

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 12. mars 2013 í máli nr. E-2168/2012:

Orkuveita Reykjavíkur

(Arnar Þór Stefánsson hrl.)

gegn

Sigurði H. Magnússyni

(sjálfur ólöglærður)

Eyrúnu Ósk Magnúsdóttur *(sjálf ólöglærð)* **og**

innanríkisráðuneytinu til réttargæslu

(Óskar Thorarensen hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 27. febrúar síðastliðinn, var höfðað 12. júní 2012 af Orkuveitu Reykjavíkur, Bæjarhálsi 1, Reykjavík, á hendur Sigurði H. Magnússyni og Eyrúnu Ósk Magnúsdóttur, báðum til heimilis að Hvassaleiti 22, Reykjavík. Til réttargæslu er stefnt innanríkisráðuneytinu, Sölvhólsgötu 7, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði með dómi úrskurður réttargæslustefnda, innanríkisráðuneytisins, frá 8. febrúar 2012 (í máli nr. IRR11030058), þess efnis að fella úr gildi ákvörðun stefnanda um álagningu vatnsgjalds á fasteign stefndu að Hvassaleiti 22, Reykjavík, fastanr. 203-1650, sem nemur fermetragjaldi vatns á bílskúr með auðkennið 203-1669, fyrir árið 2011. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að skaðlausu óskipt úr hendi stefndu, Sigurðar og Eyrúnar.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati dómsins án tillits til úrslita þess.

Engar kröfur eru gerðar á hendur réttargæslustefnda og af hans hálfu eru engar kröfur gerðar í málinu að svo stöddu.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnandi fer með stjórn vatnsveitu í Reykjavík og víðar og annast álagningu og innheimtu vatnsgjalds í þeim sveitarfélögum er starfsemi stefnanda nær til.

Stefndu eiga fasteign að Hvassaleiti 22. Fasteigninni tilheyrir sérstæður bílskúr, 20,3 fermetrar að stærð. Í málatilbúnaði stefnanda kemur fram að hann hafi lagt heimæð frá dreifiveitu stefnanda inn á lóð Hvassaleitis 18-22. Fasteign stefndu sé

tengd heimæðinni að undanskildum hinum sérstæða bílskúr. Stefnandi lagði vatnsgjald á fasteign stefndu, þ.m.t. fermetragjald vatns vegna hins sérstæða bílskúrs, fyrir árið 2011. Stefnandi heldur því fram að það hafi verið gert í samræmi við ákvæði laga nr. 33/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga, en fasteign stefndu, þ.m.t. hinn sérstæði bílskúr, geti notið vatns í skilningi laganna.

Stefndi Sigurður kærði álagningu stefnanda á vatnsgjaldinu vegna bílskúrsins til réttargæslustefnda með stjórnarsýslukæru 3. mars 2011 og krafðist þess að álagning stefnanda yrði felld úr gildi hvað bílskúrin varðaði. Með bréfi réttargæslustefnda 8. mars s.á. var stefnanda gefið færi á að tjá sig um framkomna kæru og sendi hann athugasemdir til réttargæslustefnda 21. mars s.á.

Með úrskurði réttargæslustefnda 8. febrúar 2012, í máli nr. IRR11030058, var fallist á kröfur stefnda Sigurðar um að álagning stefnanda á vatnsgjaldi skyldi felld úr gildi að hluta, þ.e. sem nemi fermetragjaldi vatns á bílskúrinn.

Í málatilbúnaði sínum vísar stefnandi til þess að réttargæslustefndi hafi byggt niðurstöðu sína á túlkun orðalags 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004, þar sem talað sé um þær fasteignir „er vatns geta notið“. Réttargæslustefndi hafi talið að lagning heimæðar inn á lóð stefndu væri til staðar og að hluti fasteignar stefndu væri tengdur heimæðinni, þ.e. íbúðarhúsnæðið. Í úrskurðinum segi að slík tenging geti ekki falið í sér að sérstæð húseign stefndu, þ.e. bílskúrin, gæti notið vatns í skilningi lagaákvæðisins, þar sem til þyrftu einnig að koma „nauðsynlegar tengingar við vatnsveitukerfi vatnsveitu“ vegna hins sérstæða bílskúrs. Stefnandi telur að þetta geti ekki staðist Úrskurðurinn sé því ólögmatgur og hefur stefnandi höfðað málið í þeim tilgangi að fá hann felldan úr gildi. Innanríkisráðuneytinu var stefnt til réttargæslu samkvæmt 117. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Stefndu mótmæla því að bílskúrin verði talinn geta notið vatns í skilningi laga ákvæðisins. Stefndu telja álagningu vatnsskattsins því ólögmatgur og krefast sýknu af kröfu stefnanda þess efnis að úrskurðurinn verði felldur úr gildi. Af þeirra hálfu er vísað til þess að stefnandi hafi höfðað mál vegna sömu atvika gegn stefnda Sigurði 26. apríl 2012. Málið hafi verið fellt niður að beiðni stefnanda fyrir dómi 7. júní s.á. en fram hefur komið að í því máli hefði láðst að stefna innanríkisráðuneytinu til réttargæslu.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Af hálfu stefnanda er vísað til þess að hann fari með réttindi og skyldur Reykjavíkurborgar samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004. Stefnandi teljist þar með sá aðili sem fari með stjórn vatnsveitu í Reykjavík og víðar í skilningi laganna. Stefnandi annist m.a. álagningu og innheimtu vatnsgjalds í þeim sveitarfélögum er starfsemi fyrirtækisins nái til.

Stefnandi kveðst hafa lagt heimæð frá dreifiveitu stefnanda og sé fasteign stefndu að Hvassaleiti 22 tengd henni að undanskildum hinum sérstæða bílskúr. Í samræmi við ákvæði laga nr. 33/2004 um að fasteign stefndu, þ.m.t. hinn sérstæði bílskúr, geti notið vatns hafi stefnandi lagt vatnsgjald á fasteign stefndu, þ.m.t. fermetragjald vatns vegna hins sérstæða bílskúrs, 20,3 m², fyrir árið 2011.

Stefndi Sigurður hafi kært álagningu stefnanda á vatnsgjaldi vegna hins sérstæða bílskúrs til réttargæslustefnda með stjórnarsýslukæru 3. mars 2011 og krafist þess að álagning stefnanda yrði felld úr gildi hvað bílskúrin varðaði. Með úrskurði réttargæslustefnda 8. febrúar 2012 í máli nr. IRR11030058 hafi verið fallist á kröfur stefnda Sigurðar um að álagning stefnanda á vatnsgjaldi skyldi felld úr gildi að hluta, þ.e. sem nemi fermetragjaldi vatns á bílskúrin. Réttargæslustefndi hafi byggt niðurstöðu sína á túlkun orðalags 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004, þar sem talað sé um þær fasteignir „er vatns geta notið“. Réttargæslustefndi hafi talið að þótt lagning heimæðar inn á lóð stefndu væri til staðar og að hluti fasteignar stefndu væri tengdur heimæðinni, þ.e. íbúðarhúsnæðið, gæti slíkt tenging ekki falið í sér að sérstæð húseign stefndu, þ.e. bílskúrin, gæti notið vatns í skilningi 1. mgr. 6. gr., þar sem til þyrftu einnig að koma „nauðsynlegar tengingar við vatnsveitukerfi vatnsveitu“ vegna hins sérstæða bílskúrs, eins og segi í úrskurðinum.

Stefnandi uni ekki úrskurðinum og sé tilgangur málsóknarinnar á hendur stefndu að fá hann felldan úr gildi enda standi lög ekki til þess að hann fái staðið óhaggaður.

Stefnandi vísi til þess að ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 felji í sér fullnægjandi lagastoð fyrir álagningu vatnsgjalds á fasteign stefndu, þ.m.t. til álagningar fermetragjalds vegna bílskúrs stefndu. Þar sem skilyrði ákvæðisins til álagningar vatnsgjalds séu uppfyllt beri að fella úr gildi úrskurð réttargæslustefnda. Samkvæmt lagaákvæðinu sé heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatns geti notið og megi gjaldið nema allt að 0,5 hundraðshlutum af fasteignamati. Enn fremur sé heimilt að miða vatnsgjaldið við fast gjald auk álags vegna stærðar fasteignar.

Samkvæmt álagningarseðli fasteignagjalda fyrir árið 2011 sé íbúðareign stefndu að Hvassaleiti 22 með bílskúr alls 113,8 m² og fasteignamat 18.500.000 krónur. Álagning gjalda stefnanda sé miðuð við sama fermetrafjölda eða 113,8 m².

Stefnandi byggir á því að ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 áskilji ekki samkvæmt orðalagi sínu að fasteign eða hluti hennar sé tengdur við vatnsveitu. Eina skilyrði fyrir álagningu vatnsgjalds sé að fasteign geti notið vatns og því sé stefnanda heimilt að leggja vatnsgjald á fasteignina. Lagastoð skorti fyrir þeirri niðurstöðu réttargæslustefnda að fasteign eða hluti hennar þurfi að vera tengd við vatnsveitu til að fasteign teljist geta notið vatns. Annar skilningur verði ekki lagður í orðalag lagaákvæðisins en sá að álagning sé heimil við það tímamark er fasteignareigandi njóti raunhæfs möguleika til nota á vatni en það sé þegar heimæð hafi verið lögð inn á lóð viðkomandi, þ.e. stefndu í þessu tilviki.

Ófært sé að gera greinarmun á einstökum hlutum fasteignar stefndu enda undir þeim sjálfum komið hvort þau nýti sér vatn í tilteknum hlutum fasteignar sinnar eða ekki. Stefndu beri þannig alfarið sjálf ábyrgð á því hvort þau velji að tengja einstaka hluta fasteignar sinnar við vatnsveitu. Slíkt tenging sé ekki á forræði stefnanda enda standi skylda hans eingöngu til lagningar á einni heimæð inn á lóð stefndu, sbr. 5. gr. laga nr. 32/2004, líkt og stefnandi hafi gert.

Þótt stefndu hafi valið að tengja ekki tiltekinn hluta fasteignar sinnar við vatnsveitu breyti það engu um það grundvallaratriði að stefndu geti notið vatns í skilningi 1.

mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 vegna allrar fasteignar sinnar, þ.m.t. bílskúrsins. Stefnanda sé því heimilt að innheimta vatnsgjald vegna allrar fasteignar stefndu, þ.m.t. bílskúrs. Gjaldskylda verði þannig virk við sama tímamark hjá öllum fasteignareigendum.

Eigandi eða réttihafi lóðar við veg eða opið svæði, þar sem dreifið liggi, eigi rétt á, eins og fram komi í 2. mgr. 5. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, að fá eina heimæð lagða frá vatnsveitulögn. Í tilviki lóðarinnar Hvassaleiti 18-22 liggi heimæð frá kerfi stefnanda inn á lóð stefndu og sé fasteign þeirra tengd henni, að undan skildum bílskúr. Samkvæmt lögnum verði ekki lögð sú skylda á stefnanda að fylgjast með því hvort einstakar eignir eða mats hlutar lóðar/fasteignar séu tengdar vatni, enda sé í lögum aðeins lögð sú skylda á vatnsveitu að tengja hverja lóð/fasteign á einum stað líkt og stefnandi hafi gert. Stefnandi hafi engin tók á að sannreyna hvaða hlutar fasteignar kunni að vera tengdir og hverjir ekki. Engar undanþágur frá greiðsluskyldu stefndu á vatnsgjaldi séu í lögum þegar þeir velji sjálfir að tengja ekki tiltekinn hluta fasteignar sinnar við vatnslagnir.

Við úrlausnina skipti máli að tilgangur vatnsgjaldsins sé, eins og fram komi í 10. gr. laga nr. 32/2004, að standa undir rekstrarkostnaði og langtímastofnarkostnaði af lagningu allra vatnsæða, þ.e. aðalæða, dreifiæða og heimæða. Vatnsgjald sé reiknað út frá fasteignamati eða flatarmáli fasteignar, enda væri ógerningur með öllu að ákvarða vatnsgjald þannig að langtímaáætlanir stæðust ef vatnsgjald væri mismunandi í tilviki hvernar fasteignar fyrir sig eftir því hversu stóran hluta fasteignar eigandi veldi að tengja við vatnsveitu. Ekki sé í lögnum gert ráð fyrir slíkri eftirlitsskyldu stefnanda enda væri slíkt verulega íþyngjandi fyrir hann. Þess utan væri veruleg hættu á að tilteknir fasteignareigendur tengdu einungis lágmarkshluta fasteignar sinnar við vatnsveitu til að komast hjá greiðslu vatnsgjalds að hluta eða í heild. Vatnsveita geti ekki fylgst með hvaða hlutar fasteignar séu tengdir og hverjir ekki.

Þá verði við úrlausn málsins að gera skýran greinarmun á *vatnsgjaldi* samkvæmt 6. gr. laga nr. 32/2004 og *notkunargjaldi* samkvæmt 7. gr. laganna. *Vatnsgjald* sé fastgjald, sem ætlað sé að standa undir rekstri vatnsveitu og fyrirhuguðum stofnarkostnaði samkvæmt langtímaáætlun vatnsveitu. Vatnsgjaldið taki ekkert mið af notkun vatnsins. *Notkunargjald* taki hins vegar mið af notkun, þ.e. notkun mælda í rúmmetrum. Gjaldið sé lagt á notkun vatns til atvinnustarfsemi eða annars en venju legra heimilisþarfa en það sé aldrei lagt á vatn sem notað sé til hefðbundinna heimilisþarfa.

Samkvæmt þessu sé ætlunin með vatnsgjaldinu að standa straum af sameiginlegu grunnkerfi vatnsveitu. Ef einstakir fasteignareigendur komist hjá greiðslu vatnsgjalds, að hluta eða í heild, þurfi aðrir notendur á sama svæði að bera hærri kostnað sem því nemi, þar sem við blasi að kostnaður við uppbyggingu og rekstur kerfisins breytist ekkert.

Margs konar fleiri sjónarmið séu því til stuðnings að stefndu geti ekki upp á sitt eindæmi valið að tengja ekki einstaka hluta fasteignar sinnar vatnsveitu, og sloppið þannig við álagningu vatnsgjalds vegna þess hluta hennar.

Stefndu njóti góðs af vatnsæðum í nágrenni fasteignar/lóðar sinnar vegna þeirrar skyldu sem lögð sé á samkvæmt 5. mgr. 5. gr. laga nr. 32/2004 um að vatnsveitu sé

skylt að sjá um að nægilegt vatn og vatnsþrýstingur sé fyrir hendi til slökkvistarfs. Allir fasteignareigendur á viðkomandi svæði njóti þannig góðs af lagningu og rekstri vatnsveitu og því öryggi sem því fylgi að til staðar sé vatn til slökkvistarfs. Við hönnun og lagningu vatnsveitna sé miðað við það vatnsmagn sem þurfi til slökkvistarfs. Flutningsgeta lagna sé því meiri og lagnir dýrari en ef ekki væri fyrir hendi framangreind skylda samkvæmt 5. mgr. 5. gr. laganna. Sú aðstaða sé óeðlileg og í ósamræmi við markmið laganna að fasteignareigandi geti notið hagræðis af vatnsveitu en komið sér hjá þátttöku í hluta af kostnaði vegna hennar með því að tengja ekki tiltekinn hluta fasteignarinnar við vatnsæð þegar hann sannanlega geti notið vatns með líkum hætti og í tilviki stefndu.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 32/2004 sé tekið fram að tilgangur vatnsveitu sé að fullnægja vatnsþörf almennings, heimila og fyrirtækja. Gengið sé út frá því að allir hlutar fasteignar séu tengdir við dreifikerfi sé það mögulegt. Sú niðurstaða að fasteignar eigandi, sem hafi öll tækifæri til að nýta vatn og hafi tengt fasteign sína við heimæð, geti valið að tengja ekki tiltekna hluta hennar við vatnsveitu og sloppið þannig við greiðslu hluta vatnsgjalds, fari gegn markmiðum laga nr. 32/2004 enda út frá því gengið að þeir sem geti notið vatns greiði fyrir möguleikann á slíku.

Með vísan til framangreinds feli ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 í sér full nægjandi lagastoð fyrir álagningu vatnsgjalds á fasteign stefndu í heild sinni, þ.m.t. bílskúr, og séu skilyrði ákvæðisins til álagningar vatnsgjalds uppfyllt. Því beri að taka kröfu stefnanda um að ógilda úrskurð réttargæslustefnda frá 8. febrúar 2012 í máli nr. IRR11030058 til greina.

Auk kröfu um ógildingu úrskurðarins krefjist stefnandi þess að stefndu verði dæmd til að greiða stefnanda málskostnað óskipt að skaðlausu.

Um lagarök vísi stefnandi einkum til laga nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga og reglugerðar nr. 401/2005 um vatnsveitur sveitarfélaga. Krafa stefnanda um máls kostnað sæki stoð sína í 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. sömu laga sé ekki gerð málskostnaðarkrafa á hendur réttargæslustefnda.

Málsástæður og lagarök stefndu

Af hálfu stefndu er vísað til þess að efnislegur ágreiningur málsaðila snúi að því hvort bílskúr stefndu „geti notið vatns“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 þannig að heimilt sé að taka tillit til stærðar hans við ákvörðun á stofni vatnsgjalds. Af hálfu stefndu sé fallist á skýringu stefnanda á lagagreininni á þá leið að „álagning sé heimil við það tímamark er fasteignareigandi njóti raunhæfs möguleika til nota á vatni [...]“. Hins vegar taki stefndu undir það sem fram komi í úrskurði réttargæslustefnda um að þau njóti ekki raunhæfra möguleika til að tengja bílskúr sinn við dreifikerfi stefnanda með því einu að heimæð liggja inn á lóð hússins að Hvassaleiti 22.

Íbúð stefndu sé á 3. hæð í húsinu sem sé „blokk“ með þremur stigagöngum. Gegnt húsinu, hinum megin við bílastæði sem tilheyrir húsinu, sé röð sambyggðra bílskúra sem byggðir hafi verið talsvert eftir að íbúðarhúsið var reist. Bílskúr stefndu sé í

Þessari röð og talinn til sérstaks eignarhluta í fasteignamati. Hinum megin við húsið (austan megin) liggi hins vegar heimæð stefnda. Af öllum aðstæðum við Hvassaleiti 22 sé ljóst að þeirri heimæð hafi aldrei verið ætlað að þjóna þeim bílskúrum sem standi hinum megin við húsið. Í samræmi við þetta séu allir bílskúrnir, sem standi gegnt Hvassleiti 18-22, án vatns.

Stefndu fallist á að almennt megi gera þá kröfu til fasteignaeiganda að hann tengi byggingar sínar við heimæð sem lögð hafi verið inn á lóð. Við þær aðstæður sem hér um ræði sé tenging bílskúrs við heimaæð hins vegar bersýnilega óforsvaranleg frá verkfræðilegu og þar með kostnaðarlegu sjónarmiði. Ítrekuðum fullyrðingum stefnanda um að stefndu „hafi valið“ að tengja bílskúr sinn ekki við vatnsveitu sé mótmælt sem röngum og órökstuddum. Stefndu væru því ekki mótfallin að tengja bílskúrin við vatnsveitu stefnanda væri það framkvæmanlegt. Slík ákvörðun yrði þó aðeins tekin sameiginlega af eigendum fjöleignarhússins sem um ræði.

Einnig komi fram í 5. gr. laga nr. 32/2004 að eigandi eða réttthafi lóðar geti óskað þess að fá fleiri en eina heimæð inn á lóðina af hagkvæmnisástæðum og því sé gert ráð fyrir því í lögunum að fleiri en ein heimæð sé tengd sé þess óskað. Ákvæðið eigi við hér þar sem hagkvæmast sé að tengja bílskúrsrými vatni, þ.m.t. heitu vatni, með sér heimæð þar sem lagnir yrðu mun styttri og þar af leiðandi ódýrari kostur en að nýta fyrirliggjandi heimhæð.

Stefndu taki undir með úrskurði réttargæslustefnda að líta beri á umrætt gjald sem þjónustugjald. Með hliðsjón af almennum reglum um þjónustugjöld verði því að hafna lögskýringu stefnanda á þá leið að bygging „geti notið vatns“ án tillits til raunverulegra möguleika til þess að tengja hana við heimæð stefnanda. Ekki sé heimilt að krefja um gjald fyrir þjónustu sem stefndu geti aðeins nýtt sér með tilkostnaði og raski sem væri í engu samræmi við eðli þeirrar þjónustu sem um sé að ræða. Stefndu verði þannig ekki krafín um þjónustu að því marki sem þau hafi enga raunhæfa möguleika til að njóta hennar. Slíkt sjónarmið við ákvörðun gjaldstofns sé ómálefnalegt og andstætt meðalhófi.

Af almennum reglum leiði að sú skylda hvíli á stefnanda að sýna fram á að lagalegum skilyrðum sé fullnægt til töku umrædds gjalds, bæði að því er líti á heimild til gjaldtöku og útreikningi gjaldstofns. Með hliðsjón af þessu, svo og því hvernig aðstæðum sé háttáð verði að gera þá kröfu til stefnanda að hann færi að því rök að stefndu geti með raunhæfum hætti notið vatns í bílskúrnum úr þeirri heimaæð sem stefnandi hafi komið fyrir. Stefndu verði að leggja fram gögn eða rökstyðja með öðrum hætti að svo sé.

Stefndu hafni fullyrðingu stefnanda um að óeðlilega íþyngjandi sé fyrir hann að taka tillit til rökstuddra athugasemda á þá leið að tilteknir sjálfstæðir eignarhlutar á lóð „geti ekki notið vatns“. Bílskúrseiningin sé sjálfstæður byggingarhluti og stutt skoðun starfsmanna stefnanda geti leitt í ljós hvort raunhæft sé að tengja hana við heimæð. Þar sem aðstæður sem þessar hljóti að heyra til undantekninga, sé vart við því að búast að þetta hafi í för með sé verulegan kostnaðarauka fyrir stefnanda.

Stefndu mótmæli ekki skyldu sinni til að greiða vatnsgjald af íbúð sinni, sem bæði geti notið og njóti vatns úr dreifikerfi stefnanda. Stefndu standi þannig straum af sameiginlegu grunnkerfi vatnsveitu. Hins vegar njóti bílskúrin ekki grunnkerfisins. Andstætt því sem haldið sé fram í stefnu sé vandséð hvernig það

samræmist tilgangi laga nr. 32/2004 að við álagningu gjaldsins sé tekið mið af slíkri byggingu.

Athugasemdir stefnanda um að vatnsgjald helgist af því að slökkvilið nýti sér dreifi kerfi stefnanda séu langsóttar, en ljóst sé að í aðgangi að þjónustu slökkviliðs felist ekki að „geta notið vatns“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004. Fjármögnun slökkviliðs og slökkvistarfs hafi ekki þýðingu fyrir þau sjónarmið sem gæta beri við ákvörðun á stofni vatnsgjalds.

Þar sem forsendur og niðurstaða í úrskurði réttargæslustefnda sé samkvæmt framan greindu lagalega rétt beri að hafna aðalkröfu stefnanda.

Í fyrra málinu sem höfðað var gegn stefnda Sigurði hafi verið vakin athygli á því að honum hafi einum verið stefnt fyrir dóm til varnar vegna ákvörðunar stjórnvalds sem fari með úrskurðarvald um gjalddöku stefnanda sem æðra stjórnvald. Stefnandi hafi bent á að hann hefði ekki forræði á sakarefninu, þ.e. úrskurði réttargæslustefnda 8. febrúar 2012 og þeim forsendum sem hann sé byggður á. Stefnandi hefði því í raun verið nauðugur einn kostur að taka til varna fyrir hönd réttargæslustefnda hvort sem honum hefði líkað það betur eða verr og án þess að fá til þess nokkurn stuðning frá innviðum ráðuneytisins eða af sérþekkingu þess.

Stefndu telji ósanngjarnt og óeðlilegt að vera í þessari stöðu vegna þess eins að hafa nýtt sér lögbundin réttarræði sín innan stjórnáráðs, þ.e. kærna álagningu stefnanda. Hér sé um að ræða ítrekaðan úrskurð ráðuneytisins og virtist þannig kylfa ráða kasti hvaða einkaaðila sé falið að taka til varna fyrir afstöðu þess.

Stefndu telji að þessi atriði eigi að leiða til þess að þeim verði dæmdur málskostnaður án tillits til úrslita málsins, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Helstu sjónarmið réttargæslustefnda

Í greinargerð réttargæslustefnda er vísað til þess að með úrskurði 8. febrúar 2012 hafi hin kærða ákvörðun stefnanda um álagningu vatnsgjalds á fasteignina nr. 203-1650 verið felld úr gildi að hluta, eða sem nemi fermetragjaldi vatns á bílskúr. Niðurstaðan sé rökstudd í úrskurðinum og með vísan til þess sem þar komi fram eigi hann að standa óraskaður.

Í úrskurðinum komi fram að samkvæmt gögnum málsins hafi atvik verið með þeim hætti að í janúar 2011 hafi stefnda Sigurði borist álagningarseðill frá stefnanda vegna álagningar vatns- og fráveitugjalda fyrir fasteign hans að Hvassaleiti 22. Hann hafi gert athugasemdir vegna álagningarinnar, fyrst og fremst vegna þess að lagt hefði verið á fermetragjald vatns vegna sérstæðs bílskúrs, 20,3 m² að stærð.

Með bréfi 8. febrúar 2011 hafi stefnandi svarað athugasemd stefnda. Í svarinu komi fram að farið hefði verið yfir athugasemdirnar og niðurstaðan væri sú að álagningin væri í samræmi við lög um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004. Sérstaklega hafi verið vísað til 6. gr., 9. gr. og 10. gr. laganna því til stuðnings. Stefnandi hafi kært ákvörðun stefnanda 3. mars s.á. til réttargæslustefnda. Með bréfi 8. mars s.á. hafi réttargæslustefndi óskað eftir umsögn stefnanda um kærana og afriti af gögnum

málsins sem borist hafi með bréfi 21. mars s.á. Með bréfi 22. sama mánaðar hafi réttargæslustefndi gefið stefnda færi á að gæta andmælaréttar vegna umsagnar stefnanda um kæru hans. Andmæli stefnda hafi borist réttargæslustefnda með bréfi 4. apríl s.á.

Í úrskurðinum sé gerð grein fyrir stöðu og hlutverki stefnanda hvað varðar álagningu vatnsgjalds. Þar komi fram að í 1. mgr. 1. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga segi að í þéttbýli skuli sveitarfélög starfrækja vatnsveitu í þeim tilgangi að fullnægja vatnspörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja. Í 1. mgr. 2. gr. laganna segi að sveitarstjórn fari með stjórn vatnsveitu í sveitarfélaginu nema annað rekstrarform hafi sérstaklega verið ákveðið. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. sé sveitarstjórn heimilt að kjósa sérstaka stjórn til að hafa yfirumsjón með starfsemi vatnsveitunnar og fara með þau verkefni sem sveitarstjórn séu falin með lögnum en með orðunum „stjórn vatnsveitu“ sé átt við þann aðila sem beri ábyrgð á daglegri stjórn vatnsveitunnar, hvort sem um sé að ræða sveitarstjórn, sérstaka stjórn vatnsveitu eða annan aðila sem fari með málefni vatnsveitu.

Samkvæmt 3. gr. sömu laga sé sveitarstjórnnum heimilt að leggja og reka sameiginlega vatnsveitu. Sveitarstjórnir skuli þá gera með sér samkomulag um það með hvaða hætti veitan skuli lögð og rekin. Ákvæði sveitarstjórnarlaga um samvinnu sveitarfélaga gildi um samvinnu sveitarfélaga á þessu sviði nema um annað sé sérstaklega samið. Í 1. mgr. 4. gr. laganna komi svo að lokum fram að sveitarfélag hafi einkarétt á rekstri vatnsveitu og sölu vatns sem hún geti fullnægt innan staðarmarka sveitarfélags. Sveitarstjórn sé heimilt að fela stofnun eða félagi, sem að meiri hluta sé í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga, skyldur sínar og réttindi samkvæmt lögnum.

Með 1. gr. laga um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 139/2001 hafi Reykjavíkurborg, Akraneskaupstað, Hafnarfjarðarkaupstað, Borgarbyggð, Garðabæ og Borgarfjarðarsveit verið heimilað að stofna sameignarfyrirtæki um rekstur Orkuveitu Reykjavíkur, Akranesveitu, Andakílsárvirkjunar og Hitaveitu Borgarness er nefnist Orkuveita Reykjavíkur. Slíku sameignarfyrirtæki hafi svo verið komið á fót með sameignarsamningi stefnanda 29. janúar 2004 og sé stefnandi nú í eigu þriggja sveitarfélaga; Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar.

Samkvæmt 2. gr. laganna sé tilgangur stefnanda vinnsla og framleiðsla raforku, varma og vatns, dreifing og sala afurða fyrirtækisins ásamt hverri þeirri starfsemi annarri sem nýtt geti rannsóknir, þekkingu eða búnað fyrirtækisins, sem og iðnþróun og nýsköpun af hverju tagi, ásamt annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni. Í 1. mgr. 5. gr. laganna segi að stefnandi taki við einkarétti Reykjavíkurborgar, Orkuveitu Reykjavíkur, Akraneskaupstaðar, Akranesveitu, Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar og Hitaveitu Borgarness til starfrækslu hita-, vatns- og/eða rafveitu. Þá segi í 6. mgr. 5. gr. reglugerðar um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 297/2006 að hún beri skyldur Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar, Álftaness, Stykkishólms og Grundarfjarðar til starfrækslu vatnsveitna í sveitarfélögnum og yfirtaki þá samninga sem sveitarfélögin hafi gert um vatnssölu til annarra sveitarfélaga.

Samkvæmt þessu hafi Reykjavíkurborg falið stefnanda skyldur sínar og réttindi samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004 og teljist stefnandi sá

aðili sem fari með stjórn vatnsveitu í Reykjavík, og raunar víðar, í skilningi þeirra laga. Stefnandi teljist því réttur aðili málsins enda annist fyrirtækið álagningu vatnsgjalds í þeim sveitarfélögum er starfsemi fyrirtækisins nái til.

Í úrskurði réttargæslustefnda sé enn fremur vísað til þess að í 1. mgr. 6. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga segi að heimilt sé að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatns geti notið og megi gjaldið nema allt að 0,5 hundraðshlutum af fasteignamatí. Í þeim tilvikum þegar matsverð fasteignar liggja ekki fyrir við álagningu vatnsgjalds, en fasteign geti þó notið vatns frá vatnsveitu, sé heimilt að ákveða upphæð vatnsgjalds með hliðsjón af áætluðu fasteignamatí fullfrágenginnar eignar, og beri þá að taka mið af fasteignamatí sambærilegra fasteigna í sveitarfélaginu. Samhljóða ákvæði sé í 1. mgr. 12. gr. reglugerðar um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 401/2005.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð við frumvarp það er varð að lögum nr. 32/2004 segi um 6. gr. að hún sé efnislega að mestu samhljóða 7. gr. gildandi laga um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 81/1991. Í báðum ákvæðunum sé vísað til þeirra fasteigna sem vatns **geta notið**. Í athugasemdum sem fylgdu hinu eldra frumvarpi segi að eðli þess gjalds sé að vera „endurgjald fyrir þá þjónustu sveitarfélagsins að láta íbúum þess á hagkvæman hátt í té kalt vatn til heimilisþarfa“. Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 32/2004 segi svo að stjórn vatnsveitu skuli semja gjaldskrá þar sem kveðið sé nánar á um greiðslu og innheimtu samkvæmt 5.-7. gr. laganna. Miða skuli við að vatnsgjald ásamt öðrum tekjum vatnsveitu standi undir rekstri hennar, þ.m.t. fjármagnskostnaði, og fyrirhuguðum stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun veitunnar.

Vatnsgjald teljist því vera þjónustugjald. Með þjónustugjaldi sé átt við greiðslu, venjulega peningagreiðslu, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verði að gjalda hinu opinbera eða öðrum, sem hafi heimild til að taka við henni fyrir sérgreint endurgjald sem látið sé í té, og sé greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Í samræmi við þá grundvallarreglu að stjórnsýslan sé lögbundin verði slíkt gjald ekki innheimt án heimildar í lögum og þá eingöngu til að standa straum af þeim kostnaði sem almennt hljótist af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nái til, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í máli nr. 5796/2009. Þjónustugjöld væru hins vegar ekki tengd notkun hvers og eins heldur sé heimilt að innheimta þau óháð því hversu mikið hver notandi raunverulega nýti sér þjónustuna.

Mál þetta snúist einkum um það hvernig túlka beri orðalagið „vatns geta notið“ eins og segi í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 en það sé hvorki útskýrt nánar í lögnum né í lögskýringargögnum.

Af hálfu stefndu sé byggt á því að umræddur bílskúr fasteignarinnar nr. 203-1650 sé ekki tengdur við vatnsveitukerfi stefnanda og geti þannig ekki notið vatns, en af hálfu stefnanda sé á því byggt að heimæð liggja inn á lóðina Hvassaleiti 18-22 og því geti fasteignin notið vatns. Ekki sé lögð sú skylda á vatnsveitu að fylgjast með því hvort einstakar eignir eða matshlutar innan lóðar/fasteignar séu tengdar vatni, heldur einungis að tengja hverja lóð/fasteign á einum stað.

Samkvæmt fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands sé fasteignin Hvassaleiti 22, fastanr. 203-1650, íbúðarhúsnæði, alls 113,8 m² að stærð, sem samanstandi af 93,5 m² íbúð

með auðkennið 203-1650 og bílskúr, 20,3 fm² að stærð, með auðkennið 203-1669. Ágreiningslaust sé í málinu að umræddur bílskúr sé ekki tengdur beint við vatnsveitukerfi stefnanda. Hins vegar hafi stefnandi lagt fram uppdrátt sem sýni hvar heimæð liggi inn á lóðina Hvassaleiti 22-24. Á uppdrættinum sjáist að vatnsinntak Hvassaleitis 22 sé aftan til á byggingunni en framan við hana standi sérstæð bílskúrlengja sem bílskúr stefndu tilheyri.

Réttargæslustefndi geti ekki fallist á það með stefnanda að þar sem vatnsæðar liggi inn á lóð geti fasteign þá þegar notið vatns í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004. Til þess skorti enn nauðsynlegar tengingar við vatnsveitukerfi vatnsveitu en slíkt sé nauðsynlegt skilyrði álagningar vatnsgjaldsins og að vatnsgjald verði þannig ekki gjaldkræft fyrr en raunverulegur möguleiki sé á því að hefja notkun.

Réttargæslustefndi hafi áður fjallað um þetta álitaefni í úrskurði sínum frá 28. júlí 2009 þar sem niðurstaðan varð sú að fasteign teldist ekki geta notið vatns í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004 nema hvort tveggja væri uppfyllt; að til komi lagning heimæðar annars vegar og tenging við vatnsveitukerfið vatnsveitunnar hins vegar. Hið sama eigi við jafnvel þó að fleiri en ein húsbygging séu skráðar með sama fastanúmeri, enda verði þá hver sérstæð bygging að vera tengd við vatnsveitukerfi svo heimilt sé að innheimta af henni vatnsgjald. Við álagningu þjónustugjalda skuli tryggja að gjaldtaka sé í sem bestu samræmi við þá þjónustu sem veitt sé.

Niðurstaða réttargæslustefnda sé sú að ekki standi lagaheimild til hinnar kærðu álagningar og að fella beri niður álagningu vatnsgjalds að hluta fyrir fasteignina Hvassaleiti 22, fastanr. 203-1650, eða því sem nemi álagningu fermetragjalds fyrir umræddan bílskúr, alls 20,3 m². Í úrskurðarorði komi fram að hin kærða ákvörðun stefnanda um álagningu vatnsgjalds á fasteignina sé felld úr gildi að hluta, eða sem nemi fermetragjaldi vatns á bílskúr með auðkennið 203-1669.

Réttargæslustefndi sé ósammála málsástæðum stefnanda sem fari í bága við úrskurð og sjónarmið réttargæslustefnda og mótmæli þeim en ekki séu skilyrði til að ógilda úrskurðinn. Úrskurðurinn sé formlega og efnislega réttur.

Niðurstaða

Krafa stefnanda um að úrskurður réttargæslustefnda verði felldur úr gildi er byggð á því að hann sé ólögmætur en af hálfu stefndu er því mótmælt. Við úrlausn á þessu álitaefni þarf að taka afstöðu til þess hvort sú niðurstaða í úrskurði réttargæslustefnda, um að fella ákvörðun stefnanda um álagningu vatnsgjalds á fasteign stefnda á árinu 2011 að hluta úr gildi, hafi verið ólögmæt. Rök stefnanda fyrir því að ólögmætt hafi verið að fella umrædda ákvörðun úr gildi eru þau að heimæð hafi verið lögð inn á lóð stefndu og fasteign stefndu sé tengd henni að undanskildum bílskúr. Þar með sé uppfyllt skilyrði 1. mgr. 6. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga um að fasteignin geti notið vatns. Samkvæmt lagaákvæðinu er heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatns geta notið. Stefnandi telur lagaákvæðið fela í sér fullnægjandi lagastoð fyrir álagningu vatnsgjalds á fasteign stefndu, þar með talið til álagningar fermetragjalds vegna bílskúrs þeirra.

Í úrskurði réttargæslustefnda er gengið út frá því við túlkun á framangreindu laga ákvæði að vatnsgjald teljist vera þjónustugjald sem skilgreint sé þannig að með þjónustugjaldi sé átt við greiðslu sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verði að gjalda hinu opinbera eða öðrum, sem hafi heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald, sem látið sé í té, og sé greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Samkvæmt þeirri grundvallarreglu að stjórnarsýslan sé lögbundin verði slíkt gjald ekki innheimt án heimildar í lögum og þá eingöngu til að standa straum af þeim kostnaði sem almennt hljótist af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nái til.

Í úrskurðinum er talið að túlka beri orðalagið um að fasteign geti notið vatns í 1. mgr. 6. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga þannig að þótt vatnsæðar liggi inn á lóð þá skorti enn nauðsynlegar tengingar við vatnsveitukerfi vatnsveitu en slíkt sé nauðsynlegt skilyrði álagningar vatnsgjaldsins. Vatnsgjald verði þannig ekki gjald kræft fyrir en raunverulegur möguleiki sé á því að hefja notkun. Haft sé enn fremur í huga að við álagningu þjónustugjalda skuli tryggja að gjaldtaka sé í sem bestu samræmi við þá þjónustu sem veitt er.

Dómurinn fellst ekki á að þessi túlkun réttargæslustefnda á lagaákvæðinu sé ólögmat. Við úrlausn á því hvernig beri að túlka lagaákvæðið verður að miða við og leggja til grundvallar að öll skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til þess að fasteign teljist geta notið vatns í skilningi lagaákvæðisins. Sú röksemd stefnanda stenst því ekki að lagastoð skorti fyrir þeirri niðurstöðu í úrskurði réttargæslustefnda að fasteign eða hluti hennar þurfi að vera tengd við vatnsveitu til að hún teljist geta notið vatns.

Túlkun á lagaákvæðinu í úrskurði réttargæslustefnda verður samkvæmt því sem fram hefur komið hvorki talin fara gegn lagaákvæðinu né orðalagi þess. Túlkunin er auk þess í samræmi við þá reglu að þjónustugjald verði hvorki lagt á né innheimt nema fyrir því sé viðhlítandi heimild í lögum og að tryggja beri við álagningu að gjaldtaka sé í sem bestu samræmi við þá þjónustu sem veitt er. Breytir engu í því sambandi þótt stefndu hafi átt þess kost að tengja bílskúrin vatnsveitukerfi eða notið góðs af vatnsæðum en valið að tengja ekki vatnið í bílskúrinn. Líta verður til þess að lagaheimildir verða ekki taldar vera hér fyrir hendi fyrir þær sakir að vatnslagnir séu til staðar þegar fyrir liggur að bílskúrin var ekki tengdur vatninu. Þótt vatnsgjaldinu sé samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga ætlað, ásamt öðrum tekjum vatnsveitu, að standa undir rekstri hennar, þ.m.t. fjár magnskostnaði, og fyrirhuguðum stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun veitunnar, nægir það ekki til að álykta að með því sé fullnægjandi lagaheimild fyrir því að leggja vatnsgjaldið á fyrir þann hluta fasteignarinnar sem ekki nýtur vatns samkvæmt framangreindri túlkun á 1. mgr. 6. gr. laganna. Þá verða önnur lagaákvæði eða markmið laganna ekki talin leiða til annarrar túlkunar á 1. mgr. 6. gr. þeirra en hér að framan greinir. Verður að hafna þeirri röksemd stefnanda að lagaákvæðið feli í sér fullnægjandi lagastoð fyrir álagningu vatnsgjalds á fasteign stefndu, þar með talið til álagningar fermetrgjalds vegna bílskúrs þeirra. Einnig er því hafnað að skilyrði lagaákvæðisins til álagningar vatnsgjalds að því er varðar bílskúrin séu uppfyllt.

Að öllu þessu virtu verður ekki fallist á að málsástæður stefnanda leiði til þess að úrskurður réttargæslustefnda verði talinn ólögmat. Ber því að hafna kröfu

stefnanda um að hann verði felldur úr gildi og eru stefndu sýknuð af henni.

Stefndi Sigurður flutti málið af hálfu stefndu en hann er ólöglærður. Með tilliti til þess og niðurstöðu málsins ber stefnanda að greiða honum ómaksþóknun sem þykir hæfilega ákveðin 150.000 krónur.

Málið dæmir Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D Ó M S O R Ð:

Stefndu, Sigurður H. Magnússon og Eyrún Ósk Magnúsdóttir, eru sýknuð af kröfum stefnanda, Orkuveitu Reykjavíkur, í máli þessu.

Stefnandi greiði stefnda Sigurði 150.000 krónur í ómaksþóknun.

Sigríður Ingvarsdóttir.