



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Arnarhvoli við Lindargötu
150 REYKJAVÍK

Varðar: Krafa Reykjavíkurborgar um greiðslu framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2015, 2016, 2017 og 2018

Hinn 14. maí 2019 kvað Hæstaréttur Íslands upp dóm í máli nr. 34/2018. Í umræddu máli komst Hæstiréttur Íslands að þeirri niðurstöðu, með vísan til 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, að óheimilt hafi verið með reglugerð nr. 1226/2012 um breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010, að fella niður jöfnunarframlag til sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Með hliðsjón af niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í máli nr. 34/2018 telur Reykjavíkurborg að borgin hafi verið útilokuð með ólögmætum hætti frá því að eiga möguleika á að hljóta tiltekin framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Af þeirri ástæðu krefst Reykjavíkurborg þess að íslenska ríkið greiði Reykjavíkurborg fjárhæð sem nemur tekjujöfnunarframlögum, jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla og framlögum til nýbúafræðslu fyrir árin 2015-2018.

Er því gerð krafa um að íslenska ríkið greiði Reykjavíkurborg samanlagt kr. 5.860.817.432,- eða sem nemur samanlagðri fjárhæð framangreindra framlaga. Jafnframt er gerð krafa um að fjárhæð hvers framlags verði greidd með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Auk þess er áskilinn réttur til að krefjast dráttarvaxta af framangreindri fjárhæð í samræmi við 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Þá er gerð sú krafa að útgjaldajöfnunarframlag fyrir árin 2015-2018 verði endurákvæðað til hækkunar og að Reykjavíkurborg verði úthlutað framlagi vegna lækkunar tekna af fasteignasköttum með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér greinir á eftir.

Jafnframt er þess krafist að Reykjavíkurborg hljóti framvegis framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til jafns við önnur sveitarfélög, þ.m.t. fyrir árið 2019.

Að mati Reykjavíkurborgar skortir ákvæði reglugerða sem kveða á um framangreind framlög fullnægjandi lagastöð og þá eru ákvæðin í andstöðu við ákvæði laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í reglugerðum þessum er ýmist að finna ákvæði um reiknireglur sem útiloka Reykjavíkurborg frá því að hljóta umrædd framlög eða ákvæði sem útiloka Reykjavíkurborg berum orðum frá því að hljóta framlög. Þá skerða ákvæði reglugerðar nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, verulega útgjaldajöfnunarframlög til Reykjavíkurborgar, umfram það sem gildir um önnur sveitarfélög.

Framlög þessi eru hluti af lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga sem Reykjavíkurborg á rétt til sem sveitarfélag samkvæmt lögum nr. 4/1995. Lögbundnir tekjustofnar sveitarfélaga verða ekki takmarkaðir eða afnumdir nema með settum lögum frá Alþingi, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Hér á eftir fer nánari rökstuðningur, sundurliðun og umfjöllun um kröfur Reykjavíkurborgar vegna einstakra framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

I.

Reykjavíkurborg krefst þess að íslenska ríkið greiði samtals kr. 2.617.377.000,- sem jafngildir þeirri fjárhæð er borgin átti rétt á að fá úthlutað sem jöfnunarsjóðsframlag fyrir árin 2015-2018 samkvæmt 12. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Um útreikning og forsendur fjárhæðar framlaganna vísast til hjálagðs viðauka I.

Í 18. gr. laganna er að finna sérstaka heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð um úthlutun framlaga samkvæmt einstökum ákvæðum III. kafla laganna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar. Reglugerðarheimild 18. gr. er almennt orðuð og í ákvæðinu eru hvergi orðaðar heimildir til handa ráðherra til að takmarka eða útiloka einstök sveitarfélög frá því að hljóta úthlutun framlaga úr jöfnunarsjóði. Í öðrum ákvæðum laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er heldur ekki að finna slíkar heimildir.

Á grundvelli 18. gr. laganna setti samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem öðlaðist gildi hinn 1. janúar 2019. Í 13. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er svo fjallað nánar um tekjujöfnunarframlög og hvernig skuli reikna út framlög til sveitarfélaga.

Með ákvæðum a- liðar 2. mgr. og 3. mgr. 13. gr. framangreindrar reglugerðar er Reykjavíkurborg sett í sérstakan flokk og því eitt sveitarfélag beitt sérstakri reiknireglu við útreikning á úthlutun tekjujöfnunarframlags. Með slíkri reiknireglu er Reykjavíkurborg útilokuð frá því að fá úthlutað tekjujöfnunarframlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Í lögum nr. 4/1995 er hvorki að finna ákvæði sem útilokar eða heimilar það að útiloka Reykjavíkurborg frá því að hljóta tekjujöfnunarframlög eða eftir atvikum ákvæði sem heimilar ráðherra með reglugerð að setja slíkt ákvæði. Að mati Reykjavíkurborgar skortir því ákvæði 13. gr. reglugerðarinnar þá lagastoð sem áskilin er í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar til niðurfellingar á þeim tekjustofni Reykjavíkurborgar er felst í tekjujöfnunarframlögum.

Þá telur Reykjavíkurborg að 13. gr. reglugerðarinnar sé í andstöðu við a- lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, þar sem mælt er fyrir um hvernig úthluta skuli tekjujöfnunarframlagi til einstakra sveitarfélaga í því skyni að jafna tekjur þeirra. Nánar tiltekið skal miða framlög við sambærileg sveitarfélög og fullnýtingu tekjustofna þeirra, þar á meðal framlög skv. d- lið 11. gr. laganna. Þá verður ekki ráðið af orðalagi 13. gr. reglugerðarinnar að ákvæðið styðjist við þau viðmið sem a- liður 1. mgr. 12. gr. laga nr. 4/1995 leggur til grundvallar við úthlutun tekjujöfnunarframlags. Reglugerðin er því í andstöðu við það lögbundna mat sem a- liður 1. mgr. 12. gr. laganna gerir kröfu um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga framkvæmi við ákvörðun um úthlutun tekjujöfnunarframlaga. Að mati Reykjavíkurborgar þarf Jöfnunarsjóður sveitarfélaga að taka afstöðu til þeirra atriða

sem nefnd eru í a- lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 4/1995 við mat á umsókn hvers sveitarfélags fyrir sig um jöfnunarframlag. Ekki er hægt að afnema það mat sem sjóðnum er ætlað að framkvæma á grundvelli laga nr. 4/1995 gagnvart hverju og einu sveitarfélagi landsins með setningu reglugerðar af hálfu ráðherra.

Jafnframt stenst útilokun sem þessi ekki jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig er ekki kveðið á um í umræddu ákvæði 13. gr. reglugerðar nr. 1088/2018, hvaða hlutlægu og málefnalegu sjónarmið eigi að búa að baki mismunun gagnvart Reykjavíkurborg að þessu leyti til. Ástæður fyrir mismunun þessari eru heldur ekki tilgreindar í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eða í reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þá verður heldur ekki séð að Reykjavíkurborg sé á nokkurn hátt frábrugðin öðrum sveitarfélögum, þrátt fyrir að vera höfuðborg og fjölmennasta sveitarfélag landsins. Reykjavíkurborg sinnir öllum þeim lögbundnu verkefnum er sveitarfélögum er gert að sinna með sama hætti og öll önnur sveitarfélög landsins. Mismunun þessi verður því tæplega réttlætt með vísan til þess að aðstæður Reykjavíkurborgar séu að þessu leyti með öðrum hætti en annarra sveitarfélaga landsins. Með vísan til sömu sjónarmiða þá felur útilokun sem þessi einnig í sér brot á hlutlægnisskyldu ráðherra og réttmætisreglu.

II.

Jafnframt krefst Reykjavíkurborg þess að íslenska ríkið greiði samtals kr. 2.314.070.432,- sem jafngildir fjárhæð jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla fyrir árin 2015-2017 sem Reykjavíkurborg bar að fá úthlutað úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt 13. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Um útreikning og forsendur fjárhæðar framlaganna vísast til meðfylgjandi viðauka II. Jafnframt er áskilið að Reykjavíkurborg fái einnig úthlutað almennu jöfnunarframlagi vegna rekstrar grunnskóla vegna ársins 2018, en að svo stöddu liggja ekki fyrir opinber talnagögn til að reikna fjárhæð þeirrar kröfu.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga skal tilteknum tekjum jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla varið til þess að jafna launakostnað sveitarfélaga af kennslu í grunnskólum og annan kostnað af flutningi grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga þ.m.t. kostnað vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og innflytjenda, og til greiðslu kostnaðar vegna þjónustusamninga. Þá er kveðið á um í ákvæðinu að við úthlutun framlaga skuli hafa hliðsjón af auknum útsvarstekjum einstakra sveitarfélaga af yfirfærslu grunnskólans.

Líkt og áður greinir er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerðar um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Á grundvelli 18. gr. laganna setti félagsmálaráðherra hinn 3. maí 2002 reglugerð nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla.

Í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 351/2002, er mælt fyrir um að almenn framlög til sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla séu ætluð öllum sveitarfélögum nema Reykjavíkurborg.

Með sama hætti og áður greinir um tekjujöfnunarframlag, þá á framangreind útilokun á úthlutun framlaga vegna reksturs grunnskóla til Reykjavíkurborgar sér ekki lagastoð, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt er umrædd útilokun í andstöðu við 13. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Mismunun þessi gagnvart Reykjavíkurborg er hvorki rökstudd né verður séð að málefnaleg sjónarmið eða frábrugðnar aðstæður Reykjavíkurborgar í samanburði við önnur sveitarfélög réttlæti hana. Um er að ræða mismunun sem er sett fram berum orðum í

ákvæði 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 351/2002, án augljósra ástæðna, og sem á sér ekki stoð í ákvæðum laga nr. 4/1995. Umrædd útilokun felur einnig í sér brot á hlutlægnisskyldu ráðherra og réttmætisreglu.

Skylda Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er skýr varðandi úthlutun framangreindra framlaga, enda mælir ákvæði 13. gr. laga nr. 4/1995 ekki fyrir um að sérstakt mat eigi að fara fram við úthlutun framlaga til einstakra sveitarfélaga, heldur er þar einungis mælt fyrir um úthlutun þessara framlaga til sveitarfélaga til jöfnunar launakostnaðar, þ.m.t. vegna sérþarfa innflytjenda með hliðsjón af auknum útsvarstekjum sveitarfélaga af yfirfærslu grunnskólans. Af því leiðir að ráðherra getur ekki með setningu ákvæða í reglugerð takmarkað rétt Reykjavíkurborgar til umræddra framlaga heldur ber að greiða þau á grundvelli fyrimæla ákvæða laga nr. 4/1995.

III.

Reykjavíkurborg gerir enn fremur þá kröfu að íslenska ríkið greiði Reykjavíkurborg samtals kr. 929.370.000,- sem jafngildir fjárhæð framlaga til kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál (nýbúafræðsla) fyrir árin 2015-2018 sem Reykjavíkurborg bar að fá úthlutað samkvæmt 13. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Krafa Reykjavíkurborgar grundvallast á þeim fjölda barna er nutu kennslunnar á vegum Reykjavíkurborgar á framangreindum árum margfölduð með þeirri fjárhæð er jöfnunarsjóður hefur greitt fyrir kennslu á barn ár hvert. Krafan sundurliðast með eftirfarandi hætti:

Ár	Fjöldi barna	Framlag hvert barn í kr.	Heildarframlag í kr.
2015	1.507	130.000	195.910.000
2016	1.521	130.000	197.730.000
2017	1.871	130.000	243.230.000
2018	2.250	130.000	292.500.000

Eins og greinir í 13. gr. laga nr. 4/1995 þá ber jöfnunarsjóði að verja tilteknum tekjum sjóðsins til sérþarfa innflytjenda í grunnskólum. Um slík framlög er fjallað í ákvæði 5. gr. reglugerðarinnar en samkvæmt ákvæðinu skal greiða öðrum sveitarfélögum en Reykjavíkurborg framlög til nýbúafræðslu á grunnskólastigi þar sem um slíka fræðslu er að ræða.

Með sömu rökum og áður greinir þá á framangreind útilokun á úthlutun framlaga til Reykjavíkurborgar vegna kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál sem kveðið er á um í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 351/2002, sér ekki lagastoð, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er umrædd útilokun í andstöðu við 13. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Mismunun þessi gagnvart Reykjavíkurborg er hvorki rökstudd né verður séð að málefnaleg sjónarmið eða frábrugðnar aðstæður Reykjavíkurborgar í samanburði við önnur sveitarfélög réttlæti eða geti réttlætt hana. Um er að ræða mismunun sem er sett fram berum orðum í tilvitnuðu ákvæði reglugerðarinnar, án augljósra ástæðna, og sem hefur ekki stoð í ákvæðum laga nr. 4/1995. Enginn vafi leikur á því að jöfnunarsjóði er skylt samkvæmt 13. gr. laganna að úthluta framangreindu framlagi til Reykjavíkurborgar og ber með vísan til þess að greiða Reykjavíkurborg fyrrnefnda fjárhæð.

IV.

Reykjavíkurborg krefst þess aukinheldur að jöfnunarsjóður endurákværði úthlutun útgjaldajöfnunarframlaga fyrir árin 2015-2018 og hækki fjárhæð framlaga til Reykjavíkurborgar, sbr. 12. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Krafa Reykjavíkurborgar um endurákvörðun úthlutunar byggist á því að útgjaldajöfnunarframlög hafi verið verulega skert til Reykjavíkurborgar umfram það sem á við um önnur sveitarfélög og þess utan á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða. Reykjavíkurborg telur því að borgin hafi átt rétt á hærri framlagi þar sem að sérstakri reiknireglu hafi verið beitt við útreikning á framlagi til Reykjavíkurborgar.

Eins og áður greinir þá er Reykjavíkurborg með ákvæðum a- liðar 2. mgr. og 3. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 sett í sérstakan flokk við útreikning á útgjaldajöfnunarframlagi, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar, sem leiðir til þess að framlög til borgarinnar skerðast verulega umfram það sem gildir um önnur sveitarfélög.

Sú flokkun og reikniregla sem finna má í ákvæðum reglugerðarinnar á sér ekki stoð í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og er í andstöðu við lögin. Jafnframt felst í henni ólögmæt mismunun gagnvart Reykjavíkurborg og felur hún þ.a.l. í sér brot á jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í b.-lið 1. mgr. 12. gr. laganna eru tilgreind þau atriði er jöfnunarsjóði ber að líta til við úthlutun framlaga til einstakra sveitarfélaga. Þannig segir að útgjaldajöfnunarframlagi skuli varið til að mæta mismunandi útgjaldapörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldapörf og eru þá tilgreind atriði í dæmaskyni. Það mat er felst í b.-lið 1. mgr. 12. gr. laganna er skyldubundið og verður ekki afnumið með setningu reglugerðar af hálfu ráðherra.

Með hliðsjón af framangreindu krefst Reykjavíkurborg þess að útgjaldajöfnunarframlög fyrir árin 2015-2018 verði endurákværð og fjárhæð þess úthlutað til Reykjavíkurborgar á grundvelli hlutlægra og málefnalegra sjónarmiða sem eigi sér stoð í lögum.

V.

Þá gerir Reykjavíkurborg þá kröfu að fá úthlutað framlögum samkvæmt ákvæði d.-liðar 1. mgr. 11. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga fyrir árin 2015-2019. Umrætt ákvæði mælir fyrir um ráðstöfun tiltekinna tekna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna en Reykjavíkurborg er með ákvæðum reglugerðar útilokuð frá úthlutun framlagsins.

Þannig er í ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 80/2001 um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, mælt fyrir um í hvaða tilvikum eigi að greiða sveitarfélögum framlög vegna lækkunar fasteignaskattstekna en við ákvörðun um úthlutun til einstakra sveitarfélaga er m.a. byggt á afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum margfölduðu með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík, sbr. einnig 3. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Með því að miða við markaðsstuðul fasteigna í Reykjavík sem grunn til margföldunar með afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja þá er Reykjavík eitt sveitarfélaga útilokað frá því að eiga möguleika á því að fá úthlutað umræddu framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Að mati Reykjavíkurborgar er úthlutun framlagsins sömu annmörkum háð hvað snertir lagastoð og jafnræði við úthlutun og framlög sem fjallað er um hér að framan. Þar sem er um að ræða ólögmetta mismunun, sem felst í notkun markaðsstuðuls fasteigna í Reykjavík, gerir Reykjavíkurborg þá kröfu að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga úthluti Reykjavíkurborg umræddu framlagi á grundvelli d.-liðar 1. mgr. 11. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

VI.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að framangreind framlög, ásamt vöxtum, verði greidd til Reykjavíkurborgar innan 30 daga frá dagsetningu bréfs þessa, eða eigi síðar en 20. janúar 2020. Þá krefst Reykjavíkurborg þess að íslenska ríkið viðurkenni þá skyldu að endurákvarða beri útgjaldajöfnunarframlög og úthluti framlögum vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti fyrir árin 2015-2019 og hefjist handan, innan framangreinds frests, við endurákvörðun úthlutunar og úthlutunar framlaganna.

Að mati Reykjavíkurborgar þarf að fara fram gagnger endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og lagalegum grundvelli sjóðsins m.t.t. þeirra reglugerða er fjalla um úthlutun framlaga úr sjóðnum. Þá þarf sú endurskoðun að fara fram með það að leiðarljósi að lög og reglugerðir tryggi að jafnræðis og hlutlægni sé gætt við úthlutun framlaga ár hvert. Um það atriði er vísað nánar til hjálagðra umsagna Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019 og 9. desember 2019, um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Í því samhengi áréttar Reykjavíkurborg mikilvægi þess að fjármunir þeir er Reykjavíkurborg krefst með bréfi þessu verði greiddir úr ríkissjóði svo ekki komi til skerðing á úthlutuðum framlögum til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Er slíkt fyrirkomulag í samræmi við fyrri framkvæmd, þ.e. þegar handvömm hefur átt sér stað við lagasetningu sem er á ábyrgð ríkisins.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar.



Ebba Schram
borgarlögmaður

Hjálagt:

1. Viðauki I - Krafa vegna tekjujöfnunarframlags.
2. Viðauki II - Krafa vegna almenns jöfnunarframlags vegna reksturs grunnskóla 2015-2018.
3. Viðauki III - Krafa vegna kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál (nýbúafraeðsla).
4. Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sveitarstjórnarlögum (forsendur úthlutana úr Jöfnunarsjóði) - 391. mál, dags. 8. október 2019.
5. Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sveitarstjórnarlögum (forsendur úthlutana úr Jöfnunarsjóði) - 391. mál, dags. 9. desember 2019.