

# D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 9. apríl 2018 í máli nr. E-136/2017:

**Grímsnes-og Grafningshreppur**

*(Óskar Sigurðsson lögmaður)*

**gegn**

**Jöfnunarsjóði sveitarfélaga**

**og íslenska ríkinu**

*(Fanneý Rós Þorsteinsdóttir lögmaður)*

1. Mál þetta var höfðað 22. desember 2016 og dómtekið 12. mars 2018. Stefnandi er Grímsnes- og Grafningshreppur, Félagsheimilinu Borg í Árnassýslu og stefndu eru Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, Sölvhólsgötu 7, Reykjavík og íslenska ríkið, Stjórnarráðinu við Lækjargötu í Reykjavík. Dómari tók við málinu 10. janúar 2018 en hafði fram að þeim tíma ekki haft nein afskipti af meðferð þess.
2. Dómkröfur stefnanda eru að stefndu, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og íslenska ríkinu, verði með dómi gert að greiða stefnanda samtals 234.409.394 krónur með vöxtum sem hér segir: Með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga af 46.083.392 krónum frá 31. desember 2013 til 31. desember 2014 en af 92.011.396 krónum frá þeim degi til 19. janúar 2017 en dráttarvöxtum samkvæmt 9. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr. s.l. frá 19. janúar 2017 til greiðsludags. Með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga af 80.745.689 krónum frá 31. desember 2015 til 31. desember 2016 en af 142.397.998 krónum frá 31. desember 2016 til 21. júní 2017 en dráttarvöxtum samkvæmt 9. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr., vaxtalaga frá þeim degi til greiðsludags. Til vara að viðurkennt verði með dómi að stefndu, hafi verið óheimilt að skerða lögbundin fjárframlög til stefnanda samkvæmt 11. og 13. gr. laga nr. 4, 1995 um tekjustofna sveitarfélaga árin 2013 til 2016 á grundvelli reglugerðar nr. 1226, 2012. Þá er þess krafist stefndu verði in solidum dæmd til að greiða stefnanda málskostnað að mati réttarins, auk virðisaukaskatts á málflytningsþóknun. Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi stefnanda

3. Stefnandi er sveitarfélag sem hefur höfðað mál á hendur stefndu vegna skerðinga á fjárframlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2013-2016. Samhliða máli þessu reka fjögur önnur sveitarfélög samskonar mál. Í málinu er um það deilt hvort reglugerð nr. 1226/2012 um breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010 eigi sér lagastoð. Reglugerðin var sett með stoð í 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eins og henni hafði verið breytt með lögum nr. 139, 2012. Samkvæmt lagagreininni er í reglugerð heimilt að kveða á um að þau sveitarfélög sem hafa heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljast verulega umfram landsmeðaltal skuli ekki njóta framlaga úr Jöfnunarsjóði.

#### *Málsástæður stefnanda*

4. Stefnandi telur að skerðing fjárframlaga til sín eftir ákvæðum reglugerðar, nr. 1226, 2012 feli í sér brot á tvíhliða samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskóla. Þá telur stefnandi að sú breyting sem gerð var á 18. gr. laganna nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 139, 2012 feli í sér brot á lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár. Í 78. gr. stjórnarskrár íslenska lýðveldisins nr. 33, 1944 sé kveðið á um að sveitarfélög skuli ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Jafnframt sé tekið skýrt fram í 2. mgr. fyrrnefndrar stjórnarskrárgreinar að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum. Að mati stefnanda fær ekki staðist framangreint ákvæði stjórnarskrár að stefnanda séu að lögum tryggðar fjárveitingar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en ráðherra geti síðan fellt þessi framlög niður með reglugerð. Af 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár leiði að einungis væri heimilt að skerða lögbundin framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til stefnanda með lögum.
5. Þá telur stefnandi að ákvæði 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eins og henni var breytt með lögum nr. 139, 2012 feli í sér of víðtækt framsal valds til ráðherra. Lögin heimili ráðherra að ákveða með reglugerð að sveitarfélög sem hafa heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljist verulega umfram landsmeðaltal skuli þola skerðingu framlaga úr Jöfnunarsjóði en lagatextinn sjálfur feli ekki í sér meginreglur um forsendur þeirrar skerðingar sem ráðherra þannig ákveður. Með þessu sé ráðherra fært óheft vald til skerðingar á

lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga.

6. Stefnandi telur ekki standast grundvallarreglur stjórnarskrár að ráðherra geti með reglugerð skert lögbundin framlög til sveitarfélaga sem ætlað sé að tryggja lögbundið hlutverk þeirra á sviði fræðslumála og málefna fatlaðra. Slík skerðing fjárframlaga feli auk þess í sér ólögmeta mismunun og brot á 65., sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33 frá 1944, þar sem íbúar viðkomandi sveitarfélaga, sem þurfa á þjónustu þeirri að halda sem hin umþrættu fjárframlög áttu að renna til, geti eðli málsins samkvæmt ekki notið sömu þjónustu og íbúar þeirra sveitarfélaga sem fá full fjárframlög til að mæta þeirri þjónustu sem nauðsynlegt og lögbundið er að veita vegna þessara málaflokka.

#### *Málsástæður stefndu*

7. Stefndu vísa til þess að stefnandi sé eitt af tekjuhæstu sveitarfélögum landsins miðað við íbúatölu þrátt fyrir að fullnýta ekki skattstofna sína. Stefnandi hafi því nægar tekjur til að sinna lögbundinni þjónustu við íbúa sína þótt íbúar sveitarfélagsins greiði að jafnaði lægri skatt til sveitarfélagsins en íbúar annarra sveitarfélaga. Þá vísa stefndu til þess að meginhlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sé að jafna aðstöðumun sveitarfélaga út frá mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjum. Stefndu telja skerðingu framlaga til stefnanda sem um er deilt í máli þessu í fullu samræmi við það hlutverk. Stefndu benda á að tekjustofnar sveitarfélaganna séu almennt ekki eyrnamerkir tilteknum verkefnum heldur ráði sveitarfélögin því sjálf hvernig tekjum þeirra sé varið svo lengi sem það sé gert innan ramma sveitastjórnarlaga og að lögbundnum verkefnum sé sinnt. Sveitarfélögin hafi svigrúm til að ákveða skatthlutfall fasteignaskatts og útsvars innan tiltekinna marka sem tilgreind eru í lögum og geti því ákveðið að fullnýta ekki þessa tekjustofna telji þau ekki þörf á því við framkvæmd lögbundinna verkefna. Stefndu telja vel samrímast hlutverki Jöfnunarsjóðs að skerða framlög til sveitarfélaga sem svo stendur á fyrir enda sé hlutverk hans að jafna stöðu sveitarfélaga út frá heildaraðstæðum hvers og eins þeirra og allt regluverk sjóðsins miði að því markmiði. Þá áréttast stefndu að stefnandi njóti enn, þrátt fyrir hina umdeildu skerðingu, framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

8. Stefnu hafna því að skerðing fjárframlaga til stefnanda eftir ákvæðum reglugerðar, nr. 1226, 2012 feli í sér brot á tvíhliða samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskóla. Stefnu benda á að í umræddu samkomulagi hafi verið kveðið á um að sveitarfélögum yrðu tryggðar auknar tekjur til að standa undir kostnaði við rekstur grunnskóla með hækkun hámarksútsvars auk sérstakra tímabundinna aðgerða í tengslum við yfirfærsluna. Sú hækkun hámarksútsvars sem samkomulagið kvað á um hafi komið til framkvæmda með lögum nr. 79/1996 um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga og tekið jafnt til allra sveitarfélaga. Það sé svo val stefnanda að fullnýta ekki þá útsvarsheimild.
9. Stefnu byggja á því að ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki skilið svo að sveitarfélög eigi stjórnarskrárvarinn rétt til jöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði, óháð því hvort þau þurfi á þeim að halda eða ekki. Í lögum nr. 4/1995 sé ekki kveðið á um hve mikið eigi að renna til einstakra sveitarfélaga og skýrt kveðið á um að heimilt sé að fella niður framlög til tekjuhárna sveitarfélaga. Þetta telja stefndu í fullu samræmi við lagaáskilnað 78. gr. stjórnarskrár. Stefnu hafna því að með skerðingu umræddra jöfnunarframlaga sé brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár eða stjórnarskrárbundnum rétti íbúa þeirra til þjónustu, sbr. 76. gr. stjórnarskrár. Stefnu áréttu að stefnandi sé meðal tekjuhæstu sveitarfélaga landsins, þrátt fyrir að fullnýta ekki skattstofna sína og ekki liggja annað fyrir en að íbúar stefnanda njóti sömu lögbundnu þjónustu og íbúar annarra sveitarfélaga þótt þeir greiði að jafnaði lægri skatta. Á hitt telja stefndu að beri að líta; að ef kröfur stefnanda myndu ná fram að ganga myndi það leiða til samsvarandi skerðingar á framlögum til annarra sveitarfélaga. Skerðing á framlagi til stefnanda fól enda að sögn stefndu ekki í sér skerðingu á heildarframlagi til sveitarfélaganna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
10. Stefnu mótmæla staðhæfingum stefnanda um að lokamálsliður 18. gr. laga nr. 4/1995 feli í sér of víðtækt framsal valds til ráðherra með því að lagatextinn feli ekki í sér meginreglur um umfang og takmörk þeirra skerðinga sem ákveða megi í reglugerð. Stefnu telja að ákvæðið setji ráðherra tiltekna skorður og byggja á því að ákvæði 9. gr. a. reglugerðar nr. 1226/2012 sé innan þeirra marka. Þá vísa stefndu til

Þess að um túlkun ákvæðisins séu leiðbeiningar í greinargerð með frumvarpi til laga

nr. 139/2012. Þar komi fram að miða beri við að þegar mögulegar heildarskatttekjur séu 50% umfram landsmeðaltal teljist það verulegt í skilningi ákvæðisins. Þá kemur fram af hálfu stefndu að í málinu er ekki deilt um fjárhæðir niðurfelldra framlaga eins og þær eru tilgreindar í aðalkröfu stefnanda, en þær byggja á útreikningum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

#### *Niðurstaða*

11. Í 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33, 1944 er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá er í 2. mgr. 78. gr. sagt að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, sem og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Stefndandi telur að í þessu felist að löggjafinn verði að afmarka tekjustofna sveitarfélaga þannig að þeim sé tryggð vernd gagnvart íhlutun framkvæmdarvaldsins. Ákvæði 78. gr. stjórnarskrár um sjálfstjórn sveitarfélaga var fært í núgildandi horf með lögum nr. 97/1995. Ákvæði

1. mgr. 78. gr. er efnislega samhljóða reglu sem áður stóð í 76. gr. stjórnarskrár. Í 2. mgr. var hins vegar með lögunum frá 1995 bætt við nýrri reglu um að ákveða skuli tekjustofna sveitarfélaga með lögum. Af lögskýringagögnum verður fátt ráðið um hvað vakti fyrir stjórnarskrárgjafanum með þessari breytingu. Þó kemur fram að með þessu hafi aðeins verið ætlast til að tekið yrði af skarið um að ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Síðar er áréttað að á hinn bóginn sé ekki með þessu kveðið á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra. Því sé það á valdi löggjafans eins og verið hafi.

12. Ákvæði um tilvist og tilgang Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hafa staðið í íslenskum lögum allt frá árinu 1932. Upphaflega var til sjóðsins stofnað til að jafna fjárútlát sveitarfélaga vegna fátækraframfærslu. Síðar hafa lagaákvæði um jöfnunarsjóðinn tekið margvíslegum breytingum í meðförum löggjafans og í samstarfi við sveitarfélögin og samtök þeirra. Megin hlutverk sjóðsins hefur hins vegar alltaf verið að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga sem búa við afar

mismunandi tekjuforsendur. Tilgangurinn hefur alltaf verið sá að aðstoða þau sveitarfélög sem vegna landfræðilegra, félagslegra eða annarra óviðráðanlegra ástæðna búa við hlutfallslega verri kjör en önnur. Í b. lið 12. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 sbr. l. nr. 167/2002 kemur fram að útgjaldajöfnunarframlögum skuli varið til að mæta mismunandi útgjaldþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldþörf, svo sem íbúafjölda, fjarlægða, skólaaksturs úr dreifbýli o.fl. Af lögskýringagögnum verður ráðið að við útreikning tekjufjöfnunarframlaga skuli miða við að sveitarfélög fullnýti tekjustofna sína. Þetta skilyrði þess að sveitarfélög eigi rétt til einstakra framlaga úr Jöfnunarsjóði, að þau fullnýti tekjustofna sína, á sér því all langa sögu. Stefnandi kys að stefna í máli þessu bæði íslenska ríkinu og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þessi aðild að málinu varnarmegin sætir ekki andmælum af hálfu stefndu. Ljóst virðist þó að ekki sé þörf á aðild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þar sem hann er í þeim skilningi hluti ríkisvaldsins að hann verður ekki talinn njóta sjálfstæðs aðildarhæfis.

13. Taka má undir það með stefnanda að framsetning reglu 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eins og henni var breytt með lögum nr. 139, 2012 er óheppilega óskýr. Sú heimild sem reglan færir ráðherra til að ákveða að sveitarfélög sem hafa heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljast verulega umfram landsmeðaltal skuli ekki njóta tiltekinna framlaga úr Jöfnunarsjóði er viðurhlutamikil. Augljóst er að betur hefði farið á því að í lögnum sjálfum hefði nánar verið kveðið á um hvaða skilmálum þyrfti að vera fullnægt til að ráðherra mætti skerða á ofangreindum forsendum framlög einstakra sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði. Á hinn bóginn er til þess að líta að skerðing á þessum forsendum og skilmálar um það skilyrði framlaga að sveitarfélög fullnýti tekjustofna sína hafa lengi staðið í lögum. Slíkur áskilnaður virðist einnig vera rökréttur miðað við tilgang Jöfnunarsjóðs. Þá er sá háttur að fela ráðherra að ákvarða nánari útfærslu skiptingar framlaga Jöfnunarsjóðs ekki bundinn við reglugerðarheimild þá sem um er deilt í þessu máli. Virðist raunar almennt byggt á slíku fyrirkomulagi í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Verður því ekki á þessum forsendum fallist á kröfur stefnanda.

14. Stefnandi telur að skerðing fjárframlaga til sín eftir ákvæðum reglugerðar nr. 1226, 2012 feli í sér brot á tvíhliða samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskóla. Taka verður undir það með stefndu að umrætt samkomulag kvað fyrst og fremst á um að sveitarfélögum yrðu tryggðar auknar tekjur til að standa undir kostnaði við rekstur grunnskóla með hækkun hámarksútsvars auk sérstakra tímabundinna aðgerða í tengslum við yfirfærsluna. Ekki er um það deilt í málinu að þessar aðgerðir komu til framkvæmda með lögum nr. 79/1996 um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga og tóku til allra sveitarfélaga. Ekki verður séð að önnur ákvæði umrædds samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996 séu þess eðlis að ákvæði reglugerðar nr. 1226/2012 hafi áhrif á þau. Ekki verður því fallist á kröfur stefnanda á þessum forsendum.
15. Viðurkennt er að vernd mannréttinda, hvort sem er á grundvelli skráðra eða óskráðra reglna, nær ekki aðeins til einstaklinga. Þannig hafa dómstólar ítrekað staðfest að lögaðilar geti notið réttinda sem í hefðbundnum skilningi eru talin til mannréttinda. Einkum hefur þetta verið talið eiga við um réttindi sem lengi hafa notið vel skilgreindrar verndar. Besta dæmið um þetta er að vernd eignarréttar hefur verið talin ná til lögaðila. Þá eru einnig til dæmi um að lögaðilar hafi verið taldir njóta réttinda sem tengjast tjáningarfrelsi, félagafrelsi eða friðhelgi einkamálefna og heimils. Ekki leikur vafi á að þróun réttarins hefur verið í átt til þess að viðurkenna í æ ríkara mæli að slík réttindi sem í öndverðu voru tengd einstaklingum og jafnvel talin meðfædd þeim eða ásköpuð geti einnig átt við um lögaðila. Fullvíst er þó að slíkum mannréttindum lögaðila er mismikil vernd búin. Þetta getur bæði ráðist af því hvaða réttindi er um að ræða og einnig af því um hvers konar lögpersónu er að ræða. Þannig er alls ekki víst fjárhagsleg félög njóti til að mynda jafn víðtækrar verndar tjáningarfrelsis einsog stjórnmalafélög eða stéttarfélög.
16. Þó viðurkennt sé að lögpersónur geti notið mannréttinda eða að vernd tiltekinna réttinda taki ekki aðeins til réttar einstaklinga heldur einnig lögaðila er ekki þar með sagt að opinberir aðilar njóti verndar á sama hátt og aðrir lögaðilar. Þannig virðist ekki rökrétt að líta svo á að opinberar stofnanir ríkisvaldsins njóti á grundvelli mannréttindaákvæða

stjórnaarskrár verndar gegn íhlutun ríkisvaldsins sem þær eru sjálfar hluti af. Málum kann að vera nokkuð öðruvísi varið þegar ræðir um stöðu sveitarfélaganna. Þó sveitarfélögin séu hluti ríkisvaldsins í víðum skilningi njóta þau sérstakrar stöðu. Ákvæði 78. gr. stjórnaarskrár um sjálfstjórn sveitarfélaga verður að vísu ekki talið mannréttindaákvæði í þessum skilningi en það kann að hafa þýðingu til fyllingar við túlkun einstakra mannréttindaákvæða stjórnaarskrár eins og stefnandi byggir á. Í dómum Hæstaréttar finnast fordæmi sem gefa til kynna að einstök mannréttindaákvæði stjórnaarskrár geti verið talin eiga við um sveitarfélög. Þetta virðist einkum eiga við um eignarrétt samkvæmt 72. gr. stjórnaarskrár en á því ákvæði byggir stefnandi ekki. Mun fjarlægur er að sveitarfélög geti verið talin njóta verndar mannréttindaákvæða stjórnaarskrár á borð við jafnræðisreglu eins og stefnandi telur. Er enda alsíða að gera með lögum sérstakar ráðstafanir sem varða hagsmuni sumra sveitarfélaga en ekki annarra. Ríkisvaldinu hefur verið talið heimilt að standa að allskonar framkvæmdum sem koma einstökum sveitarfélögum vel. Opinberum fjármunum er varið til sérstakrar styrkingar einstakra sveitarfélaga. Heimilt hefur verið talið að ákveða með lögum að flytja opinbera starfsemi til tiltekinna sveitarfélaga eða að ákveða í lögum að tiltekin opinber starfsemi skuli vera í tilteknu sveitarfélagi. Ráðstafanir af þessum toga hafa ekki verið taldar fara í bága við jafnræðisreglu stjórnaarskrár heldur skoðast þær vera hluti af valdi ríkisins til að skipuleggja starfsemi sína eða ná fram opinberri stefnu. Að mati dómsins verða því kröfur stefnanda ekki að lögum á því reistar að hið umdeilda fyrirkomulag brjóti gegn mannréttindum stefnanda. Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða dómsins að stefndu eigi að vera sýkn af kröfu stefnanda. Með vísan til þeirrar niðurstöðu verður stefnanda gert að greiða stefndu málskostnað óskipt eins og greinir í dómsorði. Ástráður Haraldsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

#### D ó m s o r ð ;

Stefndu eru sýkn af kröfu stefnanda. Stefnandi greiði stefndu 1.000.000 króna í málskostnað.

Ástráður Haraldsson