Mánudaginn 11. mars 1991.

Nr. 210/1990. **Lífeyrissjóður byggingarmanna**
(Ragnar Aðalsteinsson hrl.)
gegn
fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs
(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.).

Verðtrygging.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Þór Vilhjálmsson og Gunnar M. Guðmundsson, settur hæstaréttardómari.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 23. maí 1990. Hann gerir þær dómkröfur, að stefndi verði dæmdur til að greiða honum 256.653,40 krónur með 40,8% dráttarvöxtum á ári frá 20. desember 1989 til 1. febrúar 1990, en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá þeim degi til greiðsludags auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Eins og lýst er í héraðsdómi, heldur áfrýjandi því fram, að viðskiptaráðherra hafi ekki haft heimild til setningar reglugerðar nr. 18/1989 um lánskjaravísitölu til verðtryggingar sparifjár og lánsfjár. Bendir áfrýjandi á, að í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl. segir: „Seðlabankinn skal birta vísitölur, sem heimilt er að miða verðtryggingu sparifjár og lánsfjár við, ásamt vaxtakjörum.“ Þá bendir hann og á 1. mgr. 36. gr. laganna, þar sem segir: „Seðlabanki Íslands skal hafa umsjón með framkvæmd ákvæða þessa kafla. Hann veitir heimildir til verðtryggingar, nema hún sé heimiluð sérstaklega í lögum.“

Eins og í héraðsdómi greinir, var við hinn umdeilda útreikning hjá stefnda farið eftir reglum í auglýsingu nr. 19/1989 um grundvöll lánskjaravísitölu til verðtryggingar sparifjár og lánsfjár. Þessi auglýsing var gefin út af Seðlabankanum, en staðfest af viðskiptaráðuneytinu. Fyrsta málsgrein auglýsingarinnar er þannig:

„Með heimild í 39. gr. laga nr. 13 frá 10. apríl 1979 um stjórn efnahagsmála o.fl., svo og í reglugerð viðskiptaráðuneytisins nr. 18/1989, um lánskjaravísitölu til verðtryggingar sparifjár og lánsfjár hefur Seðlabanki Íslands ákveðið að grundvöllur lánskjaravísitölunnar, sbr. auglýsingu bankans frá 26. ágúst 1983, verði frá og með 1. janúar 1989 að 1/3 hluta vísitala framfærslukostnaðar skv. lögum nr. 5 frá 22. mars 1984, að 1/3 hluta vísitala byggingarkostnaðar skv. lögum nr. 42 frá 30. mars 1987 og að 1/3 hluta launavísitala, sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir mánaðarlega, sbr. lög nr. 63/1985, þar til sett hafa verið sérstök lög um launavísitölu."

Ákvörðun sú, sem birt var með auglýsingu nr. 19/1989, var tekin af Seðlabankanum og uppfyllti lagakröfur um slíkar ákvarðanir. Eru ekki efni til að fjalla í þessu máli um valdmörk bankans og annarra stjórnvalda eða reglugerð nr. 18/1989. Verða kröfur áfrýjanda ekki teknar til greina á þeim grundvelli, að viðskiptaráðherra hafi brostið vald til að setja reglugerð nr. 18/1989.

II.

Þá reisir áfrýjandi kröfur sínar á því, að bein viðmiðun lánskjaravísitölu við laun sé óheimil eftir VII. kafla laga nr. 13/1979 og andstæð tilgangi þeirra og markmiðum. Vísitalan, sem áður var notuð, hafi verið almennur mælikvarði á verðlagsþróun, en hin nýja vísitala sé allt annars eðlis og mæli einungis það, sem stjórnvöld ákveða, að hún mæli hverju sinni. Þar með sé hún ekki lengur sú vísitala, sem kveðið er á um í VII. kafla laga nr. 13/1979.

Í 34. gr laga nr. 13/1979, en hún er í VII. kafla þeirra, segir: „Stefna skal að því að verðtryggja sparifé landsmanna og almannasjóða. Í því skyni er heimilt, eins og nánar greinir í þessum kafla, að mynda sparifjárreikninga og stofna til lánsviðskipta í íslenskum krónum eða öðrum verðmæli með ákvæðum þess efnis, að greiðslur, þar með taldir vextir, skuli breytast í hlutfalli við verðvísitölu eða gengi erlends gjaldeyris, sbr. 39. gr."

Í 2. mgr. 36. gr. sömu laga segir: „Reglur um verðtryggingu skulu einkum við það miðaðar að tryggja allt sparifé, sem bundið er til þriggja mánaða eða lengur, gegn verðrýrnun af völdum verðhækkana."

Við skýringu á þessum lagaákvæðum ber að hafa í huga, að lög-

gjafinn felur með þessu stjórnvöldum að ákveða, hvernig verðtryggingu er fyrir komið, og að orðin „verðvísitala“ og „verðtrygging“ verða ekki skýrð svo, að þau banni, að vísitala launa sé hluti lánskjaravísitölu. Verða kröfur áfrýjanda því ekki teknar til greina á grundvelli þessa atriðis.

III.

Í þriðja lagi heldur áfrýjandi því fram, að launavísitala sú, sem notast var við, þegar gerðir voru útreikningar á grundvelli auglýsingar nr. 19/1989, hafi ekki verið opinber skráð vísitala, svo sem þurft hafi að vera eftir 4. tölulið a í 1. mgr. 39. gr. laga nr. 13/1979.

Eins og í héraðsdómi segir, var vísitala launa samkvæmt lögum nr. 63/1985 um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga reiknuð og birt af Hagstofu Íslands, og verður krafa áfrýjanda ekki tekin til greina á grundvelli þessarar málsástæðu.

IV.

Loks telur áfrýjandi, að skuldabréf það, sem stefndi gaf út og mál þetta er sprottið af, hafi falið í sér loforð um, að verðbætur yrðu miðaðar við hina eldri útreikningsaðferð, svo sem lögmætt hafi verið á útgáfudegi bréfsins. Þurfi áfrýjandi ekki að hlíta breytingu á þessu, sbr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Auglýsing nr. 19/1989 fjallaði um hluta af efnahagsstefnu ríkisstjórnar landsins og hafði lagastoð. samanber framanskráð. Hún varðaði ekki höfuðstól skuldabréfsins, sem áfrýjandi átti, heldur aðferð við útreikning verðbóta, en um það atriði hefur gengið á ýmsu, og hefur meðal annars verið ákveðið í lögum að takmarka heimildir til samninga um verðbætur, samanber til dæmis lög nr. 71/1966 um verðtryggingu fjárskuldbindinga, sem þó rýmkuðu eldri heimildir. Reglurnar í auglýsingu nr. 19/1989 eru almenns eðlis og verður eigi jafnað til eignaupptöku. Verður áfrýjandi að hlíta þeim eins og aðrir, sem hafa hagsmuni af verðbótaákvörðunum, og getur ekki byggt á ákvæðum skuldabréfsins til að fá kröfum sínum framgengt hjá dómstólum.

Samkvæmt framansögðu ber að staðfesta héraðsdóminn.

Rétt er, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur er staðfestur.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 30. apríl 1990.

1.0.

Mál þetta, sem tekið var til dóms föstudaginn 20. apríl sl., hefur Lífeyrissjóður byggingarmanna, kt. 600970-0389, Suðurlandsbraut 30, Reykjavík, höfðað fyrir bæjarþinginu með stefnu, þingfestri 25. janúar 1990, á hendur Ólafi Ragnari Grímssyni, kt. 140543-3229, Barðaströnd 5, Seltjarnarnesi, fjármálaráðherra, f.h. ríkissjóðs Íslands, kt. 540269-6459.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til greiðslu vangoldins hluta afborgunar vaxta og verðbóta af skuldabréfi með gjalddaga hinn 19. desember 1989, að fjárhæð kr. 256.653,40, með 40,8% dráttarvöxtum á ári frá 20. desember 1989 til 1. febrúar 1990, en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá þeim degi til greiðsludags auk málskostnaðar að skaðlausu samkvæmt gjaldskrá Lögmannafélags Íslands að teknu tilliti til virðisaukaskatts lögum samkvæmt.

Dómkröfur stefnda eru þær, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Sáttaumleitanir fyrir dómi hafa ekki borið árangur.

2.0.

Stefnandi segir málsatvik vera þau, að hinn 19. desember 1986 hafi stefndi, ríkissjóður Íslands, gefið út skuldabréf til stefnanda. Höfuðstóll skuldarinnar hafi verið kr. 18.000.000 og skyldi endurgreiðast með sex jöfnum árlegum afborgunum hinn 19. desember ár hvert, í fyrsta sinn 19. desember 1987. Skuldin beri fasta 9% ársvexti, sem greiðist árlega eftir á af skuldinni, eins og hún sé á gjalddaga að viðbættum verðbótum.

Skuldin samkvæmt skuldabréfinu sé bundin lánskjaravísitölu samkvæmt lögum nr. 13/1979, og beri að hækka hverja greiðslu afborgunar og vaxta um þá hækkun, sem hverju sinni hafi orðið á grunnvísitölu bréfsins, þ.e. 1542 stigum, til gildandi vísitölu á gjalddaga. Tekið sé fram í texta skuldabréfsins, að um sé að ræða „skuldabréf með fullri verðtryggingu samkvæmt lánskjaravísitölu".

Á útgáfudegi bréfsins hafi verið í gildi ákvörðun Seðlabanka Íslands með heimild í VII. kafla laga nr. 13/1979 um lánskjaravísitölu, sem hafi verið samsett af vísitölu framfærslukostnaðar að ⅔ hlutum og vísitölu bygging-

arkostnaðar að ⅓ hluta. Með reglugerð nr. 18 frá 23. janúar 1989 hafi ráðherra ákveðið, að grundvelli lánskjaravísitölu skyldi breytt þannig, að hann skyldi samsettur að ⅓ hluta af vísitölu framfærslukostnaðar, sbr. lög nr. 5/1985, að ⅓ hluta af vísitölu byggingarkostnaðar, sbr. lög nr. 42/1987, og að ⅓ hluta af launavístölu, sem Hagstofa Íslands reikni og birti mánaðarlega, sbr. lög nr. 63/1985. Í reglugerðinni segi, að lánskjaravísitalan komi að fullu í stað fyrri lánskjaravísitölu. Seðlabanki Íslands hafi hinn 23. janúar 1989 með tilvísun í reglugerðina auglýst (nr. 19/1989) hina nýju vísitölu, og hafi vísitalan tekið gildi 1. febrúar 1989.

Hinn 12. desember 1989 hafi lögmaður stefnanda ritað stefnda bréf og tilkynnt honum, að skuldabréfið væri vistað hjá honum. Bæri stefnda á næsta gjalddaga skuldabréfsins, hinn 18. desember 1989, að greiða kr. 7.458.832,40, sem lögmaðurinn hafi sundurliðað þannig:

Afborgun pr. 19.12. 1989	kr.	3.000.000,00
9% vextir af kr. 12.000.000,00 í 360 daga	kr.	1.080.000,00
	kr.	4.080.000,00
Verðbætur m/v vt. 2819 stig í des. 1989	kr.	3.378.832,40
Samtals	kr.	7.458.832,40

Greindu bréfi hafi ríkisféhirðir svarað með bréfi, dagsettu 15. desember 1989, þar sem fram hafi komið, að stefndi féllist ekki á að greiða þá hækkun, sem leitt hafi af hækkun lánskjaravísitölu frá grunnvísitölunni 1542 í 2819, heldur frá 1542 í 2722. Væri það hin opinbera lánskjaravísitala. Hinn 19. desember 1989 hafi stefndi greitt lögmanni stefnanda kr. 7.202.179, sem hann hafi tekið á móti með fyrirvara um, að krafist yrði greiðslu samkvæmt lánskjaravísitölustiginu 2819 í stað 2722.

Stefnufjárhæðin skýrist því þannig:

Krafa stefnanda	kr.	7.458.832,40
Innágreiðsla stefnda	÷ kr.	7.202.179,00
Samtals	kr.	256.653,40

Mismunurinn, kr. 256.653,40, sé stefnufjárhæðin, og stafi hann einungis af ágreiningi um það, á hvern hátt skuli reikna verðbætur á skuldina 19. desember 1989.

Eins og áður greini, hafi verið ákveðið með reglugerð 23. janúar 1989 að gefa út nýja lánskjaravísitölu í stað þeirrar, sem í gildi hafi verið, og hafi Seðlabanki Íslands auglýst hina nýju vísitölu hinn 23. janúar 1989. Hin nýja (eða breytta) vísitala hafi verið 2722 stig í desember 1989, en hefði átt að vera 2819 stig, ef hin eldri (eða óbreytta) vísitala hefði enn gilt samkvæmt útreikningi Seðlabanka Íslands. Stefndi telji sig lausan allra mála

með því að greiða verðhækkun samkvæmt hinni nýju lánskjaravísitölu, en stefnandi telji stefnda skylt að greiða samkvæmt þeirri vísitölu, sem í gildi hafi verið, þegar skuldabréfið hafi verið gefið út hinn 19. desember 1986, að viðbættum verðlagshækkunum. Stefnandi telur, að miða beri við lánskjaravísitöluna 2819 í desember 1989, en stefndi telur, að miða beri við lánskjaravísitöluna 2722.

3.0.

Stefndi segir málsástæður sínar vera eftirgreindar:

Markmið verðtryggingar samkvæmt VII. kafla laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl. sé að tryggja, að höfuðstóll skuldar, sem tengd sé vísitölu samkvæmt lögunum, breytist á sama hátt og almenn verðlagsþróun í landinu. Um þetta segi í ákvæði til bráðabirgða í lok VI. kafla laga nr. 13/1979: „...verði í áföngum komið á verðtryggingu sparifjár og inn- og útlána, sbr. VII. kafla þessara laga um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Meginreglan verði sú, að höfuðstóll skuldar breytist með verðlagsþróun....“

Síðar í 34. gr. laganna segi, að heimilt sé „að mynda sparifjárreikninga og stofna til lánsviðskipta í íslenskum krónum eða öðrum verðmæli með ákvæðum þess efnis, að greiðslur, þar með taldir vextir, skuli breytast í hlutfalli við verðvísitölu eða gengi erlends gjaldeyris, sbr. 39. gr.“.

Þá segi í 36. gr., 2. mgr., laganna, að reglurnar um verðtryggingu „skulu einkum við það miðaðar að tryggja allt sparifé, sem bundið er til þriggja mánaða eða lengur, gegn verðrýrnun af völdum verðhækkana“.

Í 39. gr., 4. tl., segi, að það sé meðal skilyrða verðtryggingar samkvæmt lögunum, „að grundvöllur verðtryggingar sé sem hér segir: a) Miðað sé við opinbera skráða vísitölu eða vísitölur eins og þær eru reiknaðar á hverjum tíma....“

Í 40. gr., 2. mgr., laganna sé talað um „... að ákveða verðtryggingu því formi, að sérstakur verðbótaþáttur vaxta, sem sé tengdur verðlagsbreytingum með formlegum hætti ....“.

Í athugasemdum við 38. gr. frumvarpsins (39. gr. laganna) segi m.a.: „4) Ætla má, að meginreglan verði sú, að vísitala framfærslukostnaðar eða vísitala byggingarkostnaðar verði notaðar sem verðmælir í verðtryggðum samningum og skuldbindingum. Þessar vísitölur eru nú algengasti verðlagsmælirinn. ....“

Í 44. gr. laganna sé fjallað um sérfræðinganefnd manna, sem Hæstiréttur og Seðlabanki Íslands tilnefni undir forystu hagstofustjóra, sem fjalla skuli um breytingar á grundvelli einhverrar leyfðrar vísitölu og umreikning milli tvenns konar vísitölugrundvallar.

Stefnandi byggi á því, að í framangreindum lagaákvæðum og athuga-

semdum við frumvarpið komi fram með skýrum og ótvíræðum hætti, að verið sé að koma á hlutlægri verðtryggingu fjárskuldbindinga, en með því eigi stefnandi við, að sú verðtrygging, sem mælt sé fyrir um í 39. gr., skuli tryggja það, sem um sé getið í bráðabirgðaákvæðinu í lok VI. kafla laganna, þ.e., að fjárhæð fjárskuldbindingar breytist með verðlagsþróun. Með verðlagsþróun sé átt við almenna verðlagsþróun, sem leitast skuli við með faglegum hætti að mæla eða reikna (sbr. 39. gr., 4. tl. a) og setja mælingarnar eða útreikningana fram í formi vísitölu. Grundvöllurinn undir verðtryggingunni skuli vera miðaður við opinbera skráða vísitölu eða vísitölur, eins og þær séu reiknaðar á hverjum tíma. Til að mæla eða reikna verðbreytingar fari fram fagleg athugun á öllum þeim þáttum, sem ákvarði almennt verðlag í landinu, og síðan sé fylgst með breytingum á verði þessara þátta. Vísitölustigið breytist eftir breytingum á verðlaginu.

Stefnandi heldur því fram og byggir málsókn þessa m.a. á þeim málsástæðum, að óheimilt sé með öllu að breyta verðtryggingu samkvæmt lögum nr. 13/1979, 34. gr., þannig, að hún hætti að mæla almenna verðlagsþróun í landinu og taki að mæla eitthvað annað, svo sem eins og verðlag á tilteknum sviðum einungis. Engu máli skipti, hvort þetta sé gert með því að ákveða með stjórnvaldsboði, að verðtrygging samkvæmt lögunum skuli framvegis eingöngu miðast við verð á einum tilteknum þætti, t.d. kaffi, eða það sé gert með því að ákveða, að einn af þeim þáttum, sem ákvarða verðlag og verðlagsþróun, skuli framvegis hafa meira gildi í verðtryggingunni en hann hafi við mælingu verðlags. Stefnandi telur, að verði þetta talið heimilt samkvæmt lögum nr. 13/1979, þá ráði stjórnvöld ein verðtryggingu samkvæmt lögunum og ekkert samband sé þá lengur á milli almenns verðlags og almennrar verðþróunar í landinu annars vegar og verðtryggingar samkvæmt lánskjaravísitölunni hins vegar.

Stefnandi heldur því fram, að auðveldlega hafi á síðustu árum mátt búa til vísitölu, sem hefði mælt stöðugt verðlag og enga verðbólgu hér á landi, með því að ákveða öðru hverju, að einstakir þættir, sem myndi verðlagsvísitölur þær, sem lánskjaravísitalan sé byggð á, skuli gilda meira eða minna í vístölugrundvellinum en þeir gera í raunveruleikanum, t.d. með því að auka eða minnka gildi orkuverðs, fiskverðs o.s.frv. í vísitölugrundvellinum.

Þá heldur stefnandi því fram, að þessi síðastgreinda aðferð hafi verið notuð í janúar 1989, þegar stjórnvöld hafi ákveðið að minnka hlutdeild framfærsluvísitölu í lánskjaravísitölunni úr ⅔ í ⅓ og láta verðlag launa koma alveg þess í stað. Með þessu hafi launum í landinu verið gefið allt of mikið vægi miðað við það vægi, sem þau hafi í raun í almennri verðlagsþróun. Rétt vægi launa í mælingu á verðlagsbreytingum hafi verið talið sem næst 36%, en með reglugerðinni í janúar 1989 hafi það með einu pennastriki orðið nálægt 59%, og hafi vægið því aukist um u.þ.b. 64%.

Vægi annarra þátta í mælingu verðlags hafi minnkað sem þessu svari. Þessar breytingar eigi sér enga stoð í breytingum í efnahagslífi þjóðarinnar. Þess vegna heldur stefnandi því fram, að um sé að ræða gerræðislega breytingu í grundvelli verðtryggingar samkvæmt 39. gr. laga nr. 13/1979, en til slíkrar gerræðislegrar ákvörðunar skorti stjórnvöld lagaheimild, og því sé breytingin ólögmæt og andstæð lögum og hafi ekkert gildi í samskiptum stefnanda og stefnda.

Stefnandi bendir og á, að engu máli skipti, að ákvörðunin í janúar 1989 hafi verið tekin sem liður í efnahagsaðgerðum stjórnvalda. Stefnandi heldur því fram, að afleiðingar af greindri ákvörðun séu m.a. þær, að lán lífeyrissjóðanna í landinu samkvæmt samningum með lánskjaravísitöluákvæðum lækki frá janúar til desember 1989 um ca. kr. 2.520.000.000,00 eða um 3,6% af kr. 70.000.000.000,00, ef hinni nýju vísitölu verði beitt. Þessi tilflutningur fjár bitni hvað þyngst á stefnanda og öðrum lífeyrissjóðum í landinu, en dómur í máli þessu hafi gildi fyrir alla lífeyrissjóðina.

Samkvæmt framansögðu byggir stefnandi kröfur sínar fyrst og fremst á því, að ákvörðun sú, sem tekin hafi verið með reglugerð nr. 18 frá 23. janúar 1989, hafi verið andstæð ákvæðum laga nr. 13/1979 og ekki átt sér neina stoð í þeim lögum, svo sem reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli verði að eiga. Ákvörðunin sé andstæð tilgangi laganna og þeim markmiðum, sem sett séu í lögunum.

Stefnandi bendir á, að samkvæmt 36. gr. laganna hafi Seðlabanki Íslands umsjón með framkvæmd VII. kafla laga nr. 13/1979 og bankinn skuli samkvæmt 2. mgr. 39. gr. birta vísitölur, sem heimilt sé að miða verðtryggingu sparifjár og lánsfjár við. Þá sé í 2. mgr. 41. gr. lagt á vald Seðlabanka Íslands að setja reglur um önnur verðtryggð viðskipti utan banka og innlánsstofnana. Í stað þess að nota einungis annaðhvort framfærsluvísitölu eða vísitölu byggingarkostnaðar hafi Seðlabanki Íslands ákveðið fram til janúar 1989 að nota báðar þessar vísitölur við mælingu almennra verðlagsbreytinga, þá fyrrnefndu að ⅔ hlutum, en þá síðari að ⅓ hluta. Hafi þetta verið gert af faglegum ástæðum, enda talið, að meðaltal þessara vísitalna í greindum hlutföllum mældi með hlutlægum og öruggum hætti almennar verðbreytingar í landinu betur en önnur hvor þeirra ein sér.

Stefnandi heldur því fram, að óumdeilt sé, að grundvöllur framfærsluvísitölu og útreiknings hennar skuli lögum samkvæmt vera eins hlutlægur og unnt sé að hafa hann (sjá nú 2. og 3. gr. laga nr. 5/1984). Gert sé ráð fyrir, að endurskoða þurfi grundvöll vísitölunnar öðru hverju vegna breyttra neysluhátta í samfélaginu. Með því sé átt við, að þáttur, sem vegur þungt í verðlagi á tilteknu tímabili, kunni að vega þyngra eða léttar síðar og því þurfi að leiðrétta grundvöllinn til samræmis við þekktar staðreyndir. Ekki sé gert ráð fyrir því í lögum, að stjórnvöld geti tekið ákvarðanir um

vægi einstakra þátta og þannig haft áhrif á niðurstöðurnar. Nákvæmlega sama eigi við um vísitölu byggingarkostnaðar (sjá nú 1. til 3. gr. laga nr. 42/1987).

Stefnandi vekur athygli á því, að Seðlabanki Íslands hafi notað fram til 1. febrúar 1989 lánskjaravísitölu sem verðmælikvarða við mat á raunvöxtum, enda hafi bankinn talið, sbr. greinargerð bankans frá 24. nóvember 1989, að hún „endurspeglaði vel almennar verðlagsbreytingar". Síðan segi í greinargerð bankans: „Í hinum nýja grundvelli lánskjaravísitölunnar hefur launavísitala hins vegar jafna vog á við byggingar- og framfærsluvísitölu hvora um sig, og er hún því ekki sambærilegur mælikvarði til útreiknings á raunvöxtum við hina eldri lánskjaravísitölu."

Segi síðan í greinargerðinni, að bankinn hafi ákveðið að nota framfærsluvísitölu sem mælikvarða á verðþróun. Af þessu telji stefnandi augljóst, að bankinn geri sér grein fyrir því, að vísitalan, sem áður hafi verið notuð samkvæmt lögum nr. 13/1979, hafi verið almennur mælikvarði á verðlagsþróun, en hin nýja vísitala sé allt annars eðlis og mæli einungis það, sem stjórnvöld ákveði, að hún mæli hverju sinni. Þar með sé hún ekki lengur vísitala eða vísitölur þær, sem kveðið sé á um í VII. kafla laga nr. 13/1979.

Stefnandi telur, að engu breyti um framangreinda túlkun á VII. kafla laga nr. 13/1979, að í 36. gr., 2. mgr., laganna segi, að reglur um verðtryggingu skuli „einkum" við það miðaðar að tryggja allt sparifé gegn verðrýrnun af völdum verðhækkana. Í þessu orðalagi felist engin heimild til handa stjórnvöldum til að víkja frá þeirri reglu, að umrædd vísitala mæli almennar verðlagsbreytingar. Þetta komi m.a. fram í því orðalagi 39. gr., 4. tl., að vísitölur skuli „reiknaðar". Í orðalagi þessu felist vísun til hlutlægni og þar með til hlutlægrar verðvísitölu, en ekki til vísitölu, sem ákveðin sé að niðurstöðu til af stjórnvöldum með því að afnema mælingu á almennum, raunverulegum verðlagsbreytingum með því móti að láta einn þátt eða fleiri vega meira eða minna en rétt sé með hliðsjón af raunveruleikanum í efnahagslífinu. Ekki hafi verið sýnt fram á, að hin nýja vísitala mæli það sama og hin eldri gerði, hvorki til lengri né skemmri tíma talið. Jafnvel þótt talið yrði, að hún kynni við tilteknar aðstæður og á löngum tíma að breytast á svipaðan hátt og hin eldri vísitala, sú, sem í gildi sé, að áliti stefnanda, þá breyti það engu um réttarstöðu stefnanda í þessu máli eða lögmæti kröfu hans. Stefnandi telur, að hin nýja vísitala geti með engu móti fullnægt þeim kröfum, sem gerðar séu til vísitölu þeirrar, sem hér sé um fjallað, þar sem hún mæli ekki almennar verðlagsbreytingar.

Þá telur stefnandi, að hann hafi mátt treysta því, er hann veitti stefnda lánið, sem hafi verið tilefni útgáfu skuldabréfsins, að það væri verðtryggt þannig, að höfuðstóllinn breyttist í samræmi við almennar verðlagsbreyt-

ingar og skuldari gæti ekki með einhliða stjórnvaldsaðgerðum breytt vísitölunni sér í hag, þannig að hún tæki að mæla annað en almennar verðlagsbreytingar. Stefnandi telur, að „efnahagsstefna stjórnvalda" sé ekki réttarheimild, sem leyfi breytingar á vísitölunni eða vísitölugrundvellinum. Forsenda lánveitingarinnar hafi verið, að skuldin væri verðtryggð á þann hátt, að hún breyttist líkt og almenn verðlagsþróun.

Stefnandi leggur á það áherslu, að laun séu einn þeirra þátta, sem sé og beri að vera í grundvelli almennrar verðvísitölu. Laun séu mikilvægur áhrifavaldur um verðlag, og breytingar á launum hafi því áhrif á almennt verðlag, með hvaða almennu verðlagsvísitölu sem mælt sé. Hins vegar sé ekki heimilt að láta laun vega meira eða minna í útreikningi vísitölu en þau vegi í raun og veru og gefa þannig ranga mynd af verðmyndun og verðlagsþróun.

Þá telur stefnandi rétt að taka það fram, að engu breyti það um gildi stjórnvaldsákvörðunarinnar, að henni sé ætlað að ná jafnt til allra verðtryggðra samninga, sem tengdir séu lánskjaravísitölu. Stjórnvaldsákvörðun verði ekki gild við það eitt. Hún verði ætíð að eiga sér næga stoð í lögum, enda sé henni ætlað að breyta réttarstöðu fjölda manna þeim í óhag andstætt vilja þeirra og án samþykkis þeirra. Stefnandi sé einn þeirra, sem vegið sé að með aðgerð þessari.

Stefnandi segir, að á því sé byggt af sinni hálfu, að stefndi hafi sönnunarbyrðina um það, að viðskiptaráðherra hafi verið heimilt að breyta vísitölugrundvellinum með þeim hætti, sem hann hafi gert í reglugerð, og hann hafi sönnunarbyrðina um það, að hin nýja vísitala mæli almennar verðlagsbreytingar. Í þessu sambandi telji stefnandi rétt að taka fram, að þær aðlaganir, sem gerðar hafi verið á lánskjaravísitölunni (þ.e. framfærsluvísitölunni og byggingarvísitölunni) fyrr, hafi ekki verið ákveðnar með reglugerð af stjórnvöldum, enda hafi þær átt sér faglegar og hlutlægar rætur og séu með öllu óskyldar þeirri breytingu, sem gerð hafi verið í janúar 1989.

Stefnandi vekur sérstaka athygli á fyrirvörum og áskilnaði sínum samkvæmt framlögðum málsskjölum, og sé á því byggt, að þeir fyrirvarar svo og síðari fyrirvari á kvittun, dagsettri 19. desember 1989, séu fullnægjandi fyrirvarar af hálfu stefnanda gagnvart stefnda.

Af hálfu stefnanda er einnig vakin á því athygli, að í greinargerð hans og skjölum sé sums staðar talað um lánskjaravísitöluna, eins og aðeins sé í gildi og notkun ein slík vísitala. Svo sé ekki. Í notkun séu og heimilaðar margvíslegar vísitölur aðrar, bæði almennar og sérstakar.

Við munnlegan flutning málsins benti lögmaður stefnanda á, að í umræddu skuldabréfi sé vísað gagngert til auglýsingar Seðlabanka Íslands 29. maí 1979 með síðari breytingum. Þeirri auglýsingu hafi að sjálfsögðu þurft að breyta, þar sem í henni sé auglýst lánskjaravísitalan 100,0. Síðan

hafi verið auglýstar breytingar um mánaðarlegan útreikning vísitalna framfærslu- og byggingarkostnaðar, sem sé til aukinnar nákvæmni, með vísan til laga nr. 13/1979. Auglýsingin 23. janúar 1989 sé allt annars eðlis, enda hafi Seðlabanka Íslands verið gefin fyrirmæli um að birta þessa auglýsingu með reglugerð nr. 18/1989, sem bankinn hafi talið sér skylt að verða við. Stefnandi hafi ekki undirgengist aðrar breytingar en þær, sem hafi byggst á faglegum sjónarmiðum um meiri nákvæmni í mælingum, og breytingar, sem hafi leitt af breytingum á almennu verðlagi. Ef óskað hefði verið eftir fyrirvara af hálfu ríkissjóðs um heimild til einhliða breytinga á skilmálum lánsins á lánstímanum, þ. á m. með tengingu við annað en almennar verðlagsvísitölur, þá hefði stefnandi synjað um lánveitinguna.

Þá tók lögmaður stefnanda fram við munnlegan flutning málsins, að ríkissjóður hefði tekið lán hjá stefnanda og væri því skuldari lánsins. Það séu að sjálfsögðu hagsmunir skuldara að geta að eigin vild breytt skilmálum eigin skuldar og haft þannig áhrif á það, hvernig skuldin greiðist. Með reglugerðinni 23. janúar 1989 hafi handhafar ríkisvaldsins freistast til þess að breyta skilmálum þessa láns og annarra einhliða sér í hag, a.m.k. til næstu ára litið. Ríkissjóður sé helsti skuldari lána með verðtryggingu samkvæmt lánskjaravísitölu og hafi því mestra hagsmuna allra skuldara í landinu að gæta. Við túlkun lagagildis reglugerðar nr. 18/1989 beri því að hafa í huga, að ekki hafi verið um almenna hagpólitíska aðgerð að ræða, heldur einhliða breytingu á lánaskilmálum ríkissjóði í hag.

Lögmaður stefnda mótmælti þessari síðastgreindu málsástæðu sem of seint fram kominni svo og báðum fyrrgreindum málsástæðum stefnanda efnislega.

Um lagarök vísar stefnandi til VII. kafla laga nr. 13/1979 svo og bráðabirgðaákvæðis við VI. kafla og 65. gr. sömu laga, laga nr. 5/1984, laga nr. 42/1987, laga nr. 18/1983, laga nr. 93/1975, auglýsingar Seðlabanka Íslands 26. ágúst 1983, reglugerðar nr. 18/1989, auglýsingar Seðlabanka Íslands nr. 19 frá 23. janúar 1989, laga nr. 63/1985, almennra reglna um samninga á sviði fjármunaréttar og almennra reglna um kröfuréttindi. Um vexti vísar stefnandi til vaxtalaga nr. 25/1987 og breytinga á þeim með lögum nr. 67/1989. Um málskostnað vísar stefnandi til XII. kafla laga nr. 85/1936. Um virðisaukaskatt er vísað til laga nr. 50/1988, en stefnandi hefur ekki með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi.

4.0.

Stefndi vísar sjónarmiðum stefnanda eindregið á bug. Af hálfu stefnda er því haldið fram, að breyting sú, er gerð var á grundvelli lánskjaravísitölunnar hinn 23. janúar 1989, hafi í hvívetna verið lögmæt og hún sé bindandi í lögskiptum aðila þessa máls.

Breyting sú, sem gerð hafi verið á grundvelli lánskjaravísitölunnar hinn 23. janúar 1989 með reglugerð nr. 18/1989 og auglýsingu Seðlabanka Íslands sama dag, miði að því að draga úr hættunni á misgengi launa og lánskjara samhliða því að verja sparifé fyrir verðhækkunum. Þessi breyting, sem hafi helgast af efnahagslegum aðgerðum stjórnvalda, hafi verið gerð á formlega réttan hátt, sbr. 3. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 39. gr. laga nr. 13/1979, og hún byggi á lögmætum sjónarmiðum.

Í málsskjölum sé gerð grein fyrir ferli og gildi lánskjaravísitölunnar og fyrir helstu hagfræðilegu grundvallarviðhorfum til gildis vísitalna, sem verðtrygging fjármagns miðist við, og hvernig þau viðhorf speglist í eldri og yngri grundvelli lánskjaravísitölunnar. Sé gerður samanburður á ferli þeirra, leiði hann í stuttu máli í ljós, að frá langtímaviðhorfi séð skilji lítið á milli, þótt nokkrar líkur séu á, að hækkun verði eilítið meiri á yngri grundvelli, en ekki meiri en svo, að muninn megi jafna upp með vöxtum, jafnframt því sem sveifluhegðun vísitölunnar verði verulega hagstæðari. Vísitalan geti verkað nokkuð til sveiflujöfnunar í hagkerfinu. Ferill hennar verði ekki úr hófi rykkjóttur.

Breytingin hafi verið almenns eðlis, og gætt hafi verið almennra jafnræðissjónarmiða. Hún raski ekki verulega hagsmunum, sem tengdir séu þessum reikningum, þegar til lengri tíma sé litið. Lánskjaravísitalan sé eftir sem áður víðtækur og haldgóður mælikvarði á almenna verðlagsþróun, þó að til skamms tíma geti myndast jákvæður eða neikvæður mismunur á mælingum samkvæmt eldri og yngri grundvelli, en hinn síðarnefndi sé einmitt tilefni þessarar málsóknar. Lánskjaravísitalan svo breytt brjóti ekki í bága við ákvæði 1. gr. og VII. kafla laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl. með síðari breytingum.

Í 1. gr. laganna sé lýst meginmarkmiðum í efnahagsstefnunni samkvæmt þeim lögum. Samkvæmt henni skuli stefnt að því að tryggja næga og stöðuga atvinnu, halda verðhækkunum í skefjum, stuðla að jafnvægi í viðskiptum við önnur lönd og greiða fyrir félagslegum og efnahagslegum framförum og bættum lífskjörum alls almennings, og skulu ráðstafanir stjórnvalda jafnan við það miðaðar, að þessu markmiðum verði náð þannig, að þeirra á milli sé hæfilegt jafnvægi og fjárhagslegu öryggi þjóðarinnar sé ekki teflt í tvísýnu.

Í VII. kafla laganna sé fjallað um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. laganna skuli reglur um verðtryggingu einkum við það miðaðar að tryggja sparifé gegn verðrýrnun af völdum verðhækkana. Þetta ákvæði verði ekki skýrt öðruvísi en svo, að taka megi mið af öðrum sjónarmiðum, samhliða meginmarkmiðinu, og engum takmörkunum sé háð, hvers konar verðhæ[illegible]egi miða við. Af þessu ákvæði verði því ekki dregin sú ályktun, að í verðtryggingu felist, að skuldir skuli

breytast á nákvæmlega sama hátt og almennt verðlag. Slík ályktun sé reyndar í beinni andstöðu við þá staðreynd, að í 34. gr. laganna sé verðtrygging skilgreind mjög vítt, án þess að einn ákveðinn verðmælikvarði sé tilgreindur sem viðmiðun, og beinlínis tekið fram, að nota megi gengisviðmiðun eingöngu.

Samkvæmt a-lið 4. tl. 1. mgr. 39. gr. laganna, sbr. nú 1. gr. laga nr. 13/1989, skuli grundvöllur verðtryggingarinnar vera opinber skráð vísitala eða vísitölur, eins og þær séu reiknaðar á hverjum tíma. Af þessu orðalagi verði ekki dregin sú ályktun, að vísitala eða vísitölur, sem heimilaðar séu í grundvelli verðtryggingar, þurfi að uppfylla sérstök skilyrði, að því er varðar efniskröfur eða varðandi gildis- eða áhrifasvið þeirra. Slík ályktun verði ekki heldur dregin af lögskýringargögnum varðandi þetta ákvæði, en á því hafi verið gerð breyting í meðförum þingsins. Þetta ákvæði verði því ekki heldur skýrt svo, að það sé því til fyrirstöðu, að við ákvörðun verðtryggingargrundvallar með vísitölu sé tekið beint mið af verðhækkun launa eða tekið sé mið af öðrum sjónarmiðum samhliða því meginmarkmiði að tryggja sparifé og lánsfé gegn verðhækkunum.

Aðlögun verðtryggingargrundvallar að greiðslugetu verði þannig fjarstætt talin andstæð VII. kafla laganna, og þau gildisviðhorf, sem felast í lánskjaravísitölunni nú, séu í fullu samræmi við markmið og tilgang laganna, sbr. 1. gr. þeirra.

Launavísitala sé ákveðinn verðmælikvarði á sama hátt og framfærslu- og byggingarvísitala. Upptaka hennar í grundvöll lánskjaravísitölu auki vissulega vægi launaþáttarins í henni. Á því sé stigsmunur, en enginn eðlismunur frá því, sem verið hefur. Þessi breyting raski því ekki, að lánskjaravísitalan sé víðtækur og haldgóður mælikvarði á almennar verðlagsbreytingar. Þeirri ályktun stefnanda, að í málsskjölum komi fram það álit Seðlabankans, að lánskjaravísitala með breyttum grundvelli sé allt annars eðlis og mæli einungis það, sem stjórnvöld ákveði, að hún mæli hverju sinni, sé harðlega vísað á bug. Þessi túlkun eigi sér ekki stoð.

Staðhæfingum stefnanda um, að rétt vægi launa í verðmyndun sé u.þ.b. 36%, sé vísað á bug. Engin viðurkennd hagfræðikenning liggi þar að baki. Laun séu vafalaust sá þáttur, sem hvað mest áhrif hafi á þróun verðlags beint og óbeint, þótt ekki sé hægt að slá því föstu, hvaða vægi launin ein og sér hafi í raun í verðmyndun vöru og þjónustu. Þannig hafi hlutfall launa af verðmætasköpun landsmanna verið á bilinu 60 - 70% á umliðnum árum. Laun og launatengd gjöld hafi verið 70% þjóðartekna 1987, en á sama tíma hafi t.d. beinn launakostnaður verið 14% af veltu smásöluverslunar.

Vakin sé athygli á því, að launavísitala samkvæmt lögum nr. 89/1989 hafi í samræmi við ákvæði í reglugerð nr. 18/1989 og auglýsingu Seðla-

banka Íslands frá 23. janúar 1989 leyst af hólmi launavísitölu til greiðslujöfnunar samkvæmt lögum nr. 63/1985.

Stefnukrafan í máli þessu sé byggð á útreikningi eftir eldri grundvelli lánskjaravísitölu. Svo sem að framan greini, hafi grundvelli lánskjaravísitölunnar verið breytt með lögmætum hætti hinn 23. janúar 1989, og hafi breytingin tekið gildi frá 1. febrúar sama ár. Eftir þann tíma bresti stefnanda lagaheimild til að krefjast verðtryggingar eftir eldri grundvelli lánskjaravísitölu. Vísitala eftir þeim grundvelli sé ekki lengur reiknuð og birt opinberlega af Seðlabanka Íslands. Kröfu stefnanda skorti því lagastoð, sbr. 1. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 39. gr. laga nr. 13/1979, og samkvæmt því beri að sýkna stefnda af kröfunni.

Staðhæfingum stefnanda á þá leið, að samið hafi verið um, að beitt skyldi gildandi vísitölugrundvelli í desember 1986 við útreikning skuldarinnar og að sú breyting, er gerð hafi verið á grundelli lánskjaravísitölunnar, sé andstæð samningnum, sé eindregið vísað á bug. Í skuldabréfi því, sem mál þetta sé sprottið af, segi í lið 2: „Lánið er bundið þeirri lánskjaravísitölu, sem kveðið er á um í auglýsingu Seðlabanka Íslands 29. maí 1979 með síðari breytingum. Hverja einstaka greiðslu afborgana og vaxta skal umreikna til samræmis við breytingar á vísitölunni frá ofangreindri grunnvísitölu."

Hvergi í bréfinu sé þess getið, að skuldbinding ríkissjóðs miðist við tiltekna óbreytanlega samsetningu lánskjaravísitölu. Þvert á móti sé vísað til lánskjaravísitölu Seðlabanka Íslands með síðari breytingum, sem undirstriki sérstaklega, að lánskjaravísitalan sé breytingum undirorpin samkvæmt síðari ákvörðun stjórnvalda þar um. Samkvæmt því sé ljóst, að í skuldabréfinu hafi falist samkomulag málsaðila þess efnis, að skuldin skyldi verðtryggð miðað við þær reglur um verðtryggingu með lánskjaravísitölu, sem gildandi séu á hverjum tíma samkvæmt auglýsingu Seðlabanka Íslands.

Almenn lagasjónarmið hafi ekki heldur getað gefið stefnanda tilefni til að ætla neitt annað. Tilurð lánskjaravísitölunnar hafi byggst á einfaldri auglýsingu stjórnvalds, Seðlabanka Íslands, án þess að á neinn hátt hafi verið kveðið á um grundvöll hennar í lögunum sjálfum. Um slík stjórnvaldsfyrirmæli gildi sú almenna regla, að þau séu sett til óákveðins tíma, uns ný fyrirmæli séu gefin, eins og hér hafi verið gert með reglugerð og auglýsingu Seðlabankans, og séu í fullu samræmi við réttarlega tilurð vísitölunnar. Við upptöku hennar í samninga hafi menn því undirgengist að sæta, þeim breytingum á grundvelli hennar, sem stjórnvöld kunni að ákveða á síðara stigi. Ákvæði í VII. kafla laga nr. 13/1979 undirstriki sérstaklega, að grundvöllur verðtryggingar geti af ýmsum ástæðum breyst á samningstímanum. Komi þetta skýrt fram í orðalagi a-liðar 4. tl. 1. mgr. 39. gr. laganna og 44. gr. og athugasemdum við þá grein.

Þá hafi lánskjaravísitalan í reynd oft breyst, frá því að hún var tekin upp 1979. Útreikningi hennar hafi verið breytt í ágúst 1983 að frumkvæði ríkisstjórnarinnar, og hafi það leitt til minni hækkunar vísitölunnar en ella hefði orðið. Þar fyrir utan hafi grundvöllur hennar breyst fimm sinnum vegna breytinga, sem orðið hafi á grundvelli þeirra vísitalna, sem myndað hafi grundvöll hennar, þar af tvívegis, eftir að samningur sá, sem mál þetta snýst um, hafi verið gerður. Þannig hafi nýr grundvöllur byggingarvísitölu komið í júlí 1987, og samkvæmt ákvörðun kauplagsnefndar hafi nýr grundvöllur framfærsluvísitölu komið í maí 1988. Þær breytingar, sem gerðar hafi verið, hafi ekki lotið eingöngu að því að aðlaga vægi einstakra þátta að nýrri athugun innan sama viðmiðunarhóps, heldur hafi verið tekinn upp nýr viðmiðunargrundvöllur. Neysluhópur framfærsluvísitölunnar sé því ekki lengur takmarkaður við verkamannafjölskyldur í Reykjavík, eins og hafi verið í grundvelli þeirrar framfærsluvísitölu, sem gilti í maí 1979. Byggingarvísitalan byggi ekki heldur lengur á ákveðinni könnun á byggingarkostnaði í Reykjavík, heldur sé grundvöllur hennar nú ákveðinn af Hagstofu Íslands í samráði við Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins.

Af framansögðu leiði, að stefnanda hafi verið ljóst eða mátt vera ljóst, að lánskjaravísitalan hafi verið breytingum undirorpin. Eins og að framan sé rakið, hafi sú breyting, sem gerð hafi verið á grundvelli hennar, og ástæður breytingarinnar verið almenns eðlis. Breytingin raski ekki verulega, þegar til lengri tíma sé litið, þeim hagsmunum, sem tengdir séu vísitölunni. Slíkar lögmætar breytingar verði stefnandi að sætta sig við. Breytingin sé bindandi í lögskiptum aðila þessa máls.

5.0. Forsendur og niðurstaða.

Krafa stefnanda byggist á skuldabréfi, sem lagt hefur verið fram af hans hálfu í ljósriti, og var frumritið sýnt í dóminum við aðalmeðferð málsins. Líta verður svo á, að sá fyrirvari og áskilnaður stefnanda, sem fram kemur í framlögðum málsskjölum, um innheimtu þeirrar kröfu, sem gerð er í málinu, sé fullnægjandi gagnvart stefnda. Er útreikningi stefnanda á hinni meintu vanskilafjárhæð sem slíkum ekki mótmælt af hálfu stefnda.

Af greinargerð stefnanda verður ráðið, að hann telji, að ákvæði VII. kafla laga nr. 13/1979 heimili, að grundvelli verðtryggingar sé að einhverju marki breytt, enda gert ráð fyrir slíkum möguleika í lögunum, sbr. 44. gr. þeirra. Hann álítur ekki, að lögin leggi bann við, að tekin sé upp viðmiðun við almennar launabreytingar að vissu marki, enda telur stefnandi, að breytingar á launum séu ásamt öðrum þáttum mælikvarði á verðlagsbreytingar. Hann álítur, að laun séu að miklu leyti verð á vinnu og þjónustu og launabreytingar hafi þannig áhrif á almennt verðlag, og því megi nota þær sem verðmæli, sé það gert innan ákveðinna marka.

Á hinn bóginn er meginmálsástæða stefnanda á þá lund, að hin nýja eða breytta vísitala, sem greiðsla stefnda hafi miðast við, sé andstæð ákvæðum VII. kafla laganna og verði því ekki beitt um áðurgreint skuldabréf stefnda, heldur beri að reikna verðbætur miðað við hinn eldri grundvöll. Lánskjaravísitala samkvæmt lögum nr. 13/1979 skuli breytast í hlutfalli við almenna verðlagsþróun, þ.e. markmið hennar sé að verðtryggja höfuðstól skuldar. Lánskjaravísitala samkvæmt hinum nýja grundvelli mæli ekki almennar verðbreytingar, eins og lögin geri ráð fyrir, heldur mæli hún fyrst og fremst launabreytingar í samfélaginu, þ.e. verðlag launa hafi miklu meira vægi í vísitölugrundvellinum en eðlilegt geti talist. Skuld stefnda hafi verið verðtryggð miðað við almennar verðbreytingar, en ekki breytingar á einum þætti aðallega. Hinn nýi vísitölugrunnur mæli ekki almennar verðbreytingar með hlutlægum hætti. Stjórnvöld geti ekki breytt vísitölugrunninum án tillits til faglegra sjónarmiða, þannig að lánskjaravísitala endurspegli ekki lengur almennar verðlagsbreytingar.

Samkvæmt því, er hér hefur verið rakið, er það hlutverk dómsins m.a. að skera úr þeim ágreiningi, hvort og að hve miklu leyti orðalag ákvæða laga nr. 13/1979 leggi ákvörðunarvaldið um vísitölugrunninn í hendur stjórnvöldum, þ.e., hvort stjórnvöld hafi nokkurt sjálfstætt svigrúm til ákvarðana í þessu efni. Ekki er í VII. kafla laga nr. 13/1979, þar sem notaðar eru almennar skilgreiningar, að finna skýra vísbendingu um það, hvar mörk leyfilegrar breytingar á vísitölugrunni liggja. Ljóst er þó, að þær breytingar verða að uppfylla lagaskilyrði verðtryggingar, sérstaklega 36. og 39. gr. laganna. Hér kemur því einkum til álita, hvort heimilt hafi verið að nota launavísitölu í þeim mæli, sem gert er með auglýsingu frá Seðlabanka Íslands nr. 19/1989, sem hluta grundvallar verðtryggingar, þannig að fullnægt sé þessum ákvæðum laganna.

Svo sem heiti laganna ber með sér, er lögum nr. 13/1979 ætlað að vera liður í stjórn efnahagsmála. Fjallar I. kafli um stefnumörkun í efnahagsmálum, II. kafli um samráð stjórnvalda við samtök launafólks, sjómanna, bænda og atvinnurekenda, V. kafli um framfarir í atvinnuvegum og hagræðingu í atvinnurekstri o.s.frv. Í 1. gr. laganna segir, að meginmarkmið stefnunnar í efnahagsmálum séu að tryggja næga og stöðuga atvinnu, að halda verðhækkunum í skefjum, að stuðla að jafnvægi í viðskiptum við önnur lönd og greiða fyrir félagslegum og efnahagslegum framförum og bættum lífskjörum alls almennings. Ráðstafanir stjórnvalda í efnahagsmálum og fjármálum skuli jafnan við það miðaðar, að stefnt sé að framangreindum markmiðum á þann hátt, að þeirra á milli sé hæfilegt jafnvægi og fjárhagslegu öryggi þjóðarinnar sé ekki teflt í tvísýnu. Fer því ekki á milli mála, að með lögunum er stjórnvöldum ætlað að framkvæma ráðstafanir til að tryggja ákveðin efnahagsleg markmið.

Ekki er að finna ákvæði í greindum lögum, er afdráttarlaust banni ákveðin sjónarmið við ákvörðun um opinberar skráðar vísitölur, heldur verður fremur af orðalagi laganna ráðið, að stjórnvöldum sé almennt falið að ákveða vísitölugrunninn. Í 2. mgr. 36. gr. laganna segir, að reglur um verðtryggingu skuli einkum við það miðaðar að tryggja allt sparifé, sem bundið sé til þriggja mánaða eða lengur, gegn verðrýrnun af völdum verðhækkana. Samkvæmt a-lið 4. tl. 1. mgr. 39. gr. laganna, sbr. nú 1. gr. laga nr. 13/1989, skal grundvöllur verðtryggingar vera sá, að „miðað sé við opinbera skráða vísitölu eða vísitölur eins og þær eru reiknaðar á hverjum tíma". Ekki verður því talið, að stefnumörkun laganna um verðgrundvöll verðtryggingar sé afdráttarlaus. Er þeim ætlað að vera rammi um framkvæmd verðtryggingar, þ.e. að tengja verðtryggingu almennri verðþróun, án þess að í þeim sé að finna fastmótaðar reglur um það efni. Þessi einkenni laganna leiða til nokkurs svigrúms við framkvæmd þeirra.

Ekki verða það talin ósamrýmanleg markmið samkvæmt ákvæðum laga þessara, annars vegar að draga úr misgengi launa og lánskjara og hins vegar að verja sparifé fyrir verðlagsbreytingum. Verðlag og laun eru mjög samtengdir þættir, þótt erfitt sé að meta áhrif verðlagsbreytinga á laun. Þótt segja mætti, að launavísitala hafi ekki sömu nákvæmni og byggingar- eða framfærsluvísitölur og henni hætti til meiri sveiflna, getur það ekki haft afgerandi (sic) áhrif um notkun hennar í þessu sambandi. Þá ber að líta til þess, að almennra jafnræðissjónarmiða virðist gætt, þ.e. hér er um að ræða breytingu á lánskjaravísitölu almenns eðlis, sem er ætlað að hafa áhrif á alla samninga þannig verðtryggða.

Samkvæmt framansögðu er það skoðun dómsins, að löggjafinn hafi talið rétt, að stjórnvöld hefðu nokkurt svigrúm til ákvarðana um þessi efni, þ.e., að þau hefðu nokkurt frelsi um mat á hagfelldum ráðstöfunum. M.a. með hliðsjón af þessu verður ekki talið, að launavísitala sú, sem tekin er í hinn nýja grunn, sé svo mikill þáttur í heildargrunninum, að farið sé út fyrir það svigrúm við þessa ákvarðanatöku, sem stjórnvöldum er ætlað að hafa samkvæmt greindum lagaákvæðum. Verður að álíta, að hinn nýi verðtryggingargrundvöllur sé, þrátt fyrir hið mikla vægi, sem launaþættinum er ætlað, eftir atvikum hæfur og til þess fallinn að gegna því hlutverki, sem ætlast var til með lagasetningu þessari. Telja verður, að þau gildisviðhorf, sem felast í grundvellinum, séu í samræmi við markmið og tilgang laganna og að grundvöllurinn sé víðtækur og haldgóður mælikvarði á almenna verðþróun.

Launavísitala sú, sem stefnandi vefengir, að leggja eigi til grundvallar við útreikning skuldar stefnda, er reiknuð út og birt af Hagstofu Íslands samkvæmt ákvæðum 6. gr. laga nr. 63/1985, og verður því að telja, að með því hafi verið fullnægt formkröfu ákvæða a-liðar 4. tl. 1. mgr. 39.

gr. laga nr. 13/1979, sbr. nú 1. gr. laga nr. 13/1989, um, að „miðað sé við opinbera skráða vísitölu eða vísitölur eins og þær eru reiknaðar á hverjum tíma". Ekki verður því annað séð en að með auglýsingu nr. 19/1989, sem Seðlabanki Íslands birti í kjölfar reglugerðar viðskiptaráðherra nr. 18/1989, hafi verið tekin lögmæt ákvörðun um samsetningu lánskjaravísitölunnar.

Krafa stefnanda byggist, eins og áður greinir, á skuldabréfi, sem fyrir liggur í málinu í ljósriti. Skuldabréf þetta fullnægir formskilyrðum laga nr. 13/1979 um verðtryggingu lána, og er ekki ágreiningur um það í málinu. Tekið er fram í texta skuldabréfsins, að það sé „með fullri verðtryggingu samkvæmt lánskjaravísitölu". Um verðtryggingu kröfunnar segir svo í skuldabréfinu: „Lánið er bundið þeirri lánskjaravísitölu, sem kveðið er á um í auglýsingu Seðlabanka Íslands 29. maí 1979, með síðari breytingum. Hverja einstaka greiðslu afborgana og vaxta skal umreikna til samræmis við breytingar á vísitölunni frá ofangreindri grunnvísitölu." Að öðru leyti er enginn sérstakur fyrirvari gerður í bréfinu um breytingar, sem kunni að verða á grunni lánskjaravísitölunnar.

Þótt ríkissjóður sé skuldari lánsins, verður ekki litið svo á, að ákvörðun um nýjan grundvöll lánskjaravísitölu hafi haft eigin hagsmuni ríkissjóðs að leiðarljósi, heldur hafi almenn efnahagssjónarmið ráðið ferðinni. Er það hlutverk stjórnvalda að taka slíkar ákvarðanir án tillits til þess, hvort þær séu til hags eða óhags fyrir einkahagsmuni ríkissjóðs. Um samningsskyldur ríkisins fer í þessu efni eftir sömu reglum og annarra.

Þegar framangreint er virt, er það álit dómsins, að stefnandi verði eftir atvikum að sæta þeirri breytingu, sem varð á grundvelli lánskjaravísitölunnar, í lögskiptum hans við stefnda. Ber því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í máli þessu.

Eftir atvikum málsins og með tilvísun til 178. gr. laga nr. 85/1936 þykir rétt, að hvor aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Jón L. Arnalds borgardómari kvað upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Lífeyrissjóðs byggingarmanna, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.