

D Ó M U R

Héraðsdóms Norðurlands eystra þriðjudaginn 14. júní 2016 í máli
nr. E-51/2015:

SS Byggir ehf. og

Hálönd ehf.

(Hildur Ýr Viðarsdóttir hdl.)

gegn

Akureyrarkaupstað

(Inga Þöll Þórgnýsdóttir hdl.)

Mál þetta, sem var dómtekið þann 19. apríl sl., var höfðað með stefnu þann 26. febrúar 2015. Stefnendur eru SS Byggir ehf. og Hálönd ehf., bæði til heimilis að Njarðarnesi 14, Akureyri. Stefndi er Akureyrarkaupstaður, Geislagötu 9, Akureyri. Til fyrirvars er stefnt Eiríki Birni Björgvinsyni bæjarstjóra. Fyrirvarsmaður beggja stefnenda er Sigurður Sigurðsson framkvæmdastjóri.

Efnislegar kröfur stefnanda SS Byggis ehf. hljóða um að stefndi greiði honum 20.039.727 krónur með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 af 2.439.179 krónum frá 16. desember 2013, 4.872.237 krónum frá 15. janúar 2014, 7.303.523 krónum frá 14. febrúar 2014, 9.733.585 krónum frá 17. mars 2014, 12.186.495 krónum frá 15. apríl 2014, 17.420.239 krónum frá 25. nóvember 2014 til 14. janúar 2015 og af 20.039.727 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar.

Dómkröfur stefnanda Hálönd ehf. hljóða endanlega um að viðurkennt verði að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda vegna tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir, vegna breytingar á aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018 sem stefndi samþykkti þann 19. febrúar 2013,

1. á óbyggðum lóðum skv. deiliskipulagi af 1. áfanga frístundabyggðar og verslunar- og þjónustuvæðis að Hlíðarenda, samþykktu af bæjarstjórn stefnda þann 13. mars 2011,
2. á óbyggðum lóðum skv. 2. áfanga deiliskipulags í landi Hálönd, samþykktu af bæjarstjórn stefnda þann 20. maí 2014,
3. og á öðrum hlutum fasteignarinnar Hálönd, fastanúmer 233-8188.

Til vara er þess krafist að viðurkennt verði að stefnda beri að kosta gatnagerð og viðhald gatna

1. skv. deiliskipulagi af 1. áfanga frístundabyggðar og verslunar- og þjónustuvæðis að Hlíðarenda, samþykktu af bæjarstjórn stefnda þann 13. mars 2011,
2. skv. deiliskipulagi 2. áfanga í landi Hálönd, samþykktu af bæjarstjórn stefnda þann 20. maí 2014 og
3. innan annarra hluta fasteignarinnar Hálönd, fastanúmer 233-8188.

Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst þess að verða sýknaður af öllum kröfum stefnenda eða að bætur verði lækkaðar verulega. Þá er krafist málskostnaðar.

Hluta dómkrafna stefnanda Hálanda ehf. var vísað frá dómi með úrskurði 9. nóvember sl. og verður sá þáttur ekki rakinn hér.

I

Stefnandi SS Byggir ehf. eignaðist árið 2010 nánar greinda landspildu ofan byggðar á Akureyri. Var þetta svæði þá utan skilgreinds þéttbýlis samkvæmt skipulagi. Lét stefnandi SS Byggir ehf. í upphafi gera deiliskipulag að hluta svæðisins, sem stefndi samþykkti 13. mars 2011. Var þar m.a. gert ráð fyrir fjórum mótélbyggingum, þjónustuhúsi, vélageymslu og 14 frístundahúsum. Sótti stefnandinn síðan um byggingarleyfi fyrir fyrsta frístundahúsinu og samþykkti stefndi það 17. apríl 2012 og tilkynnti það með bréfi 18. apríl 2012. Jafnframt var honum tilkynnt að hann þyrfti að greiða nánar greint gatnagerðargjald. Þessu mótmælti stefnandi. Samkomulag var gert 14. maí 2012 um frestun greiðslu. Höfðaði stefnandi mál og krafðist flýtimeðferðar sem fallist var á. Lauk svo að stefndi afturkallaði ákvörðun um álagningu og var málið fellt niður um annað en málskostnað.

Sumarið 2012 byrjaði stefndi vinnu við gerð tillögu að breytingu á aðalskipulagi sínu, í þá veru að breyta þéttbýlismörkum, þannig að ofanefnt land varð þá innan þeirra. Stefnandi SS Byggir ehf. mótmælti tillögunni á öllum stigum. Kom það fyrir ekki, bæjarstjórn stefnda samþykkti hana 19. febrúar 2013 og ráðherra staðfesti hana 18. mars 2013.

Eftir þetta lagði stefndi gatnagerðargjöld á byggingar á svæðinu, jafnharðan og byggingarleyfi voru veitt.

Hálönd komust í eigu samnefnds dótturfélags stefnanda SS Byggis ehf. þann 28. desember 2012. Stefnandi SS Byggir ehf. hefur samt sem áður staðið skil á gatnagerðargjöldum, með fyrirvara.

Fyrir liggur að stefndi hefur neitað að taka þátt í kostnaði vegna gatnagerðar á svæðinu.

II

Stefnendur telja álagningu gatnagerðargjaldanna ólögmeata. Séu þau skattur og verði eingöngu lögð á með skýrri lagaheimild. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um gatnagerðargjald nr. 153/2006 skuli innheimta það af fasteignum í þéttbýli. Um skil þess og dreifbýlis vísist til samþykkt deiliskipulags eða staðfests aðalskipulags á hverjum tíma. Þéttbýli sé samkvæmt 24. tl. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 þyrping húsa þar sem búi að minnsta kosti 50 manns og fjarlægð milli húsa fari ekki yfir 200 metra. Afmarka megi þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi. Hálönd falli ekki undir skilgreiningu í 1. málslið þessa ákvæðis. Þar að auki sé svæðið skilgreint sem frístundabyggð, þar sem óheimilt sé að hafa fasta búsetu. Það hafi ekki verið afmarkað sem þéttbýli í skipulagi fyrr en stefndi hafi breytt aðalskipulagi sínu. Það hafi því verið óheimilt að innheimta gjöldin fyrir þá breytingu.

Stefnandi SS Byggir ehf. reisir kröfu sína á því að 2. málsliður 24. tl. 2. gr. skipulagslaga feli í sér ólögmætt framsal skattlagningarvalds, sem stangist á við 77. gr. og 40. gr. stjórnarskrárinnar. Sé sveitarfélagi veitt sjálfðæmi um skattlagningu með þessu ákvæði og álagning skatts á grundvelli þess sé ólögmæt.

Verði ekki á þetta fallist kveðst stefnandi byggja á því að heimild til að afmarka þéttbýli samkvæmt ákvæðinu sé takmörkunum háð. Verði að skýra hana þröngt með tilliti til íþyngjandi áhrifa hennar. Skipulagslegar forsendur verði að standa til þess og lögmæt og málefnaleg sjónarmið að búa að baki. Því sé ekki til að dreifa hér. Svæðið sé langt utan hins raunverulega þéttbýlis og geti aldrei orðið raunverulegt þéttbýli. Búseta sé bönnuð þar. Stefnandi telji að eina ástæðan fyrir ákvörðun stefnda hafi verið að geta innheimt gatnagerðargjald.

Þá sé ennfremur á því byggt að álagningin sé afturvirk, sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, a.m.k. hvað varði deiliskipulag 1. áfanga hverfisins, sem hafi verið komið í gildi þegar aðalskipulaginu hafi verið breytt og gatnagerð lokið að hluta.

Stefnandi SS Byggir ehf. kveðst krefjast endurgreiðslu þegar greiddra gjalda með vísan til þess að um oftekin gjöld sé að ræða, sem greidd hafi verið með fyrirvara. Þá kveðst hann einnig byggja á málsástæðum sem stefnandi Hálönd ehf. færi fram fyrir aðalkröfu sinni og eiga að minnsta kosti jafnháa skaðabótakröfu og nemi þegar greiddum gjöldum.

III

Stefnandi Hálönd ehf. byggir kröfu um viðurkenningu á bótaskyldu aðallega á 1. mgr. 51. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 123/2010, eins og hún hljóðaði þegar aðalskipulagsbreytingin var samþykkt. Sé um að ræða hlutlæga bótareglu. Þurfi stefnandi aðeins að sýna fram á að stefndi hafi valdið honum tjóni, til að bótaskylda falli á stefnda. Fyrir breytinguna hafi ekki þurft að greiða gatnagerðargjöld. Nemi tjónið aldrei minni fjárhæð en sem nemi fjárhæð gatnagerðargjalda af byggingarframkvæmdum á svæðinu. Sé þetta enn augljósara þar sem stefndi hafi neitað að ráðast í gatnagerð á svæðinu.

Einnig sé byggt á almennu sakarreglunni. Hafi stefndi valdið stefnanda tjóni af ásetningi eða að minnsta kosti gáleysi, sem nemi ekki lægri fjárhæð en gatnagerðargjöldum af þeim eignum og því svæði sem hann geri kröfu vegna. Séu orsakatengsl og sennileg afleiðing athafna stefnda augljós, enda hafi hann samþykkt skipulagið einkum til höfuðs framkvæmdum stefnanda og þrátt fyrir mótmæli á öllum stigum.

Stefnandi Hálönd ehf. vísar til stuðnings varakröfu sinni til fyrrgreindra málsástæðna og sjónarmiða um jafnræði. Verði aðalkröfunni hafnað telur stefnandi að á stefnda hvíli a.m.k. sú skylda að kosta framkvæmdir við götur á landi stefnanda og halda þeim við. Einnig komi þessi skylda fram í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Í 2. mgr. sömu gr. komi fram að um skyldu sveitarstjórnar til gatnagerðar og viðhalds gatna fari eftir ákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Telur stefnandi felast í þessu að fyrst stefndi ákvað að gera svæðið að þéttbýli og innheimta gatnagerðargjöld beri hann ábyrgð á

gatnagerð og viðhaldi.

IV

Stefndi segir að áður en aðalskipulagi var breytt árið 2013 hafi slíkar breytingar verið til umfjöllunar um árabíl, þar á meðal breyting á þéttbýlismörkum. Vísar stefndi til framlagðs tölvupósts frá því í júlí 2010 þessu til stuðnings, þar sem arkitekt gerði tillögur um breytingar á þéttbýlismörkum, þar sem ein hljóðaði um svipuð þéttbýlismörk og raunin varð. Kveðst stefndi mótmæla því að breytingin hafi verið gerð til höfuðs stefnendum.

Stefndi tekur fram að hann fari með skipulagsvald samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. þeirra beri sveitarstjórn ábyrgð á að gert sé aðalskipulag og samkvæmt 1. mgr. 38. gr. eigi hið sama við um deiliskipulag. Sveitarstjórn sé heimilt að afmarka þéttbýli, sbr. 24. tl. 2. gr.

Þann 19. febrúar 2013 hafi bæjarstjórn stefnda samþykkt að breyta þéttbýlismörkum í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun hafi samþykkt breytinguna 18. mars 2013 og hún tekið gildi með auglýsingu í stjórnartíðindum 5. apríl.

Með þessari breytingu hafi stefndi verið að bregðast almennt við þéttingu byggðar ofar áður skilgreindra marka.

Þótt um frístundabyggð sé að tefla segir stefndi sér heimilt og skylt að leggja gatnagerðargjöld á byggingar þar, enda hafi svæðið verið afmarkað sem þéttbýli með fyrrgreindri heimild. Þá séu fleiri frístundabyggðir innan þéttbýlismarkna, þar sem gatnagerðargjöld hafi verið greidd. Með tilliti til jafnræðissjónarmiða sé óheimilt að hlífa stefnendum við gatnagerðargjöldum.

Stefndi mótmælir því að 2. tl. 24. gr. skipulagslaga feli í sér óheimilt skattlagningarvaldsframsal. Sé um að ræða almennan efnislegan mælikvarða og eftir honum hafi gjöldin verið lögð á byggingar í Hálöndum.

Hvað varði heimild til að afmarka þéttbýli, sem stefnendur telji að beri að túlka þröngt, vísar stefndi til greinargerðar með frumvarpi til laganna, þar sem segir að skilgreining á þéttbýli sé óbreytt, en tekið sé fram að afmarka megir það með öðrum hætti í aðalskipulagi. Skilgreiningu á þéttleika byggðar sé breytt að því leyti að hún vísi ekki einungis til þéttbýlis, en hugtakið geti einnig átt við í dreifbýli, t.d. um fjölda sumarbústaða í dreifbýli.

Engar athugasemdir hafi borist frá Umhverfisstofnun og/eða Skipulagsstofnun við breytingu á þéttbýlismörkum. Stefndandi SS Byggir ehf. hafi gert athugasemd á „athugasemdartíma“.

Verulegu máli skipti hér að stefndi sé landlítill hvað varði flatlendi og mögulegt byggingarland. Hafi byggðamynstur breyst í áranna rás og þéttleiki byggðar ofan við þéttbýlismörk hafi tekið breytingu, sem hafi kallað á breytingu á mörkunum. Eftir hana séu aðeins skíðasvæði í Hlíðarfjalli, hverfisverndarsvæði á Glerárdal og vatnsverndarsvæði utan þéttbýlismarkna.

Stefndi kveðst mótmæla því að álagning gatnagerðargjalda hafi verið afturvirk skattlagning. Sé meginregla að við setningu skattalegra ákvæða taki skattlagning gildi á ákveðnum tíma. Þess verði ekki vænst að skattar taki ekki breytingum og að hagræði sem til staðar hafi verið sé ævarandi. Mörg dæmi séu um að lögaðilar verði

að hlíta því að skattlagning geti tekið breytingum, sem hafi áhrif á afkomu og rekstur við gildistöku skattaákvæða. Sé því ekki hægt að túlka álagningu gatnagerðargjalds af byggingum sem lendi innan þéttbýlismarka sem afturvirka. Hafi verið fallið frá álagningu gjalds af húsum, þar sem byggingaráform hefðu þegar verið samþykkt eða byggingarleyfi verið gefið út fyrir gildistöku breytinga á aðalskipulagi og því sé ekki um afturvirka skattlagningu að tefla.

Stefndi mótmælir því að álagningin sé ólögmat og stangist á við lögmætisreglu, jafnræðisreglu og stjórnskipunarlæg og að hún feli í sér mismunun vegna þess að stefnendur þurfi að greiða gatnagerðargjald og jafnframt að kosta gerð og rekstur gatna í Hálöndum. Markmið laga um gatnagerðargjald nr. 153/2006, sbr. 1. gr., sé að lögbinda gjaldstofn fyrir sveitarfélög með sérstökum skatti af fasteignum og rétt sveitarfélaga til að ákveða innan marka laganna hvernig sá skattur sé nýttur. Vísar stefndi til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 415/2005.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 153/2006 skuli gjaldinu varið til gatnagerðar og viðhalds gatna og annarra gatnamannvirkJa. Ráðstöfun til viðhalds sé því óháð eignarhaldi og ekki bundin við tilteknar götur. Þá skipti ekki máli þótt land stefnanda tengist vegi sem Vegagerðin haldi, enda sé hann hluti af gatnakerfi stefnda. Sé samkvæmt þessu ljóst að gjaldinu sé almennt ætlað að standa straum af gatnagerð. Vísar stefndi aftur til nýnefnds dóms, þar sem segi að ákvörðun um fjárhæð gjalds lúti hefðbundnum skattalegum sjónarmiðum og skuli byggjast á almennum efnislegum mælikvarða. Liggi ekki annað fyrir en að það hafi verið ákveðið með þeim hætti og ósannað að jafnræðis hafi ekki verið gætt.

Þá segir stefndi að í 2. mgr. 39. gr. skipulagslaga segi að sveitarfélög annist ekki gatnagerð eða aðrar sameiginlegar framkvæmdir og rekstur á svæðum frístundabyggða. Þannig hafi eignar- og rekstraraðilar slíkra svæða í Kjarnaskógi og Sunnutröð séð alfarið um gatnagerð þar, jafnframt því að greiða gatnagerðargjöld.

Samkvæmt þessu sé lagaheimild fyrir álagningu gatnagerðargjalda, fullt jafnræði sé með stefnendum og öðrum eignar- og rekstraraðilum frístundabyggða gagnvart stefnda og ekki hafi verið sýnt fram á að álagning sé stjórnskipunarlega óheimil.

Stefndi segir um skaðabótakröfu Hálanda ehf. að lögskýringargögn sýni að ákvæði 51. gr. laga nr. 73/1997, sem fjalli um bætur vegna skipulags og yfirtöku eigna eigi ekki við hér. Ákvæðið fjalli um bótaskyldu ef gildistaka skipulagsáætlana hafi áhrif á verðmæti fasteignar, m.a. til lækkunar eða ef nýtingarmöguleikar eigna skerðist verulega frá því sem áður hafi verið heimilt, eða ef eign rýrni svo hún nýtist ekki til sömu nota og áður. Rekur stefndi síðan efni núgildandi ákvæðis, sbr. 22. gr. laga nr. 59/2014, þar sem segir að leiði skipulag eða breyting á skipulagi til þess að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram það sem eigi við um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, eigi sá er geti sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi.

Ljóst sé að með þessum ákvæðum sé mælt fyrir um bætur fyrir svo umfangs miklar takmarkanir að þær jafngildi eignarnámi. Breytingar á skattlagningu, sem

hafi áhrif á rekstur, geti ekki átt hér undir.

V

Stefndi segir um varakröfu Hálanda ehf. að ráðstöfun gatnagerðargjalds sé ekki bundin við gerð gatna við þær lóðir sem gjaldið sé lagt á. Stefndandi SS Byggir ehf. hafi sjálfur gert deiliskipulag og ráðið gatnakerfi. Í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 73/1993, sem sé fallin úr gildi, hafi sagt að ákvæði greinarinnar ætti ekki við um sumarbústaðasvæði þar sem sveitarfélag annist ekki gatnagerð eða aðrar sambærilegar framkvæmdir og rekstur. Sambærilegt ákvæði sé nú í 2. mgr. 39. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, þar sem sérstaklega sé tiltekið að sveitarfélög annist ekki gatnagerð eða aðrar sameiginlegar framkvæmdir og rekstur á svæðum frístundabyggða. Vísar stefndi einnig til fyrrnefnds hæstaréttardóms í máli nr. 415/2005.

VI

Svo sem rakið er hér að framan byggir stefndandi SS Byggir ehf. kröfu um endurgreiðslu gatnagerðargjalda á því að stefnda hafi verið óheimilt að afmarka byggingarsvæðið sem þéttbýli í skilningi skipulagslaga nr. 123/2010.

Samkvæmt 24. tl. 2. gr. laganna heimilar ákvæði í 2. málslíð sveitarfélagi að afmarka þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi en almenna reglan í 1. málslíð kveður á um. Lögin kveða ekki á um sérstakar takmarkanir á þessari heimild.

Ákvörðun stefnda um breytingu á aðalskipulagi sem hér um ræðir var tekin með lögformlegum hætti og staðfest af æðra stjórnvaldi. Átti stefndandi þess kost að mótmæla fyrirhugaðri breytingu, sem hann gerði. Þessari ákvörðun hefur ekki verið hnekkt og verður ekki á því byggt að hún sé bersýnilega svo ólögæt að hún verði virt að vettugi, enda liggur fyrir að í júlí 2010 voru starfsmenn stefnda farnir að velta fyrir sér tillögum um breytingar á þéttbýlismörkum, þannig að ekki verður talið sýnt að breytingarnar hafi sérstaklega verið gerðar „til höfuðs“ stefnanda. Verður ekki fallist á kröfur stefnenda að því marki sem þær eru byggðar á þessum atriðum.

Eins og komið hefur fram hér að framan ber sveitarfélagi að innheimta gatnagerðargjald af byggingum í þéttbýli. Er gjaldstofninn skýr og afmarkaður að þessu leyti. Þótt sveitarfélög hafi samkvæmt framansögðu víðtæka heimild til afmörkunar þéttbýlis verður að líta til þess að sú heimild er háð málsmeðferðarreglum skipulagslaga og staðfestingu æðra stjórnvalds. Að þessu gættu verður ekki fallist á að heimild stefnda til afmörkunar þéttbýlis samkvæmt skipulagslögum feli í sér skattlagningarvald sem fari í bága við ákvæði 77. gr. og 40. gr. stjórnarskrár.

Stefndi hefur aðeins lagt gatnagerðargjöld á byggingar sem leyfðar voru eftir að þéttbýlismörkum var breytt. Þegar af þeirri ástæðu eru ekki efni til að fallast á það að gjöldin hafi verið afturvirk, í heild eða að hluta.

Fyrir liggur að fyrir skipulagsbreytinguna var ekki unnt að leggja gatnagerðargjöld á byggingar í Hálöndum, þar sem svæðið var þá utan þéttbýlis. Stefndandi Hálönd ehf. eignaðist landið 28. desember 2012. Tillaga stefnda að breyttu skipulagi hafði þá þegar verið kynnt og hafði stefndandi SS Byggir ehf. gert

athugasemdir við hana með bréfi dagsettu 21. júlí 2012. Með þetta í huga og að öðru leyti með vísan til málsástæðna stefnda varðandi bótareglu þágildandi 51. gr. laga nr. 123/2010, verður ekki fallist á að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu gagnvart stefnanda Hálöndum ehf. með skipulagsbreytingunni. Verður ekki heldur á því byggt að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu á grundvelli sakarreglunnar, þótt skipulagsbreytingin leiddi til þess að landið yrði innan þéttbýlismarka.

Fallist verður á málsástæður stefnda þess efnis að gatnagerðargjald sé í eðli sínu skattur en ekki þjónustugjald og að samkvæmt 2. mgr. 39. gr. laga nr. 123/2010 annist sveitarfélag ekki gatnagerð eða aðrar sameiginlegar framkvæmdir og rekstur á frístundabyggðarsvæði. Leiðir af þessu að stefndi verður ekki skyldaður til að annast þessi verkefni á frístundabyggðarsvæðinu í Hálöndum. Ber því að sýkna hann af varakröfu stefnanda Hálöndum ehf.

Samkvæmt framansögðu verður stefndi sýknaður af kröfum stefnenda.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðili greiði sinn kostnað af rekstri málsins.

Dóminn kveður upp Erlingur Sigtryggsson héraðsdómari.

Gætt var ákvæðis 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

DÓMSORÐ:

Stefndi, Akureyrarkaupstaður, er sýkn af kröfum stefnenda, SS Byggis ehf. og Hálöndum ehf. í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.