fram kom að bæjarráð hefði samþykkt aðild stefnanda að þessum samningi. Í 8. gr. rammasamningsins kemur fram hvert sé heildarverð umsaminnar þjónustu.

Hinn 1. febrúar 2017 samdi stefnandi við eiganda Hrafnistu um að taka við rekstri Ísafoldar frá þeim tíma.

II

Stefnandi krefst þess að stefndi bæti honum það tap sem varð á rekstri Ísafoldar á árunum 2013, 2014 og 2015 en daggjöldin stóðu ekki undir raunverulegum kostnaði við reksturinn. Helstu málsástæður stefnanda eru eftirfarandi:

Krafan er reist á því, að stefndi sé skuldbundinn til að greiða honum efnabætur eða ætlað endurgjald, á grundvelli samnings aðila frá 14. maí 2010, þannig að stefnandi verði eins settur fjárhagslega og hann hefði orðið ef stefndi hefði greitt raunkostnað til reksturs hjúkrunarheimilisins Ísafoldar og stefnandi hefði því ekki þurft að leggja umkrafða fjármuni með rekstrinum.

Samhliða fyrrgreindri málsástæðu, og sjálfstætt, krefst stefnandi skaðabóta úr hendi stefnda, að sömu fjárhæð, þar sem sú lagaskylda hafi hvílt á stefnda að greiða allan raunverulegan rekstrarkostnað til hjúkrunarheimilisins og þar með að bæta stefnanda þann mismun sem í raun varð á því að einhliða ákvörðuð daggjöld dygðu fyrir kostnaðinum. Ákvörðun daggjalda hverju sinni hafi reynst vera

ólögmæt að því marki sem þau hafa ekki dugað til og er þá enn fremur byggt á því að stefndi beri að þessu leyti skaðabótaábyrgð gagnvart stefnanda á grundvelli sakarreglunnar eða á hlutlægum grunni. Þá sé krafist bóta á grundvelli reglna um húsbóndaábyrgð vegna vanrækslu ráðherra á að afla fjárheimilda í fjárákaldögum.

Þá reisir stefnandi kröfur sínar á þeirri meginreglu í íslenskum rétti að samningur skuli efna. Samningur aðila frá 14. maí 2010 hafi verið undirritaður af hálfu þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra án nokkurs fyrirvara um að einhverjar takmarkanir væru á því að stefndi myndi annast um greiðslu alls rekstrarkostnaðar hjúkrunarheimilisins. Auk þess áritaði þáverandi fjármálaráðherra samninginn til staðfestingar hans, skv. 30. gr. þágildandi laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Telur stefnandi því að komist hafi á bindandi samningur milli aðila og að ráðherrarnir hafi við samningsgerðina haft fullkomið umboð til að skuldbinda stefnda.

Samkvæmt gr. 3.2 í samningnum bar aðilum að gera sérstakan samning um rekstur þess. Slíkur samningur hafi ekki verið gerður þrátt fyrir að frestur til þess hafi liðið, en í 1. mgr. 38. gr. i.f. laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008 er kveðið á um að ef samningar um þjónustu í rýmum fyrir aldraða eru ekki fyrir hendi, sé í sérstökum tilfellum heimilt að greiða stofnunum kostnað vegna þjónustu tímabundið á grundvelli gjaldskrár sem sjúkratryggingastofnun gefur út. Stefnandi hafi treyst því að stefndi greiddi raunverulegan rekstrarkostnað Ísafoldar og telur að texti samningsins, tilurð hans og lagaskyldur stefnda eigi að leiða til þess að kröfur hans verði teknar til greina. Stefnandi byggir á því að við samningsgerðina hafi stefndi í reynd lofað honum að greiða á hverjum tíma eðlilegan rekstrarkostnað og því eigi hann, á grundvelli meginreglna samningaréttar um að samninga skuli efna, rétt á dómkröfunni úr hendi stefnda.

Verði talið að samningurinn frá 14. maí 2010 hafi falið í sér, að stefndi skyldi greiða til rekstrarins daggjöld, í því formi sem raun varð á, þá eigi að taka kröfu hans til greina sem vangildisbætur, vegna þess að stefnandi hefði fengið þannig samningsákvæði ógilt á grundvelli 33. gr. og 1. og 2. mgr. 36. gr. samningalaga nr. 7/1936, sbr. 3. og 6. gr. laga nr. 11/1986. Álitur stefnandi að það verði að telja óheiðarlegt af stefnda að bera samninginn fyrir sig og ósanngjarnt gagnvart stefnanda.

Stefnandi byggir á því að hann hafi veitt stefnda þjónustu á sviði sem sé stjórnarskrárbundið skylduverkefni stefnda að kosta skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 og mótmælir stefnandi að stefndi geti einhliða ákveðið endurgjaldið. Þá vísar stefnandi til þess að skylda hans til að greiða rekstrarkostnað Ísafoldar verði ekki leidd af hlutverki hans sem sveitarfélags skv. I. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og

ákvæðum 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Ekki sé heldur að finna lagaákvæði þess efnis að sveitarstjórnun sé skylt að annast rekstur hjúkrunarheimila eða ákvæði um að þeim sé heimilt að gera það. Verði því að telja, að það sé andstætt meginreglunni um sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu, ef stefnandi fær ekki útlagðan kostnað við reksturinn endurgreiddan frá stefnda.

Byggt sé á því, að sannað sé með skýrslunum frá KPMG, og að sínu leyti einnig með skýrslu ríkisendurskoðunar til Alþingis, að teknu tilliti til úttektarskýrslu Landlæknisembættisins að ákvörðun ráðherra um fjárhæð daggjalda hafi á hverjum tíma ekki verið tekin með hliðsjón af ætluðum eða raunverulegum rekstrarkostnaði og geti því ekki markað fullnaðaruppgjör af hálfu stefnda til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar. Ákvörðun stefnda um fjárhæð daggjalda hverju sinni hefur því ekki byggst á lögmaeltum grunni og hefur heldur ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum.

Stefnandi byggir á því að ákvæði 41. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 standi því ekki í vegi að hann geti sótt stefnda um þær skaðabætur sem hann krefst í máli þessu. Stefnandi á að lögum kröfu til þess að stefndi greiði honum það sem upp á vantar að stefndi standi honum skil á þeim kostnaði sem hann hefur haft af dvöl vistmanna á Ísafold. Þá sé vísað til þágildandi 1. mgr. 44. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, nú 1. mgr. 26. gr. laga nr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015, en þar sé beinlínis gert ráð fyrir að ef ófyrirséð atvik valda því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skuli leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga. Telur stefnandi að ætla verði að stjórnarskrárgjafinn hafi enn fremur ætlast til, að leyst yrði úr slíkum ófyrirséðum útgjöldum, með því að þau yrðu heimiluð eftir á með fjárukalögum, og því orðað texta 41. gr. með tilvísun til setningu slíkra laga.

Þá sé vísað til þess að krafa stefnanda er vegna rekstrarkostnaðar fyrir hjúkrunarheimilið á tímabili sem verður að teljast vera samningslaust tímabil, hvort sem litið verður á skyldu aðila til samningsgerðar samkvæmt samningi þeirra frá 14. maí 2010, eða samningsskyldu sem leidd verður af IV. kafla laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008 með síðari breytingum. Á slíku samningslausu tímabili geta stofnanir eðli málsins samkvæmt ekki lagt niður starfsemi, sbr. ummæli með 12. gr. í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 130/2015. Sé því rökrétt og eðlilegt að stefnda verði með dómi gert að bera raunverulegan rekstrarkostnað frekar en stefnanda og að stefnanda verði þannig bættur sá skaði sem hann þegar hefur orðið fyrir á því tímabili.

Stefnukrafa málsins er rekstrartap Ísafoldar árin 2013, 2014 og 2015 skv. endurskoðuðu ársuppgjöri án áhrifa fjármagnstekna og fjármagnsgjalda og sem nánar er reifað í stefnu.

III

Í upphafi tekur stefndi fram, að fjármögnunarkerfi hjúkrunarheimila byggist á því að Alþingi veiti ákveðinni fjárhæð til hjúkrunarheimila í fjárlögum hvers árs og sé fjárveitingunni skipt á milli þeirra að teknu tilliti til nokkurra atriða í rekstri þeirra. Því sé það mat stefnda að daggjald til handa rekstraraðilum hjúkrunarheimila eins og það er ákveðið á hverjum tíma sé fullnaðargreiðsla af hálfu ríkissjóðs fyrir þjónustuna, líkt og greiðslur ríkisins samkvæmt þjónustusamningum, enda frekari fjárveitingar óheimilar nema fyrir liggi samþykki Alþingis.

Hjúkrunarheimili landsins séu rekin að langstærstum hluta fyrir daggjöld og húsnæðisgjöld sem ríkið leggi til. Hlutdeild einstakra heimila í heildarfjárveitingu hvers árs sé ákveðin á grundvelli sérstaks daggjaldarlíkans sem byggist á nokkrum þáttum, þ.e. fjölda samþykktra rýma, umönnunarþörf (hjúkrunarþyngd), eins og hún er mæld samkvæmt RAI- stuðli, og stærð heimilis. Daggjöldum sé ætlað að standa undir kostnaði af varanlegri búsetu heimilismanna og þjónustu við þá. Stjórnendum hjúkrunarheimila sé eftirlátið að uppfylla sem best opinberar kröfur til starfseminnar með þeim fjármunum sem þeir fá til ráðstöfunar hverju sinni.

Ásamt daggjöldum hefur stefnandi fengið greidda húsaleigu samkvæmt grein 1.3 í samningi frá 14. maí 2010 sem og viðbótarfjárveitingu að fjárhæð 16 m.kr. vegna ársins 2014, vegna þeirra erfiðleika sem hjúkrunarheimilið Ísafold þurfti að takast á við í upphafi rekstrar vegna flutninga og fjölgunar heimilismanna.

Ríkissjóður fjármagnar rekstur dvalar- og hjúkrunarrýma með ofangreindum hætti. Aðrar mögulegar tekjur öldrunarstofnana séu svo framlög sveitarfélaga og annarra eignaraðila.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 skulu sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 segir í 1. gr. að landið skiptist í sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Stefnandi sé sveitarfélag sem beri ábyrgð á rekstri Ísafoldar. Stefnandi tekur ákvörðun, sem sjálfstætt sveitarfélag, um að leggja fé til rekstrarins. Stefnandi gerir það á eigin ábyrgð. Þá sé ekkert einsdæmi að stefnandi hafi lagt fé til hjúkrunarheimilis, önnur sveitarfélög hafi einnig gert það.

Stefndi tekur fram að eftirfarandi atriði hafi gilt um fjárhagsleg og fagleg samskipti ríkisins og rekstraraðila hjúkrunarheimila:

- Allir rekstraraðilar hjúkrunarheimila taka að sér rekstur að eigin frumkvæði. Við það undirgangast þeir þær reglur og aðferðir sem gilda um fjármögnun hjúkrunarheimila. Ávallt hafi verið ljóst að rekstraraðilar beri fulla ábyrgð á rekstri

og starfsemi hjúkrunarheimila og að fjárframlög feli í sér fullnaðargreiðslu.

- Stjórnunarábyrgð rekstraraðila heimilar þeim að ákveða þjónustustig umfram það sem fjárframlög ríkisins leyfa, þ.e. hvort þeir leggja meira fé til rekstursins t.d. vegna aukinnar mönnunar. Rekstrarniðurstaða einstaka hjúkrunarheimila veiti engar vísbendingar um það hvort fjárframlög ríkisins dugi til að mæta lágmarkskröfum.

- Það gildi um alla þjónustu sem fjármögnuð sé af fjárlögum, að rekstraraðilar beri ábyrgð á því að sníða umfang og útgjöld að þeim fjárveitingum sem ákvarðaðar séu hverju sinni. Rekstrarafkoma hjúkrunarheimila sé mismunandi, allt frá því að vera í jafnvægi yfir í hallarekstur. Rekstrarafkoma einstaka hjúkrunarheimila geti ekki verið grundvöllur kröfugerðar á hendur ríkinu, enda myndi það fela í sér mismunun milli rekstraraðila að fjárframlag yrði ákvarðað á grundvelli útgjalda þeirra.

- Þau sjónarmið sem embætti landlæknis hafi sett fram við úttektir ber ekki að túlka sem lágmarkskröfur, enda hafi embættið bæði það hlutverk að hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu og að vinna að gæðapróun þjónustunnar. Uppfylli einstaka hjúkrunarheimili ekki lágmarkskröfur ber landlækni að grípa til formlegra aðgerða gagnvart rekstraraðila, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 41/2007 um landlækni og lýðheilsu. Stefnnda sé ekki kunnugt um að gripið hafi verið til slíkra aðgerða, hvorki gagnvart Ísafold, né gagnvart þeim hjúkrunarheimilum sem rekin séu án halla.

Byggt sé á því að hvorki lög né aðrar réttarreglur leiði til þeirrar niðurstöðu að stefnda beri að greiða stefnanda umkrafða fjárhæð eða aðra lægri.

Stefndi byggir á lögum um sjúkratryggingar nr. 112/2008. Þar var sjúkratryggingarstofnun m.a. falið að annast framkvæmd sjúkratrygginga, semja um heilbrigðisþjónustu og að greiða endurgjald fyrir heilbrigðisþjónustu sem veita ber samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu eða samið hefur verið um. Með bráðabirgðaákvæði IV í lögnum er ráðherra heimilt að ákveða daggjöld vegna heilbrigðisþjónustu sem veitt eru í hjúkrunarrýmum sjúkrahúsa og hjúkrunarrýmum öldrunarstofnana og hjúkrunarheimila. Þá vísar stefndi til reglugerðar nr. 510/2010 um samninga um heilbrigðisþjónustu sem veitt sé utan heilbrigðisstofnana sem ríkið rekur og sett er á grundvelli sjúkratryggingalaga. Þar komi t.d. fram í c-lið 7. gr. að samningsfjárhæðir og skuldbindingar séu gerðar með fyrirvara um ákvörðun Alþingis um fjárveitingu í fjárlögum.

Stefndi hafnar öllum kröfum og málsástæðum stefnanda. Stefndi telur málsgrundvöllinn óljósan. Það sé byggt á skaðabótasjónarmiðum. Einnig sé nefnt að stefndi sé skuldbundinn til greiðslu efnabóta. Þá sé einnig byggt á því að greiða eigi vangildisbætur. Stefndi telur að hann eigi ekki að bera hallann af því að samningur, samanber gr. 3.2 í samningum frá 14. maí 2010 hafi ekki verið gerður.

Þá sé því hafnað að stefnandi geti byggt eitthvert traust á því að í samningi um rekstrargreiðslur stefnda til Ísafoldar yrði kveðið á um greiðslur til að standa undir nauðsynlegum kostnaði við rekstur þess og að inntak samnings hefði lotið að því. Stefnandi tekur fram að hann sé bundinn af fjárheimildum í lögum hverju sinni og óeðlileg niðurstaða ef stefnandi þyrfti að greiða hvern þann rekstrarkostnað sem rekstraraðilar hjúkrunarheimila leggja í á hverjum tíma. Þá hafnar stefnandi tilvísun til 33. gr. og 1. og 2. mgr. 36. gr. samningalaga nr. 7/1936, sbr. 3. og 6. gr. laga nr. 11/1986.

Stefnandi byggir á því að skv. 41. gr. stjórnarskrárinnar megi ekkert gjald greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Heimild til að greiða stefnanda umfram daggjöld hafi ekki verið til staðar í fjárlögum né fjárukalögum og geti stefnandi ekki byggt rétt sinn á því að stefnda sé skylt að lögum að standa straum af öldrunar- og hjúkrunarþjónustu óháð fjárlögum hverju sinni. Hér sé ekki um ófyrirséð tilvik að ræða heldur hafi stefnandi tekið ákvörðun um byggingu hjúkrunarheimilis í gegnum svonefnda leiguleið. Mátti stefnanda vera ljóst með hvaða hætti stefnandi fjármagnar slíkan rekstur. Sé það á ábyrgð stefnanda að reksturinn kosti það mikið að greiðslur stefnda í formi daggjalda dugi ekki fyrir kostnaðinum.

Stefnandi hafnar því að fjárheimildir fjárlaga séu áætlaðar fjárhæðir, heldur séu þær lögfestar og stefnandi bundinn af þeim samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi gat ekki verið í góðri trú um að fjármunir sem hann lagði til Ísafoldar yrðu endurgreiddir, enda engar forsendur fyrir slíkri ályktun stefnanda. Þá hafi stefnandi ekki gefið fyrirheit um slíkt.

Að lokum vitnar stefnandi í skýrslu ríkisendurskoðunar um að daggjaldið sé það endurgjald sem hjúkrunarheimili fá til rekstursins og rekstraraðilar hjúkrunarheimila verða að reka heimilin innan þeirra marka. Ef rekstraraðilar kjósi að fara umfram þau gjöld í rekstri sínum þýði það neikvæðan mismun sem þeir verði að standa undir.

IV

Stefnandi aflaði matsgerðar dómkvaddis matsmanns og lagði fyrir hann eftirtaldir spurningar.

1. Þess er óskað að matsmaður meti og gefi álit sitt á því hvort staðfestingarbréf Magnúsar Jónssonar, löggilts endurskoðanda, dags. 19. ágúst 2016, sbr. dskj. 11, gefi rétta mynd af því hver hafi verið uppsafnaður rekstarhalli hjúkrunarheimilisins á árunum 2013, 2014 og 2015. Ef svo er ekki, þá er þess óskað, að matsmaður tilgreini hver hann telur að verið hafi uppsafnaður rekstarhalli þess á tímabilinu.

2. Þess er óskað að matsmaður meti og gefi álit sitt á því hvort matsbeiðandi hafi varið fjármunum til reksturs hjúkrunarheimilisins á árunum 2013, 2014 og 2015 umfram þær kröfur sem gerðar eru í kröfulýsingu velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu, útgáfu II, janúar 2013, sbr. dómskjal 16, að teknu tilliti til úttektarskýrslu embættis landlæknis, dags. í apríl 2015, sbr. dómskjal 18. Ef svo er, þá er þess óskað, að matsmaður tilgreini hver hann telur að verið hefði rekstarniðurstaða á þessu tímabili ef einungis hefði verið varið til rekstrarins fjármunum til að uppfylla þær kröfur.
3. Þess er óskað að matsmaður gefi sjálfstætt álit sitt á því hver hann telur að eðlilegur og venjulegur rekstrarkostnaður hjúkrunarheimilisins hefði orðið á árunum 2013, 2014 og 2015 ef ýtrasta aðhalds hefði verið gætt og þjónusta við vistmenn lágmarkuð án þess að ásættanlegu öryggi þeirra hefði verið raskað.

Dómkvaddur var Einar Guðbjartsson dósent og skilaði hann ítarlegri matsgerð 4. desember 2017. Í niðurstöðu sinni við 1. matsspurningu taldi matsmaður að rétt mynd af uppsöfnuðum rekstrarhalla árána 2013-2015 hafi verið 319.254.632 kr. og var stefnukrafan lækkuð í þá fjárhæð við upphaf aðalmeðferðar.

Varðandi matsspurningu 2 telur matsmaður meðal annars að kostnaður vegna umönnunar á Ísafold hafi verið í algjöru lágmarki. Það þyrfti að breyta samsetningu vinnuafis í umönnun. Matsmaður telur að ekki sé hægt að sjá að fjármunir til rekstrar Ísafoldar hafi verið varið umfram það sem getur í kröfulýsingunni. Ef lágmarkskröfum landlæknis hefði verið náð þá hefði rekstrartapið orðið 6.7 m.kr. meira vegna árána 2013-2015. Ef Ísafold hefði uppfyllt kröfuna um æskilegt viðmið landlæknis hefði rekstrartapið aukist um 38 m.kr. þessi þrjú ár. Rekstrartap Ísafoldar er metið á bilinu 328.294 þús.kr. til 359.616 þús.kr. á tímabilinu 2013-2015.

Varðandi matsspurningu 3 tekur matsmaður fram að Ísafold hefði þurft að breyta innbyrðis samsetningu starfsfólks í umönnun bæði hvað varðar faglært og ófaglært starfsfólk. Hefði það haft í för með sér að launakostnaður faglærðs starfsfólks hefði aukist en ófaglærðs starfsfólks hefði minnkað. Áhrifin hefðu orðið þau að launakostnaður hefði aukist um 6,7 m.kr. og rekstrarhalla árána 2013-2015 um sömu fjárhæð. Þá telur matsmaður að ekki hefði verið hægt að hagræða þjónustu við íbúa þar sem lágmarksviðmiði landlæknis sé ekki náð hvað varðar stöðugildi og innbyrðis skiptingu starfsfólks í umönnun. Lyfjakostnaður hafi verið í lágmarki og ætíð valið ódýrara lyfið ef kostur var. Þá sé ekki hægt að sjá nein veruleg frávik í hlutfallslegri skiptingu á heildarkostnaði Ísafoldar og annarra

hjúkrunarheimila.

V

Markmið laga um málefni aldraða nr. 125/1999 er að aldraðir eigi vöð á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem sé eðlilegast miðað við þörf og ástand hins aldraða. Í 2. mgr. 14. gr. laganna segir að hjúkrunarheimili séu ætluð öldruðum einstaklingum sem séu of lasburða til að dveljast á dvalarheimilum, sambýlum eða í sérhönnuðum íbúðum. Þar skuli veitt hjúkrunar- og lækniþjónusta og vera endurhæfing. Sérstök aðstaða skuli vera fyrir aldraða með heilabilunareinkenni. Þá skuli þjónustan byggð á einstaklingsbundnu mati á heilsufarslegum og félagslegum þörfum hins aldraða.

Alþingi ákveður fjárveitingar til reksturs hjúkrunarheimila í fjárlögum hvers árs. Um heildarfjárveitingu er að ræða, en ekki áætlun. Hlutdeild einstaka hjúkrunarheimila í heildarfjárveitingunni er ákveðin með reiknilíkani eða svokölluðu daggjaldalíkani. Það er einhvers konar dreifilíkan sem notað er til að skipta fjármunum sem ráðstafað er til málaflokksins. Það byggir á nokkrum þáttum, það er fjölda samþykktra rýma, umönnunarþörf, eins og hún er mæld samkvæmt svokölluðum RAI-stuðli, og stærð heimilisins. Heimili sem eru með færri en 21 rými fá 6% álag, heimili með færri en 41 rými fá 4% álag og heimili sem eru með færri en 61 rými fá 2% álag. Heimili með fleiri en 61 rými fá ekki álag. Tilgangur líkansins er ekki að ákvarða hve mikla fjármuni þurfi til að reka hjúkrunarheimili af ákveðinni stærð eða hjúkrunarþyngd, heldur er verið að skipta fjármunum milli heimilanna á málefnalegan og gegnsæjan hátt, þar sem jafnræðis sé gætt milli hjúkrunarheimila. Í fjárlögum er síðan tekið fram hve mikið hvert og eitt hjúkrunarheimili fær í sinn hlut af fjárveitingunum. Síðan er það stjórnar hjúkrunarheimilanna að nýta fjármagnið með sem hægkvæmustum hætti og í samræmi við kröfulýsingu fyrir öldrunarþjónustu og gæðakröfur landlæknisembættisins.

Það liggur fyrir að afkoma hjúkrunarheimila er mismunandi og mismunandi hvort daggjöldin (og aðrar tekjur) nægja til greiðslu kostnaðarins við reksturinn. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis, um rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila á árinu 2013 (útg. í nóv. 2014), kemur fram, að hjúkrunarheimilin hafi verið rekin með 761 m.kr. halla á árinu 2013. Hallinn sem hlutfall af rekstrartekjum heimilanna var 3.31%. Heimili með jákvæða afkomu voru 13 og 32 heimili voru með neikvæða afkomu, þar á meðal Ísafold. Á þrettándanum 2017 gerði stefnandi og Sjómannadagsráð með sér samning um rekstur hjúkrunarrýma á Ísafold. Í 4. gr. þess samnings kemur fram að með reynslu Hrafnistu og aukinni hagkvæmni vegna samlegðaráhrifa stærri rekstraraðila eigi að vera unnt að reka

Ísafold án taps og án skerðingar á gæðum þjónustunnar.

Í sömu skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að 2,4% af rekstrartekjum hjúkrunarheimila árið 2013 kom frá sveitarfélögum. Þá segir að í nokkrum tilvikum veiti sveitarfélög umtalsverð framlög sem nýtast til að rétta af (eða fyrirbyggja) rekstrarhalla. Samkvæmt skýrslunni er því ekkert einsdæmi að stefnandi hafi lagt fé til hjúkrunarheimilisins. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ráða sveitarfélög sjálf málefnum sínum og á eigin ábyrgð. Þá hafa sveitarfélög skyldur gagnvart öldruðum en samkvæmt 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 ber sveitarstjórn að tryggja öldruðum nauðsynlega stofnanabjónustu þegar hennar er þörf. Í skýrslu ríkisendurskoðunar kemur fram að aðstöðumunur hjúkrunarheimilanna sé talsverður varðandi greiðslur frá sveitarfélögum.

Krafa málsins tekur til rekstraráranna 2013, 2014 og 2015. Á þeim tíma var lagaheimild fyrir greiðslu daggjalda að finna í lögum nr. 112/2008 um sjúkratryggingar, lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar og lögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Á grundvelli þessara laga voru settar reglugerðir, nr. 1217/2012 vegna rekstrarársins 2013, nr. 99/2014 vegna rekstrarársins 2014 og nr. 1185/2014 vegna rekstrarársins 2015. Í 1. gr. reglugerðanna, sem er samhljóma, segir að daggjöldunum sé ætlað að mæta eðlilegum rekstrarkostnaði án húsnæðisgjalds.

Málatilbúnaður stefnanda byggist á því að daggjöldin nægi ekki til að standa straum af rekstri Ísafoldar. Stefnandi hafi þurft að greiða með rekstrinum á þriggja ára tímabili sem svarar stefnukröfu málsins. Stefnandi byggir ekki á því að aðferðafræðin við skiptingu fjárveitinga sé röng, heldur að fjárveitingin, þ.e. daggjöldin, séu of lág. Skilja verður málatilbúnað stefnanda þannig að miða eigi við raunkostnaðinn við reksturinn, samanber dómkröfur hans, en ekki eðlilegan rekstrarkostnað svo sem tilgreint er í 1. gr. nefndra reglugerða.

Eins og að framan greinir ber að miða við eðlilegan rekstrarkostnað. Samkvæmt gögnum málsins er hins vegar ekki til nákvæm skilgreining á því hvað sé eðlilegur rekstrarkostnaður fyrir þetta tímabil. Hins vegar er, eins og áður greinir, fjárveitingin ákveðin af Alþingi. Kjarninn í málatilbúnaði stefnanda er að hann telur fjárveitingar Alþingis til reksturs hjúkrunarheimila, það er daggjöldin, ekki nægja fyrir þeim kostnaði sem hann hafði af rekstrinum og því eigi stefndi að greiða uppsafnað rekstrartap. Ekki er fallist á að í slíkum tilvikum sé um ófyrirséð tilvik að ræða, sem stefnda beri að standa straum af. Það er Alþingi sem ákvarðar fjárveitingarnar. Það er ekki á valdi dómstóla að mæla fyrir um þær, sbr. 2., 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í málinu nr. 464/2017. Þegar af þessari ástæðu ber að sýkna stefnda af öllum kröfum

stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Sigrún Guðmundsdóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

DÓMSORÐ

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknað af kröfum stefnanda, Sveitarfélagsins
Garðabæjar.

Málskostnaður fellur niður.