

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur, föstudaginn 19. október 2007, í máli nr. E-870/2007:

**Oliudreifing ehf.**

*(Guðmundur Ágústsson hdl.)*

**gegn**

**Reykjavíkurborg**

*(Benedikt Guðbjartsson hdl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var hinn 5. september sl., að loknum munnlegum málflutningi, er höfðað af Oliudreifingu ehf., Gelgjutanga við Kleppsmýrarveg, Reykjavík, á hendur Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu í Reykjavík, með stefnu áritaðri um birtingu hinn 5. febrúar 2007.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 2.711.013 krónur, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 20. nóvember 2003 til 29. ágúst 2005, en dráttarvöxtum samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá þeim degi til greiðsludags. Þess er krafist að vextir verði höfuðstólsfærðir á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn 12 mánuðum eftir upphafsdag vaxta í samræmi við 12. gr. laga nr. 38/2001. Þá krefst stefnandi málskostnaður úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda eru þær aðallega, að tveir úrskurðir Fasteignamats ríkisins, sem upp voru kveðnir í kærumálum vegna fasteignamats á tilgreindum eignum stefnanda í umdæmi stefnda, hinn 20. nóvember 2003 og 30. júní 2006, verði dæmdir ógildir, er varði þær eignir sem séu í landi Reykjavíkurborgar, með þeim áhrifum að það nýja fasteignamat um sömu eignir, sem ákvarðað var hinn 15. júní 2001, sé óbreytt sem grunnur sem síðari uppfærslur matsins byggja á. Jafnframt er þess krafist að stefnandi verði dæmdur til þess að greiða stefnda málskostnað.

Til vara krefst stefndi sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða málskostnað samkvæmt mati réttarins.

Til þrautavara krefst stefndi þess, að dómkröfur stefnanda verði lækkaðar verulega og í því tilviki verði málskostnaður látinn niður falla.

## II

Með bréfi, dagsettu 2. nóvember 2000, fól fjármálaráðuneytið Fasteignamati ríkisins að endurmeta brunabótamat og fasteignamat í kjölfar þess að stærstu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu höfðu óskað eftir endurmati fjölda eigna, en nokkurs misræmis hafði þá gætt á fasteignamati sambærilegra fasteigna. Matið fór fram í júní 2001 og byggði á upplýsingum um fasteignir eins og þær voru skráðar í Landsskrá fasteigna 13. júní 2001, sbr. bréf Fasteignamats ríkisins til oddvita allra sveitarfélaga, dagsett 21. júní 2001. Síðar sama ár sendi Fasteignamat ríkisins stefnanda tilkynningu um endurmat brunabótamats og fasteignamats eigna félagsins, sem taka skyldi gildi frá 15. september 2001 og frestur gefinn til athugasemda til þess dags. Kærufrestur vegna endurmatsins var veittur til 15. desember sama ár eða síðar í samræmi við ákvörðun Fasteignamats ríkisins. Hið nýja endurmat sem tók gildi hinn 15. september 2001 var lagt til grundvallar álagningu fasteignagjalda fyrir árið 2002 (grunnur pr. 31.12.2001).

Afrit umræddra tilkynninga um úrskurðinn voru, að sögn Fasteignamats ríkisins, einnig send skattstjórum í viðkomandi sveitarfélögum, en að sögn stefnda fengu viðkomandi sveitarfélög ekki afrit af tilkynningunum.

Í febrúar árið 2002 kærði stefnandi endurmat nánar tilgreindra fasteigna sinna og krafðist þess að úrskurðað yrði um matsverð tiltekinna eignarhluta að nýju, einkum eldsneytistanka, enda taldi stefnandi að þágildandi fasteignamat væri ekki í samræmi við raunvirði þeirra, með hliðsjón af aldri, viðhaldi, staðsetningu, nýtingarmöguleikum, gangverði, gerð, stærð, búnaði o.fl.

Stefnda, Reykjavíkurborg, var aldrei veitt tækifæri til að tjá sig um kærana eða rökstuðning Ólíudreifingar ehf.

Hinn 20. nóvember 2003 sendi Fasteignamat ríkisins stefnda tilkynningu um niðurstöðu endurmatsins árið 2001 vegna fyrrgreindra athugasemda. Hafði Fasteignamat ríkisins tekið ákvörðun um niðurstöðu á endurmati fasteigna tiltekinna eigna stefnanda, sem miða skyldi við í árslok 2001, þ.m.t. um endurmat tiltekinna matshluta eftirtalinna fasteigna stefnanda að Hólmaslóð í Reykjavík:

<b>Heiti:</b>	<b>Lóðarnúmer:</b>	<b>Fastanúmer</b>
Hólmaslóð olíustöð 1A	1.085.001	200-0001
Hólmaslóð olíustöð 3	1.085.201	200-0027

Stefnda, Reykjavíkurborg, kveður að sér hafi ekki verið kynntar niðurstöður né grundvöllur þess fasteignamats sem tók gildi hinn 15. september 2001, en við niðurstöðu þess mats hafi hvorugur aðila þessa máls gert athugasemdir innan lögmæltis frests. Ekki hafi heldur verið gerð grein fyrir rökstuðningi fyrir ástæðum lækkunar á nýákveðnu matsverði eignanna sem fram kom í úrskurðinum hinn 20. nóvember 2003. Aðeins eigenda fasteignanna hafi verið tilkynnt um niðurstöðu úrskurðarins þar sem niðurstaðan hafði í för með sér breytingu á mati tiltekinna eigna í áramótaskrá 2001, með virkni frá og með 15. september 2001.

Er niðurstaða Fasteignamats ríkisins lá fyrir um endurmat fasteigna stefnanda hafði stefnandi þegar greitt fasteignaskatt, holræsagjald og vatnsgjald fyrir árið 2002 og árið 2003 af eignunum, en stofn til álagningar þessara gjalda er matsverð viðkomandi fasteigna.

Stefnandi kveður, að honum hafi verið tjáð af starfsmönnum Fasteignamats ríkisins, að sveitarfélög leiðréttu álagningu fasteignagjaldanna, þ.e. fasteignaskattinn, holræsagjaldið og vatnsgjaldið, að fengnu leiðréttu endurmati, og endurgreiddu oftekinn fasteignaskatt. Hafi stefnandi því gert ráð fyrir að stefndi hefði frumkvæði að endurgreiðslu hinna ofteknu fasteignagjalda.

Stefndi endurgreiddi hins vegar ekki stefnanda mismun á greiddum fasteignagjöldum fyrir árin 2002 og 2003 og þeim gjöldum sem innheimta hefði átt hjá stefnanda miðað við breyttan álagningarstofn til útreiknings fasteignagjalda, og fór stefnandi því fram á endurgreiðslu gjaldanna með bréfum til stefnda hinn 29. ágúst 2005.

Stefnandi kveður, að hinn 9. nóvember sama ár hafi innheimtustjóri fjármálasviðs stefnda upplýst starfsmann stefnanda um að málið hefði tafist þar sem viðbótarupplýsingar vantaði frá Fasteignamati ríkisins. Í kjölfarið hafnaði stefndi endurgreiðslu á þeim grundvelli að matsverð fasteignanna í lok árana 2001 og 2002 hefði ekki verið leiðrétt í Landskrá fasteigna, í samræmi við endurmat Fasteignamats ríkisins.

Í bréfi Fasteignamats ríkisins, dagsettu 7. apríl 2006, sem stílað er á fjármáladeild Reykjavíkurborgar, er sagt frá kröfu um endurpötu fasteignamats, að beiðni eiganda, sem er Olíudreifing ehf. Þar segir í tilkynningunni að hinn 20. nóvember 2003 hafi fasteignamat fasteigna á meðfylgjandi listum verið úrskurðað eins og þar kemur fram. Listarnir eru fjórir:

- Listi 1 sýnir fasteignamat sem var í gildi 31.12.2001
- Listi 2 sýnir fasteignamat í fasteignaskránni 31.12.2002
- Listi 3 sýnir úrskurð fasteignamats 31.12.2001
- Listi 4 sýnir úrskurðað framreiknað fasteignamat 31.12.2002.

Á listunum koma fram matseiningar sem breyttust.

Stefnda var tilkynnt í almennu dreifibréfi, dagsettu 4. júlí 2006, sem stílað er á öll sveitarfélög, þar sem Ólíudreifing ehf. er með matseignir, að samkvæmt beiðni Hvalfjarðarstrandarhrepps hafi Fasteignamat ríkisins ákveðið, eftir vandlega yfirferð, að rétt sé að taka upp ákvörðun (úrskurð) stofnunarinnar frá 20 nóvember 2003, um gildistöku dag endurmats eldsneytisgeyma Ólíudreifingar ehf., með uppkvaðningu á nýjum úrskurði. Þar sé niðurstaðan að gildistaka endurmatsins verði 31. desember 2001, en ekki 15. september 2001, eins og fram kom í fyrri úrskurði.

Stefnandi fór þess á leit við Fasteignamat ríkisins, að stofnunin leiðrétti endurmatið og leiðrétti jafnframt matsverð eignanna í árslok 2001 og 2002. Hinn 4. september 2006 ákvarðaði Fasteignamat mat eignanna og staðfesti með ákvörðuninni fyrri niðurstöðu sína um rétt matsverð þeirra í árslok 2001 og 2002. Var ákvörðunin ekki kærð til yfirfasteignamatsnefndar.

Stefnandi kveðst hafa búið við að stefndi endurgreiddi honum oftekin fasteignagjöld vegna lækkaðs álagningarstofns, en þar sem ekki hafi bólað á endurgreiðslunni hafi hann kafið stefnda að nýju um greiðslu ofgreiddra fasteignagjalda með tölvupósti, dagsettu 22. september 2006, og ítrekað kröfu sína með innheimtubrési, dagsettu 14. desember 2006.

Hinn 19. desember 2006 hafnaði stefndi endurgreiðslu ofgreiddra fasteignagjalda, m.a. með vísan til þess að Fasteignamat ríkisins hefði ekki upplýst stefnda um endurmat á fasteignum stefnanda.

Hinn 4. desember 2006 ritaði stefndi bréf til Fasteignamats ríkisins, þar sem sjónarmið stefnda voru skýrð með tilliti til þeirra úrskurða sem upp höfðu verið kveðnir vegna tilgreindra eigna stefnanda. Þess var óskað að veittar yrðu upplýsingar um framvindu málsins sem stefnda hefði verið ókunnugt um. Til öryggis hafi verið áskilið að lögð yrði fram kæra af hálfu stefnda, ef gögn sýndu að það væri nauðsynlegt, eftir að málsgrundvöllur lægi skýr fyrir. Einnig var óskað eftir fundi með forsvarsmönnum Fasteignamats ríkisins vegna málsins í von um að skýrt yrði hvaða forsendur byggju að baki úrskurðum stofnunarinnar og við hvaða matsaðferðarfræði hafi verið stuðst, sbr. 2. mgr. 27 gr. laga nr. 6/2001. Fundur þessi hafi verið haldinn 6. mars sl., en stefndi kveður að nokkur bið ætli að verða á að svör við þessum atriðum fái frá Fasteignamati ríkisins.

### III

Stefnandi byggir kröfur sínar á því, að samkvæmt 3. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, skuli árlega leggja fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári, en stofn til álagningar skattsins sé fasteignamat eignanna, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Með lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, hafi sérstakri ríkisstofnun, Fasteignamati ríkisins, verið falið að annast fasteignamat og skráningu matsverðs í Landskrá fasteigna, sbr. 1. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 30. gr. laganna.

Árin 2002 og 2003 hafi stefndi ákvarðað fasteignaskattshlutfall 1,65% af fasteignamati. Þá hafi jafnframt verið lagt á holræsagjald, samkvæmt reglugerð nr. 906/2000, um holræsagjald í Reykjavík, og hafi álagning þess numið 0,115% af fasteignamati húss og lóðar. Vatnsgjald sé lagt á allar fasteignir sem nýti eða eigi kost á að nýta vatn frá Orkuveitu Reykjavíkur, sbr. lög nr. 81/1991, og reglugerð nr. 614/1996, auk sorphirðugjalds eftir atvikum, samkvæmt verðskrá sem ekki taki tillit til matsverðs viðkomandi eigna. Af þessu leiði að breyting á matsverði fasteigna stefnanda, þ.e. stofninum til álagningar skattsins, hafi bein áhrif á fjárhæð fasteignaskatta og holræsagjalda vegna þeirra svo sem hér verður rakið.

Árið 2002 hafi stefndi reiknað fasteignagjöld fasteignarinnar með fastanúmerið 223-9261, Hólmaslóð olústöð 4, út frá álagningarstofninum, 120.697 krónum, og hafi fasteignagjöld alls numið 2.236.078 krónum. Séu fasteignagjöld reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni eftir endurmat Fasteignamats ríkisins, sem sé 111.697 krónur, nemi fasteignagjöld alls 2.072.462 krónum. Mismunur til endurgreiðslu nemi því 163.616 krónum.

Árið 2003 hafi stefnda reiknað fasteignagjöld sömu fasteignar út frá álagningarstofninum, 124.348 krónum, og hafi fasteignagjöld alls numið 2.301.079 krónum. Séu fasteignagjöld reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni, sem sé 115.625 krónur, nemi fasteignagjöld alls 2.147.118 krónum. Mismunur til endurgreiðslu nemi því 153.961 krónum.

Árið 2002 hafi stefndi reiknað fasteignagjöld fasteignarinnar með fastanúmerið 200-0027, Hólmaslóð olústöð 3, út frá álagningarstofninum, 219.150 krónum, og hafi fasteignagjöld alls numið 4.152.456 krónum. Séu fasteignagjöld sömu fasteignar reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni, sem sé 175.862 krónur, nemi fasteignagjöld alls 3.388.422 krónum. Mismunur til endurgreiðslu nemi því 764.034 krónum.

Árið 2003 reiknaði stefnda fasteignagjöld sömu fasteignar út frá álagningarstofninum 225.124 krónum og hafi heildarfasteignagjöld numið 4.269.779 krónum. Séu fasteignagjöld reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni, sem sé 179.299 krónur, nemi heildarfasteignagjöld 3.460.967 krónum. Mismunur til endurgreiðslu sé því 808.812 krónur.

Árið 2002 hafi stefndi reiknað fasteignagjöld fasteignarinnar með fastanúmerið 200-0001, Hólmaslóð olústöð 1A, út frá álagningarstofninum, 156.312 krónum, og hafi heildarfasteignagjöld numið 2.948.325 krónum. Séu fasteignagjöld reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni, sem sé 135.484 krónur, nemi heildarfasteignagjöld 2.497.630 krónum. Mismunur til endurgreiðslu sé því 450.695 krónur.

Árið 2003 hafi stefndi reiknað fasteignagjöld sömu fasteignar út frá álagningarstofninum, 160.190 krónum, og hafi heildarfasteignagjöld numið 3.027.757 krónum. Séu fasteignagjöld reiknuð út frá leiðréttum álagningarstofni, sem sé 139.793 krónur, nemi heildarfasteignagjöld 2.657.859 krónum. Mismunur til endurgreiðslu sé því 369.898 krónur.

Stefnandi hefur greitt stefnda samtals 18.935.474 krónur í fasteignagjöld vegna þeirra þriggja fasteigna sem málið varði. Leiðrétt matsverð matshluta þessara eigna

leiði til lækkunar álagningarstofns og lækkunar fasteignagjalda, sem hefðu með réttu átt að nema 16.224.458 krónum. Fjárhæð oftekinna fasteignagjalda nemi því 2.711.016 krónum, sem sé stefnufjárhæð málsins og sundurliðist með eftirfarandi hætti:

<b>Fasteign</b>	<b>Innheimt fasteignagjöld:</b>	<b>Fasteignagj. m.v. breyttan álagningarstofn:</b>	<b>Oftekin gjöld:</b>
223-9261 (2002)	2.236.078	2.072.462	163.616
223-9261 (2003)	2.301.079	2.147.118	153.961
200-0027 (2002)	4.152.456	3.388.422	764.034
200-0027 (2003)	4.269.779	3.460.967	808.812
200-0001 (2002)	2.948.325	2.497.630	450.695
200-0001 (2003)	3.027.757	2.657.859	369.898
Samtals:	18.935.474	16.224.458	<b><u>2.711.016</u></b>

Stefndi hafi innheimt fasteignagjöld umræddra fasteigna vegna árána 2002 og 2003 hjá stefnanda í samræmi við endurmat Fasteignamat ríkisins, sem tók gildi í september 2001 og skráð var í Landskrá fasteigna í árslok ársins 2001 og framreiknað í árslok 2002. Hafi kærúmáli stefnanda hjá Fasteignamati ríkisins á þeim tíma ekki verið lokið, en í því hafi verið farið fram á endurskoðun á verðmati fasteignanna. Er niðurstaða Fasteignamats ríkisins hafi legið fyrir í nóvember árið 2003, þar sem verðmat fasteignanna hafi verið leiðrétt afturvirkir til lækkunar, hafi stefnandi þegar öðlast skilyrðislausan rétt til leiðréttingar og endurgreiðslu á þeim fasteignagjöldum, sem reiknuð hafi verið út frá skráðu matsverði fasteignanna í árslok, enda hafi álagningarstofn þeirra verið lækkaður af þar til bærum aðila. Hafi stefnandi þó ekki hafist handa um innheimtu hinna ofteknu gjalda, enda verið tjáð af starfsmönnum Fasteignamats ríkisins, að sveitarfélög hefðu frumkvæði að því að endurgreiða oftekin fasteignagjöld. Er ekkert hafi bólað á endurgreiðslu stefnda hafi stefnandi því krafist hann um endurgreiðslu fjárens með bréfi, hinn 29. ágúst 2005. Í kjölfar synjunar forsvarsmanns fjármálasviðs stefnda á endurgreiðslu hafi stefnandi leitað til Fasteignamats ríkisins að nýju, en 4. september 2006 hafi Fasteignamatið kveðið upp úrskurð um mat eignanna að nýju og með honum staðfest fyrri niðurstöðu sína um rétt matsverð eignanna í árslok 2001 og 2002. Þrátt fyrir úrskurð stofnunarinnar hafi stefndi ekki fallist á að endurgreiða hin ofteknu gjöld. Stefnandi eigi engra annarra kosta vöð en að höfða mál til heimtu

endurgreiðslunnar, þegar að liðnum kærufresti úrskurðarins, en þriggja mánaða kærufrestur úrskurðarins hafi runnið út í desember sl., án þess að stefndi hafi látið málið til sín taka, þrátt fyrir að vera fullkunnugt um að úrskurður hefði gengið. Hafi úrskurði um mat eignanna því ekki verið hnekkt og beri að miða við matsverð eignanna, sem í honum greini.

Krafa stefnanda um endurgreiðslu ofgreiddra fasteignagjalda byggi á grundvelli laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna skuli stjórnvöld, sem innheimti skatta eða gjöld, endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt, ásamt vöxtum. Stefnandi hafi greitt fasteignagjöld fyrir árin 2002 og 2003 miðað við of háan álagningarstofn, sem sætt hafi lækkun með endurmati Fasteignamats ríkisins, sem ekki hafi verið hnekkt. Stefnandi eigi því skilyrðislausan rétt til endurgreiðslu hinna ofgreiddu gjalda, þ.e. mismuninn á greiddum fasteignagjöldum og þeim fasteignagjöldum, sem borið hefði að greiða miðað við endurmetið verðmat fasteignanna, í samræmi við fyrrgreinda meginreglu laga nr. 29/1995 þess efnis, að gjaldandi, sem ofgreitt hefur skatta eða gjöld eigi rétt til endurgreiðslu óháð öðrum atvikum.

Fullyrðingu stefnanda, að ekki sé unnt að verða við endurgreiðslukröfu stefnanda, þar sem stefndi hafi ekki verið upplýstur um endurmat fasteignanna, er mótmælt, enda sé hún stefnanda með öllu óviðkomandi og samrýmist ekki þeirri meginreglu skattaréttarins, að skýra beri framkvæmd, skýringu og beitingu skattheimilda gjaldanda í hag. Hafi í einhverju skort á upplýsingagjöf hlutaðeigandi ríkisstofnunar til stefnda, verði stefnandi, sem gjaldandi opinberra gjalda, ekki látinn bera hallann af því, með hliðsjón af sömu meginreglu. Þá taki skýr ákvæði laga nr. 29/1995 af allan vafa um rétt stefnanda til endurgreiðslu.

Um lagarök vísar stefnandi til laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga og reglugerðar nr. 945/2000, um fasteignaskatt, sem og meginreglna skattaréttar og stjórnskipunarréttar.

Kröfu um vexti byggir stefnandi á lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, og laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Kröfu um málskostnað byggir stefnanda á 1. og 3. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

#### IV

Í greinargerð sinni rökstyður stefndi sérstaklega aðild sína að ógildingarkröfu úrskurða Fasteignamats ríkisins og byggir á því að hann hafi verulega hagsmuna að gæta. Vísar hann sérstaklega til einstakra greina laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, þar sem fram komi að hann hafi verulega hagsmuni af því að gætt sé ýtrustu vandvirkni við undirbúning og framkvæmd úrskurða um ágreining, þar sem krafist sé breytinga á þegar uppkveðnum úrskurði. Stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort ákvörðun, sem hefur bindandi réttaráhrif sé gild.

Í máli þessu krefst stefndi þess að dæmt verði að úrskurðir þeir, sem dómkrafa stefnanda byggir á, hafi frá upphafi verið ógildir að efni og formi til og beri að staðfesta þá kröfu stefnda að fasteignamat, sem tók gildi hinn 15. september 2001, sé réttur grundvöllur viðskipta stefnda og stefnanda. Krafist er ógildingar á grundvelli annmarka á málsmeðferð og á grundvelli efnisannmarka. Í raun feli það í sér þá kröfu að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnanda í máli þessu.

Samkvæmt lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, sé þar til bærum yfirvöldum falið að taka ákvörðun um fasteignamat og þar með um gjaldstofn fasteignaskatts og holræsagjalds. Þegar þar til bær yfirvöld, Fasteignamat ríkisins eða eftir atvikum yfirfasteignamatsnefnd, taki ákvörðun um gjaldstofn fyrir tiltekið tímabil, beri stefnda lögum samkvæmt að leggja þá ákvörðun til grundvallar álagningu. Ákvörðun um gjaldstofn sé ekki í höndum stefnda. Gjaldstofn sé matsverð eignar við upphaf gjaldatímabils.

Um mat á fasteignum gildi lög nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat, einnig með síðari breytingum. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 6/2001 skuli meta hverja fasteign til verðs eftir því sem næst verði komist á hverjum tíma og nánar er kveðið á um í lögnum. Fasteignamat ríkisins annist þetta mat, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 6/2001.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 140/2005, skuli stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir vera fasteignamat þeirra. Svo hafi einnig verið fyrir þá breytingu sem gerð var með nefndum breytingalögum frá 2005. Ákvörðun um fasteignamat á grundvelli laga nr. 6/2001 varði því mikilvæga einstaklingsbundna hagsmuni eigenda þeirra og annarra hagsmunaaðila. Gagnvart eigendum fasteigna, og eftir atvikum öðrum þeim aðilum sem nægilegra hagsmuna eigi að gæta, teljist ákvörðun um fasteignamat vera ákvörðun um rétt eða skyldu í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Gildi því ákvæði stjórnarsýslulaganna um ákvarðanir stjórnvalda um fasteignamat nema skýrlega leiði af lögum að frávik skuli gera frá þeim reglum. Ákvarðanir stofnunarinnar, hvort sem um sé að ræða frummat eignar eða endurmat, teljist stjórnvaldsákvarðanir. Þegar stofnunin hafi til meðferðar mál, þar sem til greina komi að taka slíka ákvörðun, beri henni því að tilkynna aðila um meðferð málsins, sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda eigi hann rétt á að tjá sig um efni þess, sbr. 13. gr. laganna og ekki liggi fyrir að aðili hafi fengið vitneskju um meðferð málsins fyrir fram. Eigi þetta við nema skýrar undantekningar séu frá því gerðar í lögum. Í slíkum tilvikum beri þá jafnframt að gæta að því að viðkomandi aðili fái raunhæfan kost á að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðun um mat sé tekin, sbr. 13. gr. sömu laga, eftir atvikum eftir að hann hafi kynnt sér gögn þess, sbr. ákvæði 15. til 18. gr. laganna. Reykjavíkurborg beri að telja sem aðila máls, sé um að ræða eign í Reykjavík, eins og áður hafi verið vikið að.

Fyrirmæli stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 feli í sér ákveðnar lágmarkskröfur til íslenskrar stjórnarsýslu við meðferð svonefndra stjórnarsýslumála, sbr. m.a. 1. málslíð 2. mgr. 2. gr. laganna. Þannig hafi í athugasemdum við þetta ákvæði, í frumvarpi því sem síðan varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, verið vísað til þess að þau sérákvæði í lögum sem geri minni kröfur til stjórnvalda þoki fyrir hinum almennu

ákvæðum stjórnáslulaganna. Auk þess bæri að skýra ýmis þau sérákvæði í lögum sem almennt séu orðuð, svonefnd eyðuákvæði, til samræmis við ákvæði stjórnáslulaganna.

Samkvæmt 13. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 skuli aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni þess áður en stjórnvald taki ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Í órjúfanlegum tengslum við ákvæði 13. gr. stjórnáslulaga standi 14. gr. sömu laga. Í henni komi fram að eigi aðili máls rétt á að tjá sig um efni þess, samkvæmt 13. gr., skuli stjórnvald, svo fljótt sem því verði við komið, vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar, nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrir fram. Í athugasemdum með frumvarpi til laga þeirra sem síðan urðu að stjórnáslulögum nr. 37/1993 komi fram að kjarni andmælaeglunnar sé sá að ekki verði tekin ákvörðun um réttarstöðu aðila fyrir en honum hafi verið gefinn kostur á því að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggist á og að tjá sig um málið. Í reglunni felist því að aðili máls skuli eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður sem ákvörðun muni byggjast á, leiðrétta fram komnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik, áður en stjórnvald taki ákvörðun í máli hans. Loks segi að andmælaeglun eigi ekki aðeins að tryggja hagsmuni aðila. Tilgangur hennar sé einnig sá að stuðla að því að mál verði betur upplýst. Tengist hún þannig rannsóknarreglunni, þ.e. að stjórnvöld eigi að stuðla að því að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnáslulaga.

Í V. kafla laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, sé kveðið á um fasteignamat og framkvæmd þess. Í 1. mgr. 27. gr. laganna komi fram að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, sem ætla megi að eignin hefði í kaupum og sölu í nóvembermánuði næst á undan matsgerð, miðað við heimila og mögulega nýtingu fasteignarinnar á hverjum tíma. Lýsir þessi málgrein þeirri meginreglu sem fylgja skuli við fasteignamat. Í 2. mgr. sömu greinar segi síðan að sé slíkt gangverð ekki þekkt skuli skráð matsverð ákveðið eftir bestu fáanlegu vitneskju um sambærilegt gangverð, með hliðsjón af kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunni að hafa áhrif á gangverð eignarinnar.

Nýtt matsverð skuli þegar skrá í Landskrá fasteigna og gildi það með þeim almennu breytingum sem á því geta orðið eða þar til því sé hrundið með nýju mati, sbr. 3. gr. laga nr. 139/2004.

Að lögum sé gert ráð fyrir því að upplýsingar berist frá byggingarfulltrúum til fasteignamatsins um breytingar á mannvirkjum, sbr. 19. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Slík upplýsingagjöf sé á ábyrgð sveitarfélaganna. Hafi þeim verið falið þetta hlutverk meðal annars á þeim grundvelli að þau hafi hagsmuni af réttri skráningu fasteignamats vegna álagningar fasteignaskatta, samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga. Ekki verði séð að Fasteignamat ríkisins hafi að lögum sjálfstæða heimild til að breyta grunnupplýsingum um fasteignir, heldur skuli slíkar upplýsingar ætíð berast stofnuninni frá byggingarfulltrúum. Þegar upplýsingar hafi borist Fasteignamati ríkisins á grundvelli framangreinds sé það hins vegar á ábyrgð og að frumkvæði þeirrar stofnunar að hefja meðferð stjórnáslumáls þar sem til skoðunar sé

ákvörðun um skráningu nýs fasteignamats. Skýringar og sjónarmið eiganda fasteignar geti haft mikla þýðingu fyrir úrlausn máls að þessu leyti og þar með stuðlað að réttari ákvörðun fasteignamatsins. Því sé nauðsynlegt, að óbreyttum lögum, að þær liggi fyrir áður en ákvörðun sé tekin um fasteignamat. Á grundvelli þessa lagaumhverfis hafi stefndi mátt treysta því að ekki væri tekin afstaða til breytingar á gildu fasteignamati fyrr en vönduð gagnaöflun lægi fyrir og að aðilar málsins hefðu fengið tækifæri til að kynna sér þau gögn og tíma til að gera athugasemdir við þau áður en úrskurður væri kveðinn upp um nýtt fasteignamat.

Berist beiðni um endurmat fasteignar frá öðrum en eiganda og Fasteignamat ríkisins telur ástæðu til breytinga, skuli eiganda tilkynnt um þá breytingu sem fyrirhugað er að gera á fasteignamati. Vilji eigandi ekki una þeirri breytingu skuli veita honum a.m.k. fjögurra vikna frest til að tilkynna það með sannanlegum hætti til Fasteignamats ríkisins. Að öðrum kosti tekur breytt fasteignamat gildi að liðnum fresti.

Stefndi telur að stefnanda hafi verið í lófa lagið að beina kæru sinni til yfirfasteignamatsnefndar, ef hann hefði talið að svo miklir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð er ákvörðun Fasteignamats ríkisins var tekin í júní 2001, að tilefni væri til að skjóta málinu til æðra stjórnvalds og fá ákvörðunina ógilta.

Í stjórnvaldsúrskurðum skuli, sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, m.a. koma fram rökstuðningur fyrir niðurstöðu máls, sbr. 22. gr. sömu laga.

Tilvitnaðar málsgreinar feli ekki í sér nákvæma lýsingu á inntaki rökstuðnings stjórnvaldsákvarðana og þar sé ekki kveðið á um hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera. Af síðari málslið 1. mgr. greinarinnar megi ráða að gera skuli grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem ráðið hafi niðurstöðu ákvörðunar, að því marki sem ákvörðun byggðist á mati. Í skyldu til að gera grein fyrir meginsjónarmiðum, sem hafi verið ráðandi, felist að gera ber grein fyrir þeim atriðum, sem beinlínis hafa átt þátt í því að niðurstaðan varð sú sem raun bar vitni.

Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því sem síðan varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 segi að rökstuðningur stjórnvaldsákvarðana eigi að meginstefnu til að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hafi orðið sú sem raun varð á. Það fari því ávallt eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þurfi að vera svo hann uppfylli framangreint skilyrði. Stjórnarsýslulög geri að auki ráð fyrir því að ríkari kröfur séu gerðar til rökstuðnings í kærumálum heldur en til rökstuðnings fyrir ákvörðunum sem teknar eru á fyrsta stjórnarsýslustigi. Komi það til af því að við meðferð slíkra mála beri almennt að gera ríkari kröfur til réttaröryggis.

Í því tilviki sem hér um ræði liggur fyrir að Fasteignamat ríkisins hafi látið við það sitja að taka við mjög óljósum og villandi almennum upplýsingum sem enga þýðingu hafi haft til glöggvunar á gildi þess mats sem fyrir lá eða til hvaða niðurstöðu þessar upplýsingar gætu leitt. Þar hafi verið bent á rangar upplýsingar um staðreyndir um aldur eigna og ástand þeirra. Í málinu liggi fyrir að niðurstaða fasteignamatsins, hinn 20 nóvember 2003, hafi m.a. verið byggð á matskenndum upplýsingum um gæði og ástand eignanna. Með hliðsjón af því fái stefndi ekki séð að Fasteignamat ríkisins hafi í raun getað lagt mat á það hvort niðurstaða í málinu

hefði orðið önnur að virtum reglum stjórnarsýslulaga nema um leið hefði farið fram endurskoðun og rannsókn á þeim sjónarmiðum sem Fasteignamatið hafi byggt á þegar það tók ákvörðun um matið í júní 2001. Einu upplýsingarnar sem liggja fyrir um þann efnislega grundvöll sem Fasteignamat ríkisins hafi byggt á um fjárhæðir fasteignmats eigna stefnanda, í nóvember 2003, séu þær sem fram komi í bréfi lögmannna stefnanda dagsettu 22. mars 2002.

Úrskurður var kveðinn upp í málinu hinn 20. nóvember 2003, vegna kæru sem fram kom þann 15. febrúar 2002, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 34. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, þar sem fram kemur að nefndin skuli úrskurða í kærumálum innan þriggja mánaða frá kæru nema sérstök heimild til að fresta sé veitt af hálfu fjármálaráðuneytisins. Í þessu tilviki var ekki til að dreifa sérstakri heimild til að fresta úrskurði. Úrskurðurinn hafi því verið of seint upp kveðinn og ber af þeim sökum að ógilda hann með dómi.

Rétt hefði verið að tilkynna stefnda sérstaklega um að Fasteignamat ríkisins hefði tekið til meðferðar mál er laut að endurmati á fasteign sem væri með gilt mat frá 31. desember 2001, sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og veita stefnda færi á að tjá sig, samkvæmt 13. gr. sömu laga, um þær upplýsingar sem Fasteignamat ríkisins aflaði um gæði og ástand eigna félagsins, áður en stofnunin hafi á grundvelli þeirra tekið ákvörðun um fasteignamat eignanna. Um leið bæri Fasteignamatinu að skýra frá helstu matsatriðum sem voru grundvöllur þess fasteignamats sem verið væri að kæra.

Stefndi hefur haldið því fram að honum hafi ekki verið unnt að gera efnislegar athugasemdir við matið þar sem honum hafi ekki verið kunnugt um hvaða forsendur hafi búið að baki ákvörðun Fasteignamatsins. Í stjórnarsýslukæru hefði stefndi t.d. ekki getað gert athugasemdir við að fasteignamat umræddrar fasteignar væri ákvarðað samkvæmt undantekningarreglu 2. mgr. 27. gr. laganna. Þá sé því enn ósvarað hver matsaðferðafræði (líkan) Fasteignamatsins hafi verið, þ.e.a.s. hvernig einstök atriði, sem nefnd eru í 2. mgr. 27. gr. laganna, hafi verið metin af starfsmönnum Fasteignamatsins og hvaða vægi þau hafi haft við ákvörðunina.

Með vísan til framanritaðs beri því að ógilda þá tvo úrskurði, sem Fasteignamat ríkisins hafi kveðið upp, til breytinga á fasteignamati tilgreindra eigna stefnanda í umdæmi stefnda, þar sem úrskurðirnir hafi verið ógildir, bæði að efni til og formi að því er stefnda varði.

Fallist dómurinn ekki á aðalkröfu stefnda er þess krafist að sýkna beri stefnda af öllum kröfum stefnanda með vísan til þess rökstuðnings sem fram komi í greinargerð þessari. Enginn gildur grundvöllur sé fyrir kröfum stefnanda og beri því að taka varakröfu stefnda til greina að aðalkröfu frágenginni.

Þrautavarakrafa byggja á hliðstæðum rökstuðningi með því til viðbótar að endurskoðað gilt fasteignamat pr. 31.12. 2001, sem kært hafi verið í lok febrúar 2002, hefði fyrst getað tekið gildi sem grunnur álagningar hinn 31.12.2002, fyrir álagningu ársins 2003. Eldri álagning kæmi þá ekki til leiðréttingar. Ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 kveði á um að fasteignaskatt skuli leggja á „árlega“ og beri að túlka það á þann veg að ákvarðanir, er varði ágreining um fasteignamat og þar með gjaldstofn, megi einungis taka, frá og með kæru fyrir næsta gjaldatímabil, þ.e. einungis í byrjun þess árs sem kæra hafi leitt til breytingar á fasteignamati í

fasteignaskrá 31.12. hvers árs. Í máli þessu taki þar til bært yfirvald ákvörðun um gjaldstofn fyrir tímabil sem hófst 31. desember 2001.

Ekki verði annað séð en lagagrundvöll skorti fyrir þeirri málsmeðferð sem Fasteignamat ríkisins hafi beitt. Fasteignamatið hafi tekið ákvörðun um endurmat í júní 2001. Sú ákvörðun hafi ekki sætt kæru stefnanda, heldur áramótamat, eins og áður sé rakið. Samt sem áður hafi Fasteignamat ríkisins tekið ákvörðun sína frá júní 2001 til meðferðar á grundvelli kæru stefnanda. Sama stjórnvald hafi því bæði tekið hina kærðu ákvörðun og tekið það upp hjá sjálfu sér að fjalla um kærana og úrskurða að nýju. Við þessa málsmeðferð hafi ekki verið gætt réttra málsmeðferðarreglna, sbr. 32. – 34. gr. laga nr. 6/2001. Gengið hafi verið fram hjá yfirfasteignamatsnefnd, en þangað hefði kæra um endurmatið í júní 2001 átt að fara til meðferðar. Lagarök skortir fyrir þeirri málsmeðferð sem Fasteignamat ríkisins hafi beitt við að ákvarða að nýju, í nóvember 2003, um sama málefni og áður hefði verið tekin ákvörðun um í júní 2001.

Um lagarök vísar stefndi, Reykjavíkurborg, til laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna og stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Kröfu um málskostnað byggir stefndi á XXI. kafla laga nr. 19/1991, um meðferð einkamála.

## V

Í máli þessu krefur stefnandi stefnda um greiðslu á ofgreiddum fasteignagjöldum þriggja fasteigna sinna, árin 2002 og 2003.

Með lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, var sérstakri ríkisstofnun, Fasteignamat ríkisins, falið að annast fasteignamat og skráningu matsverðs í Landskrá fasteigna. Óumdeilt er að stofn til álagningar fasteignaskatts var þessi ár ákvarðaður af stefnda 1,65% af fasteignamati og holræsagjald 0,115% af fasteignamati húss og lóðar.

Stefnandi byggir kröfu sína á því að matsverð fasteignanna hafi verið lækkað eftir endurmat Fasteignamats ríkisins á umræddum fasteignum, sem lá fyrir í nóvember 2003. Verðmat eignanna var þar leiðrétt afturvirktil lækkunar.

Krafa stefnda er aðallega um að úrskurðir Fasteignamats ríkisins, sem upp voru kveðnir í kærumálum vegna fasteignamats umræddra eigna í umdæmi stefnda, hinn 20. nóvember 2003 og 30. júní 2006, verði dæmdir ógildir, en til vara krefst stefndi sýknu. Báðar kröfur sínar byggir stefndi á því, að ákvarðanir og úrskurðir Fasteignamats ríkisins séu stjórnvaldsákvæðanir, en Fasteignamat ríkisins hafi ekki gætt ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins. Hafi stefnda ekki verið tilkynnt um kæru stefnanda á matinu og því hafi stefnda ekki gefist kostur á að tjá sig um málið eða koma að göngum áður en ákvörðun var tekin. Málið hafi því ekki verið nægjanlega upplýst. Þá séu úrskurðir Fasteignamats ríkisins ekki

nægjanlega rökstuddir og þeir hafi ekki verið kveðnir upp innan lögboðsins frests. Byggir stefndi og á því að við málsmeðferðina hafi ekki verið gætt réttra málsmeðferðarreglna, sbr. 32.-34. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, þar sem Fasteignamat ríkisins hafi tekið ákvörðun um endurmat umræddra fasteigna í júní 2001 og sú ákvörðun hafi ekki sætt kæru, eins og gert hafi verið. Með því hafi verið gengið fram hjá yfirfasteignamatsnefnd. Beri því að ógilda þá með dómi.

Í málinu er ágreiningur um hvort stefnandi, sem er eigandi tiltekinna fasteigna í Reykjavík, eigi rétt á tiltekinni fjárhæð úr hendi stefnda vegna ofgreiddra skatta. Getur stefndi ekki reist varnir í máli þessu á því, á grundvelli laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að ógiltir verði tilteknir úrskurðir Fasteignamats ríkisins. Verður hann að beina slíkri kröfu gegn þeim aðila. Kemur þessi krafa hans því ekki til frekari skoðunar í máli þessu.

Krafa stefnanda byggir á úrskurðum teknum af þar til bærum aðila, sem ekki hefur verið hnekt. Samkvæmt úrskurðunum liggur fyrir hvert verðmat eigna hans er. Getur stefndi því ekki í máli sem rekið er milli hans og stefnanda byggt sýknukröfu á að ógilda beri úrskurðina vegna rangrar málsmeðferðar Fasteignamats ríkisins.

Eins og fyrr greinir var verðmat umræddra eigna stefnanda lækkað af Fasteignamati ríkisins eftir að fasteignaskattar árána 2002 og 2003 voru lagðir á stefnanda og fasteignamat þeirra ákveðið lægra frá og með árinu 2001. Samkvæmt því liggur fyrir að álagning skattsins var ekki í samræmi við fasteignamat, sem Fasteignamat ríkisins hafði úrskurðað. Þar sem stefndi leggur fasteignaskatta á einstaklinga og lögaðila á grundvelli fasteignamats, ákveðnu af Fasteignamati ríkisins, ofgreiddi stefnandi stefnda umrædda skatta miðað við rétt verðmat eignanna. Þar sem fasteignaskattur og holræsagjöld voru ákvörðuð samkvæmt röngum álagningarstofni á árunum 2002 og 2003 ber stefnda að endurgreiða stefnanda hinn oftekna skatt með vöxtum í samræmi við 1. gr. laga nr. 29/2005, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Getur þar engu breytt ætluð vanræksla Fasteignamats ríkisins á að tilkynna stefnda niðurstöðu málsins.

Samkvæmt þessu verður fallist á kröfu stefnanda, eins og hún er fram sett, en ekki er tölulegur ágreiningur í málinu eða ágreiningur um upphafsdag vaxta.

Eftir þessari niðurstöðu ber að dæma stefnda til þess að greiða stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 300.000 krónur.

Hervör Þorvaldsdóttir héraðsdómari kveður upp dóminn.

## **DÓMSORÐ:**

Stefndi, Reykjavíkurborg, greiði stefnanda, Olíudreifingu ehf., 2.711.013 krónur, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, frá 20. nóvember 2003 til 29. ágúst 2005, en dráttarvöxtum samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá þeim degi til

greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 300.000 krónur í málskostnað.

Hervör Þorvaldsdóttir