

Fimmtudaginn 22. febrúar 1996.

Nr. 282/1994.

Kópavogskaupstaður

(Ásgeir Magnússon hdl.)

(Þórður Þórðarson hrl.)

gegn

Búseta hsf.

(Helgi Birgisson hdl.)

(Ragnar Aðalsteinsson hrl.)

Stjórnarskrá. Aðild. Sveitarstjórnir. Húsnæðismál.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Guðrún Erlendsdóttir, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 15. júní 1994. Hann krefst sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný skjöl hafa verið lögð fyrir Hæstarétt. Þeirra á meðal eru lánssamningar Húsnæðisstofnunar ríkisins og stefnda með áritun áfrýjanda um heimild til veðsetningar, hinir fyrstu með áritun 11. janúar 1993.

I.

Eins og fram kemur í hinum áfrýjaða dómi, var lögfest ákvæði með 10. gr. laga nr. 1/1992, sem breytti 58. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þau voru síðan endurútgefin sem lög nr. 97/1993, og varð þetta 2. mgr. 42. gr. þeirra laga. Ákvæðið er þess efnis, að sveitarfélag skuli leggja fram sem sérstakt óafturkræft framlag 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu. Í máli þessu er deilt um það, hvort stefndi eigi rétt á að fá framlag þetta frá áfrýjanda.

II.

Áfrýjandi heldur því fram, að stefndi sé ekki réttur aðili málsins. Ákvæði 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993 um óafturkræft framlag

sveitarfélaga feli í sér íþyngjandi kvöð fyrir sveitarfélagið og verði að skýra í samræmi við önnur ákvæði laganna. Það eigi því aðeins við um íbúðir, sem byggðar eru á vegum sveitarfélagsins sjálfs. Þá megi eingöngu greiða framlagið Húsnæðisstjórn ríkisins, en ekki öðrum. Loks sé hér um að ræða skatt á sveitarfélagið, sem sé ekki á færi stefnda að innheimta.

Samkvæmt 37. gr. laga nr. 97/1993 eru það framkvæmdaraðilar, sem koma á fót og reka félagslegar íbúðir, en framkvæmdaraðilar eru sveitarfélög, viðurkennd félagasamtök eða fyrirtæki. Fallist er á það með héraðsdómi, að stefndi hafi verið fullgildur framkvæmdaraðili í skilningi laganna til þess að byggja og reka kaupleiguíbúðir, og er hann réttur aðili að máli þessu. Þá er einnig fallist á það með héraðsdómi, að hið umdeilda framlag feli í sér lögákveðið verkefni sveitarfélags. Samkvæmt þessu verður ekki fallist á þá kröfu áfrýjanda, að sýkna beri hann sökum aðildarskorts stefnda.

III.

Áfrýjandi miðar einnig við, að Húsnæðisstofnun ríkisins eða stjórn hennar hafi aldrei heimilað kaup á þeim félagslegu íbúðum, sem kröfur stefnda eru sprottnar af, svo sem kveðið er á um í 54. gr. og 55. gr. laga nr. 97/1993.

Stefndi sótti um lán úr Byggingarsjóði verkamanna til kaupa á þeim 20 íbúðum, sem hér um ræðir, í samræmi við 54. gr. laga nr. 97/1993. Eins og fram kemur í héraðsdómi, gerði Húsnæðisstofnun ríkisins framkvæmdalánssamninga við stefnda vegna allra íbúðanna og greiddi honum lánin samkvæmt þeim. Þá hafði hún einnig eftirlit með framkvæmdunum, eins og verkstöðuúttektir hennar bera með sér. Samkvæmt þessu verður að telja, að stefndi hafi fullnægt þeim lagaskilyrðum gagnvart Húsnæðisstofnun, sem hér eiga við.

IV.

Þá heldur áfrýjandi því fram, að 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993 brjóti gegn undirstöðurökum 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Með þessari lagasetningu sé vegið að sjálfstæði sveitarfélaganna, og hún gangi þvert á grunnreglur þeirrar löggjafar, sem horfa beri til í þessu samhengi, þ. e. laganna um Húsnæðisstofnun ríkisins og sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Fallast má á það með héraðsdómi, að 78. gr. stjórnarskrárinnar verði skilin svo, að almenni löggjafinn hafi nokkuð óbundnar hendur um skipan sveitarstjórnarmálefna með almennum lagafyrirmælum, sbr. og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1986. Hins vegar hlýtur við framkvæmd einstakra fyrirmæla laga að verða að taka tillit til annarra lagafyrirmæla, sem snerta sveitarstjórnir, og til heildarskipunar sveitarstjórna í landinu.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 1/1992 var tekið fram, að bygging félagslegra íbúða væri ótvírætt hagsmunamál sveitarfélaganna. Því væri eðlilegt, að þau legðu fram fjárhæð, sem samsvaraði gatnagerðargjaldi af íbúð í fjölbýlishúsi. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 1/1992 var sú skylda lögð á sveitarfélög að greiða félagsamtökum og fyrirtækjum, sem koma upp félagslegum íbúðum í sveitarfélaginu, 3,5% óafturkræft framlag. Ekki var gerður áskilnaður um það, að leita þyrfti samþykkis eða umsagnar sveitarstjórnar eða húsnaðisnefndar sveitarfélagsins.

Eins og lýst er í héraðsdómi, var lóð þeirri, sem hér um ræðir, ekki í upphafi úthlutað stefnda, heldur gerði hann samning við lóðarhafa ári eftir úthlutun, 17. nóvember 1992, um byggingu og kaup 20 íbúða í fjölbýlishúsi á lóðinni. Ósannað er, að áfrýjandi hafi haft vitneskju um það, að félagslegar íbúðir yrðu reistar á lóðinni, og heldur hann því fram, að hann hafi fyrst fengið formlega vitneskju um það með bréfi stefnda 14. apríl 1993, er hann var krafinn um hið umþrætta framlag.

Samkvæmt 45. gr. laga nr. 97/1993 er það verkefni húsnaðisnefnda, sbr. 40. gr. sömu laga, að gera áætlanir fyrir sveitarfélagið um þörf á félagslegu húsnaði, hafa umsjón og eftirlit með byggingu þess og hafa eftirlit með því, að ákvæðum laga um félagslegt húsnaði sé framfylgt. Jafnframt á nefndin að annast skráningu félagslegra íbúða í sveitarfélaginu og vinna með félögum og félagasamtökum að húsnaðismálum. Í 1. mgr. 46. gr. laganna er kveðið á um það, að félagasamtök, sem fengið hafa staðfestingu félagsmálaráðherra um heimild til þess að koma á fót og reka félagslegar íbúðir, beri fulla ábyrgð á byggingu og kaupum þeirra. Fyrir liggur, að stefndi hafði ekkert samráð við húsnaðisnefnd Kópavogsskaupstaðar eða sveitarstjórnina, áður en hann gerði umræddan samning. Telja verður, að samkvæmt framangreindum ákvæðum laga nr. 97/

1993 og með hliðsjón af ákvæðum sveitarstjórnarlaga hafi hann átt að bera málið upp við sveitarstjórnina, enda vandséð, hvernig hún átti að framfylgja ákvæðum laganna um húsnæðisnefndir svo og 75. gr. og 80. gr. sveitarstjórnarlaganna um fjárhagsáætlanir og fleira, væri ekki haft samráð við hana, áður en í það væri ráðist að reisa félagslegt íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu, sem auk þess hlaut að binda því fjárhagslegan bagga. Áritun sveitarfélagsins um samþykki við veðsetningu fyrir sitt leyti, eftir að bygging var ráðin, þykir ekki samkvæmt framansögðu firra stefnda ábyrgð á því að hafa ekki sinnt þessari skyldu. Af framanrituðu leiðir, að áfrýjandi skal vera sýkn af kröfum stefnda í máli þessu.

Rétt þykir, að hvor aðili beri sinn málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

D ó m s o r ð:

Áfrýjandi, Kópavogskaupstaður, skal sýkn af kröfu stefnda, Búseta hsf., í máli þessu.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjaness 24. maí 1994.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 26. apríl 1994, hefur Búseti hsf., kt. 561184-0709, Hávallagötu 24, Reykjavík, höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjaness á hendur Kópavogskaupstað, kt. 700169-3759, Fannborg 2, Kópavogi, með stefnu, birtri 18. nóvember 1993.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi, Kópavogskaupstaður, verði dæmdur til að greiða sér skuld, að fjárhæð 3.923.042 kr., ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 1.444.455 kr. frá 12. ágúst 1993 til 3. desember 1993, af 2.375.501 kr. frá þeim degi til 6. febrúar 1994, af 2.991.250 kr. frá þeim degi til 20. maí 1994 og af 3.923.042 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

Þá gerir stefnandi þá kröfu, að stefndi verði dæmdur til að greiða sér málskostnað í samræmi við fram lagðan málskostnaðarreikning, samtals að fjárhæð 479.429 kr.

Stefndi, bæjarstjórnin í Kópavogi fyrir hönd Kópavogskaupstaðar, gerir þær dómkröfur, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og stefnandi dæmdur til að greiða honum málskostnað samkvæmt ákvörðun dómsins.

Stefnandi í máli þessu er húsnæðissamvinnufélag, sem starfar samkvæmt lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins og hefur það að markmiði „að byggja, eiga og hafa yfirumsjón með rekstri húsnæðis, sem félagsmönnum . . . er látið í té sem félagslegar eða almennar kaupleiguíbúðir með búseturétti, er tryggir þeim ótímabundin afnot af íbúðunum gegn kaupum á eignarhlut á þeim“, svo sem segir í 124. gr. laga nr. 86/1988, sbr. 2. gr. laga nr. 24/1991, nú 100. gr. laga nr. 97 frá 12. ágúst 1993.

Í máli þessu krefur stefnandi, Búseti hsf., stefnda, Kópavogsbæ, um fjárhæð, er nemur 3,5% af áföllnum byggingarkostnaði fjölbýlishúss að Arnar-smára 4 og 6 í Kópavogi, og styður kröfuna ákvæði, sem upphaflega var lögfest með 10. gr. laga nr. 1/1992, en hún var viðauki við 58. gr. laga nr. 86/1988 með síðari breytingum. Ákvæðið er nú að finna óbreytt í 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993. Ákvæðið hljóðar svo:

„Sveitarfélag skal auk þess leggja fram, sem sérstakt óafturkræft framlag, 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu.“

Þetta ákvæði var svo skýrt í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 1/1992:

„Lagt er til að við 58. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins bætist ný málsgrein sem felur í sér að sveitarfélög leggi fram sérstakt óafturkræft framlag sem nemi 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu. Bygging félagslegra íbúða er ótvírætt hagsmunamál sveitarfélaganna. Þykir eðlilegt að þau leggi fram upphæð sem samsvarar gatnagerðargjaldi af íbúð í fjölbýlishúsi.“

Helstu rök stefnda, Kópavogskaupstaðar, fyrir sýknukröfu eru þessi:

1. Framlag samkvæmt tilvitnuðu lagaákvæði sé skattur á sveitarfélög. Einkaaðilar, svo sem stefnandi, geti ekki lagt á skatta og innheimt þá. Því geti stefnandi ekki talist vera til þess að bær aðili að höfða mál á hendur stefnda vegna vanrækslu á ætluðum skyldum samkvæmt greindu lagaákvæði, sbr. 16. og 17. gr. 1. nr. 91/1991. Sá aðildarskortur eigi að leiða til sýknu.

2. Í 58. gr. laga nr. 86/1988, sbr. 10. gr. laga nr. 1/1992, nú 1. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins komi fram, að sveitarfélög skuli lána 10% kostnaðarverðs hvernar íbúðar við byggingu eða við kaup á eignaríbúð. Þetta skuli gert með þeim hætti, að sveitarfélagið kaupi skulda-bréf af Húsnæðisstofnun ríkisins, sem endurgreiði lánið á 15 árum. Síðan segi í 2. mgr.: „Sveitarfélag skal auk þess leggja fram“ . . . o. s. frv. Þetta orðalag bendi eindregið til þess, að umrætt framlag, 3,5% af kostnaðar- eða kaupverði, skuli sveitarfélag greiða Húsnæðisstofnun ríkisins, en ekki

einkaaðila líkt og stefnanda máls þessa. Samkvæmt þessu sé Húsnæðisstofnun ríkisins réttur aðili að þessu máli, en ekki stefnandi, og eigi aðildarskortur þessi að leiða til sýknu stefnda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

3. Komist dómurinn hins vegar að þeirri niðurstöðu, að stefnandi sé réttur aðili að málinu, bendi stefndi á, að með setningu hins umdeilda lagaákvæðis hafi löggjafinn gengið svo á sjálfstæði sveitarfélaga, að það fari í bága við 76. gr. stjórnarskrárinnar, en hún hljóðar svo: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.“ Í þessu stjórnarskrárákvæði sé það talið felast, að til skuli vera sveitarfélög og að þau séu þáttur í stjórnkerfi ríkisins. Tiltekin málefni skuli falla undir þeirra valdsvið. Þau skuli njóta sjálfstæðis, og staða þeirra skuli ákvörðuð í lögum. Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986 veiti vísbendingu um það, hvað löggjafinn telji, að felist í 76. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segi í 1. mgr. 1. gr.: „Byggðin í landinu skiptist í staðbundin sveitarfélög, sem stýra málefnum sínum á eigin ábygð.“ Í 2. gr. sveitarstjórnarlaga segi síðan: „Félagsmálaráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga. Engu málefni, sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags, skal ráðið til lykta án umsagnar sveitarstjórnarinnar.“ Hér sé sjálfstæði sveitarfélaga sérstaklega áréttað og mælt fyrir um, að engu máli megi ráða til lykta án umsagnar sveitarstjórnar. Þetta sé síðan enn áréttað í 116. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segi: „Ríkisstjórninni er rétt að koma á formlegu samstarfi við samtök sveitarfélaga með gerð samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og með öðrum hætti. Ríkisstjórnin skal hafi náð samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál, er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila.“ Allt sé þetta til marks um skilning löggjafans á 76. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hafi mótmælt harðlega við ríkisstjórn og Alþingi einhliða setningu 10. gr. 1. nr. 1/1992 og talið slíka greiðsluskyldu vera kvöð, sem fari í bága við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Ákvæðið leggi samkvæmt hljóðan sinni einhliða þá kvöð á sveitarfélög að leggja fram óafturkræft framlag, sem nemi 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar og það án þess, að haft sé samráð við húsnæðisnefndir eða aðrar stofnanir sveitarfélaga. Einn mikilvægasti þáttur í sjálfstæði sveitarfélaganna sé fjárhagslegt sjálfstæði þeirra og forsenda flestra annarra þátta sjálfstæðis þeirra. Samkvæmt 75. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. 80. gr., beri sveitarfélögum að gera ráð fyrir útgjöldum í fjárhagsáætlunum. Fyrirkomulag og framgangsmáti sem þessi geri þeim ókleift að fullnægja skyldum sínum í þessu efni.

4. Þá beri að líta til 56. gr. laga nr. 86/1988, sbr. 3. gr. laga nr. 70/1990, sjá nú 40. gr. laga nr. 97/1993, það er ákvæða um húsnæðisnefndir. Þar segi, að nefndin fari með stjórn og samræmingu félagslegs húsnæðis í sveitarfélag-

inu í umboði sveitarstjórnar. Í 41. gr. séu ákvæði um skyldur, ábyrgð og verksvið sveitarfélaga. Í 45. gr. s. l., sbr. áður 56. gr. l. nr. 86/1988, séu síðan ákvæði um verksvið húsnaðisnefnda sveitarfélaga, en þær eiga m. a. að áætla þörf fyrir félagslegt húsnaði, hafa umsjón og eftirlit með framgangi félagslegra íbúðabygginga, hafa eftirlit með því, að ákvæðum laga um félagslegt húsnaði sé framfylgt, og jafnframt vinna með félagasamtökum að húsnaðismálum í sveitarfélaginu. Það fái eigi staðist, að Húsnaðisstofnun ríkisins ákveði greiðslur, sem sveitarfélag eigi síðan að inna af hendi, án þess að það eigi þess nokkurn kost að koma sjónarmiðum sínum og húsnaðisnefndar sinnar á framfæri. Því verði ekki unað, og það samræmist ekki lögunum að öðru leyti. Vandséð sé, hvernig uppfyllt verði ákvæði 1. mgr. 70. gr. laga nr. 86/1988, nú 1. mgr. 54. gr. l. nr. 97/1993, án þess að haft sé samráð við viðkomandi húsnaðisnefndir eða sveitarstjórnir. Verklag sem þetta við afgreiðslu mála þessara sé í hróplegu ósamræmi við markmið nefndra laga.

5. Þá er því mótmælt, að það framsal valds fái staðist, að Húsnaðisstofnun sé falið að skuldbinda sveitarfélög með þeim hætti, sem rakið hefur verið, án þess að þau hafi svo mikið sem umsagnarrétt, sem þó er lögboðinn í sveitarstjórnarlögum. Slíkt fái ekki staðist.

6. Þá skírskoti stefndi til þess, að þegar stjórn Húsnaðisstofnunar hefur tekið ákvörðun um veitingu framkvæmdaheimildar og framkvæmdaláns, beri henni skylda til að tilkynna án tafar viðkomandi sveitarfélagi um samþykktina, svo að gera megi ráð fyrir útgjöldum í fjárhagsáætlunum sveitarfélags. Það hafi lengi verið óskráð meginregla, sem nefnd hafi verið birtingarreglan, að birta beri aðila máls efnis stjórnvaldsákvörðunar. Það leiði af eðli máls svo og réttaröryggissjónarmiðum, að birta verði aðila ákvörðun, sem á að skuldbinda hann. Þessi regla hafi nú verið lögfest með stjórnslulögum nr. 37/1993, sem gildi tóku 1. janúar 1994, og vísist til greinargerðar með 20. gr. laganna. Þá verði einnig með hliðsjón af 61. gr. l. nr. 86/1988, sbr. 41. gr. og 45. gr. l. nr. 97/1993, að álykta svo, að framkvæmdaraðilar verði að hafa samráð við húsnaðisnefnd sveitarfélags, áður en ráðist sé í byggingu eða kaup félagslegra íbúða, eigi ákvæði þessi ekki að vera markleysa.

7. Ef beitt væri að kröfu stefnanda hinu umdeilda ákvæði 10. gr. l. nr. 1/1992, nú 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnaðisstofnun ríkisins, telur stefndi, að jafnræðisregla íslenskrar stjórnskipunar og stjórnarfars væri brotin. Skattaálögur á einstaka gjaldþegna, einn eða fleiri, sem ekki nái til annarra, sem eins stendur á um, myndu því fara í bága við stjórnarskrána. Með lagaákvæði þess efnis, að sveitarfélög skuli greiða 3,5% af byggingar- eða kostnaðarverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu, sé verið að

mismuna sveitarfélögum, svo að ekki fái staðist. Mismunun þessi felist í því, að gjaldið leggist ekki almennt á sveitarfélög landsins, heldur geti álögur þessar farið eftir geðþóttaákvörðunum einkaaðila. Þar að auki væri mismununin ómálefnaleg, þar sem hún styddist ekki við stærð sveitarfélaga, íbúafjölda, veltu eða neinar slíkar efnislegar viðmiðanir, heldur við ákvörðun einkaaðila.

8. Jafnframt telur stefndi ákvæði 40. gr. stjórnarskrár standa því í vegi, að hinu umdeilda lagaákvæði verði beitt. Með 10. gr. laga nr. 1/1992 hafi fyrst verið kveðið á um skyldu sveitarfélags til að greiða 3,5% af byggingar- eða kostnaðarverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu. Eins og lagaákvæði þetta sé úr garði gert, sé með því gerð tilraun til að skattleggja sveitarfélög. Því verði að líta til 40. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segi, að engan skatt megi leggja á né breyta né taka af nema með lögum. Ef miðað sé við túlkun stefnanda á 10. gr. laga nr. 1/1992, nú 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993, sé með því ákvæði ákvörðunarvald um skattheimtuna fengið einkaaðila, húsnæðissamvinnufélagi, en slíkt fái ekki staðist samkvæmt áður tilvitnuðu ákvæði stjórnarskrár. Ef stuðst væri við túlkun stefnanda, væri einkaaðila falið að lögum vald til að ákveða í fyrsta lagi, hvort um skattskyldu væri að ræða, og þá, hvaða sveitarfélög þyrftu að greiða gjaldið, í öðru lagi, hvaða sveitarfélög þyrftu ekki að greiða, í þriðja lagi, hversu há fjárhæðin skyldi vera, þar sem hún væri hlutfall af heildarframkvæmda-kostnaði.

9. Loks telur stefndi, að ákvæðið mæli fyrir um eignaupptöku, sem fái ekki staðist samkvæmt ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignaréttarins.

III.

Á fundi sínum 29. nóvember 1991 úthlutaði bæjarráð Kópavogs verk-takafyrirtækinu Húsafli sf., Reykjavík, lóðum nr. 2, 4 og 6 við götuna Arnarsmára í Kópavogi til þess að reisa á þeim fjölbýlishús. Áætlað var, að öll lóðin yrði byggingarhæf 15. júní 1992. Teikningar, sem lóðarhafinn lét gera, eru dagsettar í júlí 1992. Lóðarhafinn greiddi Kópavogsbæ gatnagerð-argjald, en samkvæmt úthlutunarskilmálum skyldi það greitt innan mánaðar, frá því að teikningar yrðu samþykktar.

Með verksamningi, dagsettu 17. nóvember 1992, við stefnanda í máli þessu (yfirskrift skjalsins er Kaupsamningur) seldi Húsafli sf. stefnanda, Búseta hsf., rétt sinn til lóðarinnar og tók að sér að byggja fyrir fast verð, 124.024.958 kr. ásamt verðbótum, tvo stigaganga með samtals 20 íbúðum, nr. 4 og 6 við Arnarsmára, og afhenda húsið fullfrágengið 1. maí 1994.

Í verksamningnum (kaupsamningnum) segir í 6. gr., að „kaupverðið greiðist á 15 mánuðum eða í samræmi við framkvæmdalánasamning, sem gerður verður við Húsnæðisstofnun ríkisins“.

Fram hefur verið lagt í málinu bréf félagsmálaráðuneytisins til stefnanda, Búseta hsf., dags. 5. des. 1990, afrit sent Húsnæðisstofnun, svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 15. des. 1990, þar sem óskað er staðfestingar ráðuneytisins á því, að Húsnæðissamvinnufélagið Búseti, Reykjavík, teljist fullgildur framkvæmdaraðili samkvæmt lögum Húsnæðisstofnunar ríkisins nr. 86/1988, sbr. lög nr. 70/1990. Ráðuneytið staðfestir hér með, að félagið uppfyllir skilyrði laga nr. 86/1988, sbr. lög nr. 70/1990, til þess að byggja og reka kaupleiguíbúðir samkvæmt ofangreindum lögum.“

Hugtakið „framkvæmdaraðili“ er svo skilgreint í 53. gr. laga nr. 86/1988, sbr. l. nr. 70/1990, nú 37. gr. laga nr. 97/1993:

„Framkvæmdaraðilar koma á fót og reka félagslegar íbúðir. Það eru sveitarfélög, viðurkennd félagasamtök eða fyrirtæki með þeim hætti, sem hér segir:

a. Félagslegar kaupleiguíbúðir: sveitarfélög eða félagasamtök . . .

b. Almennar kaupleiguíbúðir: sveitarfélög, félagasamtök eða fyrirtæki . . .

Með félagasamtökum er átt við almannasamtök, sem starfa að húsnæðismálum með það að langtíamarkmiði að koma á fót húsnæði og sjá um rekstur þess í þágu félagsmanna sinna . . .

Félagasamtök og fyrirtæki skulu hafa hlotið staðfestingu félagsmálaráðherra til þess að teljast fullgildir framkvæmdaraðilar samkvæmt lögum þessum.“

Í 11. gr. og 29. gr. laga nr. 86/1988, nú 58. gr. l. nr. 97/1993, er að finna heimild Húsnæðisstjórn til handa til að veita framkvæmdaraðilum svokölluð framkvæmdalán, sem greiðast á byggingartímanum, eftir því sem framkvæmdum miðar. Gert er ráð fyrir því í lögnum, að þau greiðist upp innan tveggja mánaða, frá því að byggingu lýkur.

Í 70. gr. laga nr. 86/1988, sbr. 3. gr. laga nr. 70/1990, nú 54. gr. laga nr. 97/1993, segir svo í 1. mgr.:

„Þegar sveitarstjórn eða annar viðurkenndur framkvæmdaraðili hefur tekið ákvörðun um byggingu eða kaup á félagslegum íbúðum, skal hann tilkynna Húsnæðisstofnun ríkisins ákvörðun sína og jafnframt sækja formlega um lán úr Byggingarsjóði verkamanna . . .“ Og enn segir í 71. gr. sömu laga, nú 55. gr. laga nr. 97/1993: „Eigi skal hefja framkvæmdir né ganga frá kaupum á félagslegum íbúðum, fyrr en borist hefur staðfesting húsnæðismálastjórnar um byggingarkostnað, húsgerð, gæði, íbúðarstærð og framkvæmdahraða.“

Í máli þessu hafa verið lagðir fram framkvæmdalánasamningar Húsnaðisstjórnar og stefnanda, út gefnir 14. desember 1992, með gjalddaga lána 1. mars 1994, og út gefnir 12. ágúst 1993, með gjalddaga lána í janúar 1995. Lánin eru fyrir 90% af „lánshæfum byggingarkostnaði“, og er láns-hæfur byggingarkostnaður samkvæmt samningum þessum þannig fundinn, að frá heildarkostnaði eru dregin 3,5%, „óafturkræft framlag sveitarfélags“, eins og það er orðað í samningunum.

IV.

Stefnandi, Búseti hsf., hefur bent á, að samkvæmt því, sem að framan er rakið, hafi félagið hlotið áskilda löggildingu félagsmálaráðherra sem framkvæmdaraðili og að með hinum tilvitnuðu framkvæmdalánssamningum hafi Húsnaðisstjórn viðurkennt lánshæfni umræddra framkvæmda að Arnarsmára 4 og 6 og samþykkt þær. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1988, nú 1. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993, fari félagsmálaráðherra með yfirstjórn húsnaðismála í landinu. Húsnaðisstjórn sé samkvæmt 2. mgr. sömu lagagrein- ar falið að annast stjórn og framkvæmd opinberra afskipta af húsnaðismál- um á þeim sviðum, sem umrædd lög fjalla um. Stefnandi, Búseti hsf., full- nægi þannig öllum lagaskilyrðum til þess, að honum sé kræft úr hendi stefnda hið lögboðna 3,5% framlag, enda hafi hann hlotið áskilið samþykki þar til bærri yfirvalda til byggingar (kaupa) umrædds fjölbýlishúss.

V.

Því er ekki haldið fram, að stefnandi, Búseti hsf., hafi fyrir fram tilkynnt stefnda, Kópavogsbæ, að hann hugðist reisa (kaupa) umræddar félagslegar íbúðir að Arnarsmára 4 og 6 eða leitað samþykkis eða heimildar stefnda eða húsnaðisnefndar hans í því sambandi. Það er með bréfi, dagsettu 14. apríl 1993, og reikningi, dagsettum sama dag, byggðum á verkstöðuúttekt Húsnaðisstofnunar, dagsettri 26. mars sama ár, sem stefnandi krefur stefnda um framlag það, 3,5%, sem stefnt var til greiðslu á í máli þessu.

Nokkru áður, 19. mars 1993, höfðu önnur félagasamtök, Proskahjálpar, krafðið Kópavogsbæ um umrætt 3,5% framlag vegna kaupa þeirra á fé- lagslegri kaupleiguíbúð. Óumdeilt er, að sú krafa var öldungis sambærileg dómkröfunni í máli þessu, og hafa því verið lögð fram gögn um umfjöllun stjórnvalda um það erindi.

Bæjarráð Kópavogs hafði vísað kröfu Proskahjálpar til umsagnar hús- naðisnefndar bæjarins. Nefndin sendi bæjarráði umsögn sína í bréfi, dags. 15. mars 1993, og segir svo í niðurlagi umsagnarinnar:

„Húsnaðisnefnd telur, að hafna beri öllum kröfum um greiðslu á 3,5%

framlagi af byggingarkostnaði til aðila, sem ekki hafa leitað til húsnæðisnefndar og fengið samþykki sveitarstjórnar á umsóknum um framkvæmdaheimildir vegna lána til bygginga eða kaupa á húsnæði í sveitarfélaginu.“

Þar sem Þroskahjálpar fékk reikning sinn ekki greiddan, sneri félagið sér til félagsmálaráðuneytisins, og hljóðar svarbréf ráðuneytisins, dags. 27. maí 1993, svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 12. maí 1993, ásamt fylgiskjöllum, þar sem leitað er álits ráðuneytisins á því, hvort Kópavogsbæ sé heimilt að synja um greiðslu á 3,5% framlagi til félagslegrar íbúðar, sbr. 10. gr. laga nr. 1/1992 um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Af þessu tilefni tekur ráðuneytið fram:

Um 3,5% framlag sveitarfélaga til félagslegra íbúða segir svo í áðurgreindri 2. mgr. 10. gr. laga nr. 1/1992:

„Sveitarfélag skal auk þess leggja fram, sem sérstakt óafturkræft framlag 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu.“

Eins og lagaákvæði þetta ber með sér, er hér um afdráttarlausa skyldu sveitarfélagsins að ræða. Þarf því ekki samþykki sveitarfélags til að koma vegna greiðslu 3,5% framlagsins.

Annað mál er það að ráðuneytið telur sjálfsagt að félagasamtök, sem vinna að húsnæðismálum, komi upp þeirri föstu veltu að tilkynna sveitarstjórnnum þegar í stað áform sín um að til standi að kaupa félagslega íbúð. Bent skal á í því sambandi að sveitarstjórnnum er skylt að gera fyrir lok janúarmánaðar fjárhagsáætlun sveitarsjóðs, stofnana og fyrirtækja sveitarfélagsins fyrir yfirstandandi ár. Fjárhagsáætlun skal vera meginregla um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjármunastjórn sveitarfélagsins á reikningsárinu. Sérstök áhersla er hér lögð á kaup á íbúð þar sem slík kaup geta komið sveitarstjórnnum að óvörum. Öðru máli gegnir um byggingar á félagslegum íbúðum þar sem sveitarstjórn þekkir til þeirra mála vegna úthlutunar lóðar. Engu að síður leggur ráðuneytið til að félagasamtök setji sér þá reglu að tilkynna húsnæðisnefndum sveitarfélaga áform sín um félagslegar íbúðir, hvort sem um byggingu eða kaup er að ræða.

Enda þótt láðst hafi í þessu tilviki að tilkynna bæjarstjórn Kópavogs fyrir fram um áætlun Þroskahjálpar í þessu efni, telur ráðuneytið að það firri bæjarstjórnina ekki þeirri ótvíræðu lagaskyldu sem fram kemur í tilvitnuðu lagaákvæði.“

Meðan þessu fór fram um kröfu Þroskahjálpar, hvíldi reikningur stefnanda að öðru leyti en því, að bæjarráð leitaði umsagnar löggilts endurskoðanda bæjarreikninga, sem segir í svarbréfi sínu, dagsettu 26. ágúst 1993,

að þar sem Búseti hsf. hafi þegar hafið framkvæmdir innan sveitarfélagsins án samþykkis húsnæðisnefndar og bæjarsjóðs og slíkur framgangsmáti geti tæpast staðist, leggi endurskoðandinn til, að reikningnum verði hafnað. Á fundi sínum 26. ágúst 1993 fól bæjarráð bæjarlögmanni að semja umsögn um málið. Innheimtubréf lögmanns stefnanda, Búseta hsf., er dagsett 4. október 1993 og stefna í máli þessu þingfest 18. nóvember sama ár.

VI.

Í málflutningsræðu sinni í máli þessu gat lögmaður stefnanda þess, að Proskahjálpi hefði síðar á árinu 1993 leitað fyrir fram til Kópavogsbæjar vegna kaupa á félagslegri íbúð og fengið samþykki. Bærinn hefði greitt 3,5% framlagið vegna þeirra kaupa. Því var ekki mótmælt af lögmanni stefnda, að þetta væri rétt. Enn fremur kvað lögmaðurinn skjólstæðing sinn, Búseta hsf., hafa fengið greitt bæði frá Hafnarfjarðarbæ og Reykjavíkurborg umrætt 3,5% framlag vegna kaupa eða byggingar á félagslegum íbúðum, og var því eigi mótmælt af lögmanni stefnda.

Upplýst er, að starfssvæði stefnanda í máli þessu, Búseta hsf., er allt höfuðborgarsvæðið. Taldi lögmaður stefnanda, að ákvæði þar um væri í samþykktum umbj. síns, Búseta hsf., sem hlotið hefðu staðfestingu félagsmálaráðherra, en lagði samþykktirnar þó ekki fram eða vísaði á birtingarstað þeirra.

VII.

Til stuðnings því, að hinu umdeilda ákvæði um 3,5% framlag í 10. gr. laga nr. 1/1992, sem var viðauki við 58. gr. laga nr. 86/1988, nú 2. mgr. 42. gr. 1. nr. 97/1993, hafi frá upphafi verið harðlega mótmælt af stefnda og öðrum sveitarfélögum í landinu, þar sem það bryti í bága við grunnreglur lögjafarinnar, þ. á m. stjórnarskrár, um sjálfstæði og sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, hefur stefndi lagt fram í málinu ályktun, samþykkt á stjórnarfundum Sambands íslenskra sveitarfélaga 11. desember 1991, en stjórnarfrumvarp það, er varð að lögum nr. 1/1992, var þá til meðferðar á Alþingi. Í niðurlagi ályktunarinnar, sem beint var til ríkisstjórnar og Alþingis og birt í fjölmiðlum, segir svo:

„Ekkert samráð hefur verið haft við forsvarsmenn sveitarfélaganna né Samband íslenskra sveitarfélaga um þær tillögur, sem ríkisstjórnin hefur nú lagt fram, þrátt fyrir skýr ákvæði samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga um samráð þessara aðila varðandi sameiginleg hagsmunamál og ákvæði í 116. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, þar sem segir: „Ríkisstjórnin skal hafa náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál, er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, og önnur samskipti þessara aðila.“

Samningsbundið og lögformlegt samstarf er þannig rofið og það einskis virt af ríkisstjórninni.

Slík vinnubrögð leiða til alvarlegs trúnaðarbrests milli sveitarfélaganna og ríkisvaldsins. Nú liggja fyrir nýjar hugmyndir um sameiningu sveitarfélaga og endurskoðun á verkefnum, tekjum og öðrum samskiptum þeirra við ríkisvaldið, sem góð samstaða gæti náðst um. Framgangur þess máls byggist á því, að trúnaður ríki milli aðila og að því sé hægt að treysta, að samningar og lög um samskipti þeirra séu virt.

Mörg sveitarfélög standa nú frammi fyrir miklum fjárhagsvanda. Gerðar eru kröfur á hendur þeim hringinn í kringum landið um fjárhagslega þátttöku í atvinnulífínu. Einnig hefur ríkisvaldið að undanfögnu aukið fjárhagslegar skyldur sveitarfélaganna með lögbindingu nýrra verkefna og hartum reglugerðarákvæðum.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvetur ríkisstjórnina til að falla frá áformum sínum og að efnt verði til samráðs ríkis og sveitarfélaga á jafnréttisgrundvelli, svo sem samningar og lög gera ráð fyrir.“

Álit dómsins.

Með 10. grein laga nr. 1/1992, en hún var viðauki við 58. gr. laga nr. 86/1988 með síðari breytingum, var lögð sú skylda á sveitarfélög að „leggja fram, sem sérstakt óafturkræft framlag, 3,5% af kostnaðarverði eða kaupverði hvernar félagslegrar íbúðar í sveitarfélaginu“.

Þegar „viðurkenndir framkvæmdaraðilar“, sem m. a. geta verið „viðurkennd félagasamtök“, sbr. 53. gr. laga nr. 86/1988, nú 37. gr. laga nr. 97/1993, hafa tekið ákvörðun um byggingu eða kaup á félagslegum íbúðum, ber þeim samkvæmt 70. gr. laga nr. 86/1988, nú 54. gr. laga nr. 97/1993, að „tilkynna Húsnæðisstofnun ríkisins ákvörðun sína og jafnframt sækja formlega um lán úr Byggingarsjóði verkamanna“. Samkvæmt 71. gr. laga nr. 86/1988, nú 55. gr. laga nr. 97/1993, skal eigi „hefja framkvæmdir né ganga frá kaupum á félagslegum íbúðum fyrr en borist hefur staðfesting húsnæðismálastjórnar“ um samþykki við fyrirhugaðri framkvæmd, svo sem nánar er tilgreint í ákvæðinu.

Fram er komið í máli þessu, að stefnandi fullnægði öllum þessum tilvitnuðu lagaskilyrðum. Félagsmálaráðuneytið hafði með bréfi 15. desember 1990 staðfest, að félagið fullnægði skilyrðum laga nr. 86/1988, sbr. lög nr. 70/1990, til þess að teljast fullgildur framkvæmdaraðili og til þess að reisa og reka kaupleiguíbúðir. Húsnæðisstofnun ríkisins hafði í framkvæmd samþykkt íbúðabyggingar þær eða íbúðakaup, sem mál þetta er risið af, með því að gera framkvæmdalánssamninga við stefnanda, dagsetta 14. desember 1992 og 12. ágúst 1993, og greiða lánsfjárhæðir samkvæmt þeim. Jafnframt

er fram komið, að Húsnaðisstjórn hafði virkt eftirlit með framkvæmdinni. Upphaflegur reikningur stefnanda til stefnda, dags. 14. apríl 1993, var samkvæmt verkstöðuúttekt Húsnaðisstofnunar, dags. 26. mars sama ár, og einnig hafa verið lagðar fram í málinu síðari verkstöðuúttektir sömu stofnunar.

Samkvæmt þessu og eftir þeim vörnum, sem stefndi færir fram fyrir sýknukröfu sinni og áður er lýst, snýst mál þetta því hvorki um það, hvort lagaheimild sé til að dreifa né hvort lagaskilyrðum sé fullnægt, heldur í fyrsta lagi um varnir byggðar á aðildarskorti og í öðru lagi um stjórnskipulegt gildi hins umdeilda ákvæðis í 10. gr. laga nr. 1/1992. Skal nú vikið að þessum varnarástæðum stefnda.

Hin umdeilda kostnaðarhlutdeild fellur ekki undir hugtakið skattur. Hún er lögboðið verkefni sveitarfélags, og löggjafinn ákvarðar verkefni sveitarfélaga. Umrætt verkefni er í flokki framfærslu- og velferðarmála og er einn af millifærslupáttunum í fjármálaaðgerðum hins opinbera. Það leiðir hvorki af ákvæðum laga, eðli máls né öðrum réttarheimildum, að Húsnaðisstofnun ríkisins skuli vera beinn innheimtuaðili hins umdeilda framlags. Hlutverk Húsnaðisstofnunar í þessu sambandi er stjórnunar- og eftirlitshlutverk, en ekki innheimtuhlutverk.

Samkvæmt þessu verður ekki á það fallist með stefnda, að sýkna beri í máli þessu vegna aðildarskorts.

Hlutverk Húsnaðisstofnunar, að því er varðar framlag skv. 10. gr. laga nr. 1/1992, er ekki að ákvarða, hvort sveitarfélög skuli ráðast í tiltekið verkefni, því síður að ákvarða um gjaldskyldu eða leggja á gjald, heldur að ganga úr skugga um, að lagaskilyrðum sé fullnægt og að ekki sé um að ræða nein sérstök atvik, er valdi því, að rétt sé að synja um heimild til framkvæmda og lánveitingu úr Byggingarsjóði, sbr. 70. gr. og 71. gr. laga nr. 86/1988, nú 54. gr. og 55. gr. laga nr. 97/1993. Staðfesting Húsnaðisstofnunar um, að lagaskilyrðum sé fullnægt, er því eigi háð reglum um sérstaka birtingu íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana.

Framangreint verkefni er fengið Húsnaðisstofnun með skýrum fyrimælum í lögum, en eigi með ákvörðun framkvæmdavaldshafa. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki á það fallist, að um ólögmætt framsal valds sé að ræða.

Ekki verður á það fallist með stefnda, að brotnar hafi verið á honum grunnreglur löggjafar um jafnræði þegnanna. Með 10. gr. laga nr. 1/1992 var öllum sveitarfélögum í landinu fengið tiltekið verkefni undir umsjón og eftirliti æðra stjórnvalds, Húsnaðisstofnunar ríkisins, sem í þessu tilliti er hluti af miðstjórnarvaldinu í landinu. Það leiðir af eðli máls, að aldrei verður fyrir fram tryggt með löggjöf, að lögbundin verkefni sveitarfélaga komi samtímis til úrlausnar hjá öllum sveitarfélögum í landinu og leggist með sama þunga á hvert og eitt þeirra.

Það, sem hér að framan er rakið, svarar jafnframt þeirri málsástæðu stefnda, að 10. gr. laga nr. 1/1992 fari í bága við 40. gr. og/eða 67. gr. stjórnarskrár, og er því óþarft að fjalla frekar um þær málsástæður stefnda, er varða þessi ákvæði stjórnarskrár. Það er hvorki skattlagning né eignaupptaka, þegar sveitarfélögunum í landinu er með löggjöf fengið tiltekið verkefni á sviði velferðarmála í viðkomandi sveitarfélagi.

Meginúrlausnarefnið í máli þessu er því það, hvort löggjafinn hafi með framangreindri lagasetningu gengið svo á sjálfstæði sveitarfélaganna, að í bága fari við 76. grein stjórnarskrárinnar, en hún hljóðar svo: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.“ Þetta fáorða stjórnarskrárákvæði felur í sér fernt:

1. að til skuli vera sveitarfélög og að þau séu þáttur í stjórnkerfi ríkisins,
2. að tiltekin málefni skuli falla undir valdsvið þeirra og verksvið,
3. að þau skuli hafa sjálfstjórn,
4. að staða þeirra skuli ákvörðuð í lögum.

Um síðasta atriðið eru löggjafanum ekki reistar neinar skorður í ákvæðinu, svo að hann virðist hafa allfrjálsar hendur við að skipa málum sveitarfélaga.

Hið tilvitnaða ákvæði 76. gr. stjórnarskrár hefur verið túlkað sem bindandi stefnuýfirlýsing stjórnarskrárgjafans um, að til skuli vera einhver sveitarfélög og að þau skuli hafa nokkra sjálfstjórn, en að öðru leyti er löggjafanum látið eftir ákvörðunarvald um þetta efni. Almenni löggjafinn hafi að mestu óbundnar hendur um skipan sveitarstjórnarmála, þar á meðal, hver málefni skuli fengin sveitarstjórnnum til meðferðar. Stjórnarskrárgjafinn virðist að sönnu gera ráð fyrir, að tiltekin mál eigi undir sveitarfélögin, sbr. orðin „málefnum sínum“, en ekki er gefin nánari skýring á því í stjórnarskránni, hver þessi málefni séu. Það sé því á valdsviði löggjafans, hverjum málefnum hann ráðstafar til sveitarfélaga, enda þótt ætlunin hafi vafalaust verið sú, að sveitarstjórnir fengu einkum staðbundin málefni. En í þessu verði hendur löggjafans ekki fast bundnar með svo óákveðinni ráðagerð, enda verði engin greinileg mörk dregin milli sveitarstjórnarmála og landsmála.

Ákvæði 1. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 sýnist reist á þessum skilningi, en þar segir svo: „Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.“

Undir það sýnist mega taka með stefnda, að lögfesting 10. gr. laga nr. 1/1992 gegn eindregnum mótmælum samtaka sveitarfélaganna í landinu samrýmist illa ýmsum stefnuýfirlýsingum í sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 með síðari breytingum, t. d. þeim, sem koma fram í 2. gr. og 116. gr. laganna, og

ákvæðið sýnist geta valdið sveitarfélögum vandkvæðum við að fylgja fyrir-mælum 75. gr. og 80. gr. um fjárhagsáætlanir og fleiri ákvæðum laganna. En þá er á tvennt að líta. Hið fyrra er, að sveitarstjórnarlög nr. 86/1988 eru al-menn lög, sem Alþingi getur breytt með almennum lögum. Þótt ákvæði eldri laga, sem stangast á við nýja löggjöf, séu ekki formlega afnumin, gilda yngri lög að jafnaði framar eldri lögum. Í öðru lagi eru ákvæði 2. gr. og 116. gr. og önnur sambærileg ákvæði í sveitarstjórnarlögum almennar stefnufir-lýsingar, sem hafa umfram allt þann tilgang að þrengja svigrúm fram-kvæmdarvaldsins, nánar tiltekið miðstjórnarvaldsins, en binda ekki hendur löggjafans um nýja lagasetningu. Þá er loks að því að gæta, að 2. gr. sveitar-stjórnarlaga mælir einvörðungu fyrir um umsagnarrétt, en ekki neitunar-vald eða ákvörðunarvald sveitarstjórna, og 116. gr. mælir fyrir um samráð, en ekki forræði Sambands íslenskra sveitarfélaga um þau málefni, er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila.

Að þessu athuguðu verður eigi á það fallist með stefnda, að víkja beri til hliðar ákvæði 10. gr. laga nr. 1/1992, sem var viðauki við 58. gr. laga nr. 86/1988, svo sem henni var breytt með h-lið 3. gr. laga nr. 70/1990, nú 2. mgr. 42. gr. laga nr. 97/1993, vegna þess að lagaákvæði þetta fari í bága við 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33 frá 17. júní 1944.

Samkvæmt þessu hvílir greiðsluskylda stefnda á dómkröfum stefnanda í máli þessu á ótvíræðum fyrirmælum laga, er hafa fullt stjórnskipulegt gildi, og þykir fram komið í málinu, að stefndi hafi gætt lögmæltra skilyrða um að afla samþykkis lögbundins umsjónar- og eftirlitsaðila, Húsnæðisstofnunar, við framkvæmd þeirri, sem dómkrafan er risin af.

Ekki er í málinu ágreiningur um fjárhæð höfuðstóls dómkröfu stefnanda. Vaxtakröfu stefnanda og málskostnaðarkröfu hefur ekki verið mótmælt sérstaklega.

Dómkröfur stefnanda verða því teknar til greina að öllu leyti.

Már Pétursson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Stefndi, bæjarstjórinn í Kópavogi fyrir hönd bæjarsjóðs Kópavogs-kaupstaðar, greiði stefnanda, Búseta hsf., 3.923.042 kr. ásamt dráttar-vöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 1.444.455 kr. frá 12. ágúst 1993 til 3. desember 1993, af 2.375.501 kr. frá þeim degi til 6. febrúar 1994, af 2.991.250 kr. frá þeim degi til 20. maí 1994 og af 3.923.042 kr. frá þeim degi til greiðsludags og 479.429 kr. í málskostn-að.