

LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 22. nóvember 2019.

Mál nr. 899/2018:

Garðabær

(Ásgeir Þór Árnason lögmaður)

gegn

Íslenska ríkinu

(Ólafur Helgi Árnason lögmaður)

Lykilorð

Almannatryggingar. Fjárlög. Hjúkrunarheimili. Málefni aldraðra. Reglugerð. Stjórnarskrá. Sveitarfélög.

Útdráttur

G höfðaði mál og gerði fjárkröfu á hendur Í sem nam uppsöfnuðu tapi af rekstri hjúkrunarheimilisins Ísafoldar á árunum 2013 til 2015 þar sem daggjöld frá Í dugðu ekki fyrir rekstrarkostnaði. Málsaðilar höfðu gert með sér samning 14. maí 2010 um byggingu og þátttöku í leigu hjúkrunarheimilis fyrir aldraða í Garðabæ. Í samningnum kom fram að málsaðilar skyldu gera samning um rekstur hjúkrunarheimilisins. Ekki kom til þess að slíkur samningur væri gerður en þrátt fyrir það tók G að sér fyrrgreindan rekstur. Landsréttur taldi að samningurinn frá 14. maí 2010 yrði ekki túlkaður með þeim hætti að Í hefði með honum skuldbundið sig til að greiða rekstrarkostnað hjúkrunarheimilisins. Jafnframt taldi Landsréttur að þótt hjúkrunarheimilum hafi verið markaðar fjárveitingar í fjárlögum og fjáraukalögum og Tryggingastofnun ríkisins og síðar Sjúkratryggingum Íslands hafi verið falið það hlutverk að tryggja hjúkrunarheimilum rekstrarfé í formi daggjalda á grundvelli laga nr. 100/2007 og 112/2008, svo og reglugerða á grundvelli þeirra og gjaldskrár Sjúkratrygginga Íslands, yrði ekki ráðið af framangreindum réttarheimildum að í þeim fælist skuldbinding Í til þess að tryggja rekstraraðilum hjúkrunarheimila algert skaðleysi af rekstrinum. Landsréttur komst að þeirri niðurstöðu að Í hefði axlað skyldur sínar lögum samkvæmt gagnvart hjúkrunarheimilinu Ísafold með því að tryggja hjúkrunarheimilum fjárveitingar á fjárlögum fyrir árin 2013 til 2015 og leggja hjúkrunarheimilinu til daggjöld samkvæmt reiknilíkani um skiptingu fjárveitinga frá Alþingi til hjúkrunarheimila, í samræmi við reglugerðir og gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands. Var niðurstaða héraðsdóms því staðfest.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómararnir Oddný Mjöll Arnardóttir og Sigurður Tómas Magnússon og Eggert Óskarsson, settur landsréttardómari.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 5. desember 2018. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 15. nóvember 2018 í málinu nr. E-3410/2016.
- 2 Áfrýjandi krefst þess að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og að fallist verði á kröfur hans fyrir héraðsdómi um að stefnda verði gert að greiða sér skaðabætur að fjárhæð 319.254.632 krónur, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 71.912.000 krónum frá 1. janúar 2014 til 1. janúar 2015, en af 183.133.632 krónum frá þeim degi til 19. nóvember sama ár, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga af þeirri fjárhæð frá þeim degi til 1. janúar 2016, en af 319.254.632 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 3 Stefndi krefst þess að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur. Þá krefst hann málskostnaðar fyrir Landsrétti.

Málsatvik og sönnunarfærsla

- 4 Málsaðilar gerðu með sér samning 14. maí 2010 um byggingu og þátttöku í leigu hjúkrunarheimilis fyrir aldraða í Garðabæ. Samkvæmt grein 2.1 í samningnum tók áfrýjandi að sér hönnun og byggingu 60 rýma hjúkrunarheimilis í sveitarfélaginu og lagði til lóð fyrir það án kostnaðar fyrir ríkissjóð. Framkvæmdin var samkvæmt grein 3.1 fjármögnuð af Íbúðalánasjóði. Í grein 3.2 sagði orðrött: „Félags- og tryggingamálaráðuneytið og Garðabær munu gera samning um rekstur hjúkrunarheimilisins. Garðabær getur falið þriðja aðila að reka hjúkrunarheimilið, enda staðfesti félags- og tryggingamálaráðuneytið þann samning, en ábyrgð á samningsskyldum við ráðuneytið verður ekki framseld.“ Samkvæmt fylgiskjali 2 við samninginn skyldi félags- og tryggingamálaráðuneytið greiða sveitarfélögum 85% af leigufjárhæðum eins og þær voru skilgreindar í fylgiskjalinu.
- 5 Hjúkrunarheimilið Ísafold tók til starfa í apríl 2013. Ekki kom til þess að gerður væri samningur á milli áfrýjanda og stefnda um reksturinn í samræmi við grein 3.2 í framangreindum samningi þar sem áfrýjanda þóttu samningsdrög stefnda óásættanleg. Í framlögðum ársreikningum Ísafoldar fyrir árin 2013, 2014 og 2015 kemur fram að Ísafold sé rekið af áfrýjanda og er óumdeilt að svo hafi verið í raun. Öll þessi ár lagði áfrýjandi hjúkrunarheimilinu til fjármuni til að mæta tapi á rekstri þess þar sem daggjöld frá stefnda dugðu ekki fyrir rekstrarkostnaði.
- 6 Í bréfi lögmanns áfrýjanda 19. október 2015 til heilbrigðisráðherra var því haldið fram að ráðuneytið hefði vanefnt samning um byggingu hjúkrunarheimilisins Ísafoldar og gerð krafa um að stefndi greiddi til baka það fé sem áfrýjandi hefði lánað til þess fram til 1. október 2015, ásamt vöxtum. Með bréfi velferðarráðuneytisins 2. desember sama ár var kröfunni hafnað. Í framhaldi var þess óskað af hálfu áfrýjanda að ráðuneytið yfirtæki rekstur hjúkrunarheimilisins og drög að slíkum samningi sent með tölvubréfi lögmanns áfrýjanda 30. desember 2015. Í bréfi velferðarráðuneytisins til áfrýjanda 15.

apríl 2016 kom fram að það hefði hvorki fjárheimildir til að hækka daggjöld hjúkrunarheimilisins né heimildir til að taka yfir rekstur þess.

- 7 Ákvæði IV. kafla laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar um heimild til að gera samninga við sveitarfélög og aðra er reka hjúkrunarheimili komu til framkvæmda 1. janúar 2015, sbr. 2. mgr. 56. gr. laganna og 2. gr. laga nr. 131/2012 um breytingu á þeim lögum. Á grundvelli þessarar heimildar undirrituðu Sjúkratryggingar Íslands, velferðarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu og Samband íslenskra sveitarfélaga samkomulag 6. september 2016 um gerð rammasamnings milli Sjúkratrygginga Íslands og hjúkrunarheimila vegna þjónustu í hjúkrunar- og dvalarrýmum hjúkrunarheimila. Í samkomulaginu fólst meðal annars að fjárframlög til hjúkrunarheimila skyldu hækkuð um allt að 1,5 milljarð króna. Rammasamningurinn er dagsettur 21. október 2016. Bæjarráð Garðabæjar samþykkti á fundi sínum 11. sama mánaðar að bæjarstjóri undirritaði rammasamninginn fyrir hönd Ísafoldar hjúkrunarheimilis og var sú ákvörðun tilkynnt Sjúkratryggingum Íslands með bréfi 10. nóvember sama ár.
- 8 Með samningi áfrýjanda við Sjómannadagsráð 6. janúar 2017 tók Hrafnista við rekstri hjúkrunarheimilisins Ísafoldar frá 1. febrúar sama ár. Í 4. gr. samningsins sagði meðal annars: „Verulegur taprekstur varð af starfsemi Ísafoldar á árunum 2013-2016. Helsta ástæða þess er ónóg daggjöld sem ákvörðuð eru einhliða af stjórnvöldum án tillits til raunkostnaðar við rekstur hjúkrunarheimila sem ætlað er að starfa samkvæmt kröfufýsingu velferðarráðuneytis og fullnægja viðmiðum embættis landlæknis um mönnun á hjúkrunarheimilum, gæði o.fl. Samningsaðilar telja að með reynslu Hrafnistu og aukinni hagkvæmni vegna samlegðaráhrifa stærri rekstraraðila eigi að vera unnt að reka hjúkrunarheimilið án taps og án skerðingar á gæðum þjónustu. [...] Í ársbyrjun 2020 munu aðilar láta fara fram útreikning á launamun starfsmanna Ísafoldar sem voru við störf í upphafi árs 2017 og starfsmanna heimilisins sem taka laun samkvæmt kjarasamningum Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu. Garðabær skuldbindur sig til, enda heimilið enn rekið með tapi, að leggja heimilinu til framlag til tveggja ára samkvæmt viðauka við samning þennan til að koma til móts við rekstrartap vegna launamunar sbr. ákvæði um framlag í 7. mgr.“
- 9 Upphafleg dómkrafa áfrýjanda samsvaraði rekstrartapi hjúkrunarheimilisins Ísafoldar samkvæmt endurskoðuðum ársuppgjörum fyrir hjúkrunarheimilið án áhrifa fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, eins og það var staðreynt af endurskoðanda áfrýjanda. Tapið var þannig sundurliðað að það hefði verið 71.911.000 krónur á árinu 2013, 113.578.000 krónur á árinu 2014 og 136.121.000 krónur á árinu 2015 eða samtals 321.610.000 krónur.
- 10 Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu til Alþingis í nóvember 2014 um rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila á árinu 2013.

- 11 Embætti landlæknis gerði í apríl 2015 úttekt á gæðum þjónustu hjúkrunarheimilisins Ísafoldar. Helstu niðurstöður hennar voru að mönnun hjúkrunarfræðinga og fagfólks við umönnun væri í lágmarki og næði ekki lágmarksviðmiðum sem miðað væri við í „Viðmiðum um mönnun á hjúkrunarheimilum frá 2014“. Hvatt var til þess að fagleg umönnun á heimilinu yrði aukin. Önnur atriði sem voru skoðuð voru talin í góðu lagi eða fengu jákvæða umsögn.
- 12 Áfrýjandi aflaði matsgerðar dómkvadds matsmanns undir rekstri málsins í héraði. Í matsgerð Einars Guðbjartssonar viðskiptafræðings 4. desember 2017 svaraði hann þremur matsspurningum áfrýjanda.
- 13 Í fyrstu matsspurningu var þess óskað að matsmaður gæfi álit sitt á því hvort staðfestingarbréf endurskoðanda áfrýjanda gæfi rétta mynd af því hver hefði verið uppsafnaður rekstrarhalli hjúkrunarheimilisins Ísafoldar á árunum 2013, 2014 og 2015. Ef svo væri ekki var þess óskað að matsmaður tilgreindi hver hann teldi að hefði verið uppsafnaður rekstrarhalli á tímabilinu. Niðurstaða matsmanns var að rétt mynd af uppsöfnuðum rekstrarhalla þessara ára væri 319.254.632 krónur. Áfrýjandi lækkaði dómkröfur sínar til samræmis við þessa niðurstöðu.
- 14 Í annarri matsspurningu var þess óskað að matsmaður gæfi álit sitt á því hvort matsbeiðandi hefði varið fjármunum til reksturs hjúkrunarheimilisins á umræddum þremur árum umfram kröfur sem gerðar væru í kröfulýsingu velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu, útgáfu II, janúar 2013, að teknu tilliti til úttektarskýrslu embættis landlæknis í apríl 2015. Niðurstaða matsmanns var sú að fjármunum hefði ekki verið varið umfram þessar kröfur, enda hefði umönnunarþáttur verið undir lágmarksviðmiðum embættis landlæknis.
- 15 Í þriðju matsspurningu var þess óskað að matsmaður gæfi sjálfstætt álit á því hver eðlilegur og venjulegur rekstrarkostnaður hjúkrunarheimilisins hefði orðið á umræddum árum ef ýtrasta aðhalds hefði verið gætt og þjónusta við vistmenn lágmarkuð án þess að ásættanlegu öryggi þeirra hefði verið raskað. Niðurstaða matsmanns var sú að launakostnaður vegna daglegs reksturs hefði þurft að aukast um 6.683.000 krónur umrædd ár til að halda í við lágmarksviðmið embættis landlæknis. Lækkun á daglegum rekstrarkostnaði væri því vandséð að teknu tilliti til ásættanlegs öryggis íbúa.

Niðurstaða

- 16 Ágreiningur málsaðila snýst um það hvor þeirra eigi að bera endanlega ábyrgð á því að kostnaður við rekstur hjúkrunarheimilisins Ísafoldar í Garðabæ var á árunum 2013, 2014 og 2015 meiri en tekjur sem hjúkrunarheimilið hafði af daggjöldum frá stefnda og greiðslum frá heimilismönnum en fyrir liggur að áfrýjandi stóð straum af hallarekstri hjúkrunarheimilisins á þessum árum. Áfrýjandi gerir í málinu fjárkröfu á hendur stefnda sem nemur uppsöfnuðu tapi af rekstri hjúkrunarheimilisins Ísafoldar á árunum 2013 til 2015 og vísar bæði til samnings- og lagaskyldna stefnda.

- 17 Í þeim samningi sem áfrýjandi og félags- og tryggingamálaráðuneytið gerðu 14. maí 2010 um byggingu og þátttöku í leigu hjúkrunarheimilis fyrir aldraða í Garðabæ er ekki að finna ákvæði sem skuldbindur áfrýjanda til að reka hjúkrunarheimilið eða stefnda til að bera allan kostnað af rekstri þess. Í grein 3.2 felst hins vegar fyrirheit um að samningsaðilar muni gera annan samning um rekstur hjúkrunarheimilisins. Af gögnum málsins verður ráðið að þessi samningur hafi verið hluti af nýrri leið þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra til að fjármagna uppbyggingu hjúkrunnarrýma í samvinnu við áfrýjanda og önnur stór sveitarfélög.
- 18 Sem fyrr segir komu málsaðilar sér ekki saman um gerð samnings um rekstur hjúkrunarheimilisins Ísafoldar. Þrátt fyrir það verður af gögnum málsins ráðið að áfrýjandi hafi í reynd tekið að sér rekstur þess án sérstaks samnings við stefnda. Þannig kemur fram í ársreikningum hjúkrunarheimilisins fyrir árin 2013, 2014 og 2015 að það sé rekið af áfrýjanda og í fjölmörgum öðrum gögnum málsins er áfrýjandi tilgreindur sem rekstraraðili þess. Í málinu liggur ekki fyrir að sérstök stjórn hafi verið yfir hjúkrunarheimilinu eða hvernig yfirstjórn þess var að öðru leyti háttað. Bæjarstjóri Garðabæjar undirritaði ársreikninga Ísafoldar fyrir umrædd rekstrarár og kom þannig fram sem æðsti stjórnandi þess. Í ársreikningunum kom fram rekstrartap og skuld við áfrýjanda var færð í efnahagsreikning.
- 19 Ekki verður ráðið af umræddri grein 3.2 í samningi málsaðila frá 14. maí 2010 að stefndi hafi með ákvæðinu skuldbundið sig til að ábyrgjast greiðslu alls kostnaðar við rekstur hjúkrunarheimilisins Ísafoldar. Þá verður heldur ekki gagnályktað frá fyrrnefndum ákvæðum fylgiskjals 2 við samninginn, þar sem fjallað er um húsnæðisgjald og leigugreiðslur að stefndi hafi skuldbundið sig til að greiða rekstrarkostnað hjúkrunarheimilisins. Önnur ákvæði samningsins eða fylgiskjala með honum verða ekki túlkuð með þeim hætti að stefndi hafi tekið á sig slíka skuldbindingu.
- 20 Starfsemi á vegum framkvæmdavaldsins er með lögum skipt á milli ríkisins sjálfs og staðbundinna sveitarfélaga. Sveitarfélög starfa eftir sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 en í 1. mgr. 1. gr. þeirra segir að þau ráði málefnum sínum sjálf á eigin ábyrgð. Um skyldur sveitarfélaga segir meðal annars í 7. gr. laganna að þau annist verkefni sem þeim eru falin í lögum, að þau skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þyki á hverjum tíma en jafnframt að þau geti tekið að sér hvert það verkefni sem varði íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Skipting verkefna milli ríkisins sjálfs og sveitarfélaga ræðst þannig einkum af lögum en getur þó einnig byggst á samningum.
- 21 Samkvæmt 1. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eru þeim markaðir sjálfstæðir tekjustofnar en þau geta auk þess haft aðrar tekjur, sbr. 2. gr. laganna.

- 22 Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra, eins og þau voru á árunum 2013 til 2015, fór ráðherra með yfirstjórn öldrunarmála og með yfirstjórn heilbrigðisþjónustu við aldraða.
- 23 Óumdeilt er að á þessum árum lagði stefndi hjúkrunarheimilinu Ísafold til fjármuni til reksturs í formi daggjalda. Eins og fram kemur í fyrirnefndri skýrslu ríkisendurskoðanda frá nóvember 2014, greiddi Tryggingastofnun ríkisins á árinu 2013 daggjöld til hjúkrunarheimila fyrir fram en þau höfðu það hlutverk að innheimta hjá heimilismönnum dvalarframlag þeirra, sbr. 2. mgr. 22. gr. og 23. gr., sbr. 2. tölulið 1. mgr. 14. gr. laga nr. 125/1999, og skila til stofnunarinnar. Þannig tryggði stefndi hjúkrunarheimilunum fjárframlag sem nam daggjöldum þótt stefndi þyrfti aðeins að standa straum af mismun á daggjöldunum og lögbundnu framlagi heimilismanna.
- 24 Fyrir setningu laga nr. 112/2008 var í 2. mgr. 44. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, sem var í þeim kafla laganna sem þá tók til sjúkratrygginga, kveðið á um að ráðherra skyldi með reglugerð ákveða daggjöld dvalarheimila fyrir aldraða, hjúkrunarrýma á öldrunarstofnunum og hjúkrunarheimila sem ekki væru á föstum fjárlögum. Ráðherra skyldi áður en daggjöld væru ákveðin óska eftir tillögum viðkomandi stofnana. Daggjöld hjúkrunarheimila og daggjöld vegna hjúkrunarrýma skyldu ákveðin með hliðsjón af mati á hjúkrunarþyngd. Samanlagðar tekjur stofnunar skyldu standa undir eðlilegum rekstrarkostnaði á hverjum tíma miðað við þá þjónustu sem kveðið væri á um í lögum um málefni aldraðra og reglugerðum með stoð í þeim lögum. Í reglugerð skyldi kveða nánar á um framkvæmd mats á hjúkrunarþyngd. Í 47. gr. laganna sagði að kostnaður við sjúkratryggingu, sbr. 3. mgr. 37. gr., greiddist úr ríkissjóði, að því marki sem ákveðið væri samkvæmt lögnum eða sérlögum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Árleg heildarútgjöld sjúkratrygginga skyldu vera í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjárukalögum hvers árs.
- 25 Þegar lög nr. 112/2008 voru sett var gert ráð fyrir því að Sjúkratryggingar Íslands tækju yfir það hlutverk sem Tryggingastofnun ríkisins hafði áður haft hvað varðar hjúkrunarheimili. Þannig var í 24. gr. laganna kveðið á um að sjúkratrygging tæki til heilbrigðisþjónustu sem veitt væri í hjúkrunarrýmum sjúkrahúsa, öldrunarstofnana og hjúkrunarheimila samkvæmt samningum, sbr. IV. kafla laganna. Þá var ráðherra heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd greinarinnar. Gildistöku umrædds IV. kafla var þó frestað ítrekað að því er varðaði samninga við sveitarfélög og aðra er reka hjúkrunarheimili og tók hann ekki gildi að því leyti fyrr en 1. janúar 2015, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 56. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 131/2012. Í ákvæði IV til bráðabirgða, eftir breytingu sem gerð var á því með 3. gr. laga nr. 131/2012, var kveðið á um að fram til 1. janúar 2015, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 56. gr., væri ráðherra heimilt að ákveða með reglugerð daggjöld vegna heilbrigðisþjónustu sem veitt væri í hjúkrunarrýmum sjúkrahúsa, öldrunarstofnana og hjúkrunarheimila. Daggjöldin skyldu ákveðin með hliðsjón af mati á hjúkrunarþyngd, sbr. 4. mgr. 43. gr. laganna.

- 26 Í 54. gr. laga nr. 112/2008 var, eins og í 47. gr. laga nr. 100/2007 áður, kveðið á um að kostnaður við sjúkratryggingar greiddist úr ríkissjóði, að því marki sem ákveðið væri samkvæmt lögunum eða sérlögum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Árleg heildarútgjöld sjúkratrygginga skyldu vera í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjáraukalögum hvers árs.
- 27 Fjárveitingar stefnda til hjúkrunarheimila eru ákveðnar á fjárlögum, eða eftir atvikum í fjáraukalögum hvers árs. Þannig var 462,6 milljónum króna veitt sérstaklega, á fjárlögum fyrir árið 2013, nr. 162/2012, til hjúkrunarheimilisins Holtsbúðar í Garðabæ, sbr. lið nr. 08-443, og að auki gert ráð fyrir 37,2 milljóna króna sértekjum. Holtsbúð var lokað þegar hjúkrunarheimilið Ísafold tók til starfa í apríl 2013 og runnu fjárframlög stefnda til Ísafoldar eftir það. Fjárveiting til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2014, nr. 149/2013, sbr. lið 08-448, var 505,4 milljónir króna en að auki voru fjárveitingar samkvæmt fjáraukalögum og af almennum fjárlagalið 30,3 milljónir króna og framlög úr ríkissjóði því samtals 535,7 milljónir króna á árinu. Fjárveiting til Ísafoldar samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2015, nr. 143/2014, sbr. lið 08-448, var 557,4 milljónir króna. Frá og með árinu 2016 voru fjárveitingar til hvers hjúkrunarheimilis ekki sundurgreindar í fjárlögum heldur var kveðið á um heildarfjárveitingu til þeirra allra.
- 28 Á grundvelli framangreindrar reglugerðarheimildar í bráðabirgðaákvæði IV í lögum nr. 112/2008 setti velferðarráðuneytið reglugerð nr. 1217/2012 um daggjöld fyrir hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými sem ekki væru á föstum fjárlögum, fyrir árið 2013, og reglugerð nr. 99/2014, með saman heiti, fyrir árið 2014. Í 1. gr. beggja þessara reglugerða sagði að daggjöldum á stofnunum sem ekki væru á föstum fjárlögum væri ætlað að mæta eðlilegum rekstrarkostnaði, án húsnæðisgjalds. Í fyrri reglugerðinni, undir lið 443 í 1. gr., var kveðið á um að daggjald fyrir hjúkrunarheimili, „Vífilstaði, Sjáland“ í Garðabæ skyldi vera 22.623 krónur en óumdeilt er í málinu að Hjúkrunarheimilið Ísafold naut þessara daggjalda frá því að það tók til starfa á árinu 2013. Í síðari reglugerðinni var undir lið 448 í 1. gr. kveðið á um að daggjald fyrir hjúkrunarheimilið Ísafold í Garðabæ skyldi vera 22.847 krónur.
- 29 Lagagrundvöllur daggjaldanna breyttist nokkuð þegar fyrirnefnt bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 112/2008 rann sitt skeið í árslok 2014 og lögin komu að fullu til framkvæmda. Daggjöld til hjúkrunarheimila voru á árinu 2015 greidd á grundvelli gjaldskrár Sjúkratrygginga Íslands sem hafði stoð í 1. mgr. 38. gr. laga nr. 112/2008 og reglugerð nr. 1184/2014, um greiðslu kostnaðar vegna heilbrigðisþjónustu í hjúkrunarrýmum öldrunarstofnana sem eru án samnings við Sjúkratryggingar Íslands, sem sett var á grundvelli heimildar í 2. mgr. sömu greinar. Heimildin gildi frá 1. janúar 2015 til og með 31. maí það ár. Þessi gjaldskrá var gefin út 13. janúar 2015 og samkvæmt 3. gr. hennar skyldi „hjúkrunardaggjald“ fyrir Ísafold í Garðabæ vera 13.547 krónur frá 1. janúar það ár. Í 5. gr. síðastnefndrar reglugerðar sagði jafnframt að greiðsla sjúkratrygginga fyrir heilbrigðisþjónustu í hjúkrunarrýmum

öldrunarstofnana kæmi til viðbótar daggjaldi samkvæmt reglugerð um daggjöld fyrir dvalarrými, dagdvalarrými og hjúkrunarými sem ekki voru á föstum fjárlögum árið 2015 og greiddist hlutaðeigandi stofnunum með sama hætti og daggjaldið. Sá hluti daggjaldsins var samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 1185/2014 ákveðinn 11.668 krónur frá 1. janúar 2015. Gildistími reglugerðar nr. 1184/2014 var framlengdur til 31. desember 2015 með reglugerð nr. 475/2015 og gildistími gjaldskrárinnar til samræmis við það. Heildarfjárhæð þess daggjalds sem Ísafold naut frá íslenska ríkinu á árinu 2015 var því 25.215 krónur.

- 30 Í fyrrnefndri skýrslu ríkisendurskoðunar frá nóvember 2014 kemur fram að heildarframlag ríkisins til hjúkrunarheimila sé ákveðið í fjárlögum hvers árs og ráðist almennt af fjárlögum ársins á undan að teknu tilliti til verðlagsbreytinga og markmiða stjórnvalda í ríkisfjármálum á hverjum tíma. Framlögin hafi þannig verið lækkuð til að mæta aðhaldsmarkmiðum stjórnvalda í kjölfar efnahagssamdráttarins árið 2008. Fram til þess tíma hafi tíðkast í nokkrum mæli að veita hjúkrunarheimilum aukafjárveitingar til að rétta af halla sem myndast hefði. Þar segir enn fremur að hlutdeild einstakra heimila í heildarfjárveitingu hvers árs sé ákveðin með reiknilíkani sem byggir á nokkrum þáttum, það er fjölda samþykktra rýma, umönnunarþörf eins og hún er mæld samkvæmt RAI-stuðli og stærð heimilis. Framlag til að mæta húsnæðiskostnaði væri ákveðið sérstaklega. RAI-stuðullinn sé látinn hafa áhrif á 63,6% af framlaginu en hafi ekki áhrif á þau 36,4% sem eftir standi. Þá segir orðrätt í skýrslunni „Rétt er að hafa í huga að daggjaldalíkanið er dreifingarlíkan sem notað er til að skipta þeim fjármunum sem stjórnvöld ráðstafa hverju sinni til málaflokksins. Líkaninu er þannig ekki ætlað að ákvarða hversu mikla fjármuni þurfi til að reka heimili af ákveðinni stærð og hjúkrunarþyngd, heldur einungis að reyna að tryggja að fjármunum sé skipt á milli heimila með gagnsæjum og málefnalegum hætti.“
- 31 Velferðarráðuneytið gaf í janúar 2013 út ítarlega kröfufýsingu fyrir öldrunarþjónustu. Í grein 1.3 í kröfufýsingunni segir að hlutverk hennar sé að vera kröfuskjal með lágmarkskröfum sem velferðarráðuneytið geri til þess aðila sem taki að sér rekstur þjónustunnar og um þá þjónustu sem veita skuli. Þá segir í grein 2.1.3 að verksali skuli tryggja að starfsemin sé ætíð mönnuð nægilega mörgum faglærðum og ófaglærðum starfsmönnum svo hægt sé að veita þá þjónustu sem skilgreind sé í kröfufýsingunni. Í kröfufýsingunni er sérstakur kafli um hjúkrunarheimili og hjúkrunarými á öldrunarstofnunum og er þar fjallað meðal annars um hjúkrun og aðhlynningu, lækniþjónustu, þjálfun og endurhæfingu, lyfjamál, félagsstarf og sálgæslu, fæði og mótuneyti, lín, fatnað og hreinlætisvörur svo og öryggi og eftirlit.
- 32 Af framangreindum réttarheimildum og öðrum framlögðum gögnum verður ráðið að hjúkrunarheimili hafi ekki á árunum 2013 til 2015 fengið úthlutað fjármunum úr ríkissjóði í samræmi við þær fjárveitingar sem tilgreint var í fjárlögum að skyldu renna til hvers hjúkrunarheimilis fyrir sig. Áfrýjandi hefur réttilega bent á að þetta eigi við um hjúkrunarheimilið Ísafold. Af hálfu áfrýjanda hefur hins vegar ekki verið byggt á

Því í málinu að hjúkrunarheimilið Ísafold hafi átt skýlausan rétt til þeirra fjárveitinga sem hjúkrunarheimilinu voru úthlutaðar samkvæmt fjárlögum og hefur hann ekki grundvallað kröfugerð sína á mismun fjárveitinga til hjúkrunarheimilisins samkvæmt fjárlögum og raunverulegum framlögum.

- 33 Áfrýjandi hefur aftur á móti byggt á því að fjárveitingar til hjúkrunarheimila samkvæmt fjárlögum séu áætlunarákvæði en ekki beinar fjárveitingar til tiltekins málefnis eða stofnunar í skilningi stjórnskipunarréttar og geti því sætt breytingum til hækkunar eða lækkunar á grundvelli annarra forsendna sem verði mætt með fjárákölögum. Í því sambandi hefur áfrýjandi vísað til þess að fjárframlög stefnda til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar hafi ekki dugað til þess að standa straum af þeim raunverulega og eðlilega rekstrarkostnaði sem honum bar að greiða.
- 34 Með vísan til þess að fjárframlög til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar grundvölluðust í raun ekki með beinum hætti á ákvæðum fjárlaga verður stefndi ekki sýknaður í málinu þegar af þeirri ástæðu að það sé ekki á valdi dómstóla að skera úr ágreiningi aðila í máli þessu.
- 35 Samkvæmt framansögðu réðust framlög ríkisins til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar á umræddum þremur árum alfarið af þeim daggjöldum sem kveðið var á um í þeim reglugerðum og gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands sem að framan er lýst en þau voru reiknuð út á grundvelli framangreinds dreifilíkans. Daggjöldin voru fjármögnuð með heildarfjárhæð fjárveitinga til hjúkrunarheimila og greiðslupátttöku heimilismanna hjúkrunarheimilanna. Ekki verður séð að fjárveitingar til hvers hjúkrunarheimilis samkvæmt fjárlögum eða heildarfjárveiting til málaflokksins hafi beinlínis tekið mið af kröfufýsingu velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu þótt til hennar kunni að hafa verið horft. Vegna beinna tengsla fjárhæðar daggjaldanna og heildarfjárveitingar til hjúkrunarheimila á fjárlögum verður, þrátt fyrir ummæli í 1. gr. fyrirnefndra reglugerða nr. 1217/2012 og 99/2014, um að daggjöldunum væri ætlað að mæta eðlilegum rekstrarkostnaði án húsnæðisgjalds, ekki séð að við ákvörðun daggjaldanna hafi verið tekið tillit til framangreindrar kröfufýsingar velferðarráðuneytisins eða byggt á sérstakri rannsókn á því hver væri eðlilegur rekstrarkostnaður hvers hjúkrunarheimilis fyrir sig. Greiðsla daggjalda til Ísafoldar tók þannig fyrst og fremst mið af því hvernig dreifilíkanið skipti á milli þeirri heildarfjárveitingu sem hjúkrunarheimilunum var úthlutað samkvæmt fjárlögum og framlagi heimilismanna lögum samkvæmt.
- 36 Samkvæmt skýrslu ríkisendurskoðunar frá nóvember 2014 um rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila á árinu 2013 var meirihluti hjúkrunarheimila á landinu þá rekinn af sveitarfélögum en um fjórðungur af sjálfseignarstofnunum. Eitt hjúkrunarheimili var árið 2013 rekið beint af ríkinu. Samkvæmt gögnum málsins yfirtók stefndi rekstur eins hjúkrunarheimilis á árinu 2014 og fól einkahlutafélagi í sinni eigu rekstur þess. Það einkahlutafélag tók að sér að annast rekstur annars hjúkrunarheimilis á þessu ári.

- 37 Samkvæmt framangreindri skýrslu ríkisendurskoðunar voru hjúkrunarheimili á landinu rekin með samtals 761 milljónar króna halla á árinu 2013, sem nam 3,31% af rekstrartekjum. Heimili með jákvæða afkomu voru 13 en afkoma 32 heimila var neikvæð. Í skýrslunni segir enn fremur: „Við mat á afkomu heimilanna er eðlilegt að horfa fram hjá framlögum rekstraraðila enda ekki gert ráð fyrir að þeir leggi fjármuni til reksturs þeirra. Þess ber einnig að gæta að framlögum ríkisins er ekki ætlað að standa undir húsaleigu eða fyrningu húsnæðis. Ef afkoma heimilanna er leiðrétt með því að sleppa slíkum tekjum og gjöldum verður niðurstaðan sú að hjúkrunarheimilin voru á heildina litið rekin með 1.025 milljóna króna halla á árinu 2013 sem svarar til 4,66% af rekstrartekjum.“ Þá kemur fram í skýrslunni að bein framlög sveitarfélaga og annarra til heimilanna hafi numið 949 milljónum króna á árinu 2013 eða 4,1% af rekstrartekjum.
- 38 Samkvæmt framansögðu verður ráðið af lögum nr. 125/1999 og 112/2008 að málefni hjúkrunarheimila hafi verið á forræði stefnda en ekki sveitarfélaga á árunum 2013 til 2015. Hins vegar er ljóst að þorri hjúkrunarheimila var á umræddu tímabili rekin af öðrum en stefnda, ýmist á grundvelli samninga við stefnda eða án sérstaks samnings. Þótt hjúkrunarheimilum hafi verið markaðar fjárveitingar í fjárlögum og fjárukalögum og Tryggingastofnun ríkisins og síðar Sjúkratryggingum Íslands hafi verið falið það hlutverk að tryggja þeim rekstrarfé í formi daggjalda á grundvelli laga nr. 100/2007 og 112/2008, svo og reglugerða á grundvelli þeirra og gjaldskrár Sjúkratrygginga Íslands, verður ekki ráðið af framangreindum réttarheimildum að í þeim felist skuldbinding stefnda til þess að tryggja rekstraraðilum hjúkrunarheimilanna algert skaðleysi af rekstrinum.
- 39 Fyrirnefnd skýrsla ríkisendurskoðunar sýnir að á árinu 2013 tókst rekstraraðilum 13 hjúkrunarheimila af 45 að reka þau hallalaust fyrir daggjöld sem stefndi lagði þeim til. Í framburði Einars Guðbjartssonar, dómkvadds matsmanns fyrir héraðsdómi, kom meðal annars fram að hann hefði ekki gert úttekt á undirliggjandi forsendum um mönnun og launasetningu hjúkrunarheimilisins Ísafoldar heldur lagt til grundvallar þær tölur sem lágu fyrir í dómskjöllum. Fyrir liggur að launakostnaður er stærsti hluti rekstrarkostnaðar hjúkrunarheimila og ljóst er að hann ræðst ekki aðeins af fjölda og samsetningu starfsmanna heldur einnig af því hvernig launakjörum þeirra er háttað. Með hliðsjón af því og mismunandi rekstrarafkomu hjúkrunarheimila í landinu má draga þá ályktun að rekstrarafkoma þeirra ráðist ekki einungis af því hversu vel þau standist kröfulýsingu velferðarráðuneytisins og lágmarksviðmið embættis landlæknis um mönnun, heldur af ýmsum öðrum kostnaðarþáttum sem rekstrarlegar ákvarðanir geta haft áhrif á, svo sem launakjörum starfsmanna. Fyrirnefnd ákvæði samnings áfrýjanda við Sjómannadagsráð um rekstur hjúkrunarheimilisins Ísafoldar styðja þessa ályktun. Með vísan til framangreinds veita niðurstöður matsgerðar dómkvadds matsmanns dómkröfum áfrýjanda ekki næga stoð.

- 40 Fyrir liggur að fjárveitingar til hjúkrunarheimila samkvæmt fjárlögum voru ekki ákveðnar á grundvelli kröfulýsingar velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu á umræddu tímabili, sem hjúkrunarheimilunum var þó ætlað að miða þjónustu sína við, og heldur ekki með öðrum beinum hætti á útreiknaðri fjárþörf hvers hjúkrunarheimilis eða þeirra í heild. Með fjárlögum frá Alþingi er þeim fjármunum sem ríkið hefur til ráðstöfunar, eða telur sér fært að ráðstafa, hverju sinni skipt á milli málaflokka og verkefna á þann hátt sem Alþingi telur þjóna samfélaginu best með tilliti til lagaskyldna ríkisins og annarra sjónarmiða. Enda þótt fjárframlög til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar á árunum 2013, 2014 og 2015 hafi samkvæmt framansögðu ekki með beinum hætti grundvallast á ákvæðum fjárlaga voru þau hluti af heildarframlagi til hjúkrunarheimila samkvæmt fjárlögum. Reglugerðum nr. 1217/2012, 99/2014 og 1185/2014 svo og gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands, sem sett var á grundvelli reglugerðar nr. 1184/2014, var aðeins ætlað að skipta heildarfjárveitingum til hjúkrunarheimila samkvæmt fjárlögum á milli þeirra í samræmi við fyrrnefnt dreifilíkan. Fjárframlög til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar byggðust þannig samkvæmt framansögðu á fyrirsjáanlegu reiknilíkani sem hafði skýra lagastoð.
- 41 Samkvæmt framansögðu var ekkert augljóst samhengi á milli fyrrnefndrar kröfulýsingar velferðarráðuneytisins, hugtaksins eðlilegur rekstrarkostnaður í 1. gr. reglugerða nr. 1217/2012 og 99/2014 og fjárhæðar daggjaldanna sem áfrýjandi tryggði stefnda til reksturs hjúkrunarheimilisins Ísafoldar samkvæmt áðurnefndum reglugerðum og gjaldskrá. Með vísan til þess geta ákvæði 1. gr. umræddra reglugerða nr. 1217/2012 og 99/2014 um að daggjöldum fyrir hjúkrunarrými sé ætlað að mæta eðlilegum rekstrarkostnaði ekki haft þá sjálfstæðu þýðingu að baka stefnda greiðsluskyldu gagnvart áfrýjanda umfram þá fjárhæð daggjalda sem ákveðin var í þessum reglugerðum.
- 42 Áfrýjandi byggir einnig á því að hann hafi veitt stefnda þjónustu á sviði sem sé stjórnarskrárbundið skylduverkefni stefnda að kosta samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt því ákvæði skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Ákvæði þetta lýtur að réttindum einstaklinga og getur áfrýjandi, sem er sveitarfélag, ekki byggt rétt á því í máli þessu.
- 43 Þá er til þess að líta að þótt rekstur hjúkrunarheimila sé ekki meðal skilgreindra verkefna sveitarfélaga verður ráðið af 1. og 7. gr. sveitarstjórnarlaga að þau geti tekið að sér slíkan rekstur og varið tekjustofnum sínum samkvæmt lögum nr. 4/1995 til að standa straum af útgjöldum vegna slíks reksturs.
- 44 Samkvæmt framansögðu tók áfrýjandi að sér rekstur hjúkrunarheimilisins Ísafoldar og annaðist hann á árunum 2013 til 2015. Áfrýjandi bar sem rekstraraðili ábyrgð á rekstrinum og þeim ákvörðunum sem með ýmsu móti gátu haft áhrif á rekstrarkostnað. Stefndi tryggði áfrýjanda fjármagn til rekstursins í formi daggjalda

svo sem áður er rakið. Áfrýjandi hafði, þegar hann tók við rekstri hjúkrunarheimilisins Ísafoldar, áður rekið hjúkrunarheimili í Garðabæ á grundvelli sama daggjaldafyrirkomulags og gat því gengið út frá því, ef ekki næðust samningar við stefnda um annað, að hann þyrfti að standa straum af þeim rekstrarkostnaði sem daggjöldin dygðu ekki fyrir. Áfrýjandi gerði ekki alvarlegar athugasemdir við framangreint rekstrarfyrirkomulag og greiðslur frá stefnda fyrr en með fyrrnefndu bréfi lögmanns síns 19. október 2015 þótt í því sé látið að því liggja að áfrýjandi hafi árangurslaust leitað eftir leiðréttingu á fjárhæð daggjalda. Það var síðan fyrst með bréfi sama lögmanns 30. desember 2015, eða í lok þess tímabils sem krafa áfrýjanda tekur til, sem leitað var eftir því af hálfu áfrýjanda að stefndi yfirtæki rekstur hjúkrunarheimilisins.

- 45 Með vísan til alls framangreinds og þar sem áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á annað en að stefndi hafi axlað skyldur sínar lögum samkvæmt gagnvart hjúkrunarheimilinu Ísafold með því að tryggja hjúkrunarheimilum fjárveitingar á fjárlögum fyrir árin 2013, 2014 og 2015 og leggja hjúkrunarheimilinu Ísafold, sem áfrýjandi rak án sérstaks samnings við stefnda, til daggjöld samkvæmt reiknilíkani um skiptingu fjárveitinga frá Alþingi til hjúkrunarheimila, í samræmi við fyrrnefndar reglugerðir og gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands, verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms staðfest.
- 46 Eftir atvikum er rétt að málskostnaður fyrir Landsrétti falli niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

Rétt endurrit staðfestir

Gjald: 3.600 kr.

