

Fimmtudaginn 29. janúar 1998.

Nr. 56/1997.

Sjálfshjörg, landssamband fatlaðra,

(Gestur Jónsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Stjórnsýsla. Sjúkrahús. Daggjöld. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 6. febrúar 1997. Hann krefst ógildingar á þeirri ákvörðun daggjaldanefndar sjúkrahúsa 14. júní 1991 að endurskoða húsaleigugjöld Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfshjargar og hætta að telja þau til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Áfrýjandi er einkaeigandi Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfshjargar, sem rekið er sem sjúkrahús, nú samkvæmt 4. og 5. tl. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Með bréfi tryggingamálaráðuneytisins 12. mars 1973 var áfrýjanda heimilaður rekstur vinnu- og dvalarheimilisins á grundvelli 1. gr. sjúkrahúslaga nr. 54/1964, og hófst starfsemi þess 2. ágúst þetta ár. Til rekstrarins hefur áfrýjandi nú leyfi ráðherra, sbr. 26. gr. laga nr. 97/1990.

Samkvæmt 3. mgr. 42. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 bar sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins að tryggja fötluðum ókeypis vistun á viðurkenndum sjúkrastofnunum, sem tryggingastofnunin hefði gert samning við. Sérstakri nefnd, daggjaldanefnd, var falið samkvæmt 3. mgr. 45. gr. sömu laga (síðar 46. gr., sbr. 19. gr. laga nr. 87/1989) að ákveða daggjöld til stofnana þessara til þess að standa undir rekstri þeirra. Samkvæmt lagaákvæðinu

skyldu daggjöldin ákveðin þannig, að samanlagðar tekjur stofnunarinnar stæðu undir eðlilegum rekstrarkostnaði á hverjum tíma, miðað við þá þjónustu, sem ráðherra ákvæði að veita. Orðalag laga-greinarinnar var tekið óbreytt upp í 3. gr. reglugerðar nr. 113/1980 fyrir daggjaldanefnd sjúkrahúsa. Í 8. gr. reglugerðarinnar voru sérstaklega tilgreindir nokkrir kostnaðarliðir, sem telja skyldi til rekstrarkostnaðar, svo sem viðhaldskostnaður lausra muna og fasteigna og endurnýjunarkostnaður tækja svo og sannanlegur fjármagnskostnaður vegna rekstrar. Til að mæta afskriftum fasteigna skyldi reikna einkasjúkrahúsum 1% af fasteignamati.

Lagaákvæði um daggjaldanefnd héldust óbreytt, þar til hún var lögð niður með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar. Starfsemi vinnu- og dvalarheimilisins var sett á föst fjárlög frá og með árinu 1992.

Í málinu greinir aðila á um lögmæti ákvörðunar daggjaldanefndar sjúkrahúsa, sem tekin var 14. júní 1991 og tilkynnt áfrýjanda með bréfi 20. sama mánaðar, um að hætta að reikna með húsaleigu við ákvörðun daggjalda. Var í bréfinu sagt, að þetta væri gert, þar sem engin samþykkt lægi fyrir um, að slík gjöld teldust til rekstrargjalda almennt. Í bréfinu var jafnframt tilkynnt, að samkvæmt reglum um afskriftir, sem áður er frá greint, væru afskriftir upp á 1.000.000 króna samþykktar, meðan aðrar upplýsingar lögju ekki fyrir. Fram kemur, að daggjaldanefnd taldi sig ekki hafa upplýsingar um fasteignamat eða hluta vinnu- og dvalarheimilisins í fasteigninni, og var óskað eftir nánari upplýsingum um þessi atriði. Samkvæmt gögnum málsins virðist daggjaldanefnd hafa haft í höndum endurskoðaðan ársreikning heimilisins 1990 frá 3. apríl 1991, en samkvæmt honum hafi verið reiknað með 11.940.000 krónum í húsaleigu. Staðfest var við málflutning fyrir Hæstarétti, að hér var um reiknaða stærð að ræða, og ekki liggur fyrir, hvernig frá þessu var gengið í ársreikningum áfrýjanda.

Af hálfu áfrýjanda var þessari ákvörðun mótmælt 26. júlí 1991 og óskað eftir fundi með nefndinni til að ræða þessi mál. Einnig var óskað eftir fundi með fulltrúum ráðuneytisins til að ræða afgreiðslu fjárlagatillagna 1992, þar sem ástæða væri til að ætla, að hugmyndir aðila um eðlileg rekstrarumsvif heimilisins færu ekki saman. Í bréfi

áfrýjanda 6. september 1991 til daggjaldanefndar er ekki dregið í efa, að nefndin hafi rétt til að fella niður greiðslu húsaleigu til samtakanna, en afturvirkni ákvörðunarinnar talin afar óheppileg og þeim eindregnu tilmælum beint til nefndarinnar að endurskoða ákvörðun sína og taka tillit til húsaleigu árin 1990 og 1991. Í málinu liggur fyrir skýrsla frá 12. september 1991 um rekstrarreikning 1990 og fjárlagatillögur vinnu- og dvalarheimilisins 1992, sem unnin var af endurskoðunarskrifstofu. Skýrslan er til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og ríkisendurskoðunar. Í skýrslunni kemur fram, að einhver viðhaldskostnaður á húsnæði áfrýjanda hefur verið færður til gjalda í rekstrarreikningi 1990 á þá starfsemi, sem húsnæðið var notað fyrir. Þá segir í skýrslunni, að samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins muni ríkissjóður ekki greiða fyrir leigu til samtaka, sem reka stofnanir fyrir greiðslur af fjárlögum vegna starfsemi í eigin húsnæði. Ef ekki verði um húsaleigu að ræða, verði fasteignagjöld og tryggingar húsnæðis ásamt viðhaldi væntanlega greidd af fjárlögum.

Á fundi daggjaldanefndar 23. september 1991 var ákveðið að taka tillit til reiknaðrar húsaleigu vegna ársins 1990, en halda fast við fyrri ákvörðun varðandi 1991. Var þessi ákvörðun tilkynnt áfrýjanda með bréfi sama dag. Í bréfinu kom fram, að verulegur halli væri á rekstri vinnu- og dvalarheimilisins og yrði honum mætt með greiðslu ákveðinnar fjárhæðar strax svo og greiðslu svokallaðra jöfnunardaggjalda, en síðan átti að endurskoða stöðuna 1. desember 1991, þegar níu mánaða uppgjör lægi fyrir. Í ársreikningi dvalarheimilisins fyrir 1991 frá 12. maí 1992 var talið, að sá hluti fasteignarinnar, sem notaður væri undir starfsemi heimilisins, næmi 4.428 fermetrum, og var 13.922.031 krónu leiga fyrir húsnæðið færð til gjalda í rekstrarreikningi. Fasteignagjöld, viðhald og tryggingar væru hins vegar taldar greiddar af leigusala. Ársreikningur þessi er samkvæmt áritun gerður af löggiltum endurskoðanda eftir bókhaldi félagsins, en hefur ekki verið endurskoðaður. Af gögnum málsins má það helst ráða, að frá því er ákvörðun daggjaldanefndar var tekin, hafi verið ágreiningur með aðilum um, hvort og hvernig reikna eigi áfrýjanda endurgjald fyrir not húsnæðis vinnu- og dvalarheimilisins við ákvörðun greiðslna ríkisins til áfrýjanda.

II.

Að framan er lýst ágreiningi aðila. Af gögnum málsins sést, að árið 1991 gerði daggjaldanefnd ekki ráð fyrir, að vinnu- og dvalarheimilið greiddi húsaleigu til áfrýjanda. Hins vegar virðist nefndin að minnsta kosti hafa reiknað heimilinu fjárhæð vegna afskrifta húsnæðis. Hvort eitthvað var reiknað vegna viðhalds húsnæðisins, er óljóst, því að ekki er upplýst, hvað felst í þeim liðum, sem taldir eru viðhald húsnæðis rekstrarárið 1990, en eftir þeim ársreikningi sýnist daggjaldanefnd hafa farið við ákvörðun sína 14. júní 1991. Ekki liggur fyrir, að upplýsingar, sem nefndin kallaði eftir í bréfi til áfrýjanda þann dag, hafi verið sendar fyrr en með ársreikningi í maí 1992. Af ákvörðun nefndarinnar 23. september 1991 má ráða, að skýrsla endurskoðunarskrifstofu um rekstrarreikning 1990 lá fyrir nefndinni á þeim fundi, en þar kemur fram, eins og að framan er rakið, að væri húsaleigu sleppt í reikningsgrundvellingum, bæri að líta til viðhalds húsnæðis, fasteignagjalda og trygginga húsnæðis. Ekki er fram komið, hvort daggjaldanefnd reiknaði áfrýjanda einhverjar fjárhæðir vegna fasteignagjalda og trygginga við þessar ákvarðanir eða þær síðari ákvarðanir, sem boðaðar voru í bréfi 23. september 1991. Af gögnum málsins verður það helst ráðið, að daggjöld hafi almennt ekki verið endanlega ákveðin, fyrr en eftir að ársreikningar lágu fyrir. Engar ákvarðanir daggjaldanefndar eftir 23. september 1991 hafa verið lagðar fram.

III.

Fallast ber á það með héraðsdómi, að áfrýjandi sé réttur aðili máls þessa sem eigandi að rekstri vinnu- og dvalarheimilisins. Daggjaldanefnd sjúkrahúsanna var stjórnarsýslunefnd, sem ákvað daggjöld til rekstrar þeirra af fjárveitingum Alþingis. Dómstólar áttu því úrskurðarvald um, hvort nefndin hefði farið að lögum við ákvarðanir sínar samkvæmt 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Viðurkenna ber rétt áfrýjanda til að láta reyna á það fyrir dómstólunum, hvort nefndin hafi farið að réttum lögum. Ákvarðanir nefndarinnar, sem liggja fyrir í málinu, sýnast byggðar á ársreikningi vinnu- og dvalarheimilisins fyrir 1990 og skýrslu endurskoðanda um úttekt á honum, og voru þær tilkynntar áfrýjanda,

sem hafði þannig tækifæri til að mótmæla þeim og koma að sjónarmiðum sínum.

Niðurstaða máls þessa hlýtur að ráðast af því, hvort ákvörðun daggjaldanefndar verður talin hafa verið málefnaleg og innan þess ramma, sem lög settu slíkum ákvörðunum. Ákvörðunin 14. júní 1991 fól ekki í sér endanlega afgreiðslu málsins. Áfrýjandi viðurkenndi heimild nefndarinnar til að taka slíka ákvörðun í mótmælalætti sínu 6. september 1991, jafnframt því sem hann bað nefndina að endurskoða ákvörðunina, eins og áður er rakið. Með samþykkt sinni 23. september 1991 fór nefndin að hluta að tilmælum áfrýjanda, en þá ákvað hún að taka tillit til húsaleigu fyrir árið 1990. Einnig voru þá samþykktar sérstakar ráðstafanir til að mæta halla ársins 1991, og jafnframt var ákveðið að endurmeta stöðuna, er níu mánaða uppgjör lægi fyrir. Eins og málið liggur fyrir, geta daggjöld ársins 1991 aðeins komið hér til skoðunar, en svo sem áður er rakið, skortir mjög gögn um frekari ákvarðanir nefndarinnar vegna þess árs. Af ákvörðuninni 14. júní 1991 sést og, að í stað húsaleigugreiðslna gátu komið aðrir liðir, sem óskað var nánari gagna um. Áfrýjandi hefur ekki lagt fram skýr gögn um þau atriði, þótt hann hafi haft næg tækifæri til þess, og verður ekki séð, í hvaða mæli tekið var tillit til þeirra. Frá og með árinu 1992 voru fjárveitingar til vinnu- og dvalarheimilisins teknar á föst fjárlög, og daggjaldanefnd hætti störfum í árslok 1993.

Áfrýjandi verður því ekki talinn hafa sýnt fram á, að ákvörðun daggjaldanefndar 14. júní 1991 hafi verið ómálefnaleg eða í andstöðu við 3. mgr. 46. gr. laga nr. 67/1971 og reglugerð nr. 113/1980, sem sett var með heimild í þeim lögum. Þykir rétt af framangreindum ástæðum að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms um annað en málskostnað.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti er felldur niður.

D ó m s o r ð:

Dómur héraðsdóms skal vera óraskaður um annað en málskostnað.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti er felldur niður.

S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Í máli þessu skortir nokkuð á upplýsingar um ágreiningsefnið og þá einkum um ýmsa undirstöðupætti í rekstri Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar og ákvörðun daggjalda vegna hans á árunum 1973–1990. Er þar ekki við áfrýjanda einan að sakast, þar sem daggjaldanefnd sjúkrahúsa átti að vera kunnugt um það, er meginmáli skipti um störf og fjárhag stofnunarinnar á hverjum tíma, auk þess sem stefnda er nauðsyn að gera það ljóst, að nefndin hafi fullnægt eðlilegri rannsóknarskyldu við töku hinna umdeildu ákvarðana hennar frá 14. júní og 23. september 1990. Þá skortir og allar upplýsingar um ákvörðun daggjalda til annarra einkasjúkrahúsa og rekstrargrundvöll þeirra, er hafa mætti til samanburðar.

Samkvæmt 3. mgr. 45. gr. og síðar 46. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar átti daggjaldanefnd að ákveða daggjöld til sjúkrahúsa eftir þeim mælikvarða, að þau og aðrar tekjur stofnananna, sem um væri að ræða, stæðu undir eðlilegum rekstrarkostnaði þeirra miðað við þá þjónustu, er ráðherra ætlaði þeim að veita. Í 8. gr. reglugerðar nr. 113/1980 sagði nánar, að miða skyldi við raunverulegan kostnað, og sýnist þar ekki hafa verið horft til þrengingar á því, hvaða kostnaður gæti talist eðlilegur, heldur hins, að reikna skyldi kostnaðinn eftir því, sem hann félli til í raun. Ljóst er, að kostnaður af húsnæði sjúkrahúsanna var meðal þess, sem taka þurfti tillit til. Segja má, að lögin hafi ekki veitt skýra vísbendingu um, hvað reksturinn ár hvert ætti að bera af þeim kostnaði, en úr því var reynt að leysa í 8. gr. reglugerðarinnar. Af ákvæðum hennar verður ráðið, að kostnaður af viðhaldi sjúkrahúsanna hafi átt að teljast til rekstrarkostnaðar, en viðhald, er telja mætti til endurnýjunar, virðist þar undan skilið, og hið sama var um kostnað af lánum eða annarri fjárfestingu vegna húsnæðisins. Hins vegar átti að reikna einkasjúkrahúsum 1% af fasteignamatsverði húsnæðis þeirra sem gjald til að mæta afskriftum eignanna.

Samkvæmt þessu virðast reglugerðarákvæðin á því byggð, að húsnæði sjúkrahúsa í eigu einkaaðila yrði lagt til starfseminnar án annars endurgjalds í formi daggjalda en þess, sem fólst í umræddum

hundraðshluta af fasteignamatsverði. Ekki liggur í augum uppi, að þetta hafi verið raunhæf úrlausn, og ekki hefur verið skýrt, hvernig heildarkostnaði vegna húsnæðis yrði mætt með öðru en daggjöldum. Hið eina, sem hér nýtur við til samanburðar, er sú staðreynd, að hjá Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar nam þetta afskriftagjald minna en 1/10 hluta þeirrar húsaleigu, sem heimilinu var reiknuð af hálfu áfrýjanda. Með hliðsjón af öllu þessu verður að álykta, að stefndi hafi ekki sýnt fram á, að umrædd ákvæði reglugerðarinnar hafi átt sér eiginlega stoð og verið í eðlilegu samræmi við orð og markmið fyrrnefndrar lagagreinar.

Húsnæði vinnu- og dvalarheimilisins er eign áfrýjanda, sem reisti það á eigin spýtur fyrir gjafa- og sjálfsaflafé, en naut einnig nokkurra styrkja og lána úr opinberum sjóðum. Þegar daggjaldanefnd tók ákvarðanir sínar, lá það fyrir, að áfrýjandi hafði reiknað heimilinu svipaða húsaleigu og þá, sem færð var til gjalda í reikningum þess árin 1990 og 1991, um langt árabil eða jafnvel frá upphafi starfseminnar. Í þeirri tilhögun fólst greinilegt afbrigði frá ákvæðum reglugerðarinnar, og hafa aðilar ekki skýrt, hvernig hún komst á, en til þess gátu margar ástæður legið. Ekki verður séð, að hún hafi sætt sérstökum athugasemdum frá daggjaldanefnd eða heilbrigðisráðuneyti, fyrr en nefndin tilkynnti áfrýjanda með bréfi sínu 20. júní 1991, að hana yrði að endurskoða, en sú tilkynning var gefin út í skjóli 6. gr. reglugerðarinnar. Engin breyting var þá að gerast á starfsemi heimilisins frá því, sem verið hafði. Hins vegar hafði heilbrigðisráðuneytið nýlega lagt fyrir daggjaldanefnd að framkvæma heildarendurskoðun á greiðslum til daggjaldastofnana með því markmiði að draga úr langvarandi hallarekstri og auka aðhald og eftirlit með þeim. Í því efni varð nefndin meðal annars að gæta þess að fara ekki út fyrir lögbundið valdsvið sitt.

Eins og mál þetta liggur fyrir, verður ekki séð, að hinar umdeildu ákvarðanir nefndarinnar hafi stuðst við annað en hin beinu ákvæði 8. gr. reglugerðarinnar, þ. e. þá meginforsendu, að daggjöld ættu ekki að mæta öðrum húsnæðiskostnaði en af tilfallandi viðhaldi og þeim afskriftum, sem þar væri um mælt, auk beinna útgjaldaliða á borð við fasteignagjöld og váttryggingar. Þegar litið er til stöðu áfrýjanda sem eiganda húsnæðisins og þeirrar venju, sem mótast hafði

um húsaleigu til hans, og hins vegar til þess, er fyrr var rakið um efni þessara ákvæða, verður að álykta, að þau ein hafi ekki nægt sem grundvöllur að ráðstöfunum nefndarinnar. Af því leiðir, að stefndi verður að sýna fram á, að ákvarðanir hennar hafi í raun stuðst við lögmæt sjónarmið, en sú sönnun hefur ekki tekist. Eiga úrslit málsins því að vera þau, að ógildingarkrafa áfrýjanda verði tekin til greina.

Ég er samþykkur því, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 6. nóvember 1996.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var föstudaginn 25. október sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Sjálfsbjörgu, landssambandi fatlaðra, kt. 570269-2169, Hátúni 12, Reykjavík, með stefnu, birtri 26. janúar 1996, á hendur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, daggjaldanefnd sjúkrahúsa og ríkissjóði.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þessar:

1. að ógilt verði með dómi sú ákvörðun daggjaldanefndar sjúkrahúsa frá 14. júní 1991 að endurskoða húsaleigugjöld Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar og hætta að telja þau til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar,
2. að stefnanda verði dæmdur málskostnaður úr hendi stefndu að mati réttarins, þ. m. t. 24,5% virðisaukaskattur á málskostnað, og leggist dráttarvextir af málskostnaði við höfuðstól á tólf mánaða fresti, fyrst tólf mánuðum eftir 15. dag frá dómsuppsögu.

Endanlegar dómkröfur stefndu eru þær, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati dómsins.

Stefndu gerðu upphaflega kröfu um frávísun málsins. Með úrskurði, upp kveðnum 14. júní 1996, var kröfum stefnanda um greiðslu skuldar, að fjárhæð 68.718.580 kr., og öllum kröfum á hendur daggjaldanefnd sjúkrahúsa vísað frá dómi.

II.

Málavextir.

Málavextir eru þessir:

Samkvæmt því, er greinir í stefnu, er stefnandi einkaeigandi Vinnu- og

dvalarheimilis Sjálfsbjargar (VDS), en VDS hafi eigin kennitölu, 500573-0159, og sérstakan fjárhag. Til 1. júlí 1993 var starfsmannahald VDS sameiginlegt með stefnanda, og skiptist kostnaður vegna þess með hliðsjón af vinnuframlagi starfsmanna í þágu hvors aðila.

VDS starfar samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990, sbr. 4. og 5. tl. 1. mgr. 24. gr. laganna. Stjórn þess er skipuð fimm mönnum, þremur kosnum af stefnanda, einum af starfsmannaráði og einum, sem tilnefndur er af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Rekstrarkostnaður VDS skal að hluta greiddur úr ríkissjóði samkvæmt A-hluta fjárlaga.

Sjálfsbjargarhúsið að Hátúni 12, Reykjavík, sem er eign stefnanda, var tekið í notkun í áföngum á árunum 1973–1981. Hinn 7. júlí 1973 fluttist VDS í húsið, og hefur starfsemi þess verið rekin þar síðan. Rekstrarkostnaður vegna starfseminnar var greiddur með daggjöldum, ákveðnum af daggjaldanefnd sjúkrahúsa. Í lok hvers starfsárs voru greidd svokölluð halla-daggjöld, þegar sýnt þótti, að daggjöldin hrukku ekki til, svo að unnt yrði að skila hallalaus rekstrarári. Meðal þeirra þátta, sem daggjöldunum var ætlað að standa straum af, voru húsaleigugjöld samkvæmt reikningum stefnanda.

Á fundi daggjaldanefndar sjúkrahúsa 14. júní 1991 var tekin ákvörðun um að endurskoða húsaleigugjöld VDS, þar sem engin samþykkt hefði legið fyrir um að telja slík gjöld til rekstrargjalda almennt.

Þrátt fyrir ákvörðun daggjaldanefndar frá 14. júní 1991 var á fundi nefndarinnar 23. september sama ár samþykkt, að þau húsaleigugjöld, að fjárhæð 11.940.000 kr., sem felld voru niður fyrir árið 1990, yrðu tekin með í rekstrargjöld VDS það árið, en að fyrri ákvörðun nefndarinnar yrði látin standa um rekstrarárið 1991. Vegna halla ársins 1991 var eftirfarandi samþykkt:

- 1) að greiða strax til Sjálfsbjargar 10.000.000 kr.,
- 2) að greiða jöfnunardaggjald, 2.500 kr., til áramóta, sem myndi gera samtals í tekjur 13.750 kr. (?) miðað við fulla nýtingu,
- 3) að endurskoða stöðu stofnunarinnar 1. desember, þegar níu mánaða uppgjör lægi fyrir, og stefna að því, að endanlegur halli yrði greiddur sem fyrst eftir þann tíma.

Árið 1992 fór starfsemi VDS á föst fjárlög. Við þá ráðstöfun varð dagvist hluti af vinnu- og dvalarheimilinu, en áður hafði hún verið rekin sérstaklega af stefnanda. Stefnandi kveður styrkumsóknir vegna þess árvissa tekjutaps, sem hlotist hefur af ákvörðun daggjaldanefndar um að hætta að viðurkenna húsaleigugjöld sem hluta af rekstrargjöldum VDS, hafa verið sendar fjárlaganefnd Alþingis á hverju hausti undanfarin fjögur ár, en þær hafi aldrei verið teknar til greina í meðförum fjárlaganefndar á frumvörpum fjárlaga.

Málsástæður stefnanda.

Stefnandi kveður húsaleigu hafa verið af hálfu stefndu viðurkenndan hluta af rekstrarkostnaði Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar frá 7. júlí 1973 fram til 14. júní 1991, þegar daggjaldanefnd sjúkrahúsa ákvað einhliða að endurskoða húsaleigugjöld VDS, þar sem engin samþykkt hafði legið fyrir um að telja slík gjöld til rekstrarkostnaðar almennt. Daggjaldanefnd sjúkrahúsa samþykkti óslitið í sautján ár að telja húsaleigugjöld til almennra rekstrargjalda VDS. Stefnandi kveðst telja slíka langa órofna framkvæmd fela í sér viðurkenningu á, að húsaleiga hafi verið eðlilegur kostnaður við rekstur VDS og að tekið skuli tillit til greiðslu VDS á húsaleigu við ákvörðun fjárframlaga til rekstrar stofnunarinnar í húsnæði stefnanda. Sú viðurkenning sé alveg óháð því, hvort formleg samþykkt hafi legið fyrir um að telja húsaleigugjöld til rekstrargjalda almennt.

Ákvörðun stefndu um að hætta fyrirvaralaust að telja húsaleigugjöld til rekstrarkostnaðar VDS hafi enga stoð haft í breyttu rekstrarfyrirkomulagi VDS. Stofnunin hafi áfram verið rekin í óbreyttri mynd í húsnæði stefnanda. Þrátt fyrir sparnaðarráðstafanir í ríkisfjármálum hafi eðli starfseminnar og þær forsendur, sem lagðar hafi verið til grundvallar rekstri VDS í sautján ár, ekki breyst. Með einhliða og órökstuddri ákvörðun daggjaldanefndar hafi húsaleiga ekki lengur verið talin liður í rekstrarkostnaði VDS. Þessi ákvörðun stefndu hafi verið reist á ómálefnalegum sjónarmiðum, sem stefnandi vildi ekki una við. Unnt hefði verið að taka ákvörðun um, að vegna sparnaðaráforma væri óskað eftir lækkun leigugjaldsins eða að VDS drægi úr starfsemi sinni og minnkaði af þeim sökum við sig húsnæði. Þannig hefði e. t. v. mátt ná fram sparnaði. En að hætta fyrirvaralaust að telja húsaleigugjaldið til kostnaðar við rekstur VDS fái ekki staðist.

Fjárveitingavaldið hafi með sautján ára samfelldri framkvæmd viðurkennt greiðsluskyldu á leigugjöldum fyrir rekstur VDS í húsnæði stefnanda. Með svo langri framkvæmd hafi verið komið á ágreiningslaust samkomulag um, hvað teldist til kostnaðar við rekstur VDS. Hér breyti engu, að ekki skuli hafa legið fyrir skrifleg staðfesting um, hvað skyldi talið til rekstrarkostnaðar í tilviki VDS.

Missir leigutekna stefnanda hafi valdið margvíslegum vanda í starfsemi Sjálfsbjargar, lsf. Reynst hafi nauðsynlegt að draga úr þjónustu sambandsins við skjólstæðinga þess. Til að endar næðu saman í rekstrinum, hafi sambandið þurft að fjármagna þjónustuna með lántökum og veðsetningum í fasteign samtakanna. Samhliða þessu hafi happdrættissala, sem verið hafi helsta fjáröflunarleið stefnanda, átt undir högg að sækja vegna aukinnar samkeppni við ýmsa nýja aðila á þeim sama markaði.

Stefnandi vísar í meginreglur laga og eðli máls. Kröfu um málskostnað reisir hann á 21. kafla l. nr. 91/1991, einkum 3. mgr. 129. gr. og 1. mgr. 130. gr. laganna. Kröfu um virðisaukaskatt styður stefnandi við l. nr. 50/1988, en stefnandi kveðst ekki vera virðisaukaskattsskyldur.

Málsástæður stefndu.

Stefndu halda því fram, að Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar verði að eiga aðild að dómsmáli, en ekki stefnandi, sé um aðskildar stofnanir (lög- aðila) að ræða, svo sem stefnandi hafi haldið fram. Eigi því að sýkna stefndu af kröfum stefnanda í málinu, sbr. 2. mgr. 16. gr. l. nr. 91/1991, sök- um aðildarskorts.

Stefndu kveða málatilbúnað stefnanda horfa þannig við sér, að stefnandi telji, að víkja eigi ákvörðun daggjaldanefndar til hliðar og að eðlilegt verði að telja stefnanda eiga rétt á rúmlega 68 milljónum króna úr ríkissjóði, þar sem samkomulag hafi náðst um slíkar fjárveitingar. Þeim málatilbúnaði stefnanda og kröfum á honum reistum kveðast stefndu vísa á bug. Stefndu telji, að þótt daggjaldanefnd og síðar heilbrigðisráðherra hafi ekki ákvarðað tilteknar fjárveitingar til starfsemi stefnanda, leiði það ekki til þess, að dómstólar kveði á um þær fjárveitingar, sem óskað sé eftir. Endan- leg ákvörðun þar til bærs aðila um það, hvort fé yrði veitt til starfsemi stefnanda, telji stefndi, að ekki verði endurskoðað eða breytt af dómstól- um.

Ákvörðun daggjaldanefndar hafi verið liður í heildarendurskoðun á greiðslum til daggjaldastofnana. Hafi það markmið verið haft að leiðarljósi, að dregið yrði úr langvarandi hallarekstri þeirra stofnana og að aukið yrði aðhald og eftirlit með rekstri þeirra. Stefnandi hafi borið því við, að ákvörðun daggjaldanefndar hafi á sínum tíma verið einhliða, órökstudd og þar að auki reist á ómálefnalegum grundvelli. Stefndu kveðast eindregið mótmæla þessu. Ákvörðun nefndarinnar hafi miklu fremur verið vel rök- studd og studd málefnalegum sjónarmiðum og í fullu samræmi við rekstrar- kostnað. Til að mæta halla stofnunarinnar hafi engu að síður verið sam- þykkt að veita 11.940.000 kr. til hennar aukalega fyrir árið 1991. Stefndu kveðast enn fremur benda á, að daggjaldanefnd hafi ekki verið bundin af neinum málsmeðferðarreglum í ákvörðunum sínum, heldur aðeins haft það verkefni að veita fé það, sem heimildir fjárlaga stóðu til, í þágu heilbrigðis- þjónustu. Hafi nefndin átt fullnaðarvald um það, hvaða fjármuni hún myndi veita. Hafi því ekki verið um að ræða eiginlega stjórnvaldsákvörðun um rétt eða skyldu, sem lotið hafi reglum um málsmeðferð. Þótt talið verði, að daggjaldanefnd hafi ekki gætt réttra málsmeðferðarreglna, hafi það ekki

getað valdið ógildi ákvörðunarinnar og enn síður því, að réttur stofnaðist til umkrafins fjár.

Pótt starfsemi Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar falli undir að vera sjúkrahús í skilningi 24. gr. 1. nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu, eigi daggjöld ekki við um starfsemina. Lögum samkvæmt hafi daggjaldanefnd og síðar ráðherra ákveðið aðeins daggjöld til þeirra sjúkrahúsa og sjálfseignarstofnana, sem ekki hafi verið á föstum fjárlögum, sbr. upphafsákvæði 4. mgr. 46. gr. 1. nr. 67/1971 og síðar 2. mgr. 39. gr. 1. nr. 117/1993. Allar daggjaldagreiðslur til Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar vegna ársins 1991 hafi verið ákveðnar og á þeim staðin skil. Stefnanda hafi frá og með árinu 1992 verið veitt fé samkvæmt fjárlögum til starfsemi sinnar. Með því að kveðið sé á um fjárveitingar til handa stefnanda, hafi endanlega verið staðin skil á því fé, sem stefnanda hafi verið ákvarðað að lögum úr ríkissjóði. Stefndu hafi ekki skirrst við að greiða stefnanda það fé, sem ákveðið var með fjárlögum hverju sinni.

Enn fremur kveðast stefndu benda á, að þau húsaleigugjöld, sem stefnandi hafi kafið Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar um, geti ekki talist rekstrarkostnaður, hvorki í skilningi 4. mgr. 46. gr. áður gildandi almanna-tryggingalaga né samkvæmt 2. mgr. 39. gr. 1. nr. 117/1993. Ekki hafi umkrafin húsaleiga heldur getað talist rekstrarkostnaður í skilningi reglugerðar nr. 113/1980 fyrir daggjaldanefnd sjúkrahúsa, sbr. 8. gr. hennar. Upplýst sé af stefnanda, að sambandið eigi og reki Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar svo og húsnæðið, sem starfsemin fari fram í. Gjald fyrir húsaleigu geti ekki skoðast sem rekstrarkostnaður við þær aðstæður. Ekki verði séð, af hvaða ástæðum stefnandi hafi þurft á sérstöku fé að halda til handa vinnu- og dvalarheimilinu og til að fá síðan til baka í formi húsaleigugjalda. Slíkur kostnaður geti ekki talist annað en ímynduð tilfærsla fjármuna um hendur sama aðila, en sé óviðkomandi sjúkrahússrekstri vinnu- og dvalarheimilisins. Ef um sé að ræða þá réttarheimild að íslenskum rétti, sem geri stefnanda kleift að heimta fjárveitingu úr ríkissjóði í dómsmáli, hljóti það að vera bundið við þann rekstrarkostnað og þau lagarök, sem að baki slíkum fjárveitingum búi og nauðsynleg megi teljast, svo að stefnandi geti rekið margnefnt vinnu- og dvalarheimili. Andstætt málalíbúnaði stefnanda verði þá fremur að álíta, að þungu fargi hafi verið létt af rekstri vinnu- og dvalarheimilisins sem sjúkrastofnunar, með því að stofnunin hafi ekki lengur verið slíguð af kröfum stefnanda um leigugjöld.

Stefndu mótmæla því, að samkomulag hafi stofnast með aðilum um greiðsluskyldu á leigugjöldum fyrir Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar, heldur verði miklu fremur að leggja til grundvallar, að í bréfi stefnanda til

daggjaldanefndar, dags. 6. september 1991, segi, að stefnandi dragi ekki í efa rétt daggjaldanefndar til að fella niður greiðslu á húsaleigu til samtakanna. Stefndi telji málsástæður um tilurð og efni slíks samkomulags algerlega vanreifaðar. Ákvarðanir um daggjöld hafi aldrei stuðst við samkomulag við stefnanda.

IV.

Forsendur og niðurstaða.

Við málflutning um frávísunarkröfu stefndu lýsti lögmaður stefnanda yfir, að Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar (VDS) væri deild innan stefnanda, sérstök rekstrareining vegna framlaga ríkissjóðs, og væri það eingöngu hagkvæmnisatriði. Er því ekki fallist á sýknukröfu vegna aðildarskorts.

Stefnandi var eigandi húsnæðis þess, sem nýtt var til starfsemi VDS, og greiddi því ekki húsaleigu.

Með 8. gr. 1. nr. 83/1967 um breytingu á lögum nr. 40/1963 um almannatryggingar var í lög leitt, að daggjöld opinberra sjúkrahúsa, eftir því sem nánar var fyrir mælt, skyldu frá og með 1. janúar 1969 greidd samkvæmt ákvörðun fimm manna nefndar, daggjaldanefndar. Samkvæmt 3. mgr. 45. gr. 1. nr. 67/1971 skyldu daggjöld sjúkrahúsa, sem ekki voru á föstum fjárlögum, svo og gjaldskrár fyrir utansjúkrahússjúklinga ákveðin af daggjaldanefnd. Skyldi nefndin ákveða daggjöld og gjaldskrár þannig, að samanlagðar tekjur stofnunar stæðu undir eðlilegum rekstrarkostnaði á hverjum tíma miðað við þá þjónustu, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ákvæði, að stofnunin skyldi veita. Ákvæði þetta hélst óbreytt í lögum, þar til daggjaldanefnd var lögð niður með lögum nr. 117/1993, en starfsemi VDS fór á föst fjárlög frá og með árinu 1992.

Reglugerð nr. 113/1980 um starfsháttu og starfssvið nefndarinnar var sett 1. febrúar 1980 með heimild í framangreindu lagaákvæði. Eru þar talin upp í 8. gr. þau atriði, er teljast skyldu til rekstrarkostnaðar, en þau eru viðhaldskostnaður lausra muna og fasteigna og endurnýjunarkostnaður tækja svo og sannanlegur fjármagnskostnaður vegna rekstrar. Fellur húsaleigukostnaður þannig ekki undir þau atriði, sem telja bar til rekstrarkostnaðar.

Telja verður, að daggjaldanefnd hafi á hverjum tíma mátt breyta eldri ákvörðunum um greiðslur til stefnanda, svo fremi sem stuðlað væri að framangreindu markmiði laganna, þ. e. að ákvarða daggjöld þannig, að samanlagðar tekjur stofnunar stæðu undir eðlilegum rekstrarkostnaði á hverjum tíma. Sýnist það enda hafa verið skilningur stefnanda, sbr. bréf hans til daggjaldanefndar, dags. 6. september 1991, þar sem því er lýst yfir,

að stefnandi dragi ekki í efa rétt daggjaldanefndar til að fella niður greiðslu á húsaleigu til samtakanna. Verður ekki annað séð en nefndin hafi haft framangreint markmið í huga, þegar hún ákvað að fella húsaleigugjöld undan rekstrarkostnaði, sbr. bréf nefndarinnar til stefnanda frá 23. september 1991.

Þeirri málsástæðu stefnanda er jafnframt hafnað, að stefndu hafi verið bundnir við fyrri ákvörðun um að telja húsaleigu til rekstrarkostnaðar á þeirri forsendu, að einhvers konar loforð eða samningur hafi legið þar að baki. Liggur ekkert fyrir um það í málinu. Einnig er hafnað þeirri málsástæðu, að ákvörðun daggjaldanefndar hafi verið einhliða og órökstudd. Samkvæmt áður tilvitnaðri lagagrein bar daggjaldanefnd að taka ákvarðanir sínar með hliðsjón af fjárþörf stofnunar hverju sinni, en hvergi er gert ráð fyrir, að samráð skuli haft við þær stofnanir, sem fengu greiðslur. Þá er því jafnframt hafnað, að hin umdeilda ákvörðun hafi ekki verið nægilega rökstudd, enda var ekki í lögum nr. 67/1971 eða reglugerð nr. 113/1980 áskilnaður um rökstuðning fyrir ákvörðunum nefndarinnar. Sýnt þykir og, að mál-efnaleg sjónarmið hafi legið að baki ákvörðun nefndarinnar, sbr. áður tilvitnað bréf stefnda.

Samkvæmt framansögðu verður ekki séð, að daggjaldanefnd hafi staðið ranglega að ákvörðun sinni eða farið út fyrir valdsvið sitt. Ber því að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnanda í máli þessu.

Dæma ber stefnanda til að greiða stefndu málskostnað, sem ákveðst 300.000 krónur.

Mál þetta dæma héraðsdómararnir Sigurður Hallur Stefánsson sem dómsformaður, Pétur Guðgeirsson og Sigríður Ólafsdóttir.

D ó m s o r ð:

Stefndu, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og ríkissjóður, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Sjálfsbjargar, landssambands fatlaðra, í máli þessu. Stefnandi greiði stefndu 300.000 krónur í málskostnað.
