

Priðjudaginn 14. maí 2019.

Nr. 34/2018.

Grímsnes- og Grafningshreppur

(Óskar Sigurðsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir lögmaður)

og gagnsök

Sveitarfélög. Stjórnarskrá. Lögmatísregla. Reglugerðarheimild. Sératkvæði.

Með lögum nr. 139/2012 var gerð breyting á 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem fólst í því að bætt var við 3. málslíð í greinina og þar mælt fyrir um að í reglugerð væri heimilt að kveða á um að þau sveitarfélög sem hefðu heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teldist verulega umfram landsmeðaltal skyldu ekki njóta tiltekinna framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þágildandi reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010 var svo breytt á grundvelli framangreindrar heimildar með reglugerð nr. 1226/2012. Var þar mælt fyrir um nýja grein í stofnreglugerðinni en samkvæmt henni skyldu framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur væru að minnsta kosti 50% umfram landsmeðaltal, það er útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna, falla niður. G var eitt þeirra fimm sveitarfélaga sem sættu niðurfellingu jöfnunarframlaga af þessum sökum. Höfðaði G mál á hendur Í og krafðist greiðslu sem svaraði til þeirrar fjárhæðar sem hann hefði fengið á árunum 2013 til 2016 ef ekki hefði komið til ákvörðun ráðherra um niðurfellingu greiðslanna. Í dómi Hæstaréttar kom fram að í skýringum í greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 með reglu þeirri er varð 2. mgr. 78. gr. kæmi fram að tilgangur hennar væri að taka af skarið um að ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Í ljósi stjórnskipulegrar stöðu sveitarfélaga og fyrirmæla 2. mgr. 78. gr. yrði lagaáskilnaðarregla ákvæðisins ekki túlkuð á annan veg en þann, að ekki væri heimilt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga í heild eða að hluta nema með lögum. Yrði það því ekki gert með reglugerð. Auk þess mælti ákvæði 3. málslíðar 18. gr. laga nr. 4/1995 í fyrsta lagi fyrir um heimild ráðherra til þess að ákveða hvort fella skyldi niður jöfnunarframlög eða ekki og í öðru lagi til þess að ákveða hvað telja bæri verulega umfram landsmeðaltal. Hefði ráðherra því verið falið ákvörðunarvald um hvort skerða skyldi tekjustofna sveitarfélaga eða ekki andstætt því sem beinlínis væri tekið fram í lögskýringargögnum með 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var talið ljóst að ráðherra væri ekki bundinn af ráðagerð í greinargerð frumvarps þess, sem síðar varð að lögum nr. 139/2012, um að 50% teldist verulega umfram landsmeðaltal. Var því talið að framsal löggjafans í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 á heimild til að fella niður framangreinda tekjustofna til G hefði farið í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Var krafa G því tekin til greina.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason, Greta Baldursdóttir, Helgi I. Jónsson og Viðar Már Matthíasson.

Aðalá frýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 21. desember 2018 að fengnu áfrýjunarleyfi. Hann krefst þess aðallega að gagnáfrýjanda verði gert að greiða sér 234.409.394 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu 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 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags og með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 80.745.689 krónum frá 31. desember 2015 til 31. desember 2016, en af 142.397.998 krónum frá þeim degi til 21. júní 2017, en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Til vara krefst aðaláfrýjandi þess að viðurkennt verði að gagnáfrýjanda hafi verið óheimilt að skerða lögbundin fjárframlög til sín samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga árin 2013 til 2016 á grundvelli reglugerðar nr. 1226/2012. Í báðum tilvikum krefst hann málskostnaðar í héraði, fyrir Landsrétti og Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði dómi Landsréttar fyrir sitt leyti 6. mars 2019. Hann krefst aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar í héraði, fyrir Landsrétti og Hæstarétti, en til vara staðfestingar á dómi Landsréttar.

I

Aðaláfrýjandi rekur mál þetta til heimtu 234.409.394 króna með tilgreindum vöxtum úr hendi gagnáfrýjanda. Fjárhæðin er samtala þeirra greiðslna sem hann hefði fengið á árunum 2013, 2014, 2015 og 2016 á grundvelli d. liðar 11. gr. og 1. mgr. 13. gr. laga nr. 4/1995 og að mestu samhljóða ákvæða í d. lið 7. gr. og 1. málslíð 9. gr. þágildandi reglugerðar nr. 960/2010 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, með síðari breytingum, ef ekki hefði komið til ákvörðun ráðherra um niðurfellingu greiðslnanna. Sú ákvörðun var framkvæmd með 2. gr. reglugerðar nr. 1226/2012, um breytingu á reglugerð nr. 960/2010, og var heimild til þess reist á 18. gr. laga nr. 4/1995, eins og henni hafði verið breytt með lögum nr. 139/2012. Greiðslur þær sem felldar voru niður eru svonefnd jöfnunarframlög er tengjast annars vegar tekjutapi vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti og hins vegar vegna launakostnaðar sveitarfélaga af kennslu í grunnskólanum og annars kostnaðar, þar með talið kostnaðar vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og innflytjenda svo og kostnaðar vegna þjónustusamninga. Ástæða þess að greiðslurnar voru felldar niður gagnvart aðaláfrýjanda var að heildarskatttekjur sveitarfélagsins af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa, miðað við fullnýtingu þessara tekjustofna, voru á tilgreindum árum meira en 50% umfram landsmeðaltal.

Fjögur önnur sveitarfélög sættu niðurfellingu sömu jöfnunarframlaga af sömu ástæðum og hafa þau öll höfðað mál eins og það sem hér er til úrlausnar.

II

Kröfur sínar reisir aðaláfrýjandi í fyrsta lagi á því að niðurfelling greiðslnanna, sem um ræðir, hafi verið brot á samkomulagi gagnáfrýjanda og sveitarfélaga 4. mars 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskóla frá ríkinu til sveitarfélaga. Samkomulagið hafi verið forsenda flutnings verkefnanna frá gagnáfrýjanda til sveitarfélaga þar sem fyrirsjáanlegt hafi verið að kostnaður af rekstri grunnskóla myndi verða stór hluti af rekstrarkostnaði sveitarfélaganna. Með 2. gr. reglugerðar nr. 1226/2012, um breytingu á reglugerð nr. 960/2010, hafi ráðherra fellt með öllu niður framlög sem aðaláfrýjandi hefði fengið meðal annars vegna launakostnaðar og annars kostnaðar af flutningi grunnskólans til sveitarfélaga. Þar með talið hafi verið felld niður framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til hans vegna sérþarfa nemenda og innflytjenda svo og vegna þjónustusamninga um kennsluráðgjöf og sérfræðiþjónustu. Með þessu hafi ráðherra fellt niður greiðslur sem aðaláfrýjandi átti að njóta til reksturs grunnskóla samkvæmt áður nefndu samkomulagi á sama tíma og ófrávíkjanleg lagaskylda hvíli á aðaláfrýjanda að sinna og standa straum af kostnaði vegna lögboðinnar fræðslustarfsemi á grunnskólastigi.

Í öðru lagi reisir aðaláfrýjandi mál sitt á því að það fari í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að lögbundnar fjárveitingar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem honum hafi verið tryggðar, sbr. einkum 11. og 13. gr. laga nr. 4/1995, hafi svo verið felldar niður af hálfu ráðherra með reglugerð. Það leiði af síðastgreindu stjórnarskrárákvæði að einungis sé heimilt að skerða lögbundin framlög úr Jöfnunarsjóðnum með því að breyta lögnum sjálfum.

Í þriðja lagi heldur aðaláfrýjandi því fram að valdframsal til ráðherra, sem fram komi í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 sé of víðtækt. Þar sé mælt fyrir um að ráðherra sé með 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 skv. d-lið 11. gr. og 1. mgr. 13. gr.“ Aðaláfrýjandi kveður framangreindan texta ekki fela í sér meginreglur þar sem mælt sé fyrir um umfang og takmörk þeirra skerðinga sem svo hafi verið ákveðnar með reglugerðinni, heldur hafi ráðherra í raun verið falið óheft vald til skerðinga á lögbundnum tekjustofnum aðaláfrýjanda og annarra sveitarfélaga.

Í fjórða lagi reisir aðaláfrýjandi kröfu sína á því að reglugerðarheimildin í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 færi ráðherra óheft mat um skilyrði þess að skerða framlög til sveitarfélaga. Þannig segi ekkert um það í nefndu lagaákvæði hvað felist í orðunum „verulega umfram landsmeðaltal“ og engu breyti í því efni þótt í greinargerð í frumvarpi til laga nr. 139/2012 hafi komið fram að mögulegar heildarskatttekjur sem væru 50% umfram landsmeðaltal teldust verulega umfram meðaltalið. Jafnframt sé óljóst hvað sé „landsmeðaltal“, auk þess sem ekki verði ráðið af ákvæðinu hvort miða eigi við samanlagðar tekjur af útsvari og fasteignaskatti eða tekjur af hvoru fyrir sig. Um allt framangreint sé ráðherra falið óheft mat.

Í fimmta lagi kveður aðaláfrýjandi að niðurfelling þeirra greiðslna úr Jöfnunarsjóði, sem um ræði, feli í sér brottfall framlaga til grunnskólastarfs, málefna fatlaðra og nýbúafraeðslu, en þetta séu meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga og réttur til að njóta þessarar þjónustu sé stjórnarskrárvarinn, sbr. 2. og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í sjötta lagi kveður aðaláfrýjandi að niðurfelling framlaganna feli í sér ólögmeta mismunun sem fari í bága við 65. gr., sbr. 76. gr., stjórnarskrárinnar þar sem íbúar þeirra fimm sveitarfélaga, sem skerðingunni sæta, geti ekki notið sömu þjónustu og íbúar þeirra sveitarfélaga sem fái full framlög til sömu málaflokka.

Í sjöunda lagi kveður aðaláfrýjandi að ólögmet sjónarmið liggi skerðingunni til grundvallar vegna þess að forsendur hennar séu „bæði hæpnar og rangar“. Til grundvallar séu lagðar heildartekjur af fasteignagjöldum og útsvari. Þá sé aðeins litið til tekjuhliðar viðkomandi sveitarfélaga en ekki þeirra óhjákvæmilegu útgjalda sem aðaláfrýjandi hafi meðal annars af lögbundinni og annarri nauðsynlegri þjónustu við þær fasteignir sem myndi skattstofninn.

III

Gagnáfrýjandi reisir kröfu sína í fyrsta lagi á því að sú breyting sem gerð hafi verið með 2. gr. reglugerðar nr. 1226/2012 á reglugerð nr. 960/2010 hafi ekki falið í sér brot á áður nefndu samkomulagi sínu og sveitarfélaga frá 4. mars 1996. Í því hafi verið mælt fyrir um að sveitarfélögum yrðu tryggðar auknar tekjur til að standa undir kostnaði við rekstur grunnskólans. Hafi það átt að gerast með hækkun hámarksútsvars, sbr. 1. gr. þess, en jafnframt hafi gagnáfrýjandi skuldbundið sig til að tryggja sérstakar tímabundnar aðgerðir í tengslum við yfirfærsluna. Gagnáfrýjandi kveður heimild til áður nefndrar hækkunar hámarksútsvars hafa verið veitta með lögum nr. 79/1996 um breytingu á lögum nr. 4/1995. Aðaláfrýjandi hafi á hinn bóginn

ekki kosið að fullnýta framangreinda heimild til hækkunar útsvars. Þá hafi ákvæði um jöfnunarframlög til sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla einnig verið færð í lög nr. 4/1995 með framangreindum breytingarlögum. Þótt fram hafi komið í skýringum í greinargerð með frumvarpi til laganna, að útreikningar í tengslum við yfirfærsluna á grunnskólakostnaði hefðu leitt í ljós að grípa þyrfti til jöfnunaraðgerða þar sem um mikinn viðbótarkostnað sveitarfélaga hafi verið að ræða, hafi engin ákvæði um þessar jöfnunaraðgerðir verið í samkomulaginu. Það sé því rangt að niðurfelling þeirra framlaga, sem hér sé deilt um, hafi falið í sér brot á samkomulaginu. Í þessu sambandi bendir gagnáfrýjandi á að í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp það sem varð að lögum nr. 139/2012, um breytingu á lögum nr. 4/1995, hafi komið fram að sambandið hafi ekki talið að frumvarpið fæli í sér brot á samkomulaginu, enda hafi í því ekki verið kveðið á um fyrirkomulag jöfnunaraðgerða til að tryggja sveitarfélögunum fjármagn til að mæta þeim kostnaðarauka sem þau urðu fyrir vegna yfirfærslu grunnskólans. Loks bendir gagnáfrýjandi á að liðin séu um 20 ár frá því að samkomulagið var gert. Nú sé skýrt kveðið á um það í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla að rekstur þeirra sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Í lögnum sé ekki kveðið á um greiðsluskyldu gagnáfrýjanda í þessu sambandi. Framangreint samkomulag geti ekki staðið því í vegi að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga geti sinnt hlutverki sínu við breyttar aðstæður svo löngu eftir að grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna.

Í öðru lagi mótmælir gagnáfrýjandi röksemdum aðaláfrýjanda um að niðurfelling þeirra jöfnunarframlaga, sem um sé deilt, feli í sér brot á 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Það ákvæði, sem mæli fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, verði ekki skilið svo að sveitarfélög eigi ávallt stjórnarskrárvarinn rétt til jöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóðnum óháð því hvort þau þurfi á þeim að halda eða ekki. Framlög úr sjóðnum séu einn af tekjustofnun sveitarfélaga samkvæmt 1. gr. laga nr. 4/1995 en meginhlutverk sjóðsins sé að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar séu um starfsemi sjóðsins eins og fram komi í 8. gr. laganna. Í lögnum séu tekjur Jöfnunarsjóðs skilgreindar og tegundir þeirra framlaga sem þær eigi að renna til, sem og grunnsjónarmið um ákvörðun framlaganna. Gagnáfrýjandi leggur áherslu á að í lögum nr. 4/1995 sé á hinn bóginn ekki kveðið á um hve mikið eigi að renna til einstakra sveitarfélaga: „Þótt í lögnum sé þannig vissulega kveðið á um tiltekin jöfnunarframlög til sveitarfélaga

vegna tapaðra fasteignaskattstekna og reksturs grunnskólans kveða þau jafnframt með skýrum hætti á um það að heimilt sé að fella niður þessi framlög til tekjuhárna sveitarfélaga, sbr. 18. gr. laganna.“ Gagnáfrýjandi kveður það vera í fullu samræmi við lagaáskilnað 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í þriðja lagi hafnar gagnáfrýjandi því að skerðing umræddra jöfnunarframlaga feli í sér brot gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða leiði til þess að stjórnarskrárvarinn réttur íbúa sveitarfélagsins til þeirrar þjónustu, er getur í 76. gr. hennar, sæti takmörkunum af þeim ástæðum umfram það sem íbúar annarra sveitarfélaga þurfi að þola. Hann bendir á í því sambandi að aðaláfrýjandi sé meðal tekjuhæstu sveitarfélaga landsins, þótt það fullnýti ekki skattstofna sína, en þeir séu ekki eyrnamerkir sérstökum verkefnum. Þá liggi ekki annað fyrir en að íbúar aðaláfrýjanda njóti sömu lögbundinnar þjónustu og íbúar annarra sveitarfélaga, þar með talið grunnskólaþjónustu. Aðaláfrýjandi hafi enga tilraun gert til þess að sýna fram á annað.

Þá andmælir gagnáfrýjandi því í fjórða lagi að í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995, eins og greininni var breytt með lögum nr. 139/2012, felist of víðtækt framsal valds til ráðherra. Hann hafnar vísun aðaláfrýjanda til þess að þar sem lagatextinn feli ekki í sér meginreglur er mæli fyrir um umfang og takmörk þeirra skerðinga, sem ákveða megi í reglugerð, hafi ráðherra í raun óheft vald til skerðingar á lögbundnum tekjustofnum aðaláfrýjanda og annarra sveitarfélaga. Gagnáfrýjandi kveður þá tvo dóma Hæstaréttar, sem aðaláfrýjandi vísi til í máltilbúnaði sínum, annars vegar frá 10. október 1996 í máli nr. 110/1995 og hins vegar frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000, ekki geta haft þýðingu í þessu máli þar sem aðaláfrýjandi sé opinbert stjórnvald en ekki einkaaðili, eins og verið hafi í þeim málum. Sveitarfélög njóti tiltekinna réttinda samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar og því reyni fyrst og fremst á hvort gengið hafi verið á þau réttindi. Þá bendi ekkert til þess að með niðurfellingu umræddra framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hafi verið gengið á stjórnarskrárvarinn réttindi íbúa aðaláfrýjanda, svo sem til menntunar. Þá sé það rangt, sem aðaláfrýjandi haldi fram, að ráðherra eigi samkvæmt 18. gr. laga nr. 4/1995 óheft vald til að skerða umrædd jöfnunarframlög þar sem ekki sé skilgreint hvað sé „verulega umfram landsmeðaltal“. Gagnáfrýjandi kveður augljóst að ákvæðið setji ráðherra tilteknar skorður og ákvæði 9. gr. a í þágildandi reglugerð nr. 960/2010, eins og henni hafi verið breytt með reglugerð nr. 1226/2012, sé innan þeirra marka. Gagnáfrýjandi vísar þessu til stuðnings til skýringar í greinargerð frumvarps þess sem

varð að lögum nr. 139/2012. Þar komi fram það „mat ráðuneytisins að þegar mögulegar heildarskatttekjur eru 50% umfram landsmeðaltal teljist þær verulegar og taka beri sérstakt tillit til þess við úthlutun framangreindra framlaga úr Jöfnunarsjóði.“ Gagnáfrýjandi leggur áherslu á að varla geti verið á því vafi að þegar mögulegar heildarskatttekjur séu 50% eða meira umfram landsmeðaltal teljist þær verulega umfram það. Bendir hann á í þessu sambandi að heildarskatttekjur aðaláfrýjanda og þeirra fjögurra sveitarfélaga, sem einnig reki sambærileg mál og þetta gegn sér, skeri sig úr hvort sem miðað sé við raunverulegar eða mögulegar heildarskatttekjur. Þá kveður gagnáfrýjandi augljóst að með heildarskatttekjum sé vísað til samanlagðra tekna af útsvari og fasteignaskatti, enda renni tekjur af báðum þessum skattstofnum með sama hætti til framkvæmdar lögboðinna verkefna sveitarfélaga. Þá sé einnig ljós sú merking orðsins „landsmeðaltal“ að með því sé vísað til samanburðar á skatttekjum sveitarfélaganna á samanburðarhæfum forsendum, sem feli í sér að tekið sé tillit til mismunandi íbúafjölda þeirra. Af framangreindu telur gagnáfrýjandi ljóst að ákvæði 9. gr. a. í þágildandi reglugerð nr. 960/2010, eftir þá breytingu sem hér um ræðir, rúmist vel innan þeirrar heimildar sem ráðherra hafi verið veitt í 18. gr. laga nr. 4/1995.

Þá gerði gagnáfrýjandi í héraðsgreinargerð sinni athugasemd við að málið væri höfðað bæði gegn sér og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Í dómi Landsréttar er tekið fram að sjóðurinn uppfylli ekki tilgreind skilyrði 1. málslíðar 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála til þess að geta átt aðild að dómsmáli. Var gagnáfrýjandi eftir það einn aðili að málinu til varnar.

Loks tekur gagnáfrýjandi fram að þótt mótmælt sé bæði aðal- og varakröfu aðaláfrýjanda séu ekki gerðar athugasemdir við fjárhæðir niðurfelldra framlaga í kröfugerð hans.

IV

Með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga voru ýmis verkefni sem áður voru í höndum menntamálaráðuneytis flutt til sveitarfélaga. Þar var ákveðið að sveitarfélög kostuðu ein stofnun og rekstur grunnskóla, en ríkissjóður kostaði áfram alla kennslu, stjórnun, námsgögn og sérfræðipjónustu. Með lögum nr. 66/1995 um grunnskóla var ákveðið að sveitarfélög tækju við þeim verkefnum tengdum grunnskólanum, sem ríkið hafði áður með höndum, svo og alla ábyrgð á framkvæmd skólahalds að undanskilinni útgáfu námsgagna. Samkvæmt því skyldu sveitarfélög taka við ráðningu starfsmanna við

grunnskóla og launagreiðslum til skólustjórnenda, kennara og annarra sérfræðinga sem starfa í grunnskólum og áður voru ráðnir hjá ríkinu.

Sá flutningur verkefna sem um ræddi fóll í sér mikla útgjaldaaukningu fyrir sveitarfélögin. Gagnáfrýjandi og sveitarfélögin gerðu af þessum ástæðum með sér samkomulag 4. mars 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans. Í samkomulaginu skuldbatt gagnáfrýjandi sig til þess að gerð yrði breyting á lögum nr. 4/1995 þar sem heimiluð yrði hækkun hámarksútsvars í tveimur þrepum og tekjuskattur lækkaður því til samræmis. Var þetta gert til að fjármagna þann hluta kostnaðar við rekstur grunnskólans sem fluttist til sveitarfélaga með lögum nr. 66/1995. Einnig skyldi gagnáfrýjandi veita tilgreindum fjárhæðum til að tryggja framgang áforma um einsetningu grunnskólans og skyldi þeim varið með ákveðnum hætti. Gagnáfrýjandi skuldbatt sig líka samkvæmt samkomulaginu til þess að breyta 26. gr. og ákvæði til bráðabirgða með þágildandi lögum nr. 66/1995, sem lutu að fjölda kennslustunda, fjölda kennslu- og prófdaga og einsetningu skólans. Gagnáfrýjandi skuldbatt sig einnig til að setja reglugerð til þess að tryggja sem besta nýtingu skólahúsnæðis grunnskóla og endurskoðaða reglugerðir um sérkennslu og sérfræðipjónustu með það að markmiði að efla þessa þætti. Hann skuldbatt sig einnig til þess að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við framkvæmd laga og setningu reglugerða um nýbúafræðslu og um ráðningu skólustjóra. Þá var yfirlýsing um að fjárhagsleg samskipti gagnáfrýjanda og sveitarfélaga skyldu vera með ákveðnum hætti. Loks voru í 9. til 13. tölulíð samkomulagsins ýmis ákvæði, sem ekki hafa sérstaka þýðingu hér.

Gagnáfrýjandi lagði þegar í apríl 1996 fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995, sem samið var í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Frumvarpið varð að lögum nr. 79/1996 hinn 11. júní það ár. Ekki er ágreiningur um að með þessu hafi gagnáfrýjandi efnt þær skyldur sem á honum hvíldu um skiptingu útsvarstekna og önnur fjárframlög svo og um framlög úr Jöfnunarsjóði sem hann tók á sig samkvæmt samkomulaginu. Aðaláfrýjandi hefur í engu sýnt fram á að niðurfelling þeirra jöfnunarframlaga, sem mál þetta hverfist um, feli í sér vanefnd eða annað brot gagnáfrýjanda á samkomulaginu. Verður því hafnað málsástæðu hans sem að því lýtur.

Með 78. gr. stjórnarskrárinnar er lagður stjórnskipunarlegur grundvöllur að tilvist sveitarfélaga í landinu og þeim jafnframt tryggt sjálfstæði sem hluti af stjórnsýslukerfinu. Sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum stjórnvöldum er einkum tryggt með fyrirmælum 1. mgr. 78. gr. um að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum er síðan tryggt með 2. mgr. 78. gr. þar sem segir að tekjustofnar þeirra skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir skuli nýttir. Samkvæmt þessu ráða sveitarfélög sjálf fjárhagsmálefnum sínum innan þess ramma sem ákvæði stjórnarskrárinnar og laga setja.

Reglum stjórnarskrárinnar um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga, sem áður voru í 76. gr. hennar, var breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Fyrir þá breytingu hljóðaði 76. gr. svo: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.“ Í upphaflegu frumvarpi, sem síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, var í 1. mgr. 16. gr. svofellt ákvæði: „78. gr. verður svohljóðandi: Rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skal skipað með lögum.“ Í 2. mgr. sagði: „Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum.“ Í greinargerð var 16. gr. frumvarpsins skýrð svo að regla 1. mgr. væri efnislega í samræmi við þágildandi 76. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. væri á hinn bóginn lögð til regla, sem ekki ætti sér hliðstæðu, en þar væri mælt fyrir um að ákveða skyldi tekjustofna sveitarfélaga með lögum. Var þar tekið fram: „Með þessu er aðeins ætlast til að tekið verði af skarið um að ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga eigi undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið.“ Jafnframt sagði að ekki væri í málsgreininni kveðið frekar á um hverjir tekjustofnarnir skyldu vera eða við hvað ætti að miða þegar tekin væri ákvörðun um umfang þeirra og væri því eins og hingað til gengið út frá því að það ætti undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Við meðferð málsins á Alþingi var orðalagi 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins breytt í það horf að felld var út reglan um eftirlit ríkisins og fékk málsgrein in þannig núverandi orðalag. Í álit stjórnskipunarnefndar Alþingis var gerð grein fyrir umræðum um 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins. Sagði þar að nokkuð hefði verið fjallað um hvort það ákvæði málsgreinarinnar ætti betur heima í 15. gr. frumvarpsins, en sú grein varð að 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. mgr. þeirrar greinar sagði að skattamálum skyldi skipað með lögum og að ekki m ætti „fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema

hann.“ Í framangreindu álitni stjórnskipunarnefndar sagði um þetta að samkvæmt 15. gr. frumvarpsins væri stjórnvöldum óheimilt að „ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka sé. Hins vegar er gert ráð fyrir að 2. mgr. 16. gr. verði túlkuð þannig að veita megi sveitarstjórnnum rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma svo sem verið hefur. Þess vegna var horfið frá því að fella ákvæðið inn í 15. gr. frumvarpsins og til þess að taka af vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvarshlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo leggur nefndin til að við greinina bætist ákvæði um rétt þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna.“ Til samræmis við nefndarálitnið var skeytt við 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins ákvæði um rétt sveitarfélaga til að ákveða hvort og hvernig þau nýttu tekjustofna sína.

Á grundvelli framangreindrar skipunar er mælt fyrir um tekjustofna sveitarfélaga í lögum nr. 4/1995 um það efni. Í 1. mgr. 1. gr. þeirra laga er kveðið á um að tekjustofnar sveitarfélaga séu fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði og útsvör. Jafnframt segir í 2. mgr. greinarinnar að um tekjustofna þessa fari samkvæmt því sem lögini ákveði. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. hafa sveitarfélög jafnframt tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum, sem reknar eru í almennings þágu, svo sem veitum og einnig ýmsar aðrar tekjur eins og af holræ sagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum ýmis konar, allt eftir því sem lög og reglugerðir mæli fyrir um.

Í III. kafla laga nr. 4/1995 eru í 8. til 18. gr. reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. er hlutverk sjóðsins að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá segir einnig að sjóðurinn greiði framlög til samtaka sveitarfélaga, starfsmanna þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Í 8. gr. a. er kveðið á um hverjar séu tekjur Jöfnunarsjóðsins og í 9. gr. eru í staflidum a. til e. almennar reglur um hvernig tekjum sjóðsins skuli ráðstafað, en ítarlegri fyrirmæli er svo að finna í öðrum greinum laganna, sem sérstaklega er vísað til í einstökum staflidum 9. gr. Samkvæmt b. lið 9. gr. skal tekjum Jöfnunarsjóðs meðal annars ráðstafað til greiðslu sérstakra framlaga, sem nánar greinir í 11. gr., en í d. lið þeirrar greinar kemur fram að meðal hinna sérstöku framlaga sé framlag til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja, allt að 30%, nú 30,1%, af tekjum sjóðsins samkvæmt a. lið 8. gr. a. í lögnum. Samkvæmt d. lið 9. gr. laganna skal einnig ráðstafa tekjum Jöfnunarsjóðs til greiðslu jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla sem nánar er lýst í 13. gr. laganna. Í 1.

mgr. þeirrar greinar segir að tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla samkvæmt 1. tölulið c. liðar 8. gr. a. í lögnum, að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga, skuli varið til þess að jafna launakostnað sveitarfélaga af kennslu í grunnskólum og annan kostnað af flutningi grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga, þar með talið kostnað vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og innflytjenda og til greiðslu kostnaðar vegna þjónustusamninga, sem fjallað er um í 2. mgr. 13. gr.

Í ársbyrjun 2009 skipaði þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp til þess að vinna að heildarendurskoðun á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Starfshópurinn skilaði skýrslu með tillögum sínum að breytingum á regluverki sjóðsins. Ein af tillögnum var að skerða ætti framlög úr sjóðnum til þeirra sveitarfélaga sem hefðu mögulegar heildarskatttekjur sem væru verulega umfram landsmeðaltal í ljósi meginmarkmiða sjóðsins um að jafna útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Breyting sú, sem gerð var á 18. gr. laga nr. 4/1995 með lögum nr. 139/2012, var að efni til í samræmi við framangreinda tillögu starfshópsins. Í breytingunni fólst að nýjum málslíð, 3. málslíð, var bætt við 18. gr. og hljóðaði hann svo: „Í reglugerð er 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 skv. d-lið 11. gr. og 1. mgr. 13. gr.“

Þágildandi reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010 var svo breytt á grundvelli framangreindrar heimildar með 2. gr. reglugerðar nr. 1226/2012. Sú grein mælti fyrir um nýja grein, 9. gr. a., í stofnreglugerðinni, sem hljóðaði svo: „Við útreikning jöfnunarframlaga, skv. d-lið 7. gr., a- og b- lið 8. gr., sbr. 12. og 13. gr. og 9. gr. skulu framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur eru a.m.k. 50% umfram landsmeðaltal, þ.e. útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna, falla niður.“ Breyting þessi öðlaðist gildi 1. janúar 2013. Orðalagi þessarar reglu í gildandi reglugerð nr. 1088/2018 hefur lítilega verið breytt, án þess að það hafi þýðingu í málinu.

Með framangreindri breytingu voru felldir niður þeir tekjustofnar aðaláfrýjanda sem fólust í þeim jöfnunarframlögum sem áður er lýst og námu á árunum 2013 til 2016 samtals 234.409.394 krónum.

Áður er lýst ágreiningsefni málsins og málsástæðum og rökstuðningi aðila, sem lúta að því hvort það fari í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að fella niður þau jöfnunarframlög, sem um ræðir, með reglugerð

en ekki er vafi um að slíkt hefði verið heimilt með lögum. Áður hefur verið gerð grein fyrir síðastgreindu ákvæði stjórnarskrárinnar, sem bætt var við 78. gr., áður 76. gr., við þá endurskoðun, sem gerð var með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Eins og fram er komið var í skýringum í greinargerð frumvarps til síðastgreindra stjórnarskipunarlaga með reglu þeirri er varð 2. mgr. 78. gr. sagt að tilgangur hennar væri að taka af skarið um að „ákvörðun“ um tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Í ljósi stjórnskipulegrar stöðu sveitarfélaga og sérstaklega fyrir mæla 2. mgr. 78. gr. verður lagaáskilnaðarregla á kvæðisins ekki túlkuð á annan veg en þann, að ekki sé heimilt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga í heild eða að hluta nema með lögum. Það varð því ekki gert með reglugerð. Auk þess mælir ákvæði 3. málslíðar 18. gr. laga nr. 4/1995 í fyrsta lagi fyrir um heimild ráðherra til þess að ákveða hvort fella skuli niður umrædd jöfnunarframlög eða ekki og í öðru lagi til þess að ákveða hvað telja beri „verulega umfram landsmeðaltal“. Ráðherra var þannig falið ákvörðunarvald um hvort skerða skyldi tekjustofna sveitarfélaga eða ekki andstætt því sem beinlínis var tekið fram í lögskýringargögnum með 2. mgr. 78. gr. svo sem rakið hefur verið. Þá er ljóst að ráðherra var ekki bundinn af ráðagerð í greinargerð frumvarps þess, sem síðar varð að lögum nr. 139/2012, um að 50% teldist verulega umfram landsmeðaltal. Hann gat því metið það svo að lægra, jafnvel mun lægra, hlutfall væri einnig verulega umfram landsmeðaltal, eða talið rétt að hlutfallið væri hærra, jafnvel mun hærra en 50% til þess að fullnægja örugglega framangreindum áskilnaði. Niðurstaða ráðherra um þetta hefði leitt til þess að sveitarfélögum sem sættu niðurfellingu þeirra tekjustofna, sem um ræðir, hefði fjölgað eða fækkað eftir atvikum.

Samkvæmt öllu framansögðu fór framsal löggjafans í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 á heimild til að fella niður framangreinda tekjustofna til aðaláfrýjanda í bága við lagaáskilnaðarreglu þá sem kveðið er á um í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Verður aðalkrafa aðaláfrýjanda því tekin til greina. Rétt er að aðilarnir beri hvor sinn kostnað af rekstri málsins á öllum dómstigum.

Dómsorð:

Gagn áfrýjandi, íslenska ríkið, greiði aðaláfrýjanda, Grímsnes- og Grafningshreppi, 234.409.394 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu 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 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags og með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 80.745.689 krónum frá 31. desember 2015 til 31. desember 2016, en af 142.397.998 krónum frá þeim degi til 21. júní 2017, en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags.

Málskostnaður í héraði, fyrir Landsrétti og Hæstarétti fellur niður.

Sératkvæði

Benedikts Bogasonar

Ég er sammála meirihluta dómenda um að niðurfelling þeirra jöfnunarframlaga sem mál þetta lýtur að hafi ekki farið í bága við samkomulag gagnáfrýjanda og sveitarfélaga 4. mars 1996 um kostnaðar- og tekjustofna vegna flutnings grunnskóla frá ríkinu til sveitarfélaga. Ég er aftur á móti ósammála þeirri niðurstöðu meirihlutans að reglugerðarheimild í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, svo sem ákvæðinu var breytt með 4. gr. laga nr. 139/2012, feli í sér valdframsal sem fari í bága við lagaáskilnaðarreglu í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrir því færi ég eftirfarandi rök:

I

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 2. mgr. sömu greinar segir síðan að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Um tekjustofna sveitarfélaga gilda lög nr. 4/1995, en meðal tekna þeirra eru framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sbr. b. lið 1. mgr. 1. gr. laganna. Um þann sjóð gilda reglur III. kafla laganna. Þar segir í 8. gr. að hlutverk sjóðsins sé að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þetta ákvæði um hlutverk sjóðsins var lögfest með 1. gr. fyrrgreindra laga nr. 139/2012.

Með reglugerð nr. 1171/2011 um breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010, var bætt við reglugerðina ákvæði til bráðabirgða þess efnis að við útreikning jöfnunarframlaga samkvæmt d. lið 7. gr., a. og b. lið 8. gr., sbr. 12. og 13. gr. og 9. gr. reglugerðarinnar skyldu falla niður í áföngum framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur væru að minnsta kosti 50% umfram landsmeðaltal, þ.e. útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna. Ákvæðinu var síðan breytt með 2. gr. reglugerðar nr. 704/2012 án þess að það skipti hér máli. Ekki mun hafa komið til skerðingar á framlögum til sveitarfélaga á þessum grunni þar sem reglugerðin var af hálfu ráðherra ekki talin hafa viðhlítandi lagastoð og var hún felld úr gildi með 1. gr. reglugerðar nr. 1226/2012 um breytingu á reglugerð nr. 960/2010.

Í því skyni að afla lagaheimildar til að mæla fyrir um þá skerðingu jöfnunarframlaga sem gert var ráð fyrir í reglugerð nr. 1171/2011 var með 4. laga nr. 139/2012 bætt við ákvæði í 18. gr. laga nr. 4/1995 til viðbótar við almenna heimild laganna fyrir ráðherra til að mæla fyrir í reglugerð um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Samkvæmt þessu ákvæði er heimilt með reglugerð að kveða á um að þau sveitarfélög sem hafa heildartekjur af útsvari og fasteignaskatti, sem teljast verulega umfram landsmeðaltal, skuli ekki njóta framlaga úr jöfnunarsjóði samkvæmt d. lið 11. gr. og 1. mgr. 13. gr. laganna. Á grundvelli þessarar heimildar var með fyrrgreindi reglugerð nr. 1226/2012 bætt ákvæði við reglugerð nr. 960/2010 í 9. gr. a., sem var efnislega samhljóða því bráðabirgðaákvæði hennar sem áður er vikið að og fellt var samhliða úr gildi. Í gildandi reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er hliðstætt ákvæði að finna í 10. gr. hennar.

II

Með þeim áskilnaði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir „með lögum“ er átt við sett lagaboð frá Alþingi. Þannig nægja ekki reglugerðarákvæði ein og sér ef þau eiga sér aðeins stoð í almennri heimild laga til að kveða nánar á um framkvæmd þeirra í reglugerð. Í þessu felst að almenna löggjafanum er óheimilt að fela framkvæmdavaldshöfum óhefta ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga. Aftur á móti leiðir ekki af þessu að með öllu sé girt fyrir að mælt verði fyrir um slíka tekjustofna í almennum stjórnvaldsfyrirmælum ef til þess stendur viðhlítandi heimild í lögum með nánari tilgreiningu á þeim atriðum sem stjórnvöldum er falið að mæla fyrir um í reglum sínum. Þannig þarf beinlínis að koma fram í lögum hvað stjórnvöldum er falið að ákveða með almennum

stjórnvaldsfyrirmælum. Þegar þannig er búið um hnútana getur valdframsalið verið samrýmanlegt lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrá rinnar, en svigrúm í þeim efnum er takmarkað og verður að meta í hverju tilviki fyrir sig.

Í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 er ráðherra falin heimild til að ákveða að sveitarfélög njóti ekki tiltekinna framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Annars vegar er um að ræða framlag samkvæmt d. lið 11. gr. laganna til jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskatta í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja og hins vegar framlag samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna til að jafna kostnað sveitarfélaga vegna flutnings á rekstri grunnskóla frá ríki til þeirra. Þetta er háð því lögbundna skilyrði að sveitarfélög, sem njóti ekki þessara framlaga, hafi heildartekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljist „verulega“ umfram landsmeðaltal. Hér er þess jafnframt að gæta að umrædd framlög renna eftir sem áður til sveitarfélaganna og því er aðeins um að ræða heimild fyrir ráðherra til að mæla fyrir um afmarkaða skiptingu á framlögum til þeirra innbyrðis að fullnægðu nefndu lagaskilyrði um tekjur verulega umfram landsmeðaltal. Er þetta í fullu samræmi við lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðsins um að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga, sbr. 8. gr. laganna, en að baki því býr að gera þeim sveitarfélögum sem standa höllum fæti betur kleift að veita íbúum þeirra lögbundna þjónustu á kostnað þeirra sveitarfélaga sem betur standa og þurfa oft ekki að nýta til fulls tekjustofna sína.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið tel ég reglugerðarheimildina í 3. málslíð 18. gr. laga nr. 4/1995 ekki í andstöðu við 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig fellst ég á það með Landsrétti að hún fari heldur ekki í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða skerði þau réttindi sem njóta verndar í 76. gr. hennar. Samkvæmt þessu tel ég að staðfesta eigi dóm Landsréttar um annað en málskostnað og fella hann á aðaláfrýjanda á öllum dómstigum.

Dómur Landsréttar 16. nóvember 2018.

Mál þetta dæma landsréttardómarnir Hervör Þorvaldsdóttir, Ragnheiður Bragadóttir og Ragnheiður Harðardóttir.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

1. Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar með áfrýjunarstefnu 4. maí 2018. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 9. apríl 2018 í málinu nr. E-136/2017.

2. Áfrýjandi krefst þess aðallega að stefnda verði gert að greiða honum 234.409.394 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, 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., sömu laga frá þeim degi til greiðsludags og með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. sömu laga af 80.745.689 krónum frá 31. desember 2015 til 31. desember 2016 en af 142.397.998 krónum frá þeim degi til 21. júní 2017 en dráttarvöxtum samkvæmt 9. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr., sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Til vara krefst áfrýjandi þess að viðurkennt verði að stefnda hafi verið óheimilt að skerða lögbundin fjárframlög til áfrýjanda samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, árin 2013 til 2016 á grundvelli reglugerðar nr. 1226/2012. Í öllum tilvikum krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.

3. Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.

4. Áfrýjandi höfðaði mál þetta 22. desember 2016 á hendur stefnda og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Af 5. mgr. 17. gr laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, verður leitt að máli skuli að meginreglu beint að íslenska ríkinu þótt það varði atriði, sem heyrir undir sérstaka stofnun þess eða sjóð, enda sé ekki mælt á annan veg í lögum eða viðkomandi stofnun eða sjóður lúti sérstakri stjórn. Samkvæmt 16. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, hefur ráðherra á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs og skal sjóðurinn vera í vörslu ráðuneytisins sem annast afgreiðslu á vegum hans, úthlutun og greiðslu framlags, sem og bókhald. Jöfnunarsjóður getur því ekki átt sjálfstæð réttindi eða borið slíkar skyldur að fullnægi skilyrðum 1. málslíðar 1. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 til þess að geta átt aðild að dómsmáli. Samkvæmt framangreindu var áfrýjanda ekki rétt að beina málinu jafnframt að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Málsatvik og helstu málsástæður aðila

5. Í máli þessu er deilt um reglur um úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en um hann eru ákvæði í lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, og reglugerð nr. 960/2010 sem sett var á grundvelli þeirra. Áfrýjandi er eitt fimm sveitarfélaga sem hafa höfðað mál á hendur stefnda vegna skerðingar framlags úr Jöfnunarsjóði vegna árána 2013 til 2016. Skerðingin á rætur að rekja til breytinga sem urðu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 139/2012 og á reglugerð um Jöfnunarsjóð með reglugerð nr. 1226/2012.

6. Í 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, eins og þeim var breytt með 1. gr. laga nr. 139/2012, kemur fram að hlutverk Jöfnunarsjóðs sé að jafna mismunandi útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Með 5. gr. laga nr. 139/2012 kom nýtt ákvæði, 3. málslíður 18. gr., í lögin þar sem segir að í reglugerð sé 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 samkvæmt d-lið 11. gr. vegna lækkunar fasteignaskattstekna og 1. mgr. 13. gr. laganna vegna reksturs grunnskóla. Reglugerð nr. 1226/2012 var sett á grundvelli ákvæðisins en með henni kom nýtt ákvæði, 9. gr. a., inn í reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga þar sem segir að við útreikning jöfnunarframlaga skuli framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur eru „a.m.k. 50% umfram landsmeðaltal“, það er útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna, falla niður. Áfrýjandi og sveitarfélögin fjögur sem standa að málsókn gegn stefnda eiga það sammerkt að hafa heildarskatttekjur yfir framangreindu viðmiði. Voru framlög til þeirra úr Jöfnunarsjóði felld niður samkvæmt d-lið 11. gr. og 1. mgr. 13. gr. laganna í kjölfar framangreindra breytinga.

7. Áfrýjandi reisir kröfur sínar einkum á því að ákvæði 3. málslíðar 18. gr. laga nr. 4/1995, eins og því var breytt með lögum nr. 139/2012, samrýmist ekki 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994. Ákvæðið feli í sér of víðtækt framsal lagasetningarvalds til ráðherra með því að heimila að ákveðið skuli með reglugerð að hvaða marki heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sveitarfélaga teljist „verulega umfram landsmeðaltal“ og þar með hvort þau eigi að njóta framlags úr Jöfnunarsjóði. Með því hafi ráðherra fengið óheft vald til skerðingar á lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga. Jafnframt er á því byggt að með því að skerða framlag úr Jöfnunarsjóði til áfrýjanda hafi íbúum sveitarfélagsins verið mismunað svo að fari gegn ákvæðum 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá telur áfrýjandi að með því sé brotið gegn samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 4. mars 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans.

8. Stefndi hafnar því að framangreint ákvæði 3. málslíðar 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga feli í sér of víðtækt framsal lagasetningarvalds eða að reglur um úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga séu í andstöðu við ákvæði stjórnarskrárinnar að öðru leyti. Þá er því jafnframt hafnað að með breyttum úthlutunarreglum hafi verið brotið

gegn samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna flutnings grunnskóla sem áfrýjandi vísar til.

Niðurstaða

9. Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 2. mgr. sömu greinar segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 4/1995 eru tekjustofnar sveitarfélaga fasteignaskattur, framlag úr Jöfnunarsjóði og útsvar. Í 2. mgr. greinarinnar segir að um tekjustofna þessa fari „samkvæmt því er lög þessi ákveða“. Tekjustofnar sveitarfélaga eru þannig ákveðnir í lögum og fá þær breytingar á reglum um úthlutun úr Jöfnunarsjóði sem um er deilt í málinu engu um það haggð.

10. Sem að framan greinir kom ákvæði 3. málslíðar 18. gr. í lög um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 139/2012. Í athugasemdum við frumvarp að þeim lögum kemur fram að heimild til skerðingar sem í ákvæðinu felist sé í samræmi við hlutverk Jöfnunarsjóðs, það er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga, enda verði að telja að þau sveitarfélög sem hafi heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal hafi ekki ríka þörf fyrir framlögin. Þeim sé betur varið til þeirra sveitarfélaga sem lægri tekjur hafa. Er jafnframt tekið fram að það sé mat „ráðuneytisins“, sem á þeim tíma var innanríkisráðuneytið, að þegar mögulegar heildarskatttekjur eru 50% umfram landsmeðaltal teljist þær verulegar og taka beri sérstakt tillit til þess við úthlutun framangreindra framlaga úr Jöfnunarsjóði. Þá kemur fram að verði frumvarpið að lögum muni þeim fjármunum sem við það sparast verða dreift til þeirra sveitarfélaga sem ekki verða fyrir skerðingu vegna þess að tekjur þeirra eru undir viðmiðunarmörkum.

11. Þær breytingar sem urðu á lögum og reglum um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 139/2012 og reglugerð nr. 1226/2012 miðuðu að því að úthlutun framlaga úr sjóðnum yrði hagað í samræmi við hlutverk hans samkvæmt 8. gr. laganna, sem er að jafna fjárhag sveitarfélaganna. Þannig segir í 3. málslíð 18. gr. laganna að heimilt skuli að kveða á um það í reglugerð að framlag úr Jöfnunarsjóði til tekjuhárna sveitarfélaga skuli skert, það er þeirra sveitarfélaga sem hafa heildarskatttekjur „verulega umfram landsmeðaltal“. Ákvæði 9. gr. a reglugerðar um Jöfnunarsjóð, sem kveður á um að við útreikning jöfnunarframlaga skuli í þessu sambandi miða við heildarskatttekjur „a.m.k. 50% umfram landsmeðaltal“, á sér stoð í lögskýringargögnum sem að framan greinir. Ekki leikur vafi á því að það tekjuviðmið

telst verulega umfram landsmeðaltal. Verður því ekki fallist á það með áfrýjanda að í framangreindum reglum felist of víðtækt framsal löggjafans til ráðherra til skerðingar lögbundinna tekjustofna sveitarfélaga. Ákvörðunarvaldi ráðherra eru og settar þar skorður bæði með lagaákvæðinu og með hliðsjón af framangreindum athugasemdum í frumvarpi. Er sú heimild sem felst í ákvæði reglugerðarinnar innan þeirra marka sem þar greinir.

12. Með hliðsjón af lögbundnu hlutverki Jöfnunarsjóðs er ekki unnt að fallast á að reglur sem heimila skerðingu framlags úr sjóðnum til sveitarfélagsins fari í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða þau réttindi sem njóta verndar samkvæmt 76. gr. hennar. Þá er kveðið á um það í a-lið 1. mgr. 12. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að við útreikning tekjujöfnunarframlags úr Jöfnunarsjóði skuli jöfnunin miðuð við sambærileg sveitarfélög og fullnýtingu tekjustofna þeirra.

13. Loks hefur áfrýjandi borið því við að skerðing fjárframlaga á grundvelli reglugerðar nr. 1226/2012 feli í sér brot á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans. Eins og rakið er í hinum áfrýjaða dómi komu þær aðgerðir sem samkomulagið kvað á um til framkvæmda með lögum nr. 79/1996, um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Ber því að hafna kröfum áfrýjanda á þeim grunni.

14. Samkvæmt framangreindu verður hinn áfrýjaði dómur staðfestur að því er stefnda íslenska ríkið varðar á þann hátt er í dómsorði greinir.

15. Rétt er að aðilarnir beri hvor sinn kostnað af málinu í héraði og fyrir Landsrétti.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum áfrýjanda, Grímsnes- og Grafningshrepps.

Málskostnaður milli aðila fellur niður í héraði og fyrir Landsrétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 9. apríl 2018.

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, Sölvhólgötu 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 málflutningsþóknun. 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 ólögmetna 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 áréttu stefndu að stefnandi njóti enn, þrátt fyrir hina umdeildu skerðingu, framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

8. Stefndu 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. Stefndu 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. Stefndu 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. Stefndu 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. Stefndu áréttu að stefnandi sé meðal tekjuhæstu sveitarfélaga landsins, þrátt fyrir að fullnýta ekki skattstofna sína og ekki liggi 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. Stefndu 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. Stefndu 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. Stefnandi 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 sjálfsstjórn 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 fátækraframsferlu. 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 útgjaldþörf 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 útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldaþörf, 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 stjórnarskrár 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. stjórnarskrár um sjálfstjórn sveitarfélaga verður að vísu ekki talið mannréttindaákvæði í þessum skilningi en það kann að hafa þýðingu til fyllingar við túlkun einstakra mannréttindaákvæða stjórnarskrár eins og stefnandi byggir á. Í dómum Hæstaréttar finnast fordæmi sem gefa til kynna að einstök mannréttindaákvæði stjórnarskrár geti verið talin eiga við um sveitarfélög. Þetta virðist einkum eiga við um eignarrétt samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár en á því ákvæði byggir stefnandi ekki. Mun fjarlæggar er að sveitarfélög geti verið talin njóta verndar mannréttindaákvæða stjórnarskrár 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 stjórnarskrár 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.

Dómsorð;

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