



Reykjavíkurborg  
Ebba Schram borgarlögmaður  
Ráðhúsinu  
101 Reykjavík

## RÍKISLÖGMAÐUR

Hverfisgötu 6 4. hæð 150 Reykjavík  
sími: 545 8490 bréfasími: 562 9280  
kennitala: 600186 1759

Reykjavík 06. apríl 2020  
Tilv.: RLM19120029/02.15.

Efni: Krafa Reykjavíkurborgar um greiðslu framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2015-2018

Vísað er til bréfs yðar til fjármála- og efnahagsráðuneytis, dags. 20. desember 2019, sem framsent var embætti ríkislögmanns, þar sem krafist er greiðslu framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2015-2018. Er kröfu Reykjavíkurborgar hafnað með öllu.

Reykjavíkurborg fer fram á að íslenska ríkið greiði borginni kr. 5.860.817.432 ásamt vöxtum vegna vangreiddra framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga auk þess sem borgin óskar eftir endurútreikningi á ákveðnum framlögum. Telur Reykjavíkurborg að umrædd fjárhæð nemi tekjujöfnunarframlögum, jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla og framlaga vegna nýbúafræðslu fyrir árin 2015-2018, sem hefðu átt að renna til borgarinnar ef ekki hefði komið til reglna Jöfnunarsjóðsins sem fela í sér að umrædd framlög lækki eða falli niður. Af hálfu íslenska ríkisins er ekki fallist á kröfur og málatilbúnað borgarinnar.

Krafa borgarinnar byggist að miklu leyti á ályktunum sem borgin dregur af dómi Hæstaréttar í máli nr. 34/2018. Af hálfu íslenska ríkisins er á því byggt að af niðurstöðu dómsins megi ráða að framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga. Óljóst er hins vegar á hvaða stigi framlagið telst vera lögvarið. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Felur ofangreint í sér að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga geta eðli máls samkvæmt ekki verið jöfn til allra sveitarfélaga, heldur er þörf á því að leggja mat á hvaða forsendur þarf að taka til greina við útreikning framlaga til hvers sveitarfélags fyrir sig. Er því ekki um eiginlega skerðingu ræða, í heild eða að hluta til, þegar framlög úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga eru reiknuð út, heldur er eingöngu um að ræða að reiknuð eru út framlög á grundvelli fyrirfram ákveðinna reiknireglna. Hið stjórnskipulega álitaefni er því væntanlega hvort reiknireglur sjóðsins eigi sér fullnægjandi lagastoð og séu reistar á lögmeðum forsendum.

Í ljósi markmiða og tilgangs sjóðsins verður niðurstaða Hæstaréttar ekki skilin á annan veg en að þörf sé á lagaheimild ef framlög sjóðsins eiga að falla niður í heild eða að hluta eftir að þau hafa verið reiknuð út á grundvelli reglna sjóðsins. Verður því að gera greinarmun á sérstökum reiknireglum sjóðsins og þeim

reglum sem kveða á um með skýrum hætti að framlög falla niður og að slíkar reglur megi skilja á þann hátt að það skuli gert eftir útreikning framlagsins. Myndi önnur niðurstaða leiða til þess að sveitarfélög ættu rétt á sömu fjárframlögum úr Jöfnunarsjóði, sem væri ekki í samræmi við 8. gr. laga nr. 4/1995.

### **Tekjujöfnunarframlag á grundvelli 12. gr. laga nr. 4/1995**

Reykjavíkurborg krefst þess að íslenska ríkið greiði borginni kr. 2.617.377.000, sem jafngildir þeirri fjárhæð sem borgin telur sig eiga lögvarinn rétt til með úthlutun tekjujöfnunarframlaga á árunum 2015-2018 á grundvelli 12. gr. laga nr. 4/1995. Er því hafnað.

Byggt er á því að af 8. gr. og 12. gr. laga nr. 4/1995 megi leiða að greiða skuli framlög úr Jöfnunarsjóði til að minnsta kosti einstakra sveitarfélaga til að jafna mismunandi skatttekjur þeirra og að við útreikning framlaga skuli miða við sambærileg sveitarfélög og fullnýtingu tekjustofna þeirra. Er þannig með engu móti hægt að leiða af lagatextanum eða af lögskýringargögnum að öll sveitarfélög eigi lögvarinn rétt á tekjujöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði, heldur fer um framlög til einstakra sveitarfélaga eftir ákvæðum laganna og reglugerða og vinnureglna sem settar eru á grundvelli laganna, sbr. 8. gr. þeirra. Að auki tekur ráðherra ákvörðun um framlög að fengnum tillögum sérstakrar ráðgjafanefndar, sbr. 15. gr. laganna. Reiknireglur sjóðsins sem fela í sér að eitt sveitarfélag fái úthlutað minna framlagi en önnur eða jafnvel engu framlagi fela þannig ekki í sér skerðingu eða niðurfellingu á framlagi í slíkum skilningi þar sem útreikningur framlagsins á eftir að fara fram. Geta framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga því eingöngu verið tekjustofn sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laganna, eftir að framlagið hefur verið reiknað út, enda eiga sveitarfélög eðli málsins samkvæmt ekki rétt á jöfnum greiðslum úr Jöfnunarsjóði þar sem slíkt væri í beinni andstöðu við markmið og hlutverk sjóðsins. Verður því ekki dregin svo víðtæk ályktun af fyrrgreindum Hæstaréttardómi að löggjafarvaldinu sé ekki heimilt að veita ráðherra heimild til að setja frekari reglur sem fela í sér útreikning á framlögum sjóðsins, þar sem reiknireglur fela ekki í sér niðurfellingu eða skerðingu á framlögum úr sjóðnum. Mestu máli skiptir hér að reikniregla hafi þann tilgang að reikna út framlagið úr Jöfnunarsjóði sem er í samræmi við lagaákvæðið sem framlagið byggir á.

Í reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga koma fram frekari viðmið um útreikning jöfnunarframlaga. Í grófum dráttum fer útreikningur þannig fram að reiknað er meðaltal tekna sveitarfélags á hvern íbúa þess miðað við fullnýtingu tekjustofna þess og er sveitarfélögum síðan skipt í fjóra viðmiðunarflokkka eftir íbúafjölda þeirra. Ef meðaltal sveitarfélags er lægra en 97% af meðaltali annarra sveitarfélaga í sama viðmiðunarflokki nemur tekjujöfnunarframlagið allt að mismuninum. Ekki verður annað séð en að þessi framkvæmd hafi verið í fullu samræmi við 12. gr. laga 4/1995 þar sem hún miðar að því að jafna tekjur sambærilegra sveitarfélaga. Ef sveitarfélögum væri ekki skipt í viðmiðunarflokkka eftir íbúafjölda þeirra myndi útreikningur framlaga ekki miðast við sambærileg sveitarfélög eins og krafist er í 12. gr. laganna. Ekki er því hægt að fallast á sjónarmið Reykjavíkurborgar um að framkvæmdin á útreikningi tekjujöfnunarframlaga sé í andstöðu við 12. gr. laganna og skorti þar af leiðandi lagastoð.

Þá verður einnig að vekja athygli á þeirri rökvillu sem túlkun Reykjavíkurborgar á niðurstöðu Hæstaréttar felur í sér. Það hefur áhrif á framlög allra sveitarfélaga að skipa þeim í viðmiðunarflokkka og í mörgum tilvikum leiðir það til lækkunar framlaga til sveitarfélaga. Er því ekki hægt halda því fram að eingöngu sá angi reglunnar að Reykjavík sé sérstakur viðmiðunarflokkur hafi skort lagastoð heldur leiða sömu röksemdir til þess að viðmiðunarflokkarnir í heild sinni þurfi lagastoð. Þá má einnig nefna að margar fleiri forsendur í reglugerð nr. 1088/2018 fela í sér að framlög til sveitarfélaga eru mishá. Getur Reykjavíkurborg því ekki handvalið þær forsendur sem leiða til þess að framlög til borgarinnar hækka þar sem sömu röksemdir leiða til þess að allar forsendur útreiknings á framlögum skorti einnig lagastoð. Yrði því með öllu óvíst hvernig útreikningur framlagsins ætti að fara fram.

Jafnframt verður að hafna þeim röksemdum Reykjavíkurborgar að það brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnskipunnar að setja Reykjavíkurborg sem einn viðmiðunarflokk við útreikning jöfnunarframlaga. Fyrst ber að líta til þess að sjónarmið um að sveitarfélög njóti verndar 65. gr. stjórnarskrárinnar í samskiptum sínum við ríkið hafa ekki hlotið viðurkenningu hjá íslenskum dómstólum. Hafa ber í huga að jafnræðisreglan er í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og er markmið kaflans að vernda einstaklinga gagnvart stjórnvöldum en ekki stjórnvöld gagnvart hvert öðru. Það leikur því verulegur vafi á því hvort að jafnræðisregla stjórnskipunar gildi yfir höfuð um samskipti ríkisins við sveitarfélög, þar með talið löggjafarvaldsins og sveitarfélaga. Hér má nefna að ein af málsástæðum sveitarfélagsins í Hæstaréttardómi nr. 34/2018 var sú að reglan sem um var deilt í málinu væri ekki í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Málsástæðan fékk ekki umfjöllun í Hæstarétti, en fjallað var um hana bæði í dómi Landsréttar og héraðsdóms, þar sem henni var hafnað.

Þá skal bent á að jafnvel þótt að komist væri að því að jafnræðisregla stjórnskipunnar ætti við um úthlutanir framlaga úr Jöfnunarsjóði byggir umrædd reikniregla sem skipar Reykjavíkurborg í sérstakan viðmiðunarflokk á þeim málefnalega grunni að borgin er ekki sambærileg neinu öðru sveitarfélagi í skilningi 12. gr. laganna. Sú fullyrðing Reykjavíkurborgar um að borgin sé ekki á nokkurn hátt frábrugðin öðrum sveitarfélögum, þrátt fyrir að vera höfuðborg og fjölmennasta sveitarfélag landsins, stenst að sjálfsgöðu enga skoðun. Íbúar Reykjavíkurborgar eru þrisvar sinnum fleiri en hjá því sveitarfélagi sem hefur næstflestu íbúa, auk þess sem meginþorri opinberrar stjórnsýslu hefur aðsetur í Reykjavík og hefur borgin því verulegar tekjur af starfsemi hins opinbera sem önnur sveitarfélög hafa ekki. Það má leiða af hlutverki og markmiðum Jöfnunarsjóðs að framlög til tekjuhæstu sveitarfélaganna geta ekki verið með sama hætti og til þeirra sveitarfélaga sem tekjur duga ekki til að sinna lögbundinni þjónustu. Verður því ekki annað séð en það hljóti að teljast málefnalegt sjónarmið að miða við slíkar forsendur við útreikning jöfnunarframlaga.

#### **Grunnskólaframlög og kennsla nemenda með íslensku sem annað tungumál, sbr. 13. gr. laga nr. 4/1995**

Af hálfu íslenska ríkisins er hafnað kröfu Reykjavíkurborgar um greiðslu á samtals kr. 2.314.070.432 sem jafngildir þeirri fjárhæð sem borgin telur að hún hafi átt lögvarinn rétt til á árunum 2015-2017 grundvelli 13. gr. laga nr. 4/1995 og viðurkenningu á rétti borgarinnar til að fá úthlutuð framlög vegna ársins 2018. Þá er einnig hafnað kröfu borgarinnar um greiðslu íslenska ríkisins á samtals kr. 929.370.000 sem jafngildir fjárhæð framlaga til kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál sem Reykjavíkurborg telur að hún hafi átt rétt á samkvæmt 13. gr. laga nr. 4/1995. Um er að ræða framlög sem veitt eru vegna reksturs grunnskóla.

Af hálfu íslenska ríkisins er á það bent að tilurð grunnskólaframlags samkvæmt 13. gr. laga nr. 4/1995 megi rekja til samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 4. mars 1996 um flutning verkefna grunnskólans til sveitarfélaga. Til að mæta kostnaði sveitarfélaga við framkvæmd grunnskólalaga skuldbatt íslenska ríkið sig til að gera breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að hækka hámarksútsvar til að fjármagna þann hluta kostnaðar við rekstur grunnskóla sem fluttist til sveitarfélaga og lækkaði tekjuskattur samsvarandi. Af hálfu menntamálaráðherra var skipuð nefnd til að meta kostnað af tilfærslunni, svokölluð kostnaðarnefnd, sem skilaði lokaskýrslu þann 13. febrúar 1996. Umrætt samkomulag byggði síðan á niðurstöðum nefndarinnar. Í 8. kafla skýrslu kostnaðarnefndarinnar er fjallað um jöfnunaraðgerðir og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við framkvæmd grunnskólalaga. Var það meðal annars tillaga nefndarinnar að bundið yrði í lög að til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga myndi renna ákveðið hlutfall af útsvarstekjum sveitarfélaga og lagði nefndin áherslu á að jöfnunaraðgerðir yrðu með þeim hætti að sveitarfélögum yrði gert mögulegt að sjá öllum börnum á grunnskólaaldri fyrir lögboðinni skólavist. Þá lagði nefndin til að útsvarstekjur vegna reksturs grunnskóla myndu skiptast á milli sveitarfélaga og

Jöfnunarsjóðs samkvæmt tillögu um jöfnunaraðgerðir, það er um 80% færni beint til einstakra sveitarfélaga en 20% til Jöfnunarsjóðs sem skyldi skipta tekjunum milli sveitarfélaga sem fá jöfnunarframlaga. Í skýrslunni sagði síðan:

„Útreikningar miðast við að áætlaður kostnaðarauki Reykjavíkurborgar verði að fullu fjármagnaður með þeim hluta útsvarshækkunar sem rennur beint til sveitarfélaga, þar á meðal kostnaðarauki vegna reykvískra barna í sérskólum.“

Var allur kostnaður vegna rekstur grunnskóla þannig mjög vel metinn, þar með talinn kostnaður vegna sérkennslu og kostnaður vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál og var einnig tekið mið af fyrirséðum auknum kostnaði, til dæmis vegna nýrrar reglugerðar um sérkennslu. Af þessum sökum byggja framlög úr Jöfnunarsjóði vegna sérkennslu barna í Reykjavík á sérstökum samningi. Þá sagði einnig í skýrslu nefndarinnar:

„Nefndin telur að ekki þurfti að hækka útsvarshlutfall sérstaklega til að mæta kostnaði vegna nemendafjölgunar svo framarlega sem þjóðartekjur á mann lækka ekki að raungildi frá því sem þær eru áætlaðar árið 1996.“

Á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 4. mars 1996 lagði ráðherra sveitarstjórnarmála fram frumvarp um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sem varð að lögum nr. 79/1996 og fól meðal annars í sér hækkun á hámarksútsvari, sem var sérstaklega reiknað og miðað við áætlaðan kostnaðarauka Reykjavíkurborgar. Þannig að þrátt fyrir að þess sé ekki getið í 13. gr. laga nr. 4/1995 hefur aldrei verið gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg fái úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði vegna reksturs grunnskóla en í slíkum rekstri fellur einnig til kennsla nemenda með íslensku sem annað tungumál. Er 2. mgr. 3. gr. og 5. gr. reglugerðar nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla sem kveður á um að Reykjavíkurborg skuli ekki fá slík framlög einungis til áréttingar á þeim sjónarmiðum sem samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá 1996 byggði á. Hefur reglan þannig ekki sjálfstætt gildi um niðurfellingu slíkra framlaga til Reykjavíkurborgar enda á Reykjavíkurborg ekki lögvarinn rétt til þeirra. Þá er rétt að benda á að lokamálsliður 13. gr. kveður á um að við úthlutun framlaga skuli hafa hliðsjón af auknum útsvarstekjum einstakra sveitarfélaga af yfirfærslu grunnskólans. Í ljósi tilurðar og forsögu grunnskólaframlags er ljóst að með þessum málslið er meðal annars verið að vísa til að þess að ekki skuli reikna út framlög vegna reksturs grunnskóla til Reykjavíkurborgar. Er þannig ekki um að ræða að framlög vegna reksturs grunnskóla falli niður til borgarinnar samkvæmt ákvörðun ráðherra heldur leiðir lögskýring á 13. gr. laganna til þess að Reykjavíkurborg á ekki rétt á slíku framlagi.

Jafnframt er ekki tekið undir þau sjónarmið Reykjavíkurborgar að umræddar reglur feli í sér brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og vísast til fyrri umfjöllunar um gildi jafnræðisreglunnar þegar kemur að samskiptum ríkisins við sveitarfélög. Yrði komist að því að jafnræðisregla stjórnskipunar ætti við umrætt ákvæði byggir úthlutun grunnskólaframlaga augljóslega á málefnalegum grunni, það er á sérstökum útreikningum kostnaðarnefndar á rekstri grunnskóla í Reykjavíkurborg, sbr. ofangreint, sem sýndu fram á að Reykjavíkurborg hefði ekki þörf fyrir slíkt framlag.

### **Útgjaldajöfnunarframlög, sbr. 12. gr. laga nr. 4/1995**

Hafnað er kröfu Reykjavíkurborgar um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga endurákvæði úthlutun útgjaldajöfnunarframlaga og hækki fjárhæð framlaga til borgarinnar, sbr. 12. gr. laga nr. 4/1995.

Samkvæmt b. lið 1. mgr. 12. gr. laganna skal útgjaldajöfnunarframlögum úthlutað úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli mismunandi stærðarhagkvæmni þeirra að teknu tilliti til þeirra þátta sem hafa áhrif á útgjaldaþörf, svo sem íbúafjölda,

fjarlægða, skólaaksturs úr dreifbýli o.fl. Kemur þannig skýrt fram í b. lið 1. mgr. 12. gr. að framlög til að jafna útgjaldaþörf sveitarfélaga skulu vera mishá og miða skuli framlög til sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og að teknu tilliti til íbúafjölda. Ekki verður því séð hvernig það geti verið í andstöðu við ákvæðið að skipta sveitarfélögum upp í viðmiðunarflokka eftir íbúafjölda þeirra við útreikning á mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga. Væri það beinlínis í andstöðu við lagaákvæðið að gera ekki greinarmun á sveitarfélögum eftir íbúafjölda þeirra þegar útgjaldarjöfnunarframlögum er úthlutað.

Af hálfu íslenska ríkisins er ljóst að lög nr. 4/1995 geri ekki ráð fyrir að sveitarfélög eigi rétt á jöfnum útgjaldajöfnunarframlögum, frekar en öðrum framlögum. Þá verður heldur ekki leitt af lögnum að sveitarfélög eigi yfir höfuð rétt á framlögum úr jöfnunarsjóðnum. Getur slíkur réttur að minnsta kosti ekki myndast fyrr en framlög hafa verið reiknuð út og ákveðin. Af þessu leiðir að reglur sem fela í sér að framlög séu ekki þau sömu til sveitarfélaga sem hafa 120 þúsund íbúa og þeirra sem hafa færri en 300 íbúa fela ekki í sér skerðingu á framlögum í slíkum skilningi heldur eingöngu að framlög eru reiknuð með mismundi hætti.

Athygli vekur að Reykjavíkurborg heldur því fram að umræddar reglur hafi ekki lagastoð þrátt fyrir að ákvæðin mæli ekki með beinum eða skýrum hætti að útgjaldajöfnunarframlög skerðist eða falli niður til Reykjavíkurborgar heldur fela ákvæðin eingöngu í sér að framlög til borgarinnar lækka í ljósi íbúafjölda borgarinnar. Ljóst er að umræddar reiknireglur 13. og 14. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 séu skýrt dæmi um að gera verði greinarmun á reglu sem er ætlað að reikna út tiltekið framlag til sveitarfélags og kann að fela í sér að framlag sé hærra eða lægra en framlög til annarra sveitarfélaga og á reglu sem kveður á með skýrum hætti að framlag skuli falla niður í heild eða hluta samkvæmt ákvörðun ráðherra sambærilegt því tilviki sem var í Hæstaréttardómi nr. 34/2018. Í tilviki útgjaldajöfnunarframlaga liggur það í augum uppi að í ákvæði 13. og 14. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 sé að finna reiknireglur sem fela ekki í sér niðurfellingu framlaga til sveitarfélaga.

Þá verður að hafna því að umræddar reglur brjóti á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar með vísan til fyrri umfjöllunar um það atriði. Jafnframt er byggt á því að reiknireglur Jöfnunarsjóðs, sem fela í sér að sveitarfélögum sé skipað í viðmiðunarflokka eftir íbúafjölda þeirra og að Reykjavíkurborg geti ekki verið sambærileg öðrum sveitarfélögum í þeim skilningi, byggja á málefnalegum og hlutlægum ástæðum.

### **Fasteignaskattsframlög samkvæmt d. lið 1. mgr. 11. gr. laga nr. 4/1995**

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að fá úthlutað svokölluðum fasteignaskattsframlögum, samkvæmt d. lið 1. mgr. 11. gr. laga nr. 4/1995 fyrir árin 2015-2019. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að tilteknum tekjum Jöfnunarsjóðs skuli úthlutað til einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja. Í 3. og 4. gr. reglugerðar nr. 80/2001 um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti er að finna reiknireglu sem mælir fyrir um hvernig jöfnunin skuli fara fram. Segir reiknireglan að byggja skuli á afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja, annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum margfölduðu með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Verður að hafna kröfu og málalíbúnaði Reykjavíkurborgar sem byggist á þessum grunni.

Tilurð reiknireglu Jöfnunarsjóðs, sem fram kemur í 3. gr. reglugerðar nr. 80/2001 má rekja til eldri laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 91/1989. Í 3. gr. laganna var fjallað um álagningu fasteignaskatts og var ákvæðið á þessa leið:

„Á allar fasteignir, sem metnar eru af Fasteignamati ríkisins, sbr. þó 5. gr., skal árlega leggja skatt til sveitarfélags þar sem fasteign er.

Stofn til álagningar skattsins á hús og mannvirki skal vera afskrifað endurstofnverð þeirra margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins.“

Í umfjöllun um ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 91/1989 var rakið að samkvæmt eldri lögum um tekjustofna sveitarfélaga var fasteignamat alfarið lagt til grundvallar álagningarstofni skattsins. Ákvæði 2. mgr. 3. gr. væri því nýmæli sem kæmi til þar sem fasteignamat væri, eins og kunnugt væri, mjög mismunandi milli sveitarfélaga. Væri ákvæðinu ætlað að kveða á um jöfnun aðstöðu sveitarfélaga vegna mismunandi fasteignamats þannig að sambærilegar fasteignir yrðu svipaður skattstofn í hvaða sveitarfélagi sem þær væri staðsettar.

Með breytingalögum, nr. 167/2002 á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, voru gerðar þær breytingar að álagning fasteignagjalda skyldi eingöngu miðuð við fasteignamat og að hætt yrði að miða álagningarstofninn við markaðsvirði fasteigna í Reykjavík. Urðu afleiðingarnar þær að sveitarfélög, utan Reykjavíkur urðu fyrir tekjutapi sem nam 1.1 milljarði kr. á núvirði. Var því einnig lagt til að gert yrði ráð fyrir að framlag úr ríkissjóði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga myndi hækka sem næmi 0,64% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum til að jafna stöðu sveitarfélaga utan Reykjavíkur. Þá var komið var á umræddu fasteignaskattsframlagi með lögfestingu ákvæði í d. lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Þar sagði:

„Til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja, allt að 30,1% af tekjum sjóðsins skv. a-lið 8. gr. a“

Fasteignagjaldaframlagið hefur því þann tilgang að jafna mun á tekjum sveitarfélaga vegna fasteignagjalda, en fasteignagjöld eru einn af þremur lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga. Þegar höfð er hliðsjón af markmiði og tilurð ákvæðisins liggur það í augum uppi að reikniregla sem kveður á um að reikna skuli út mun á markaðsvirði fasteigna í Reykjavíkurborg á móti fasteignum í öðrum sveitarfélögum er í fullu samræmi við ákvæðið. Þá má benda á að í ákvæðinu er skýrt tekið fram að framlaginu sé ætlað að jafna tekjutap einstakra sveitarfélaga en ekki allra. Verður því ekki séð að öll sveitarfélög geti átt lögvarinn rétt á slíkum framlögum eins og Reykjavíkurborg heldur fram í kröfugerð sinni. Er það því mat íslenska ríkisins að 3. og 4. gr. reglugerðar nr. 80/2001 hafi fullnægandi lagastoð.

Varðandi þær röksemdir Reykjavíkurborgar að reiknireglan feli í sér mismunun í garð borgarinnar og sé því brot á jafnræðisreglu stjórnskipunar er vísað til fyrri umfjöllunar um jafnræðisreglunnar og sveitarfélaga. Kæmi til þess að dómstólar teldu að jafnræðisreglan ætti við í þessu tilviki verður að telja að það liggja ljóst fyrir að reiknireglan byggir á málefnalegum forsendum. Bæði er fasteignamat fasteigna í Reykjavík almennt hærra en í öðrum sveitarfélögum<sup>(1)</sup> auk þess sem stóran hluta af opinberri stjórnsýslu er að finna í Reykjavíkurborg með tilheyrandi auknum tekjum Reykjavíkurborgar af fasteignagjöldum. Þar sem ljóst er að markmið lagaákvæðisins er að jafna tekjur sveitarfélaga af fasteignagjöldum er með engu móti hægt að fallast á að umrædd reikniregla feli í sér ólögsmæta mismunum í garð Reykjavíkurborgar.

### Útreikningar Reykjavíkurborgar á vangreiddum framlögum

Telja verður að jafnvel þótt fallist yrði á hinar víðtæku ályktanir sem Reykjavíkurborg telur að megi leiða af niðurstöðu Hæstaréttardóms nr. 34/2018, það er að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar geri þá kröfu að allar reiknireglur og forsendur Jöfnunarsjóðs sem fela í sér að framlög til sveitarfélaga séu mishá þurfi lagastoð, standast útreikningar Reykjavíkurborgar ekki skoðun.

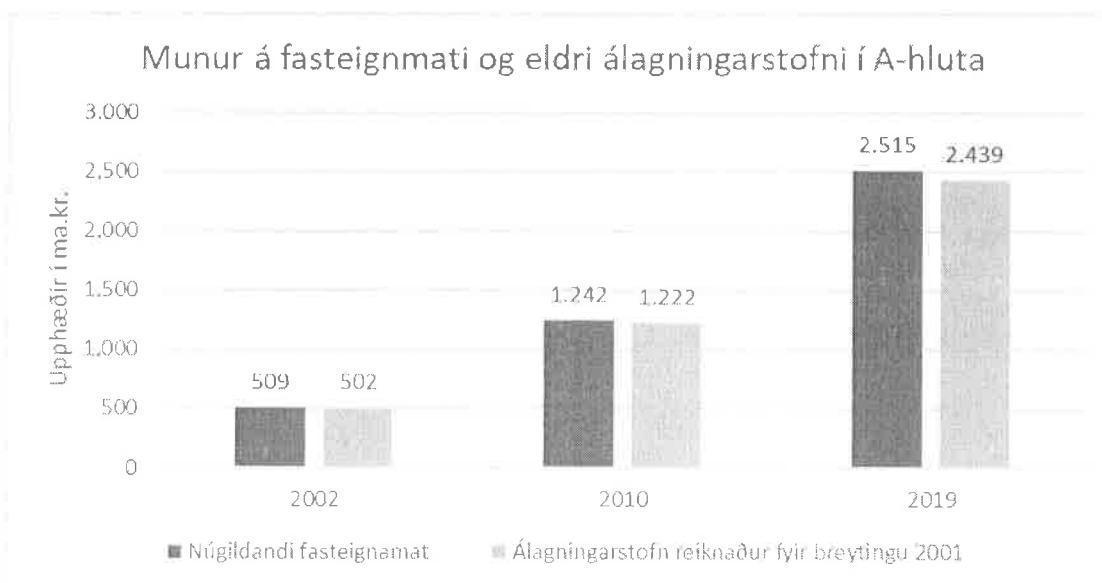
<sup>1</sup> Í skýrslu Byggdastofnunar frá 11. september 2019 fór fram samanburður á fasteignamati og fasteignagjöldum á sömu viðmiðunarfasteignum á 26 þéttbýlisstöðum á landinu. Voru fasteignir í Reykjavík-Suður Þingholtum með næstum 60% hærra fasteignamat en sömu viðmiðunarfasteignir sem voru á því viðmiðunarsvæði sem kom næst. Skýrsluna er hægt að nálgast á þessari vefslóð:

<https://www.byggdastofnun.is/static/files/Fasteignamat/2019/fasteignagjold-2019.pdf>.

Í fyrsta lagi ber að nefna að ekki er hægt að taka út þær forsendur fyrir útreikningi framlaga sem eingöngu fela í sér að framlög til Reykjavíkurborgar hækka án þess að taka mið af því að aðrar reglur Jöfnunarsjóðs myndu þá einnig skorta lagastoð. Auk þess er ljóst að ef ein regla sem felur í sér lækun framlaga er talin vera ólögmæt og framlög til ákveðinna sveitarfélaga eru hækkuð vegna þessa, þarf að reikna með því að heildarráðstöfun Jöfnunarsjóðs lækki einnig sem hefur áhrif á hvert og eitt framlag. Það er því ekki með nokkru móti hægt að reikna út hvert framlag Reykjavíkurborgar hefði átt að vera, fyrr en ljóst er með skýrum hætti hvaða reglur Jöfnunarsjóðs eru ólögmætar og hverjar halda gildi sínu.

Í öðru lagi er ljóst að jafnvel þótt miðað sé eingöngu við þær forsendur sem Reykjavíkurborg gefur sér myndi borgin ekki reiknast með tekjujöfnunarframlag vegna þess að meðaltekjur á hvern íbúa í Reykjavíkurborg eru tiltölulega háar. Af þeim sveitarfélögum sem eru með yfir 12.000 íbúa er Reykjavíkurborg með næsthæstu meðaltekjurnar á eftir Garðabæ og því augljóslega yfir meðaltalinu. Jafnframt reiknast Reykjavíkurborg ekki með fasteignaskattsframlag af þeirri ástæðu að fasteignamatið er herra en sá álagningarstofn sem lá til grundvallar á fasteignaskatti áður fyrr og er notaður í útreikningum á fasteignaskattsframlögum. Það væri því beinlínis andstætt markmiðum umræddra framlaga ef Reykjavíkurborg myndi fá úthlutað þessum framlögum. Jafnframt myndi útgjaldajöfnunarframlag til borgarinnar lækka. Eftir situr því eingöngu framlag vegna grunnskóla.

Til að skýra þetta frekar út má sjá að neðan mynd sem sýnir muninn á fasteignaskattsstofni fyrir a-hluta hjá Reykjavíkurborg fyrir þrjú ár. Bláa súlan sýnir stofninn eins og hann er reiknaður eftir árið 2001 sem er fasteignamatið. Gula súlan sýnir hvernig stofninn væri á tilteknu ári ef sama aðferðafræði væri notuð og fyrir breytinguna árið 2001, sem er afskrifað endurstofnverð margfaldað með markaðsstuðul fasteigna í Reykjavík. Eins og sjá má þá er fasteignaskattsstofninn í a-hluta fyrir Reykjavíkurborg hærri ef miðað er við fasteignamatið. Þar af leiðandi hefur Reykjavíkurborg ekki orðið af neinu tekjutapi vegna breytinganna sem gerðar voru á álagningarstofni mannvirkja árið 2001.



Í þriðja lagi má nefna að ef fallist yrði á það sjónarmið að samningar ríkis og sveitarfélaga sem varða framlög úr Jöfnunarsjóði hafi ekki þýðingu við útreikning framlaga nema fyrir þeim sé einnig lagastoð þyrfti að taka lögmæti allra slíkra samninga til skoðunar. Þar sem samningur um framlög úr Jöfnunarsjóði til einstakra sveitarfélaga hefur í för með sér lækkuð framlög til annara sveitarfélaga myndi ógilding

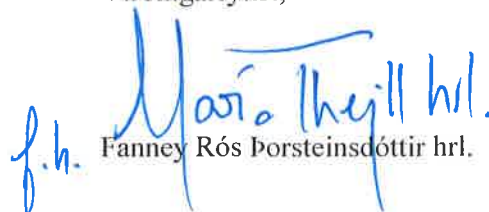
slíkra samninga þýða að vangreitt hafi verið til þeirra sveitarfélaga sem ekki eru aðilar að slíkum samningum. Eðlis málsins samkvæmt myndi það einnig þýða að ofgreitt hafi verið til þeirra sveitarfélaga sem eru aðilar að slíkum samningum. Er þetta sjónarmið rakið hérna, þar sem í gildi er samningur á milli ríkisins við Reykjavíkurborg um framlög úr Jöfnunarsjóði vegna sérskóla sem hljóðar upp á tæpa þrjá milljarða króna ár hvert. Kynni ríkið því að eiga kröfu á hendur borginni vegna ofgreiðslna á grundvelli samningsins sem þyrfti að reikna með ef fallist yrði á sjónarmið Reykjavíkurborgar.

Með vísan til framangreinds verður að telja að útreikningar Reykjavíkurborgar á þeim framlögum sem borgin heldur fram að hún eigi lögvarinn rétt til á grundvelli þess að reglur Jöfnunarsjóðs sem lækka framlög til borgarinnar skorti lagastoð, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, standast ekki skoðun. Önnur sjónarmið kunna að eiga við um kröfu borgarinnar sem byggir á þeim grundvelli að reglur Jöfnunarsjóðsins feli í sér ólögmæta mismunun, sbr. jafnræðisreglu stjórnskipunar. Þar sem kröfur borgarinnar eru að mestu leyti reiknaðar út frá þeirri forsendu að allar reglur sem lækka eða fella niður framlög til Reykjavíkur skorti lagastoð samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er ekki hægt að fallast á útreikninga borgarinnar eins og þeir eru framsettir.

Með vísan til framangreinds er það afstaða embættis ríkislögmanns að ekki séu til staðar lagarök fyrir hinni víðtæku ályktun sem Reykjavíkurborg dregur af Hæstaréttardómi nr. 34/2018 og byggir kröfu sína á. Þá verður ekki annað séð en að fullyrðingar Reykjavíkurborgar um að reglur Jöfnunarsjóðs feli í sér ólögmæta mismunun og séu því í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar byggja á hæpnum lagalegum grunni.

Varðandi aðrar kröfur Reykjavíkurborgar er rétt að taka fram að allar þær reglur og forsendur sem Reykjavíkurborg vísar til hafa nú fengið skýrari lagastoð með lögum nr. 157/2019 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 (forsendur úthlutunar úr Jöfnunarsjóði). Þá er nýsamþykkt þingsályktun um stefnumótandi áætlun um málefni sveitarfélaga sem mun gefa tilefni til frekari breytinga á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Ljóst er hins vegar að ef fallist yrði á kröfu Reykjavíkurborgar myndi það kalla á sérstaka umræðu um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og hvernig standa bæri að uppgjöri á milli sveitafélaga með hliðsjón af því tekjustofnakerfi sem Alþingi hefur ákvarðað fyrir sveitarstjórnarstigið. Ekki þarf þó að taka fram hversu alvarlegar afleiðingar það myndi hafa á önnur sveitarfélög landsins sem mörg hver reiða sig á framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaganna. Að auki myndi slík viðurkenning á sjónarmiðum borgarinnar fela í sér að hægt væri að deila um lögmæti allra framlaga Jöfnunarsjóðs frá upphafi og nánast öll hin sveitarfélögin ættu einnig kröfu á hendur ríkissjóði vegna vangreiddra framlaga. Myndi samþykkt kröfunnar því fela í sér gríðarlega óvissu um starfsemi og hlutverk sjóðsins. Í ljósi framangreinds og ekki síst þar sem að í Hæstaréttardómi nr. 34/2018 var ekki fjallað um þennan greinarmun sem er á framlögum sjóðsins áður en þau eru reiknuð út og eftir að þau eru reiknuð út er kröfu Reykjavíkurborgar hafnað.

Virðingarfyllst,

f.h.    
Fanney Rós Þorsteinsdóttir hfl.