

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Sölvhólsgötu 7

101 Reykjavík

Brautarholti, 20.01.20

Efni: Stjórnsýslukæra vegna innheimtu gatnagerðargjalds Skeiða- og Gnúpverjahrepps

Kærendur eru Ásgeir Guðmundsson, kt. 081288-3219, og Lórey Rán Rafnsdóttir, kt. 100887-3049, Holtabraut 14, 804 Selfossi. Hin kærða ákvörðun er innheimta gatnagerðargjalds Skeiða- og Gnúpverjahrepps að upphæð kr. 699.699. Álagningin barst okkur með ódagsettu bréfi, mótteknu 27. desember 2019. Kæruheimild er í 11. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Krafa okkar er að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

1. Málavextir

Hinn 24. maí 2005 var gerður lóðarleigusamningur fyrir lóð „úr lendum sveitarfélagsins í Brautarholti nr. 11-13, til þess að byggja á henni íbúðarhúsnæði/parhús“. Í febrúar 2019 keyptum við fasteignina Holtabraut 14, fastanr. 230-5629, en fasteignin er á lóð sem tilheyrir lóðarleigusamningnum. Áður en gengið var frá kaupum bárust okkur þær fregnir frá íbúum í hverfinu að sveitarfélagið ætti eftir að innheimta hluta gatnagerðargjalds, en þær upplýsingar komu ekki fram í söluyfirliti fasteignarinnar og seljendur voru grandlausir um þær áætlanir sveitarfélagsins.

Á fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 7. ágúst 2019 var lagt fram minnisblað Lögmannna Suðurlands, dags. 8. febrúar 2019, um álit vegna álagningar gatnagerðargjalds, en nánar verður fjallað um efni þess og niðurstöðu í kafla 4. Á fundi sveitarstjórnar sveitarfélagsins 16. október 2019 lagði sveitarstjóri fram drög að bréfum til lóðarhafa í þéttbýliskjörnum sveitarfélagsins varðandi álagningu gatnagerðargjalda. Í bókun fundarins var m.a. vísað til þess að samkvæmt fyrrnefndu minnisblaði beri handhöfum lóðarleigusamninga sem gerðir voru eftir gildistöku gjaldskrár Skeiða- og Gnúpverjahrepps fyrir gatnagerðargjald í þéttbýli, þ.e. hinn 4. maí 2004, að „greiða þau gatnagerðargjöld sem lögð verða á í samræmi við skilmála tilheyrandi lóðarleigusamninga.“ Voru drög að bréfum samþykkt samhljóða og sveitarstjóra falið að senda bréfin til hlutadeigandi aðila.

Í lok desember 2019 barst okkur bréf frá sveitarfélaginu um greiðslu gatnagerðargjalda. Fram kemur í bréfinu að sveitarfélagið hafi síðastliðin misseri staðið að endurnýjun gatna, lagna og lagningu varanlegs slitlags á götur í þéttbýliskjörnum í Brautarholti og við Árnes. Þeirri framkvæmd sé nú að mestu lokið en við verklok sé „gjaldlagi 75% gatnagerðargjalds fyrir fasteign þína, sbr. greiðsluskilmála 5. gr. gjaldskrár fyrir gatnagerðargjald í þéttbýli í Skeiða- og Gnúpverjahreppi sbr. ákvæði laga um gatnagerðargjöld nr. 153/2006. Fjárhæð gatnagerðargjalds er ákveðin skv. 3. gr. gjaldskrár sveitarfélagsins og er útreikningur gjaldsins fyrir þína fasteign með neðangreindum hætti.“ Í kjölfarið er rakið að grunnur gatnagerðargjalds 1. júlí 2019 sé 228.324 kr., fermetrafjöldi sé 136,2 m² og hundraðshluti sé 3% þar sem um parhús með bílskúr sé að ræða, sbr. 3. gr. gjaldskrárinnar. Eftirstöðvar skv. 5. gr. gjaldskrárinnar sé 75% gatnagerðargjalds. Alls til greiðslu sé kr. 699.699.¹

¹ Útreikningur gjaldsins er með þeim hætti að þrjú hundraðshlutar af grunni gatnagerðargjalds frá 1. júlí 2019 er margfaldaður með fermetrafjölda fasteignarinnar. Af þeirri upphæð er 75% til greiðslu. Útreikningur er því: 0,03 x 228.324 x 136,2 x 0,75 = 699.699.

2. Lagagrundvöllur

Við gerð lóðarleigusamnings Brautarholts 11-13 voru í gildi lög nr. 17/1996 um gatnagerðargjald. Fram kemur í 1. gr. laganna að sveitarstjórn sé heimilt að innheimta gatnagerðargjald af öllum lóðum í sveitarfélaginu og/eða mannvirkjum á þeim. Gatnagerðargjald sé fyrst gjaldkræft við úthlutun lóðar, sem sé í eigu sveitarfélagsins eða sveitarfélagið hefur ráðstöfunarrétt á, og við útgáfu byggingarleyfis á öðrum lóðum. Sveitarstjórn ákveði í gjaldskrá sinni hvenær gjaldið sé innheimt. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir enn fremur að sveitarstjórn skuli setja sér sérstaka gjaldskrá fyrir gatnagerðargjald þar sem kveðið sé nánar á um álagningu gjaldsins, innheimtu þess og hvað sé innifalið í gjaldinu samkvæmt lögum þessum og reglugerð um gatnagerðargjald. Á grundvelli fyrrgreindra ákvæða samþykkti Skeiða- og Gnúpverjahreppur 4. maí 2004 gjaldskrá fyrir gatnagerðargjald í þéttbýli og tók hún gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 10. nóvember 2004. Í 5. gr. gjaldskrárinnar er mælt fyrir um greiðsluskilmála og segir þar að heimilt sé að haga greiðslu gatnagerðargjalds með eftirfarandi hætti: „Innan þriggja mánaða frá undirskrift lóðarleigusamnings eða útgáfu byggingarleyfis á eignarlóð skal greiða 25% af álögðu gatnagerðargjaldi, 75% þegar lokið er lagningu bundins slitlags á viðkomandi götu.“

Lög nr. 17/1996 féllu úr gildi 1. júlí 2007 við gildistöku laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Gjaldskrá sveitarfélagsins sótti þá stoð sína m.a. í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 153/2006, er kveður á um að sveitarstjórn geti í samþykkt sinni um gatnagerðargjald ákveðið gjalddaga og eindaga gatnagerðargjalds með öðrum hætti, og 1. mgr. 12. gr., er kveður á um að sveitarstjórn skuli setja samþykkt um gatnagerðargjald fyrir sveitarfélagið þar sem eftir atvikum sé kveðið á um álagningu gjaldsins, undanþágur frá því og afslætti, gjalddaga og eindaga gjaldsins, greiðslufyrirkomulag og annað er varðar innheimtu þess. Hinn 30. janúar 2019 tók gildi samþykkt nr. 90/2019 um gatnagerðargjald í þéttbýli í Skeiða- og Gnúpverjahreppi en samhljóða ákvæði um fyrrgreinda greiðsluskilmála er einnig að finna í 5. gr. samþykktarinnar.

3. Málsástæður

Krafa okkar um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar byggist fyrst og fremst á því að greiðsluskilmálar 5. gr. samþykktar Skeiða- og Gnúpverjahrepps standist ekki kröfur stjórnarskrárinnar til innheimtu skatta, sjá undirkafla 3.1. Til vara byggjum við kröfu okkar á að innheimta sveitarfélagsins eigi sér ekki lagastoð, sjá undirkafla 3.2. og 3.3. Til þrautavara byggjum við kröfu okkar á að krafa sveitarfélagsins fyrir greiðslu gjaldsins sé fyrnt, sjá undirkafla 3.4. Til þrautþrautavara byggjum við kröfu okkar á að útreikningur gjaldsins sé ekki í samræmi við lög, sjá undirkafla 3.5.

3.1. Greiðsluskilmálar ekki í samræmi við kröfur stjórnarskrárinnar

Í lögum nr. 153/2006 kemur fram í 1. gr. laganna að gatnagerðargjald sé **sérstakur skattur** af fasteignum. Áður hafði verið litið svo á að gatnagerðargjalds skv. þágildandi lögum nr. 17/1996 teldist skattur,² auk þess sem Hæstiréttur sló því föstu í máli nr. 415/2005 að ákvörðun um fjárhægd gatnagerðargjalds lyti hefðbundnum skattalegum sjónarmiðum. Það að gatnagerðargjald teljist vera skattur hefur þýðingu fyrir úrlausn þessa máls því í íslenskri lögfræði er litið svo á **strangari kröfur séu gerðar til innheimtu skatts vegna ákvæða 40., 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar** heldur en innheimtu þjónustugjalda.

Til þess að um gilda skattlagningarheimild sé að ræða í skilningi fyrrnefndra ákvæða stjórnarskrárinnar verður að mælt fyrir um helstu grunnþætti skattsins í lögum, s.s. skattskyldu, skattstofn, reglur um ákvörðun umrædds skatts og gjalddaga. Aftur á móti nægir einföld lagaheimild til innheimtu þjónustugjalda. Þá hefur verið talið að einkenni skatts að hann sé greiddur til hins opinbera eftir

² Páll Hreinsson: „Gatnagerðargjöld“. *Timarit lögfræðinga*, 2. tbl. 2002, bls. 169-170.

almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds á meðan einkenni þjónustugjalds sé greiðsla til hins opinbera fyrir sérgreint endurgjald.³ Greiðsluskilmálar eins og þeir birtast í 5. gr. samþykktar sveitarfélagsins geta ekki talist vera almennir, efnislegir og án sérgreints endurgjalds. Með því að skilyrða 75% greiðslu gatnagerðargjalds við lagningu bundins slitlags er verið að færa borgurunum ákveðið endurgjald. Það samræmist ekki þeim ströngu kröfum sem ákvæði 40., 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar gera til innheimtu skatta. Þegar af þeirri ástæðu ber að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

3.2. Lögmætisreglan og íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæli

Samkvæmt heimildarreglu lögmætisreglunnar skulu ákvarðanir stjórnvalda eiga sér heimild í lögum. Á það jafnt við um stjórnvaldsákvarðanir sem og stjórnvaldsfyrirmæli, en samþykkt sveitarfélagsins í máli þessu flokkast undir hið síðarnefnda. Kjarni reglunnar er að stjórnvöld geta ekki íþyngt borgurunum nema hafa til þess viðhlitandi heimild í lögum. Talið er að þeim mun meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmæli er þeim mun ótvíræðari lagaheimild þurfi til. Á það til að mynda við um ákvarðanir stjórnvalda um innheimtu skatta eða þjónustugjalda.⁴ Ef vafi er uppi við túlkun á texta lagaheimildar ber að velja þann skýringarkost sem er hagkvæmari þeim manni sem valdbeiting stjórnvalds beinist að.⁵

3.3. Lagastöð er ekki fyrir hendi

Við gildistöku gjaldskrár Skeiða- og Gnúpverjahrepps fyrir gatnagerðargjald í þéttbýli 10. nóvember 2004 sótti gjaldskráin stöð sína í lög nr. 17/1996. Eftir 1. júlí 2007 sótti gjaldskráin stöð sína í lög nr. 153/2006. Við mat á því hvort innheimta sveitarfélagsins, eins og hún er framkvæmd í samræmi við 5. gr. samþykktarinnar, á gatnagerðargjöldum í kærumáli þessu hafi viðhlitandi lagastöð þarf að skoða með hvaða hætti lög nr. 153/2006 heimila sveitarfélögum að setja samþykkt um innheimtu gatnagerðargjalda. Einnig þarf að afmarka þau markmið sem lagasetning gatnagerðargjalda er ætlað að stuðla að enda hefur á sviði opinbers réttar, þ. á m. við úrlausn ágreinings um lagastöð stjórnvaldsfyrirmæla, verið litið svo á að sá túlkunarkostur sem talinn sé í samræmi við markmið löggjafans hafi mikið vægi.⁶

Í 2. gr. laga nr. 17/1996 segir að **gatnagerðargjald skuli varið til gatnagerðar** í sveitarfélaginu, svo sem til að undirbyggja götu með tilheyrandi lögnum, m.a. vegna götulýsingar, og leggja bundið slitlag, gangstéttir, umferðareyjar og þess háttar þar sem gert er ráð fyrir því í skipulagi. Sambærilegt ákvæði en í einfaldari útgáfu er að finna í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 153/2006. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 17/1996 er gatnagerðargjald fyrst kræft við úthlutun lóðar eða við útgáfu byggingarleyfis. Í 7. gr. laga nr. 153/2006 er mælt fyrir um að gatnagerðargjald falli annars vegar í gjalddaga við úthlutun lóðar eða sölu byggingarréttar og að eindagi sé 30 dögum eftir gjalddaga, en hins vegar falli gatnagerðargjald í gjalddaga við útgáfu byggingarleyfi og að eindagi sé hinn sami og gjalddagi. Þrátt fyrir það svigrúm sem lög in veita sveitarfélög við innheimtu gatnagerðargjalds verður ráðið af fyrrgreindum ákvæðum að tilgangur þeirra er að heimila sveitarfélögum að innheimta gatnagerðargjald eftir úthlutun lóðar, sölu byggingaréttar eða útgáfu byggingarleyfis í því skyni að sveitarfélagið geti ráðist í gatnagerð. Þau fyrirmæli 5. gr. samþykktar sveitarfélagsins að 75% gatnagerðargjalds **skuli innheimt við lagningu bundins slitlags getur leitt til þess endanleg gatnagerð eigi sér ekki fyrr en löngu síðar, jafnvel aldrei**, en í okkar tilfelli var lagningu bundins slitlags ekki lokið fyrr en 14 árum eftir undirritun lóðarleigusamnings. **Slík tilhögun á gatnagerð getur ekki talist vera í samræmi við markmið laganna um skyldu sveitarfélaga til gatnagerðar.**

³ Páll Hreinsson: *Þjónustugjöld* (1996), bls. 1-2.

⁴ Páll Hreinsson: *Starfsskiilyrði stjórnvalda* (1999), bls. 18-19.

⁵ Sjá hér sérákvæði í dómi Hæstaréttar 10. desember 2007 í máli nr. 634/2007.

⁶ Róbert Spanó: *Túlkun lagaákvæða* (2019), 2. útgáfa, bls. 397.

Í 7. gr. laga nr. 153/2006 er fjallað um gjalddaga og eindaga gatnagerðargjalds. Þar segir í 1. mgr. að gatnagerðargjalds skv. a-lið 2. mgr. 3. gr. falli í gjalddaga við úthlutun lóðar eða sölu byggingarréttar sem sé í eigu sveitarfélags eða sveitarfélagið hefur ráðstöfunarrétt á. Eindagi sé 30 dögum eftir gjalddaga. Þá segir í 3. mgr. ákvæðisins: „Sveitarstjórn getur í samþykkt sinni um gatnagerðargjald ákveðið gjalddaga og eindaga gatnagerðargjalds með öðrum hætti. Sveitarstjórn er heimilt að mæla svo fyrir í samþykkt sinni að gjaldið skuli innheimt á fleiri en einum gjalddaga.“ Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 153/2006 segir að með heimild sveitarfélaga til að setja samþykkt um gatnagerðargjald sé stefnt að því að sveitarfélög hafi ákveðið svigrúm innan laganna til að ákveða gjalddaga og eindaga gatnagerðargjalds. Í kröfurétti hefur gjalddagi verið skilgreint sem það **tímamark** þegar kröfuhafa er fyrst heimilt að krefja skuldara um efndir og eindagi sem það **tímamark** sem þarf að vera liðið frá gjalddagi leigugjalds, og eftir að greiðsluáskorun hefur verið gefin, til þess að um vanefnd leigutaka vegna greiðsludráttar sé að ræða. Einsýnt er að **greiðsluskilmálar sveitarfélagsins eiga ekkert skylt við hugtökin eindagi og gjalddagi**, enda snúa þeir ekki að neinu tilteknu tímamarki heldur fela í sér skilyrði sem sveitarfélagið þarf að uppfylla til þess að innheimta 75% gatnagerðargjaldsins.

Í 2. másl. 1. gr. laga nr. 17/1996, sem voru í gildi þegar sveitarstjórn samþykkti upphaflega gjaldskrá sína, sagði að sveitarstjórn ákveði í gjaldskrá sinni hvenær gjaldið sé innheimt, og má leiða að því líkur að 7. gr. laga nr. 153/2006 hafi tekið við af þessu ákvæði. Augljóst er með 5. gr. samþykktarinnar er sveitarfélagið að setja reglu um það hvenær gjaldið skuli innheimt, eða í það minnsta gera tilraun til þess. Hafa þarf í huga það orðalag í athugasemdum við frumvarp laga nr. 153/2006 að veita sveitarfélögunum **ákveðið svigrúm** til að ákveðagjalddaga og eindaga. Með 5. gr. samþykktarinnar er sveitarfélagið hins vegar að setja sér **óendanlegt svigrúm**, svo lengi sem það dragi lappirnar í að leggja bundið slitlag.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, þ.e. að greiðsluskilmálarnir eru ekki í samræmi við tilgang laganna, að sveitarfélagið er ekki að ákvarða gjalddaga og eindaga með öðrum hætti eins og 7. gr. laga nr. 153/2006 heimilar og að greiðsluskilmálarnir fara út fyrir það ákveðna svigrúm sem nefnd 7. gr. veitir sveitarfélögunum, er ljóst að 5. gr. samþykktarinnar hefur ekki lagastöð í 3. mgr. 7. gr. laganna. Hér þarf að hafa í huga þau túlkunarsjónarmið sem rakin voru í undirkafla 3.2.

Þá segir í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 153/2006 að sveitarstjórn skuli setja samþykkt um gatnagerðargjald þar sem eftir atvikum sé m.a. kveðið á um álagningu gjaldsins, gjalddaga og eindaga, greiðslufyrirkomulag og annað er varðar innheimtu þess. Um er að ræða frekar almenna heimild til samþykktar en hér þarf að hafa í huga hið íþyngjandi eðli gatnagerðargjalda sem skatta, sbr. umfjöllun í undirköflum 3.1. og 3.2. **Þar sem lögin kveða þegar á um að sveitarfélag geti ákveðið gjalddaga og eindaga með öðrum hætti er ljóst að 12. gr. er að heimila sveitarfélögum að kveða á um önnur atriði gatnagerðargjalds í samþykkt en tímasetningu á innheimtu gatnagerðargjalds.** Í það minnsta verður að gera þá kröfu til greiðsluskilmála sem stjórnvöld setja að þeir séu sanngjarnir og eðlilegir með tilliti til meginreglna kröfuréttar. Að skilyrða greiðslu 75% gatnagerðargjalds við lagningu bundins slitlags á viðkomandi götu getur hvorki talist sanngjarnt né eðlilegt, enda felur það í sér að kröfu getur verið haldið lifandi fram í hið óendanlega, svo lengi sem sveitarfélagið dregur lappirnar í því að leggja bundið slitlag.

Stofn til álagningar gatnagerðargjalds myndaðist 24. maí 2005, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 17/1996 og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006. Lagningu bundins slitlags í byggðakjarnanum Brautarholti lauk ekki fyrir en á árinu 2019, fjórtán árum eftir undirritun lóðarleigusamningsins. Slík stjórnsýsla er með öllu ólíðanleg gagnvart íbúum sveitarfélagsins. Í því samhengi má benda á að fyrri eigendur Holtabrautar 14 voru grandlausir um að eftir ætti að greiða 75% gatnagerðargjaldsins. Er það dæmi þess hversu ósanngjarnir og óeðlilegir umræddir greiðsluskilmálar eru. Að framangreindu virtu teljum við 5. gr. samþykktarinnar heldur ekki geta sótt lagastöð sína í 12. gr. laganna. Árettuð eru þau túlkunarsjónarmið sem rakin voru í undirkafla 3.2.

3.4. Krafan er fyrnd

Verði talið að 5. gr. samþykktarinnar hafi viðhlitandi lagastöð í lögum nr. 153/2006 teljum við samt sem áður að fella beri ákvörðunina úr gildi á grundvelli fyrningar. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda reiknast fyrningarfrestur kröfu frá þeim degi þegar kröfuhafi gat fyrst átt rétt til efnda. Sem fyrr segir myndaðist stofn vegna umþrættis gatnagerðargjalds hinn 24. maí 2005 og stofnaðist krafan þar af leiðandi á þeim tímapunkti. Samkvæmt 3. gr. laganna er almennur fyrningarfrestur kröfuréttinda fjögur ár. **Krafan sem hin kærða ákvörðun snýst um fyrndist því 24. maí 2009.** Fyrningu hefur ekki verið slitið af hálfu sveitarfélagsins en hafi hann verið rifinn er sönnunarbyrðin um það lögð á sveitarfélagið. Sú staðreynd að fyrri eigendur vissu ekki að eftir ætti að greiða hið umrædda gatnagerðargjald bendir til þess að fyrningarfrestur hafi ekki rifinn.

3.5. Útreikningur gjaldsins er ekki í samræmi við lög

Verði ekki fallist á að krafan sé fyrnd teljum við samt sem áður að fella beri úr gildi hina kærðu ákvörðun þar sem útreikningur hennar er ekki í samræmi við lög. Líkt og kom fram hér að framan **myndaðist stofn til álagningar hins umrædda gatnagerðargjalds 24. maí 2005**, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 17/1996, sbr. nú 2. mgr. 4. gr. laga nr. 153/2006. Í þágildandi lögum nr. 17/1996 sagði í 3. mgr. 3. gr. að gatnagerðargjald, sem miðað sé við stærð byggingar, geti af hverjum rúmmetra eða fermetra numið allt að 15% af heildarbyggingarkostnaði samsvarandi einingar í vísitöluhúsi fjölbýlishús **eins og hann er hverju sinni** samkvæmt útreikningum Hagastofu Íslands á grundvelli laga nr. 42/1987 um vísitölu byggingarkostnaðar. Sömu reglu um grunn gatnagerðargjalds er að finna í 1. mgr. 4. gr. laga nr. nr. 153/2006, sbr. einnig 3. gr. gjaldskrá sveitarfélagsins nr. 897/2004 og 3. gr. samþykktar sveitarfélagsins nr. 90/2019. Fyrirnefnd ákvæði bera með sér að útreikningur gatnagerðargjalds á að taka mið af vísitölu byggingarkostnaður á þeim tímapunkti þegar stofn til álagningar hins umrædda gatnagerðargjalds, þ.e. 24. maí 2005. Sú niðurstaða fær einnig stöð í margnefndum greiðsluskilmálum 5. gr. samþykktarinnar. Ákvæðið mælir fyrir um að fyrst skuli greiða 25% gatnagerðargjalds við undirskrift lóðarleigusamnings og síðan 75% gjaldsins við lagningu bundins slitlags. **Samtals er því um að ræða 100% greiðslu á tiltekinni fjárhæð sem stofnaðist á tilteknum tímapunkti.** Fyrri gjaldið og seinna gjaldið eru því óumflýjanlega háð hvort öðru. Í tilvikum okkar fasteignar er sá tímapunktur 24. maí 2005. Eðli málsins samkvæmt getur gatnagerðargjald ekki verið reiknað á tveimur mismunandi tímapunktum, enda væri þá ekki um að ræða 100% greiðslu á tiltekinni fjárhæð heldur eitthvað allt annað.

4. Minnisblað Lögmannna Suðurlands 8. febrúar 2019

Að lokum er rétt að fjalla stuttlega um minnisblað Lögmannna Suðurlands frá 8. febrúar 2019. Ljóst er af stjórnarsýslu þessa máls að sveitarfélagið hafði efasemdir um lögmæti þess að innheimta gatnagerðargjaldið, en annars hefði ekki verið óskad eftir áliti lögmannsstofu um gjaldið. Í minnisblaði lögmannsstofunnar er komist að eftirfarandi niðurstöðu á bls. 10:

„Ætla má að álagning gatnagerðargjalda, með þeim hætti sem hefur tíðkast innan sveitarfélagsins, sem stofnaðist til eftir gildistöku og birtingu gjaldskrárinnar, séu heimilar og sækí lögmæti sitt í gilda gjaldskrá sem sett var með stöð í gildandi reglugerð og lögum. Fram að gildistöku laga nr. 153/2006 sótti gjaldskráin lögmæti sitt í 1. og 6. gr. þágildandi laga nr. 17/1996 og 3. gr. reglugerðar nr. 543/1996. Við gildistöku laga nr. 153/2006, 1. júlí 2007, öðlaðist gjaldskráin stöð í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 153/2006. Innheimta gatnagerðargjalda í samræmi við 5. gr. gjaldskrárinnar verður því að teljast lögmæt í þeim tilvikum þar sem gatnagerðargjald var lagt á eftir birtingu gjaldskrár í B-deild Stjórnartíðinda 10. nóvember 2004.“

Af upphafsorðunum „ætla má“ má ætla að lögmannsstofan, rétt eins og sveitarfélagið, er að einhverju leyti í vafa um lögmati innheimtunnar. Áhugavert er að sjá lögmannsstofuna komast að þessari niðurstöðu með hliðsjón af umfjöllun á bls. 6 þar sem fjallað er um 5. gr. samþykktarinnar:

„Virða má þetta ákvæði 5. gr. gjaldskrárinnar sem **frávik frá reglu um gjalddaga í 1. og 2. mgr. 7. gr.** gildandi laga um gatnagerðargjöld, í samræmi við heimild 3. mgr. sama ákvæðis.

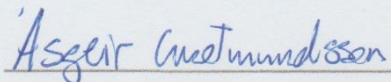
Þó ber að áréttta að þetta frávik er í raun í andstöðu við eina af meginbreytingum sem orðið hefur á lögum um gatnagerðargjald frá upphafi m.a. í því skyni að hverfa frá því að háttá innheimtu gjaldanna sem þjónustugjald í það að virða þau sem skatt. **Það að miða gjalddaga við að ákveðin þjónusta sé veitt, þ.e. lagning bundins slitlags, ber þess merki að um sé að ræða þjónustugjald**, og því vakir ákveðið misræmi á milli laganna og gjaldskrárinnar að þessu leiti. Þó má ætla að orsök þessa séu e.t.v. edlileg m.t.t. staðháttá, þar sem ekki hefur enn verið lagt bundið slitlag allsstaðar, en það er einnig ein sú breyting sem hefur orðið frá setningu laga um gatnagerðargjald nr. 51/1974, þ.e. að í dag hafa flestar götur í þéttbýli verið lagðar með bundnu slitlagi. Þrátt fyrir að þetta frávik í gjaldskrá feli í raun í sér ívilnun fyrir viðkomandi aðila hverju sinni, **má deila um hvort uppfylltar séu strangar kröfur um skattlagningaheimild með þessu fyrirkomulagi**. Úr þessu verður ekki skorið hér en spurningar vakna um hvort efni séu til endurskoðunar á gjaldskrá sveitarfélagsins.“⁷

Lögmannsstofan kemst þannig á einum stað að þeirri niðurstöðu að ætla megi að innheimta gatnagerðargjalds í samræmi við 5. gr. samþykktarinnar sé lögmat en á öðrum stað að deila megi um það. Lögmannsstofan telur að „frávik“ sveitarfélagsins á reglu um gjalddaga í 1. og 2. gr. 7. gr. eigi sér stöð í 3. mgr. laganna. Fráleitt er að telja skilyrði um lagningu bundins slitlaga vera einhverskonar form á gjalddaga eða eindaga, eins og rakið var í undirkafla 3.2. Burtséð frá því hvort fyrirkomulagið hafi verið edlilegt m.t.t. staðháttá áður fyrir er ljóst að í dag, eins og lögmannsstofan bendir réttilega á, er gatnagerðargjald skattur. Geta staðhættir áður fyrir því ekki haft nein áhrif á lögmati gjaldsins í dag.

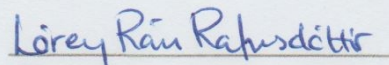
5. Áskilnaður

Við áskiljum okkur rétt til að koma að frekari sjónarmiðum eða gögnum á meðan meðferð málsins stendur. Þá óskum við eftir því að koma að sjónarmiðum okkar vegna væntanlegrar umsagnar sveitarfélagsins. Sé frekari upplýsinga óskað er hægt að hafa samband við okkur á netfangið geirig88@gmail.com

Virðingarfyllst,



Ásgeir Guðmundsson



Lórey Rán Rafnsdóttir

⁷ Feitletrun er okkar.

Fylgiskjöl:

1. Ódagsett bréf sveitarstjóra Skeiða- og Gnúpverjahrepps vegna innheimtu gatnagerðargjalds.
2. Lóðarleigusamningar, dags. 24. maí 2005.
3. Fundargerðir sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 7. ágúst og 16. október 2019.
4. Minnisblað Lögmannna Suðurlands 8. febrúar 2019.