

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 27. mars 2019 í máli nr. E-3246/2017:

Hrafnista dvalarheimili aldraðra í Reykjavík og

Hrafnista dvalarheimili aldraðra í Hafnarfirði

(Sigurður Valgeir Guðjónsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Ólafur Helgi Árnason lögmaður)

I

Mál þetta, sem tekið var til dóms að lokinni aðalmeðferð 31. janúar 2019, er höfðað af Hrafnistu dvalarheimili aldraðra í Reykjavík og Hrafnistu dvalarheimili aldraðra í Hafnarfirði, á hendur íslenska ríkinu, með stefnu birtri 13. október 2017.

Dómkröfur stefnanda, Hrafnistu dvalarheimilis aldraðra í Reykjavík, eru þær aðallega að stefnda verði gert að greiða 1.437.559.534 krónur, auk dráttarvaxta frá 17. október 2017 til greiðsludags, og til vara 1.375.699.410 krónur, auk dráttarvaxta frá 17. október 2017 til greiðsludags.

Dómkröfur stefnanda, Hrafnistu dvalarheimilis aldraðra í Hafnarfirði, eru þær aðallega að stefnda verði gert að greiða 1.217.453.803 krónur, auk dráttarvaxta frá 17. október 2017 til greiðsludags, og til vara 1.183.857.203 krónur, auk dráttarvaxta frá 17. október 2017 til greiðsludags.

Þá gera stefnendur hvor um sig sjálfstæða kröfu til málskostnaðar úr hendi stefnda að mati dómsins.

Stefndi krefst þess aðallega að hann verði sýknaður af kröfum stefnanda og að stefnendur verði dæmdir til að greiða honum málskostnað að mati dómsins. Til vara gerir stefndi kröfu um stórfellda lækkun kröfugerðar stefnanda og að málskostnaður verði þá felldur niður.

Með úrskurði héraðsdóms 14. júní 2018 var þrautavarakröfum stefnanda vísað frá dómi.

II

Málavextir og yfirlit ágreiningsefna

Stefnendur reka hjúkrunar- og dvalarheimilin Hrafnistu í Laugarási og Hrafnistu í Hafnarfirði. Ágreiningsefni máls þessa á rætur sínar að rekja til þess að stefnendur telja að aðstæður rekstraraðila hjúkrunar- og dvalarheimila séu mismunandi þar sem sum rekstrarfélög slíkra heimila fái fasteignir undir starfsemi sína endurgjaldslaust frá stefnda á meðan önnur leggi sjálf til fasteignir eða leigi frá þriðja aðila án þess að fá greiðslur frá stefnda vegna þess kostnaðarliðar. Þeir

byggja á því að á stefnda hafi hvílt sú skylda að semja um greiðslur til stefnenda fyrir þá þjónustu sem stefnda bar að sinna en stefnendur tóku að sér, sbr. IV. kafla laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar. Það hafi dregist og hafi þá farið um greiðslur til stefnenda eftir reglugerðum settum af stefnda og gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands, sbr. 38. gr. laga nr. 112/2008, hvorar tveggja settar án aðkomu stefnenda. Þann 21. október 2016 tók gildi rammasamningur milli Sjúkratrygginga Íslands og hjúkrunarheimila um þjónustu hjúkrunarheimila, hér eftir nefndur rammasamningur, og gerðust stefnendur aðilar að samningnum með tilkynningu 25. sama mánaðar.

Í máltilbúnaði stefnenda kemur fram að Sjómannadagsráð sé samband stéttarfélag sjómanna á höfuðborgarsvæðinu og hafi ráðið sett sér lög/samþykktir um starfsemi sína. Sjómannadagsráð hafi upphaflega reist fasteignir sínar til að tryggja öldruðum sjómönnum og sjómannsekkjum vistun á elliheimili, Dvalarheimili aldraðra sjómanna. Samkvæmt stefnu eru stefnendur sérstök rekstrarfélög í eigu Sjómannadagsráðs sem stofnuð voru fyrst og fremst til að sinna rekstri hjúkrunar- og dvalarheimila. Engar sérstakar samþykktir gildi fyrir stefnendur og sé þeim stýrt af Sjómannadagsráði bæði í gegnum eignarhald og skipun stjórnar þar sem Sjómannadagsráð skipi stjórn stefnenda. Þá leggi ráðið stefnendum til fasteignir undir hjúkrunar- og dvalarheimili Hrafnistu, að Laugarási og í Hafnarfirði. Þar dvelji nú einungis einstaklingar sem ekki hafi getu til að búa á eigin heimili samkvæmt færnimati. Í stefnu er það rakið að stefnendum beri að greiða leigu til Sjómannadagsráðs vegna afnota af fasteignum. Þar sem stefnendur fái ekki greitt frá stefnda fyrir húsnæðisþátt þeirrar þjónustu sem mál þetta varðar geti þeir ekki greitt leigu til Sjómannadagsráðs.

Stefnendur lýsa því svo í stefnu, og er það óumdeilt, að Sjómannadagsráð hafi fyrst og fremst fjármagnað það húsnæði sem ráðið leggur stefnendum til. Það hafi verið gert með frjálsum framlögum, fyrir lánsfé og annarri fjáröflun. Einnig hafi það fengið framlög frá hinu opinbera úr Framkvæmdasjóði aldraðra en það hafi verið mjög lítil hluti af kostnaði. Þrátt fyrir að uppbygging húsnæðis hafi verið fjármögnuð með beinum hætti úr framkvæmdasjóði eigi ríkið ekki rétt á endurgjaldslausum afnotum húsnæðis eða lægra endurgjaldi en ella. Þá kom fram við meðferð málsins að stefnendur hafi áður verið eigendur þeirra fasteigna sem notaðar eru undir starfseminna en eignarhald á þeim hafi verið fært til Sjómannadagsráðs árið 2015.

Samkvæmt 39. gr. laga nr. 112/2008 skal sjúkratryggingastofnun gera samninga um veitingu þjónustu í rýmum fyrir aldraða, þ.m.t. á dvalar- og hjúkrunarheimilum, og greiða endurgjald til þeirra aðila sem taka það að sér. Séu samningar ekki til staðar fer um greiðslur samkvæmt reglugerðum og gjaldskrá

Sjúkratrygginga Íslands sem settar hafa verið á grundvelli 38. gr. sömu laga. Samkvæmt þeim greiði Sjúkratryggingar rekstraraðilum gjald fyrir þjónustu í hjúkrunarrýmum, dvalarrýmum og dagdvalarrýmum sem ætlað er að mæta hvers konar þjónustu við notendur og er einnig ætlað að mæta rekstrarútgjöldum. Þá sé greitt sérstakt húsnæðisgjald til rekstraraðila vegna tiltekinna kostnaðarliða, þ.e. vegna fasteignagjalda, trygginga, viðhalds, eftirlits og umsýslu húsnæðis. Sérstaklega sé tekið fram að húsnæðisgjaldi sé ætlað að standa undir almennu viðhaldi húsnæðis en ekki stofnkostnaði húsnæðis, afskriftum og meiriháttar breytingum og endurbótum á húsnæði. Byggja stefnendur málatilbúnað sinn á því að endurgjald stefnda fyrir þjónustuna sé ófullnægjandi að þessu leyti.

Ágreiningur aðila varðar það hvort stefnda beri að greiða endurgjald vegna afnota stefnenda af húsnæði Sjómannadagsráðs í þágu reksturs hjúkrunarheimila. Stefnendur telja að sú staða að stefndi leggi endurgjaldslaus til fasteignir undir starfsemi sumra rekstrarfélaga hjúkrunar- og dvalarheimila staðfesti það fyrirkomulag að stefndi eigi að greiða fyrir húsnæði undir hjúkrunarheimilin. Þá sé hægt að líta á endurgjaldslaus afnot húsnæðis frá stefnda sem ígildi húsaleigu. Stefnendur krefjast þess að stefndi bæti þeim þann kostnað sem þeir hafa haft á árunum 2013 til 2016 af því að leggja til fasteignir undir rekstur hjúkrunarheimila. Byggja þeir annars vegar á því að stefndi verði dæmdur skaðabótaskyldur gagnvart stefnendum þar sem hann hafi með ólögnum hætti brotið gegn skyldum sínum gagnvart þeim og hins vegar á því að á grundvelli almennra reglna kröfuréttar og samningaréttar beri stefnda að greiða sanngjarnt og eðlilegt leigugjald fyrir fasteignir þær sem stefnendur hafi lagt til. Taka kröfur stefnenda til árána 2013 til 2016 og byggir fjárhæð kröfu stefnenda á niðurstöðu dómkvaddis matsmanns.

Við rammasamninginn frá 21. október 2016 var m.a. gerð bókun SFV og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þar kemur m.a. fram:

Einstök hjúkrunar- og dvalarheimili hafa þegar hafið eða eru með í undirbúningi málsókn á hendur ríkinu vegna vangoldinna greiðslna vegna reksturs heimilanna. Samningsaðilar eru meðvitaðir um þetta. Aðild að rammasamningi felur ekki í sér viðurkenningu á því að endurgjaldið fyrir þjónustuna sé að einhverju leyti fullnægjandi og takmarkar ekki heimildir einstaka heimilis til málsóknar eða kröfugerðar gagnvart ríkinu. Þá er það skilningur okkar að aðild að rammasamningi verði ekki skilyrt með þeim hætti að heimilin verði að falla frá slíkum kröfum á hendur ríkinu til að fá aðild að samningnum.

Þá gerðu SÍ og ráðuneytin, í tilefni af framangreindri bókun, einnig bókun við samninginn. Segir þar:

Með undirritun á samkomulagi þessu er á engan hátt viðurkennt að um vangoldnar greiðslur sé að ræða af hálfu ríkisins og því ekki fallist á kröfur

einstakra hjúkrunar- og dvalarheimila um greiðslur.

Nefndin gengur út frá að við gerð samkomulags þessa að kröfugerð heimilanna nái til tímabils fyrir gildistöku fyrirhugaðs rammisamnings og eigi þ.a.l. ekki við um greiðslur á grundvelli rammisamnings.

Í 6. mgr. 23. gr. rammisamningsins er kveðið á um að samstarfsnefnd aðila skuli skipa fulltrúa í starfshóp í samræmi við lýsingu og verkefnaáætlun starfshópa í fylgiskjali X. Er þar m.a. kveðið á um að verkefni starfshópsins verði að skoða eignarhald á húsnæði hjúkrunarheimila, kostnað við eignarhald, framlög opinberra aðila til byggingar og viðhalds hjúkrunarheimila og uppsafnaða þörf fyrir viðhald- og endurbætur eldri heimila. Þá séu aðilar sammála um að leggja mat á eðlilegan kostnað við rekstur húsnæðis hjúkrunarheimila.

Við aðalmeðferð málsins gaf skýrslu Haukur Óskarsson, vélaverkfræðingur og dómkvaddur matsmaður.

III

Málsástæður og lagarök stefnenda

Stefnendur byggja dómkröfur sínar á því að samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, með síðari breytingum, skuli öllum sem þess þurfa tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra tilvika. Um þessi málefni hafa verið sett lög nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Af ákvæðum laganna verður nánar ráðið um skyldur ríkisins gagnvart öldruðum, tilhögun og fyrirkomulag öldrunarmála, gæðaviðmið o.fl. Megi vera ljóst að stefnda beri að annast um og greiða allan kostnað sem af starfseminni hlýst í samræmi við ákvæði laganna. Til að inna verkefni og skyldur af hendi hafi stefndi samið við nokkur hjúkrunar- og dvalarheimili, sem ekki eru starfrækt af stefnda, um að annast þjónustu við aldraða og falla stefnendur þar undir. Samkvæmt 39. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar skulu greiðslur til hjúkrunar- og dvalarheimila fara samkvæmt samningum sjúkratrygginga og rekstraraðila hjúkrunar- og dvalarheimila. Þar kemur jafnframt fram að séu samningar ekki til staðar fari um greiðslur samkvæmt reglugerðum og gjaldskráum sjúkratrygginga Íslands, sbr. 38. gr. laganna. Stefnendur byggja á því að á stefnda hafi óumdeilanlega hvílt sú skylda að greiða fullt endurgjald til hjúkrunar- og dvalarheimila sem annist þjónustu við aldraða og að húsnæðiskostnaður slíkra stofnana sé þar ekki undanskilinn. Í því tilviki sem hér er til umfjöllunar liggja fyrir að stefndi hefur ekki greitt stefnendum fullt og eðlilegt endurgjald vegna húsnæðis sem stefnendur hafa lagt til rekstrar heilbrigðisþjónustunnar en tilvist húsnæðisins er grundvallarforsenda þess að unnt sé að veita öldruðum þjónustuna. Í því sambandi ber að hafa í huga að margvíslegar

skyldur hvíla á stefnendum að því er aðbúnað húsnæðis varðar, þ.e. stefnendur þurfa að uppfylla kröfur um gæðaviðmið samkvæmt lögum nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu og reglugerð nr. 786/2007 um eftirlit landlæknis með rekstri heilbrigðisþjónustu og faglegar lágmarkskröfur um húsnæði, tæki, búnað, mönnun og annað sem tengist rekstri á heilbrigðisþjónustu. Stefnendur beri því umtalsverðan kostnað af húsnæðinu sem nýtt er í þjónustuna sem stefndi ber ábyrgð á og ber að kosta lögum samkvæmt.

Stefnendur vísa til þess að stefndi hafi, þrátt fyrir framangreint, bæði við gerð rammasamnings og áður við setningu reglugerða og gjaldskráa, undanskilið greiðslu fyrir fasteignir öldrunarstofnana. Vísa þeir hvað þetta varðar til m.a. 3. mgr. 4. gr. reglugerðar, áður en rammasamningur var undirritaður, og til 8. gr. rammasamnings, sbr. lið 4.00. Það sem er innfalið í húsnæðisgjaldi samkvæmt nefndum ákvæðum reglugerða og rammasamnings séu aðeins fasteignagjöld, tryggingar, almennt viðhald, eftirlit og umsýsla húsnæðis en undanskilið er stofnkostnaður húsnæðis, afskriftir, meiriháttar viðhald og endurbætur húsnæðis. Stefnendur telja að engin rök hnígi til þess að slíkur greinarmunur sé gerður á einstökum kostnaðarliðum vegna húsnæðis sem nýtt er til rekstrarins og hann stríði beinlínis gegn þeirri skyldu sem á stefnda hvílir til að standa straum af kostnaði við öldrunarþjónustu. Benda stefnendur á að útilokað sé að litið verði svo á að stefnendur beri að leggja til húsnæði til starfseminnar án sanngjarns og eðlilegs endurgjalds úr hendi stefnda.

Stefnendur byggja aðalkröfu á því að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnendum þar sem stefndi hafi með ólögætum hætti brotið gegn skyldum sínum gagnvart stefnendum og hins vegar á almennum reglum kröfu- og samningaréttar um að greiða beri sanngjarnt og eðlilegt leigugjald fyrir fasteignir sem stefnendur leggi til. Útreikningur kröfufjárhæðar byggir á matsgerð þar sem leigufjárhæð er reiknuð út fyrir tímabilið frá janúar 2013 og út desember 2016 en áskilinn réttur til að krefjast síðar greiðslu fyrir tímabilið eftir desember 2016.

Hvað varðar skaðabótakröfu þá byggja stefnendur á því að sú skylda hafi hvílt á stefnda að semja um greiðslur við þá fyrir þá þjónustu sem stefnda bar að sinna en stefnendur tóku að sér, sbr. IV. kafli laga nr. 112/2008. Gildistöku kaflans var frestað til 1. janúar 2015 og fór á sama tímabili um greiðslur samkvæmt reglugerðum settum af stefnda og gjaldskrá sjúkratrygginga Íslands, sbr. 38. gr. laga nr. 112/2008 en rammasamningur um þjónustuna öðlaðist síðan ekki gildi fyrr en 21. október 2016. Reglugerðirnar og gjaldskrárnar voru settar einhliða af stefnda án allrar aðkomu stefnenda eða annarra sem slíka þjónustu veittu. Byggja stefnendur á því að við slíkar kringumstæður komi stefndi fram sem stjórnvald og ákvarðanir sem þannig eru til komnar þurfi að uppfylla ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og

meginreglur íslensks stjórnásluréttar, þ.m.t. ólögfestar grundvallarreglur. Byggir sú afstaða á því að reglugerðir og gjaldskrár tóku til og beindust að fáum en þekktum aðilum og vísast um sjónarmið því tengdu m.a. til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4340/2005 og 4341/2005. Stefnendur telji sýnt að setning reglugerða og gjaldskráa hafi ekki uppfyllt nauðsynleg skilyrði t.d. að því er varðar rannsóknarreglu, jafnræðisreglu, meðalhöfsreglu, andmæla-reglu, ákvæði um undirbúning ákvarðana sem og ólögfestar meginreglur stjórnásluréttarins, eins og t.d. þær er varða réttmætar væntingar. Þá hafi annmarkar verið á efni reglugerða og gjaldskráa þannig að skilyrðum laga nr. 112/2008 hafi ekki verið fullnægt þar sem ekki hafi verið tekið tillit til alls kostnaðar sem greiða átti fyrir þjónustuna. Vegna þessa hafi ákvarðanir sem fólust í setningu reglugerða og gjaldskráa verið ólögmætar.

Þá byggja stefnendur á því að þeim hafi verið þröngvað til að ganga að samningi sjúkratrygginga Íslands annars hefðu greiðslur til þeirra verið óbreyttar. Gerðust stefnendur aðilar að rammasamningnum með fyrirvara sem kom fram í bókun með samningnum. Stefnendur telja að samningurinn byggir á sömu grundvallarsjónarmiðum og reglugerðir og gjaldskrár gerðu áður, þ.e. ekki er gert ráð fyrir greiðslu kostnaðar vegna fasteigna undir rekstur hjúkrunar- og dvalarheimila. Stefnda beri að greiða allan kostnað sem hlýst af málaflokknum og er húsnæðiskostnaður þar ekki undanskilinn. Ákvæði samningsins um greiðslur án þess að tekið sé tillit til húsnæðiskostnaðar gangi gegn lögum nr. 112/2008. Bent er á að samkvæmt 3. mgr. 43. gr. laganna þurfi þeir sem veita heilbrigðisþjónustu að kostnaðargreina þjónustu sína samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum aðferðum. Við þá greiningu skuli taka mið af öllum hagrænum kostnaði, þ.m.t. kostnaði vegna húsnæðis, fjármagns og afskrifta. Verður það ekki skilið öðruvísi en svo að slík kostnaðargreining skuli fara fram varðandi þann kostnað sem stefndi á að taka tillit til við ákvörðun greiðslna og/eða sem fjalla á um í rammasamningi um slíka þjónustu. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 112/2008 segi m.a. um þetta atriði:

Sjúkratryggingastofnunin ákveður í samráði við veitendur heilbrigðisþjónustu þær aðferðir sem notaðar skulu við kostnaðargreininguna. Samræmdar aðferðir eru forsenda þess að unnt sé að bera saman kostnað ólíkra aðila. Í þessu sambandi er gert ráð fyrir því að kostnaðargreiningin taki mið af öllum hagrænum kostnaði, þ.m.t. kostnað vegna húsnæðis, fjármagns og afskrifta. Hluti kostnaðar opinberra aðila kemur ekki fram í reikningsskilum þeirra en taka verður tillit til hans til að hægt sé að bera kostnað opinberra aðila saman við kostnað einkaaðila.

Stefnendur byggja á því að sú afstaða stefnda að greiða ekki fyrir húsnæði undir starfsemi hjúkrunar- og dvalarheimila feli í sér brot á stjórnarskrárvörðum réttindum, þ.m.t. jafnræðisreglu. Þannig mæli 65. gr. stjórnarskrárinnar svo fyrir að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Ákvæðið beri að skýra svo að mismunun, sem ekki felst í málefnalegum og hlutlægum sjónarmiðum sé óheimil. Í jafnræðisreglunni felist að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og eigi að njóta jafnra og hliðsettra réttinda. Þá leiði af reglunni að stjórnvöld geti ekki mismunað með því að afgreiða sambærileg mál með ólíkum hætti. Stefnendur benda í þessu sambandi á að ólík afstaða stefnda til greiðslna vegna húsnæðiskostnaðar þeirra sem taka að sér að sinna þjónustu hjúkrunar- og dvalarheimila í þágu ríkis brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og sé því ólögmæt.

Þá benda stefnendur á að þeir, í gegnum móðurfélag sitt Sjómannadagsráð, útvegi þær fasteignir sem nýttar eru undir hjúkrunar- og dvalarheimili í þágu stefnda og stefndi eigi ekkert tilkall til hagnýtingar umræddra eigna. Sú afstaða stefnda að greiða ekki fyrir húsnæðið feli í sér brot á stjórnarskrárvörðum réttindum, þ. á m. eignaréttarákvæðum. Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er eignarréttur friðhelgur og þar kemur fram að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema að almenningsþörf krefji og þá þurfi lagafyrirmæli til og komi fullt verð fyrir. Stefnendur telja að sú afstaða stefnda að greiða ekki gjald vegna húsnæðisins sé brot gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar og geri stefndi með því kröfu um að stefnendur leggi til húsnæði undir starfsemi í þágu stefnda án endurgjalds og brjóti slík tilhögun gegn ákvæðinu og sé því ólögmæt.

Stefnendur telja að með framangreindri tilhögun sé verið að haga greiðslum til stefnenda með þeim hætti að ekki er tekið tillit til kostnaðar stefnenda af öflun og rekstri húsnæðis, afskrifta, meiriháttar endurbóta og viðhalds. Sé þannig með ólögmætum hætti brotið gegn þeim skyldum sem á stefnda hvíli samkvæmt lögum nr. 112/2008 til að standa straum af kostnaði við starfsemina, til að haga endurgreiðslu til stefnenda vegna starfseminnar þannig að tekið sé tillit til alls hagræns kostnaðar af þjónustunni og til að gæta að því að jafnræði sé með stefnendum og öðrum aðilum sem sinna sömu þjónustu. Með því hafi stefndi gerst sekur um saknæma háttsemi gagnvart stefnendum sem valdið hafi þeim fjártjóni sem stefnda beri að bæta. Þá hafi stefndi með því að taka ekki tillit til kostnaðar stefnenda af öflun og rekstri húsnæðis brotið gegn þessum skyldum sínum gagnvart lögunum auk þess sem þá hafi ekki verið gætt jafnræðis með stefnendum og öðrum sem slíka þjónustu reka.

Byggja stefnendur á því að umfang fjártjónsins nemi því hæfilega endurgjaldi sem stefnda hefði borið að greiða stefnendum að teknu tilliti til alls hagræns kostnaðar stefnenda af húsnæðinu, að frádregnu því húsnæðisgjaldi sem þeir hafa fengið greitt á sama tímabili á grundvelli reglugerða og ákvæða rammasamnings eins og áður var rakið. Stefnendur telja að hæfilegt endurgjald stefnda vegna húsnæðisins megi jafna til niðurstöðu matsgerðar um eðlilegt leigugjald til stefnenda vegna leigu á þeim fasteignum sem stefnendur leggja sjálfir til og notaðar eru undir rekstur á hjúkrunar- og dvalarheimilum fyrir tímabilið nóvember 2013 til 31. desember 2016. Stefnendur reisa dómkröfu á niðurstöðu matsgerðar að frádregnu húsnæðisgjaldi. Ástæðan fyrir því að húsnæðisgjald er dregið frá er að í matsgerð er metið eðlilegt leigugjald ef stefndi væri að leigja þessar fasteignir af stefnendum. Þegar slíkt leigugjald er metið innifelur það kostnaðarliði sem myndu falla undir leigusala samkvæmt húsaleigulögum og er þar m.a. um að ræða tiltekna kostnaðarþætti, s.s. fasteignagjöld og tryggingar. Stefnendur draga frá allt húsnæðisgjald þrátt fyrir að nokkrir liðir þess séu þess eðlis að leigutaki að húsnæði myndi almennt greiða slíkan kostnað, s.s. almennt viðhald innandyra. Sú aðferð að draga frá allt húsnæðisgjaldið gerir kröfu stefnenda lægri en ella en er sett fram með þeim hætti til einföldunar.

Stefnendur byggja kröfu sína um hæfilegt endurgjald fyrir þjónustu á því að það leiði af meginreglum kröfu- og samningaréttar að stefndu beri að greiða þeim sérstaklega vegna húsnæðisþáttar enda verði sú krafa aldrei gerð að stefnendur leggi fram húsnæði til starfseminnar án endurgjalds. Þar sem ekki hafi verið samið um það beri að greiða sanngjarnt og eðlilegt endurgjald. Stefnendur hafi óskað eftir greiðslu fyrir húsnæðið en stefndi neitað að greiða en haldið áfram að beina öldruðum einstaklingum til stefnenda. Stefndi verði að bera hallann af því að halda áfram að nýta sér þjónustu stefnenda án þess að semja fyrir fram um slíka þjónustu. Aðilar geti ekki haft réttmætar væntingar um annað en að stefndi greiði eðlilegt endurgjald fyrir fasteignirnar.

Stefnendur byggja á því að hæfilegt endurgjald vegna leigu á fasteignunum fyrir tímabilið nóvember 2013 til 31. desember 2016 megi jafna til niðurstöðu matsgerðar um eðlilegt leigugjald til stefnenda og reisa aðalkröfu sína á niðurstöðinni að frádreginni greiðslu stefnda vegna húsnæðisgjalds eins og það er ákveðið í rammasamningi og reglugerðum. Húsnæðisgjaldið sé dregið frá þar sem í matsgerð er verið að meta eðlilegt leigugjald ef stefndi leigði eignirnar af stefnendum. Þegar það er metið innifelur það kostnaðarþætti sem mundu falla undir leigusala samkvæmt húsaleigulögum og er þar um að ræða tiltekna kostnaðarþætti, s.s. fasteignagjöld og tryggingar. Stefnendur fá allt húsnæðisgjald þrátt fyrir að nokkrir liðir séu þess eðlis að leigutaki að húsnæði mundi almennt greiða slíkan

kostnað, s.s. almennt viðhald innandyra. Það sé almennt á kostnað leigutaka ef um er að ræða hefðbundna leigu á húsnæði. Sú aðferð að draga frá allt húsnæðisgjaldið gerir kröfu stefnenda gagnvart stefnda lægri en ella og er krafan sett fram með þeim hætti til einföldunar.

Stefnendur krefjast þess til vara að stefnda verði gert að inna af hendi aðra og lægri greiðslu. Er þá við það miðað að talið verði að draga beri frá framlög vegna endurgjalds fyrir húsnæði sem stefnendur hafi fengið úr Framkvæmdasjóði aldraðra vegna stofnkostnaðar húsnæðis fyrir þann tíma sem stefnukrafa tekur til. Þrátt fyrir að framlögin hafi ekki verið veitt með skilyrðum setja stefnendur fram varakröfu sem tekur mið af umræddum framlögum. Þeir aðilar sem taka við greiðslum frá ríkinu vegna fasteigna undir hjúkrunar- og dvalarheimili, s.s. í tilviki hjúkrunarheimilisins Sóltúns, geti ekki sótt um styrki úr Framkvæmdasjóði aldraðra, sbr. 7. gr. samningsins. Þar sem krafa þessi byggir á skaðabótarétti ásamt almennum reglum kröfu- og samningaréttar og jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga er varakrafan sett upp með þeim hætti að stefnendur séu jafn settir og aðrir. Nefna stefnendur sem dæmi að Sóltún sem taki við leigugreiðslum vegna fasteigna geti ekki sótt um styrki úr Framkvæmdasjóði aldraðra. Hvað þetta varðar vísa stefnendur til framlagðra gagna þar sem saman hafa verið tekin gögn um framlög frá stefnda fyrir sama tímabil og dómkrafa tekur til og sú fjárhæð dregin frá kröfufjárhæð.

Loks vísa stefnendur til þess að þrátt fyrir ítrekaðar kröfur þeirra og réttmætar væntingar hafi kröfur þeirra ekki fengist greiddar. Hafi einungis verið færðar fram þær röksemdir fyrir höfnun að hvorki hafi verið samið um eða ákveðnar fjárhæðir í þessu skyni. Lagafyrirmæli um rekstur hjúkrunar- og dvalarheimila hljóti að byggja á því að ríkið útvegi húsnæði til rekstrarins. Reglugerð um endurgjald fyrir þennan rekstur eða rammasamningur verður því að ákveða hæfilegt endurgjald í þessu skyni og ráðherrann að útvega nægilegt endurgjald til greiðslu þess náist ekki samningar við Sjúkratryggingar Íslands um þetta.

Stefnendur byggja kröfu sína á meginreglum kröfu- og samningaréttar auk almennra skaðabótareglna, bæði utan og innan samninga. Um jafnræði er vísað til 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Um málsmeðferð er jafnframt vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga, þ.m.t. 10., 12. og 13. gr. sem og ólögfestra meginreglna stjórnarsýsluréttar, eins og t.d. reglunnar um réttmætar væntingar. Um eignarréttindi er vísað til 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hvað varðar skyldu stefnda til að sinna öldruðum, sem og aðrar skyldur stefnda í því sambandi, vísast til 76. gr. stjórnarskrárinnar og laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Um varnarþing vísast til laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, sérstaklega 3. mgr.

33. gr. og krafa um málskostnað er reist á 129. og 130. gr. sömu laga. Krafa um virðisaukaskatt byggir á ákvæðum laga nr. 50/1998 um virðisaukaskatt en stefnendur eru ekki virðisaukaskattskyldir aðilar.

IV

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi krefst þess að verða sýknaður af öllum kröfum stefnenda og byggir þá kröfu sína í fyrsta lagi á aðildarskorti, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þar sem í stefnu komi fram að stefnendur eru ekki eigendur þess húsnæðis sem kröfugerðin snýr að heldur Sjómannadagsráð. Vísar hann sérstaklega til þess að í 13. gr. laga Sjómannadagsráðs komi fram að eignir þess séu allt eignir sem skráðar hafa verið á sjómannadaginn og Fulltrúaráð sjómannadagsráðs í Reykjavík og Hafnarfirði. Fari ráðið með öll réttindi og skyldur varðandi þessar eignir.

Einnig byggir stefndi á því að stefnendur geti ekki stutt kröfu sína við 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem ákvæðið snúi ekki að vernd lögaðila auk þess sem lög hafi verið sett í samræmi við ákvæðið.

Stefndi byggir á því að tilvísun stefnenda til 72. gr. stjórnarskrárinnar sé haldlaus. Sjómannadagsráð byggði viðkomandi fasteignir og tók ákvörðun um nýtingu þeirra. Hrafnista í Laugarási virðist hafa hafið sína starfsemi 2. júní 1957 og Hrafnista í Hafnarfirði 19. nóvember 1977. Er algjörlega látið vera að rökstyðja eða gera grein fyrir því í stefnu hvenær það gerðist að eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar hafi verið brotið. Hvort það hafi verið strax í upphafi og hafi svo verið sé um stórfellt tómlæti að ræða af hálfu Sjómannadagsráðs að hafa ekki gert athugasemdir fyrr. Þá komi ekki fram hvort einhverjar forsendur milli stefnanda og Sjómannadagsráðs hafi breyst. Það sé ekki rökstutt með neinum hætti í stefnu og erfitt að átta sig á tilvísun til 72. gr. stjórnarskrárinnar og er því mótmælt harðlega að sú grein geti átt við í máli þessu. Það komi einnig fram í stefnu að stefnendum beri engin skylda til að reka hjúkrunar- og dvalarheimili og þeir geti hvenær sem er ákveðið að hætta þeirri starfsemi og nota eignir með öðrum hætti. Sú ályktun stefnenda, sem eru reyndar leigutakar, fari illa saman við tilvísun þeirra til 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Hvað varðar tilvísun stefnenda til 39. gr. laga nr. 112/2008, sem þeir byggja á að skapi þá greiðsluskyldu sem hér er fjallað um, þá byggir stefndi á því að svo sé ekki né heldur hvað varðar 38. gr. sömu laga. Stefnendur virðast telja að með setningu þessara laga hafi stofnast sú greiðsluskylda sem stefnendur byggja á. Stefnandi telur það vera fráleitt og bendir á að ekkert í lögskýringargögnum styðji þá skoðun stefnenda og er þessari túlkun því mótmælt.

Stefndi mótmælir því einnig að ekki hafi verið greitt fullt og eðlilegt endurgjald vegna húsnæðis. Stefndi hafi staðið við sínar samningsskuldbindingar og kröfugerð stefnenda nú sé umfram bæði samninga og lagalegar skyldur stefnda. Því megi ekki gleyma að stefndi verði að fara að gildandi lögum frá Alþingi og er þar hvergi getið um þá greiðsluskyldu sem nú er gerð krafa um. Er í kröfugerð stefnenda þannig farið fram á að í dómsorði verði kveðið á um skyldu umfram almenn lög og fjárlög.

Stefndi bendir á að þegar farið er yfir rökstuðning stefnenda fyrir kröfugerð vegna skaðabótakröfu þá sé þar hvergi minnst á skilyrði skaðabóta. Ekkert komi fram um orsakasamhengi né heldur saknæmi og tjón. Vísað er til þess að tjón sé það sem stefnendur telji vera hæfilegt endurgjald. Í skaðabótarétti sé tjón hins vegar skilgreint sem skerðing eða eyðilegging lögvarinna hagsmuna, oftast fjárhagslegra. Þegar af þessari ástæðu sé krafa um skaðabætur röng auk þess sem stefnendur hvorki sanna né reyna að sanna tjón sem sé skilyrði skaðabóta. Virðist skaðabótakrafan helst byggjast á því að á stefnda hafi hvílt sú skylda að semja við stefnda um greiðslur fyrir þá þjónustu sem stefnda bar að sinna en stefnendur tóku að sér, sbr. ákvæði IV. kafla laga nr. 112/2008. Engu að síður hefur stefndi ávallt greitt stefnendum í samræmi við gildandi lög og reglur og samninga milli aðila. Það að stefnendur setji nú fram nýjar kröfur getur ekki gert stefnda skaðabótaskyldan gagnvart stefnendum. Hvað þetta varðar er af hálfu stefnda vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 547/2011.

Einnig bendir stefndi á að reglugerðir og gjaldskrár byggji á þeim fjárhagslegu viðmiðunum sem sett eru í fjárlögum og beri hverju ráðuneyti og stofnun að halda sig innan þess ramma, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 464/2017, um þær skorður sem fjárlög setji þjónustu á hverjum tíma. Þá vísar hann til 41. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt ákvæðinu er það ekki á valdi dómstóla að auka við fjárheimildir þær sem Alþingi hefur ákveðið.

Einnig vísar stefndi til þess að stefnendur byggji á því að fara verði að stjórnáslögum nr. 37/1993 við setningu reglugerða og gjaldskráa. Þetta fullyrði þeir þrátt fyrir það sem fram komi í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 og sé þessu því hafnað sem röngu. Einnig sé því hafnað að stefnendum hafi verið þröngvað til að ganga að rammamningi. Er vísað til þess sem báðir aðilar hafi látið bóka við gerð samningsins. Þá sé því mótmælt að brotið sé gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar með því að haga greiðslum til stefnenda eins og gert er. Mismunandi leiðir séu farnar á mismunandi tímum í þessum efnun líkt og öðrum án þess að um sé að ræða brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Rétt sé að hafa í huga að Sjómannadagsráð byggði að eigin frumkvæði það húsnæði sem stefnendur gera nú kröfu um að stefndi greiði fullt verð fyrir. Þessi krafa sé gerð án þess að fyrir liggi neinn

samningur um slíkt eða lagafyrirmæli, hvað þá heldur fjárheimild frá Alþingi. Það að stefndi fari að gildandi lögum geti aldrei verið saknæmt þannig að valdi skaðabótaskyldu. Þá geti það heldur ekki verið fjártjón að telja sig eiga kröfu á annan um greiðslu vegna notkunar húsnæðis samkvæmt þeim samningum og lögum sem um það gilda hverju sinni. Jafnvel þó að stefnendur telji sig eiga kröfu vegna þess þá geti það ekki verið fjártjón. Þó að stefnendur teldust eiga kröfu um leigugjald gæti slík krafa aldrei talist vera skaðabótakrafa í samræmi við almennu skaðabótaregluna. Vert sé að benda á að stefnendur undirgengust rammasamning eins og fram kemur í gögnum málsins en gera engu að síður kröfur sem ná yfir gildistíma rammasamningsins. Slík kröfugerð hlýtur að vera í andstöðu við skuldbindingargildi samningsins. Þá sé hún andstæð meginreglum kröfu- og samningaréttar. Verði því að sýkna stefndu af kröfu byggðri á því að um skaðabótaskyldu stefnda sé að ræða gagnvart stefnendum.

Hvað varðar kröfu stefnenda um hæfilegt endurgjald fyrir þjónustu þá byggir hún á því að það leiði af meginreglum kröfu- og samningaréttar að stefnda beri að greiða þeim sérstaklega vegna húsnæðisþáttar enda verði sú krafa aldrei gerð að stefnendur leggi fram húsnæði til slíkrar starfsemi án sanngjarns og eðlilegs endurgjalds. Stefndi mótmælir því að slík meginregla, ef til er, gildi í samskiptum stefnenda og stefnda þar sem stefndi greiði öll gjöld sem kveðið er á um í lögum og reglum. Stefnendur reistu húsnæðið á eigin vegum en samkvæmt síðar gerðum samningum við stefnda hefur það verið nýtt til ákveðinnar þjónustu. Þannig sé því mótmælt og hafnað sem röngu að einhvers konar greiðsluskylda hafi stofnast umfram það sem þegar er samið um og greitt samkvæmt lögum og reglugerðum.

Auk þess sem að framan hefur verið rakið vísar stefndi til þess að kröfugerðin sé einhliða þrátt fyrir mat en þá niðurstöðu hefði stefndi alltaf þurft að fallast á ef hann vildi undirgangast greiðsluskyldu. Auk þess þurfi fjárlagaheimild frá Alþingi að liggja fyrir.

Stefndi mótmælir einnig varakröfum stefnenda og vísar til sömu málsástæðna og í aðalkröfu. Þá séu engin rök sem mæli með greiðsluskyldu stefnda í þeim samanburði sem stefnendur geri í kafla í stefnu um varakröfur. Beri því einnig að sýkna stefnda af varakröfum.

Loks mótmælir stefndi dráttarvaxtakröfu enda sé hún órökstudd og án lagaraka. Hvað varðar málskostnaðarkröfu stefnda þá er vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991, einkum 129. og 130. gr.

Þá gerir stefndi til vara kröfu um að kröfur stefnenda verði stórlega lækkaðar og málskostnaður þá felldur niður. Stefndi byggir þessa kröfu sína á því sem að framan hefur verið rakið varðandi sýknukröfu svo og á því að stefnendur hafi ekki sannað tjón né gert líklegt að einhver meginregla kröfu- og samningaréttar

eigi hér við. Það sé ekki nóg að vísa til slíkrar reglu án þess að gera grein fyrir henni nánar. Þá nái kröfugerðin fyrir hluta þess tímabils sem rammamningurinn gildi um. Stefnendur gerðust aðilar að þeim rammamningi og geti ekki gert sérstaka fjárkröfu vegna sama tímabils. Verði því alltaf að lækka kröfuna sem nemur þeim greiðslum á samningstíma auk þeirra greiðslna sem borist hafa úr Framkvæmdasjóði aldraða.

Loks vísi stefndi til þess að krafan sé sett fram sem skaðabótakrafa og það geti ekki komið til skoðunar. Einnig er hún sett fram sem krafa vegna þess að stefnendur leggi fram húsnæði og fyrir það beri að greiða leigugjald. Slíkt leigugjald hljóti alltaf að vera samkomulagsatriði og ekki unnt að komast að niðurstöðu um það með dómkvöddum matsmanni.

V

Forsendur og niðurstaða

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í 1. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 kemur fram að markmið laganna sé að aldraðir eigi vól á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast miðað við þörf og ástand hins aldraða. Samkvæmt 14. gr. laganna eru stofnanir fyrir aldraða dvalarheimili og hjúkrunarheimili eða hjúkrunarrými á öldrunarstofnunum. Óumdeilt er að stefnendur annast slíkan rekstur. Stefnendur gera í máli þessu kröfur um greiðslu vegna húsnæðiskostnaðar vegna þeirra dvalar- og hjúkrunarheimila sem þeir reka.

Stefnendur sækja mál þetta í félagi á grundvelli 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Þeir setja kröfur sínar fram annars vegar sem skaðabótakröfu og vísa bæði til skaðabótareglna utan og innan samninga og hins vegar sem kröfu um sanngjarnt og eðlilegt endurgjald fyrir þjónustu og byggja þá kröfu á meginreglum kröfu- og samningaréttar. Þá eru kröfur stefnenda útskýrðar svo í stefnu að umfang fjártjónsins nemi því hæfilega endurgjaldi sem stefnda hefði borið að greiða stefnendum að teknu tilliti til alls hagræns kostnaðar stefnenda af húsnæðinu, að frádregnu því húsnæðisgjaldi sem þeir hafa fengið greitt á sama tímabili á grundvelli reglugerða og ákvæða rammamnings. Stefnendur byggja á því að hæfilegt endurgjald stefnda vegna húsnæðisins megi jafna til niðurstöðu matsgerðar um eðlilegt leigugjald til stefnenda vegna leigu á þeim fasteignum sem stefnendur leggja sjálfir til og notaðar eru undir rekstur á hjúkrunar- og dvalarheimilum fyrir tímabilið nóvember 2013 til 31. desember 2016. Í málalíbúnaði stefnenda kemur fram að upphafstími kröfu afmarkast af fyrningarreglum. Í matsgerð er

húsnæðisgjald dregið frá þegar metið er eðlilegt leigugjald ef stefndi væri að leigja þessar fasteignir af stefndum. Þegar slíkt leigugjald er metið innifelur það kostnaðarliði sem myndu falla undir leigusala samkvæmt húsaleigulögum og er þar m.a. um að ræða tiltekna kostnaðarþætti, s.s. fasteignagjöld og tryggingar. Stefnendur draga frá allt húsnæðisgjald þrátt fyrir að nokkrir liðir þess séu þess eðlis að leigutaki að húsnæði myndi almennt greiða slíkan kostnað, s.s. almennt viðhald innanhúss.

Samningssamband aðila nú um rekstur dvalar- og hjúkrunarheimila byggir á rammasamningi sem stefnendur gerðust aðilar að 25. október 2016 og taki því kröfur stefnenda til þess tímabils að hluta til. Áður en samningurinn tók gildi fengu stefnendur greiðslur vegna starfseminnar á grundvelli þágildandi reglugerða og gjaldskráa.

Samkvæmt 8. gr. lið 4.0 í rammasamningnum er húsnæðisgjald breytilegt eftir stærð og fjölda rýma á hjúkrunarheimili. Taki gjaldið til viðhalds, umsjónar, umsýslu, fasteignagjalda og trygginga vegna húsnæðis. Segir í ákvæðinu að gjaldinu sé þannig ætlað að standa undir öllu almennu viðhaldi húsnæðis en ekki stofnkostnaði, afskriftum og meiri háttar breytingum og endurbótum á húsnæði. Sambærilegt ákvæði var í þeim reglugerðum sem giltu um greiðslur til stefnenda áður en þeir gengust undir rammasamninginn. Þá er sérstaklega tekið fram í þessu ákvæði sammingsins að þessi gjaldliður taki ekki til hjúkrunarheimila sem fái greiðslur á grundvelli samninga um byggingu og þátttöku í leigu, svokallaðri leiguleið.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu á grundvelli 2. mgr. 16. gr. laga nr. 19/1991 á grundvelli aðildarskorts eða óglöggrar aðildar. Í málatilbúnaði stefnenda komi fram að þeir eru ekki eigendur þeirra fasteigna sem nýttar eru til reksturs dvalar- og hjúkrunarheimilanna og krafa um húsnæðiskostnað varðar, heldur Sjómannadagsráð. Stefnendur séu því ekki réttir aðilar að málinu eða a.m.k. sé aðild þeirra vanreifuð. Málatilbúnaður stefnenda byggir á því samningssambandi sem er á milli aðila á grundvelli rammasammingsins. Verður málatilbúnaður stefnenda ekki skilinn öðruvísi en svo að ekki sé verið að gera kröfu um greiðslur sem Sjómannadagsráð eigi kröfu um á hendur stefnda vegna leigu á húsnæði heldur húsnæðiskostnað vegna starfseminnar þó að það viðmið sé notað við kröfugerð að byggja á því hvað teljist vera hæfilegt gjald fyrir leigu á húsnæðinu samkvæmt niðurstöðu matsgerðar. Þá kom fram við meðferð málsins að stefnendur hafi áður verið eigendur þeirra fasteignar sem notaðar eru undir starfsemina en eignarhald á þeim hafi verið fært til Sjómannadagsráðs árið 2015 og hefur því ekki verið mótmælt að hálfu stefnda. Þegar með hliðsjón af því er ekki fallist á að sýkna beri stefnda vegna aðildarskorts.

Hvað varðar skaðabótakröfu þá byggja stefnendur á því að stefndi hafi með ólögmetum hætti brotið gegn skyldum sínum gagnvart stefnendum. Stefndi hafi vanrækt þá skyldu sína að semja við stefnendur um greiðslur fyrir þjónustu og vísa hvað það varðar til IV. kafla laga nr. 112/2008 en gildistöku kaflans hafi verið frestað til 2016 þegar rammasamningurinn öðlaðist gildi. Þá hafi eldra fyrirkomulag, þar sem greiðslur voru ákvarðaðar á grundvelli reglugerða og gjaldskráa, verið ólögmett m.a. með hliðsjón af reglum stjórnsluréttar. Einnig byggja stefnendur á því að þeim hafi verið þröngvað til að ganga að rammasamningi og á því að stefndi hafi brotið m.a. gegn 65., 72. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Fyrir liggur að stefnendur völdu að gangast undir rammasamninginn á árinu 2016 og er ekkert fram komið sem styður þá málsástæðu þeirra að þeir hafi verið þvingaðir til þess en ljóst er af bókunum við samninginn að þá þegar var uppi ágreiningur milli aðila um húsnæðiskostnað. Fram kemur í málatilbúnaði þeirra að þeir töldu þann kost hagstæðari rekstrarlega en að fá greiðslur frá stefnda á grundvelli reglugerða og gjaldskráa en sú hagkvæmni sneri þó ekki að húsnæðiskostnaði. Þá er sú málsástæða að vanræksla stefnda á að fresta gildistöku rammasamnings leiði til bótaskyldu ekki rökstudd með fullnægjandi hætti og kemur því ekki til frekari skoðunar. Á það sama við um málsástæðu byggða á því að á stefnda hafi hvílt skylda til að semja við stefnendur um kostnað vegna öflunar húsnæðis en ekki er annað fram komið en að stefndi hafi greitt stefnendum í samræmi við rammasamning og áður á grundvelli reglugerða og gjaldskráa.

Stefnendur telja að setning reglugerða og gjaldskráa hafi ekki uppfyllt skilyrði stjórnslulaga nr. 37/1993 og meginreglur íslensks stjórnsluréttar auk þess sem annmarkar hafi verið á gjaldskráum hvað það varðar að þar hafi ekki verið tekið tillit til alls kostnaðar sem greiða átti fyrir þjónustuna. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 37/1993 gilda þau ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Í greinargerð með frumvarpi til stjórnslulaga er sérstaklega tekið fram að þau taki einungis til einstaklegra ákvarðana, þ.e. ákvarðana sem varða ákveðna einstaklinga eða lögaðila, einn eða fleiri. Af hálfu stefnenda hefur ekki verið nægilega leitt í ljós til hvers reglugerðirnar og gjaldskrárnar taka og þar með hefur ekki með fullnægjandi hætti verið sýnt fram á að ákvörðunin varði réttindi eða skyldur tiltekinna aðila. Eru því ekki forsendur til að fallast á að um stjórnvaldsákvörðun hafi verið að ræða skilningi stjórnslulaga. Af hálfu dómsins er þessari málsástæðu stefnenda þegar af þessari ástæðu hafnað.

Þá byggja stefnendur á því að stefnda beri að greiða allan kostnað sem af þessum málaflokki hlýst, þ.m.t. húsnæðiskostnað og gangi annað gegn megininntaki og ákvæðum laga nr. 112/2008. Vísa þeir sérstaklega til 3. mgr. 43. gr.

laganna þar sem fram komi að heilbrigðisstofnanir og aðrir veitendur heilbrigðisþjónustu skuli kostnaðargreina þjónustu sína samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum aðferðum. Þá skuli við kostnaðargreiningu taka mið af öllum hagrænum kostnaði, þ.m.t. kostnaði vegna húsnæðis, fjármagns og afskrifta. Telja stefnendur að þetta verði að skilja svo að um þennan kostnað beri að fjalla í rammasamningi og að í greinargerð sem fylgdi frumvarpi sem varð að lögum nr. 112/2008 komi fram stuðningur við þetta sjónarmið. Þá hafi stefndi með því að taka ekki tillit til kostnaðar stefnenda af öflun og rekstri húsnæðis brotið gegn þessum skyldum sínum gagnvart lögnum auk þess sem þá hafi ekki verið gætt jafnræðis með stefnendum og öðrum sem slíka þjónustu reka. Af hálfu stefnda er því hafnað að með lögum nr. 112/2008 hafi stofnast sú greiðsluskylda sem stefnendur byggja á eða að orð greinargerðar styðji það.

Í lögum nr. 112/2008 og greinargerð sem þeim fylgdu er gert ráð fyrir kostnaðargreiningu, m.a. vegna húsnæðis. Sú staða er uppi í máli þessu að stefnendur krefjast húsnæðiskostnaðar þar sem þeir afli húsnæðis frá öðrum aðila undir starfseminum sem þeir þurfi að greiða fyrir en virðist þó ekki hafa gert það samkvæmt málatilbúnaði þeirra. Þá hafa þeir ekki lagt fram samninga eða önnur gögn sem skýra frekar samband þeirra við Sjómannadagsráð og skyldur þessara aðila gagnvart hvor öðrum vegna notkunar stefnenda á húsnæðinu. Ætla verður að stofnkostnaður vegna þeirra fasteigna sem hér eru til umfjöllunar hafi fallið til fyrir það tímabil er krafa stefnenda tekur til. Af málgögnum má ráða að öflun húsnæðisins hafi verið fjármögnuð með m.a. frjálsum framlögum, lánsfé, annarri fjáröflun og greiðslum úr Framkvæmdasjóði aldraðra. Þá liggur fyrir að mismunandi leiðir hafa verið farnar í gegnum tíðina til að afla húsnæðis fyrir hjúkrunarheimili. Síðar tilkomnar leiðir, eins og t.d. leiguleið, eiga ekki við um starfsemi stefnenda sem þegar var hafin þegar stjórnvöld ákváðu fyrst að fara þá leið. Þá eru kröfur stefnenda ekki grundvallaðar á þeim leiðum. Einnig verður að líta til þess að stefnendur hafa ekki gert grein fyrir því hver raunverulegur kostnaður þeirra er vegna öflunar húsnæðis undir starfseminum eða notkunar eigin húsnæðis og þá til hvaða niðurstöðu kostnaðargreining eins og sú sem fjallað er um í lögnum gæti leitt yrði sérstaklega fjallað um þeirra stöðu. Samkvæmt málgögnum var ætlunin að stofna starfshóp til að rýna m.a. kostnað vegna húsnæðismála hjúkrunarheimila, sbr. fylgiskjal X með rammasamningi, en ekkert liggur fyrir um framvindu þeirrar vinnu. Þrátt fyrir það og með vísan til framangreinds verður ekki talið að dráttur á að ljúka þeirri vinnu, jafnvel þó hann teldist fara í bága við skyldur stefnda samkvæmt samningnum, styðji skaðabótaskyldu stefnda.

Málatilbúnaður stefnenda hvað varðar 65. gr. stjórnarskrárinnar byggir á því að ekki sé gætt jafnræðis þegar fjárhæð húsnæðiskostnaðar til hjúkrunarheimila sé ákveðin af stefnda. Afstaða stefnda til greiðslu hans sé mismunandi eftir stofnunum. Vísa stefnendur m.a. til þess að önnur hjúkrunarheimili Hrafnistu en þau sem mál þetta varðar séu rekin í fasteignum í eigu stefnda og/eða sveitarfélaga. Í 32. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu er gert ráð fyrir áðurnefndri leiguleið. Þar kemur fram að ríkið skuli greiða kostnað við byggingu og búnað hjúkrunarheimila og að þátttaka sveitarfélaga í kostnaði við byggingu og búnað hjúkrunarheimila skuli vera 15% af stofnkostnaði. Stefnendur leggja hins vegar sjálfir til fasteignir og vísa m.a. til leiguleiðarinnar til samanburðar. Þá vísa þau einnig til fleiri stofnana, t.d. SÁÁ, og telja að hún fái greitt gjald frá stefnda fyrir að leggja til húsnæði undir reksturinn. Fyrir liggur að þær stofnanir sem stefnendur vísa til eru í annarri stöðu en stefnendur, t.d. hvað varðar greiðslur úr framkvæmdasjóði, greiðslur vegna húsnæðisgjalds eða hvort viðkomandi hafi lagt til eign eða fengið hana undir reksturinn frá stefnda. Í ljósi framangreinds og þess sem fyrir liggur um aðstæður stefnenda verður ekki á það fallist að jafnræðis með rekstraraðilum sé ekki gætt þannig að talið verði að um brot gegn ákvæðinu sé að ræða.

Hvað varðar málsástæðu stefnenda byggða á 76. gr. stjórnarskrárinnar þá kom fram við meðferð málsins af hálfu stefnenda að framsetning málsástæðunnar sé að einhverju leyti misvísandi. Voru af þeirra hálfu settar fram frekari skýringar. Vísuðu stefnendur til þess að um málefni þeirra einstaklinga sem ákvæðið tekur til hefðu verið sett lög nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Af þeim verði nánar ráðið um skyldur ríkisins gagnvart öldruðum, tilhögun og fyrirkomulag öldrunarmála, gæðaviðmið o.fl. Í samræmi við ákvæði laganna megi vera ljóst að stefnda beri að annast um og greiða allan kostnað sem af starfsemi hlýst. Stefndi hafi, til að inna verkefnin og skyldur sínar af hendi, samið við nokkur hjúkrunar- og dvalarheimili, m.a. stefnendur. Þannig byggi stefnendur á því að á þessum grundvelli hafi hvílt sú skylda á stefnda að greiða fullt endurgjald til heimilanna og að húsnæðiskostnaður þeirra verði þar ekki undanskilinn. Það er mat dómsins að ákvæði 76. gr. sé ætlað að tryggja einstaklingum þann rétt sem þar er tilgreindur og í því skyni voru m.a. lög nr. 125/1999 sett. Verður sá réttur einungis sóttur af eða í þágu viðkomandi einstaklinga gegn stefnda á grundvelli aðstæðna þess sem í hlut á. Verður ekki á það fallist með stefndum að þeir geti leitt rétt sinn til greiðslu af rétti þeirra einstaklinga sem ákvæðið tekur til.

Þá byggja stefnendur á því að stefndi hafi brotið gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt ákvæðinu megi engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þá þurfi lagafyrirmæli til og komi fullt verð

fyrir. Stefnendur leggi fram fasteignir í gegnum móðurfélag sitt til starfseminnar. Telja stefnendur að sú afstaða stefnda að greiða ekki gjald fyrir þær sé brot gegn 72. gr. og sé þessi tilhögun því ólögmat. Stefndi hefur mótmælt þessari túlkun stefnda. Það er mat dómsins að aðstæðum stefnenda verði ekki jafnað til þeirra tilvika sem 72. gr. tekur til enda er ekki annað komið fram en það hafi verið ákvörðun þeirra að leggja fasteignirnar til rekstrarins og kemur málsástæða þessi því ekki til frekari skoðunar.

Þá er ekki fallist á það með stefnendum að taka beri kröfu þeirra til greina á þeim forsendum að stefndi haldi áfram að vísa öldruðum einstaklingum til þeirra þrátt fyrir að neita að greiða húsnæðiskostnað enda er ekki annað fram komið en að stefnendur séu enn aðilar að rammamningnum.

Loks verður ekki á það fallist að stefnendur hafi fært fram aðrar málsástæður er leiða eigi til þess að til skaðabótaskyldu hafi stofnast á hendur stefnda vegna krafna þeirra.

Í samræmi við framangreint er það mat dómsins að af hálfu stefndu hafi ekki verið sýnt fram á að háttsemi stefnda hafi verið saknæm og ólögmat eða að slík háttsemi hafi leitt til tjóns. Verður, í ljósi framangreinds, ekki fallist á að skilyrði séu til að dæma stefnda til greiðslu skaðabóta.

Þá byggja stefnendur á þeirri málsástæðu, byggðri á almennum reglum kröfu- og samningaréttar um sanngjarnt og eðlilegt endurgjald, að þar sem ekki hafi verið samið um endurgjald beri stefnda að greiða sanngjarnt og eðlilegt endurgjald og vísa hvað þetta til þeirra meginreglna sem koma fram í lögum um þjónustukaup og lögum um lausafjárkaup. Þessari málsástæðu hefur stefndi alfarið mótmælt.

Fyrir liggur að við byggingu þeirra fasteigna sem stefnendur nota undir dvalarheimilin fengust að einhverju leyti styrkir frá Framkvæmdasjóði aldraðra og að stefndi fær reglulega greitt húsnæðisgjald vegna starfseminnar. Þá verður að ætla að á því tímabili sem krafa stefnenda tekur til hafi ekki fallið á stofnkostnaður vegna þeirra fasteigna sem þeir nýta í starfsemi sína. Eins og rakið hefur verið var fjárveiting til starfsemi stefnenda ákvörðuð á grundvelli tveggja ólíkra aðferða á því tímabili sem hér er til umfjöllunar, annars vegar á grundvelli reglugerða og gjaldskráa og hins vegar á grundvelli rammamnings. Byggja stefnendur á því að hvorug aðferðin hafi tekið til þess að greiða þeim kostnað vegna öflunar húsnæðis undir starfseminna án þess að greina sérstaklega á milli þeirra eða þeirra tímabila þegar eignirnar voru í eigu annars vegar þeirra og hins vegar Sjómannadagsráðs.

Stefndu byggja á því að hvorki sé lagaheimild né fjárheimild til greiðslu þeirra gjalda sem krafist er. Það sé hlutverk Alþingis að ákveða í fjárlögum fjárveitingar til reksturs hjúkrunarheimila ár hvert og er þar tiltekið hvaða fjárhæð hvert og eitt heimili fær. Þar verða ekki settir fram frekari gjaldaliðir en fram koma

í rammasamningi, reglugerðum og gjaldskrá og ekki er þar heimild fyrir þeim greiðslum sem stefnendur krefjast í máli þessu. Þá taka þessar heimildir ekki til stofnkostnaðar eða öflunar húsnæðis. Í ljósi framangreinds verður að ætla að það hafi ekki verið ætlunin að greiða leigu eða annað gjald vegna húsnæðis sem rekstraraðilar leggja sjálfir til, utan húsnæðisgjalds. Stefnendur vísa sérstaklega til þess að Alþingi hafi aldrei tekið afstöðu til þeirra kostnaðarliða sem hér eru tilgreindir en stefndi telur að það hafi verið gert með hverri reglugerð og hverjum fjárlögum. Greiðslur til hjúkrunarheimila vegna einstakra gjaldliða eru ákvarðaðar af stefnda á ákveðnum forsendum. Sá kostnaður sem krafa stefnenda varðar byggir ekki á ófyrirséðum útgjöldum. Má af bókun stefnenda við rammasamninginn ráða að þegar stefnendur gengust undir hann töldu þeir hann ekki, frekar en skipan mála áður, taka á þessum kostnaði þeirra. Í samningnum er rakið fyrir hvaða kostnaðarliði stefndi greiðir og er ekkert fram komið um að hann hafi skuldbundið sig til frekari greiðslna til stefnenda vegna húsnæðiskostnaðar eða óskað sérstaklega eftir að tilteknar fasteignir yrðu notaðar í hans þágu þannig að greiðsluskyllda stofnaðist á hendur honum sérstaklega vegna þess. Þá er það ekki á valdi dómstóla að mæla fyrir um frekari fjárheimildir en Alþingi hefur gert, sbr. 2., 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944. Með vísan til framangreinds er þessari málsástæðu stefnenda hafnað og verður því ekki á það fallist að stefnda beri, án þess að um það hafi verið samið milli aðila, að greiða stefnendum kostnað vegna öflunar húsnæðis.

Samkvæmt framangreindu er stefndi sýknaður af aðalkröfum stefnenda. Með sömu rökum og að framan eru rakin eru ekki forsendur til að fallast á varakröfu stefnenda.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður milli aðila falli niður.

Dómsuppkvaðning hefur dregist fram yfir frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991, en aðilar og dómari voru sammála um að ekki væri þörf á endurflutningi málsins.

Dóm þennan kveður upp Sigríður Elsa Kjartansdóttir héraðsdómari.

D Ó M S O R Ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknað af öllum kröfum stefnenda, Hrafnistu dvalarheimilis aldraðra í Reykjavík, og Hrafnistu dvalarheimilis aldraðra í Hafnarfirði.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Elsa Kjartansdóttir