

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 6. desember 2013 í máli nr. E-606/2013:**

### **Fjarðabyggð**

*(Hilmar Gunnlaugsson hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu og**

**Þjóðskrá Íslands**

*(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)*

### **I.**

Mál þetta var höfðað 14. febrúar 2013 og dómtekið 8. nóvember 2013 að loknum munnlegum málflutningi.

Stefnandi er Sveitarfélagið Fjarðabyggð, Hafnargötu 2, 730 Reyðarfirði, en stefndi er íslenska ríkið, Sölvhólgötu 7, Reykjavík og Þjóðskrá Íslands, Borgartúni 21, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær aðallega að stefndu verði dæmd sameiginlega til að greiða stefnanda 19.785.684 kr. auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 frá 27. mars 2012 til greiðsludags.

Til vara er þess krafist að stefndu verði dæmd sameiginlega til að greiða stefnanda 12.892.002 kr. auk vaxta skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 4.217.316 kr. frá 8. febrúar 2010 til 21. apríl 2010, en dráttarvaxta af þeirri fjárhæð skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 frá þeim degi til 31. janúar 2011, dráttarvaxta af 8.556.297 kr. frá þeim degi til 31. janúar 2012 og dráttarvaxta af 12.892.002 kr. frá þeim degi til greiðsludags. Þess er krafist að áfallnir vextir höfuðstólsfærast á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn þann 8. febrúar 2011, samkvæmt 12. gr. vaxtalaga nr. 38/2001.

Til þrautavara er þess krafist að stefndu verði dæmd sameiginlega til að greiða stefnanda 8.142.174 kr. auk vaxta skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 2.662.619 kr. frá 8. febrúar 2010 til 21. apríl 2010, en dráttarvaxta af þeirri fjárhæð skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 frá þeim degi til 31. janúar 2011, dráttarvaxta af 5.410.385 kr. frá þeim degi til 31. janúar 2012 og dráttarvaxta af 8.142.174 kr. frá þeim degi til greiðsludags. Þess er krafist að áfallnir vextir

höfuðstólsfærisk á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn þann 8. febrúar 2011, samkvæmt 12. gr. vaxtalaga nr. 38/2001. Þá krefst stefnandi málkostnaðar í öllum tilvikum.

Stefndu krefjast þess aðallega að verða sýknaðir af öllum kröfum stefnanda. Þá er krafist málskostnaðar. Til vara er þess krafist að stefnukröfur verði lækkaðar og málskostnaður látinn niður falla.

## II.

Í máli þessu er deilt um álagningu fasteignamatsgjalds á stefnanda, vegna þriggja ára, þ.e. árin 2009, 2010 og 2011, samtals að fjárhæð 19.785.684, eða sem nam 6.549.681 krónum fyrsta árið, 6.594.629 krónum annað árið og 6.641.374 krónum þriðja árið á grundvelli gjaldskrár nr. 1174/2008, um þjónustu Fasteignaskrár Íslands, sbr. 24. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna með síðari breytingum.

Ákvæði 24. gr. laga nr. 6/2001 með síðari breytingum hljóðar svo:

„Þjóðskrá Íslands er heimilt að vinna úr og láta í té upplýsingar úr fasteignaskrá gegn gjaldi sem rennur til stofnunarinnar samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra<sup>1</sup> staðfestir, sbr. 2. mgr. 9. gr.

Í gjaldskrá skal m.a. kveða á um:

- a. gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda; skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert,
- b. gjald váttryggingafélaga fyrir afnot af brunabótamati og kerfi því viðkomandi; skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af brunabótamati allra húseigna sem eru tryggðar hjá váttryggingafélagi í lok hvers mánaðar,
- c. ...
- d. gjald fyrir skráningu nýrrar fasteignar í fasteignaskrá. Gjald fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingabók er 850 kr. og rennur það óskipt til Þjóðskrár Íslands.“

2. mgr. 9. gr. laga nr. 6/2001, hljóðar svo „Stjórn Þjóðskrár Íslands mótastarf og innra skipulag stofnunarinnar og hefur eftirlit með starfsemi hennar. Stjórnin gerir tillögur að gjaldskrá stofnunarinnar sem síðan skal staðfest af ráðherra. Við ákvörðun gjaldskrár skal taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi. Gjaldskrá skal endurskoðuð árlega.“

Gjaldskrá nr. 1174/2008 vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands öðlaðist gildi 1. janúar 2009.

Í I. kafla gjaldskrárinnar í greinum 1-3 er mælt fyrir um gjald fyrir afnot matsfjárhæða og matskerfa og skráningu nýrra fasteigna sbr. a- b- og d-liði 2. mgr. 24. gr. laganna. Í 1. gr. gjaldskrárinnar er kveðið á um gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta. Samkvæmt henni skulu sveitarfélög greiða gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda og skal gjaldið nema 0,006% af

heildarfasteignamatí í viðkomandi sveitarfélagi 31. desember ár hvert. Gjaldið skal innheimt árlega í janúarmánuði.

Í 2. gr. er kveðið á um gjald vátryggingafélaga sem er 0,00021% mánaðarlega af brunabótamati húseigna og í 3. gr. er kveðið á um gjald fyrir skráningu nýrrar fasteignar í fasteignaskrá, 18.000 kr.

Í II. kafla gjaldskrárinnar, 4.-7. grein, er kveðið á um gjöld fyrir upplýsingar úr Fasteignahluta fasteignaskrár, í III. kafla, 8.-11. grein, er kveðið á um gjöld vegna þinglýsingarluta fasteignaskrár, í IV., kafla, 12.-14. grein, er kveðið á um gjöld vegna kaupskrárhuta fasteignaskrár, í V. kafla, 15.-17. grein, er kveðið á um gjöld vegna staðfangahluta fasteignaskrár og í VI. kafla eru ýmis ákvæði um gjöld, í 18.-21. grein, vegna sérvinnslu, tímavinnu, vottorða, ljósrita og sölu til endursöluaðila.

Gjaldtökuheimildir 24. gr. laga nr. 6/2001, sem lagðar voru til grundvallar gjaldskrá 1174/2008, voru lögfestar með 1. gr. laga nr. 165/2007 og 14. gr. laga nr. 83/2008. Í almennum athugasemdum greinargerðar sem fylgdi frumvarpi að lögum nr. 165/2007 kemur fram að megintekjur Fasteignamatís ríkisins, (síðar Fasteignaskrá Íslands, nú Þjóðskrá Íslands), hafi verið gjöld sem sveitarfélögin hafi greitt fyrir afnot af fasteignamatí stofnunarinnar, sérstakt umsýslugjald sem lagt hafi verið á húseigendur til að halda og þróa Landskrá fasteigna auk þeirra tekna sem stofnunin hafi aflað með sölu upplýsinga. Það sem upp á hafi vantað í rekstri stofnunarinnar hafi verið fjármagnað í fjárlögum.

Í athugasemdum um 14. gr. í frumvarpi til laga um breyting á lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, sem síðan var lögfest með 14. gr. laga nr. 83/2008, segir að „í gjaldskrá skuli kveða á um gjöld sem renni til stofnunarinnar til að standa að hluta straum af kostnaði vegna starfsemi hennar. Um er að ræða gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamatí og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda, gjald vátryggingafélaga vegna afnota af brunabótamati stofnunarinnar og kerfi því viðkomandi, gjald vegna rafrænna veðbandayfirlita sem áður rann í ríkissjóð og gjald fyrir skráningu nýrra fasteigna í fasteignaskrá. Breyting varðandi gjald sveitarfélaga til Fasteignaskrár Íslands er í samræmi við sameiginlega niðurstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Fasteignamatís ríkisins og sjónarmið efnahags- og skattanefndar um greiðslur sveitarfélaga, [...]. Stjórn Fasteignaskrár Íslands, þar sem Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur einn fulltrúa af þremur, mun því árlega leggja fram tillögu að gjaldskrá sem byggist á rekstrarkostnaði Fasteignaskrár Íslands. Við þá ákvörðun skal taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi, sbr. 2. gr. frumvarpsins. [...] Lagt er til að heimilt verði að innheimta skráningargjald vegna skráningar nýrrar fasteignar í fasteignaskrá. Slíkt gjald yrði einskiptisgjald og byggðist m.a. á þeirri vinnu sem fer í stofnun og skráningu eignarinnar í fyrsta sinn og kostnaði við viðeigandi upplýsingakerfi. Slíkt gjald á sér samsvörun í skráningu annarra skráningarskyldra eigna í opinberar skrár, t.d. ökutækja, skipa og flugvéla.“

Í samkomulagi á milli stefnanda, Hafnarsjóðs Fjarðabyggðar og stefnda, íslenska ríkisins, dags. 15. mars 2003 vegna stofnunar og reksturs álvers á Reyðarfirði var m.a. komist að sérstöku samkomulagi, um greiðslu fasteignaskatta. Í grein 2.7 í samkomulaginu var tiltekið að skatturinn kæmi í stað fasteignaskatts

skv. II. kafla laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, svo og hvers kyns annarra sams konar eða efnislega svipaðra skatta sem síðar kunna að verða lagðir á í stað fasteignaskatts. Skyldi fasteignaskatturinn lagður á og innheimtur á sama hátt og fasteignaskatturinn skv. II. kafla laga nr. 4/1995. Í grein 2.8 var tekið fram að í fylgiskjali II með samkomulaginu kæmi fram kostnaðarmat mannvirkja og lóðar til fasteignaskatts, sem byggt væri á sem álagningargrunni við ákvörðun fasteignaskatts samkvæmt 2. gr. þessa samkomulags. Á árinu 2009, ákvað Fasteignaskrá Íslands, nú Þjóðskrá Íslands, að meta byggingar Alcoa Fjarðaáls sf. á Reyðarfirði og skráði það mat í fasteignaskrá sína. Með reikningi, Fasteignaskrár Íslands, í janúar 2010, barst stefnanda krafa um greiðslu fyrir afnot af matsstofni stofnunarinnar. Stefnandi mótmælti þeirri kröfu að því leyti sem hún byggði á eignum Alcoa og krafðist þess að Fasteignaskrá Íslands breytti kröfu sinni til samræmis við sjónarmið stefnda.

Samkvæmt fundargerð 42. fundar stjórnar Fasteignamats ríkisins, dags. 12. nóvember 2008, undir liðnum rekstraráætlun 2009, segir að ónýttar fjárheimildir í árslok 2007 hafi numið 153 milljónum króna og að stefnt sé að jöfnuði í útgjöldum og tekjum af gjaldskrá auk þess sem allt að 78 milljónir króna af ónýttum fjárheimildum verði varið til rekstrarins á árunum 2008 og 2009 þannig að ónýttar fjárheimildir verði að lágmarki 75 milljónir króna í árslok 2009. Samkvæmt fundargerð 46. fundar stjórnar Fasteignaskrár Íslands, dags. 25. janúar 2010, þar sem fjallað var um starfs- og fjárhagsáætlun 2010, kemur m.a. fram að ný kerfi til skráningar fasteigna verði tekin í notkun. Segir að framleiðsla og innleiðing skráningarkerfa verði kostnaðarsöm og að stofnunin áætli að hafa 876 milljónir króna til ráðstöfunar árið 2010 auk tekjuafgangs 2009. Síðan segir orðrétt að uppruni ráðstöfunarfjár verði þannig að „Tekjur skv. gjaldskrá 574 m.kr. Tekjur af þjónustu við stjórnsýslustofnanir DMR 167 m.kr. Ónýttar fjárheimildir 135 m.kr. Alls 876 m.kr. Tekjur samkvæmt gjaldskrá eru samkvæmt fjárlögum 2010 sem byggjast einkum á ákvæðum 9. og 24. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Tekjur af þjónustu við stjórnsýslustofnanir DMR eru greiddar af viðkomandi stofnunum. Ónýtt fjárheimild í árslok 2008 sem fluttist yfir á árið 2009 er 135 m.kr. og er gert ráð fyrir að hún flytjist yfir á árið 2010.“

Með bréfi stefnanda til stefndu Þjóðskrár Íslands, dags. 27. febrúar 2012, krafði stefnandi stefnda um endurgreiðslu á hluta fasteignamatsgjalds fyrir árin 2009, 2010 og 2011. Tók stefnandi fram í bréfinu að í kjölfar þess að álver Alcoa Fjaráráls sf. hafi verið metið til fasteignamats, hafi matsstofn Fjarðabyggðar og þar með fasteignamatsgjald sem innheimt hefði verið á grundvelli laga nr. 6/2001 með síðari breytingum þrefaldast. Tók stefnandi fram að hann teldi innheimtuna vegna álversins ólögsmæta. Tók stefnandi fram að álverið hefði fyrst verið metið til fasteignamats árið 2009 og stefnandi þá fyrst krafinn um greiðslu fasteignamatsgjalds í ársbyrjun 2010 vegna þeirrar eignar. Tók stefnandi fram að það væri fyrst og fremst krafa stefndu Þjóðskrár um fasteignamatsgjald af álverinu á Reyðarfirði sem væri tilefni mótmæla stefnanda. Færi á hinn bóginn svo að stefnanda reyndist óhjákvæmilegt að fara með kröfu sína fyrir dómstóla, þá blasti við að einnig yrði byggt á ólögsmæti gjaldtöku stefndu með vísan til almennra reglna um þjónustugjöld. Krafðist stefnandi þess fasteignum álversins yrði haldið utan við fasteignmatsstofninn við ákvörðun fasteignamatsgjalds, en sú fjárhæð nam samtals 12.892.002 krónur.

Bréfi stefnanda um lækkun fasteignmatsgjalds var svarað með bréfi stefndu, Þjóðskrár Íslands, dags. 4. júlí 2012. Auk þess sem kröfu stefnda um endurgreiðslu fyrrgreindrar fjárhæðar auk vaxta var hafnað.

### III.

#### *1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda*

Stefnandi byggir aðalkröfu sína á því að krafa stefndu um fasteignamatsgjald vegna árána 2009, 2010 og 2011, sé reist á ólögætum grunni. Vísar stefnandi til lögmætisreglu stjórnýsluréttar og 40. og 77. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944. Er á því byggt að stefnda Þjóðskrár Íslands hafi verið heimilt að krefjast gjalds fyrir upplýsingar úr Landsskrá fasteigna, og að sú heimild fæli í sér heimild til innheimtu þjónustugjalds en ekki til innheimtu skatta. Þar sem ekki sé fyrir að fara skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, hafi stefnda verið óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda. Byggir stefnandi á því að Þjóðskrár Íslands hafi ekki byggt gjaldskrá sína á nægilega traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almennt hljótist af því að veita þá þjónustu sem krafist er greiðslu fyrir. Viðurkennt hafi verið af hálfu stefnda Þjóðskrár Íslands að stofnunin hafi með kröfu um fasteignamatsgjald til sveitarfélaga gert sveitarfélögum að standa alfarið undir meintum kostnaði við skráningar- og matskerfi fasteignamats ásamt álagningarkerfi, sértækum og almennum rekstrarkostnaði. Fyrir liggja að stefndi íslenska ríkið nýti sér umræddar skrár til tekjuöflunar og til að sinna öðrum verkefnum. Vísar stefnandi í því sambandi m.a. til 17. gr., sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 36/1978 um stimpilgjald, 2. mgr. 15. gr., 26. gr., 38. gr. og 1. tölul. 73. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, en af ákvæðum þessum megi sjá að stefndi íslenska ríkið afli sér tekna með því að nýta umrædda fasteignaskrá.

Gjaldskrá 1174/2008 miði við að tekjur samkvæmt henni dygðu fyrir öllum rekstri stefnda þar á meðal almennum rekstrarkostnaði. Ótvírætt sé að ákvæði 1. gr. gjaldskrárinnar um gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta, eigi að standa undir 51% af rekstrarkostnaði, stefnda, almennum sem sértækum. Er á því byggt að það sé stefndu að sanna að gjaldskráin hafi verið byggð á lögmætum grunni og á nægilega glöggum kostnaðarútreikningi. Byggir stefnandi á því að ákvæði og forsendur gjaldskrárinnar hafi ekki verið lögmætur grunnur undir gjaldtökunni og því beri stefndu að endurgreiða stefnanda oftekin gjöld með vísan til almennra reglna kröfuréttarins og laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Krafa stefnanda hafi fyrst komið fram í bréfi, dags. 27. febrúar 2012. Samkvæmt því og með vísan til 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, sé krafist dráttarvaxta frá 27. mars 2012. Fram að þeim tíma krefst stefnandi vaxta samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001.

Stefnandi byggir varakröfu sína á sömu rökum og færð voru fyrir aðalkröfu. Varakrafa er enn fremur á því byggð að stefnandi nýti ekki matsstofn stefnda Þjóðskrár Íslands til að leggja fasteignaskatt skv. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 12/2003 á Alcoa Fjarðaál sf. Því sé frumskilyrði 1. gr. gjaldskrár 1174/2008, þess efnis að um

afnot á fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda sé að ræða, ekki fullnægt. Sama eigi við um lagaheimildina, en stefnandi byggir á því að samkvæmt a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, sbr. einkum 14. gr. laga nr. 83/2008, um breyting á lögum nr. 6/2001, sé óheimilt að krefjast gjalds fyrir annað en afnot. Þar sem fyrrgreind ákvæði 5. mgr. 6. gr. laga nr. 12/2003 valdi því að stefnandi hafi engin afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda vegna álversins á Reyðarfirði, standist framkvæmd stefnda ekki ákvæði laga nr. 6/2001. Augljóst sé að stefnandi hafi enga hagsmuni af notkun fasteignaskrár vegna eigna Alcoa. Telur stefnandi einsýnt, að umrædd gjaldtaka njóti þá aðeins lagaverndar, að einhver þjónusta hafi verið innt af hendi. Svo hafi ekki verið og stefndi íslenska ríkið þvert á móti skuldbundið sig til að virða að álver Alcoa Fjarðaráls sf. verði ekki hluti af hefðbundnum skattstofni fasteignagjalda, sbr. lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Því beri að fallast á kröfu stefnanda í varakröfu. Eru vextir í varakröfu studdir sömu rökum og í aðalkröfu.

Þrautavarakröfu byggir stefnandi á því að stefndu sé bundnir af samkomulagi milli Fjarðabyggðar og Hafnarsjóðs Fjarðabyggðar og íslenska ríkisins og geti ekki krafist tekna af hærri fjárhæð en sem nemi hlutfalli af raunverulegum stofni til fasteignaskatts. Stefndi, íslenska ríkið, hafi með aðild sinni að samningnum fallist á það með bindandi hætti fyrir stefnda Þjóðskrá Íslands að hlíta sambærilegum skerðingum á tekjustofnum og samningurinn fól í sér fyrir stefnanda. Er á því byggt að stefndi íslenska ríkið hafi í umræddum fjárfestingarsamningi samið um það fyrirkomulag sem fram komi í 2. gr. samningsins, þ.e. að fasteignaskattur skyldi verða 1% af föstu viðmiðunarstofnverði fasteignanna, er hafi verið 255 milljónir USD. Fasteignaskattur fyrir árið 2008 skuli vera 200 milljónir króna. Sé stofnverðið uppreiknað í samræmi við byggingarvísitölu og sé við það miðað að stefndu hefðu getað krafist fasteignamatsgjalds af þeirri fjárhæð, þá gæti krafa þeirra ekki orðið hærri en samtals 4.749.828 krónur vegna árána 2009-2010. Ofgreiðslur nemi samkvæmt því 8.142.174 krónur.

Þrautavarakrafa sé þannig mismunur á því sem stefnandi hafi þegar greitt stefndu, með fyrirvara, í fasteignamatsgjald vegna álvers Alcoa-Fjarðaráls sf. þ.e. 12.892.002 krónur að frádregnu því sem stefndu hefðu mest getað krafist úr hendi stefnanda, þ.e. 4.749.828 krónum, eða 8.142.174 krónur. Verði ekki fallist á að stefndu séu bundin af umræddu samkomulagi, er á því byggt að stefndi íslenska ríkið hafi bakað stefnanda skaðabótaskyldu með því að hlutast til um að fá stefnanda til að gera m.a. fyrrgreindan samning og vakið með því þá trú og réttmætu væntingar stefnanda að fasteignaskattur yrði ekki rýrður með hlutfallslega hærri gjaldtöku stefndu vegna þessara tekna en almennt yrði. Er á því byggt að stefndi hafi í raun tekið á sig skuldbindingar um að fasteignaskattar yrðu ekki hærri en ákveðin fjárhæð og hafi samið við stefnanda um að þurfa ekki að bæta við mismun fasteignaskatts samkvæmt þeim samningi og almennum lögum. Það sé því ólöglegt og saknæm háttsemi að koma síðan aftan að stefnanda með gjaldi sem styðjist við allt annan grunn. Tjónið felist í því að þurfa að greiða fasteignamatsgjald sem sé í raun 0,01627% af skattstofni en ekki 0,006% eins og almennt sé. Verði ekki fallist á þessa málsástæðu byggir stefndi á 36. gr. samningalaga 7/1936.

## 2. Helstu málsástæður og lagarök stefndu

Að því er aðalkröfu stefnanda varðar, þá hafna stefndu staðhæfingum um að fasteignamatsgjald sveitarfélaga samkvæmt gjaldskrá nr. 1174/2008 byggi ekki á lögmætum grunni. Er því hafnað að sveitarfélögin standi alfarið undir kostnaði vegna skráningar- og matskerfis fasteignamats auk álagningarkerfis og sértæks almenns rekstrarkostnaðar. Gjaldskráin byggi á því að tekjur af fasteignaskránni komi frá fleiri aðilum en sveitarfélögum og váttryggingarfélögum og að ýmsir aðilar þ. á m. ríkisaðilar, fasteignasalar, lögmenn, bankar o.fl. hafi keypt upplýsingar. Sé öllum samanlögðum tekjum af fasteignaskránni ætlað að kosta skráningar- og matskerfin og taki hlutfallsgjald sveitarfélaga mið af því. Þá er því hafnað að skort hafi á aðgreiningu stofnkostnaðar og rekstrarkostnaðar. Benda stefndu á að sérstakt umsýslugjald hafi verið lagt á eigendur húseigna allt til ársins 2007 til þess að koma á fót og þróa Landskrá fasteigna. Að liðnum þeim tíma hafi tekið við almennur rekstur og almennt viðhald og þróun kerfa.

Lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, skylda Þjóðskrár Íslands, áður Landskrá Íslands, til þess að halda úti fyrir sveitarfélög í þágu starfsemi þeirra, fasteignamati og álagningarkerfi fyrir sveitarfélög vegna álagningar fasteignaskatts og annarra fasteignagjalda sbr. 2. gr. og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Umfang þeirrar þjónustu sem að staðaldri skal standa sveitarfélögunum til reiðu í fasteignaskrá og ríkur afnotaréttur þeirra af henni, gegn greiðslu hlutfallslegs gjalds miðað við heildarfasteignamat í sveitarfélagi skv. a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, er ólík tilfallandi þjónustu og sölu stofnunarinnar á upplýsingum eða úrvinnslu upplýsinga úr einstökum hlutum fasteignaskrár til annarra viðskiptavina eftir óskum þeirra. Sveitarfélög og váttryggingarfélög sem falla undir a- og b-liði 2. mgr. 24. gr. hafa ríkan aðgang að fasteignahluta fasteignaskrár, án frekari gjaldtöku en felst í hlutfallsgjaldi þeirra.

Við setningu gjaldskrár nr. 1174/2008 var skipting rekstrarþátta gjaldskrár áætluð þessi: Fasteignamat og tengd kerfi 51%, brunabótamatskerfi 24%, ný fasteign 2% og réttindakerfi, þinglýsing, eigendaskráning og afmörkun lands 23%.

Ákvörðun gjalda samkvæmt gjaldskrá nr. 1174/2008 hafi þannig í einu og öllu verið í samræmi við 2. mgr. 9. gr. og 24. gr. laga nr. 6/2001. Fáir ekki staðist þau sjónarmið stefnanda að ákvæði og forsendur gjaldskrárinnar hafi ekki byggst á lögmætum grunni.

Skylda stefnanda til að greiða gjald fyrir afnot af fasteignamati og álagningarkerfi sé skýr og ótvíræð skv. a-lið 2. mgr. 24. gr. laganna og hafi stefnandi nýtt sér þann afnotarétt og þá þjónustu sem honum standi til boða í fasteignaskrá og sem gjaldinu sé ætlað að standa undir. Ekkert liggi fyrir um að stefnanda hafi verið gert að greiða gjald umfram þá víðtæku þjónustu sem hann átti rétt á í fasteignaskrá og hafi nýtt sér.

Stefndu hafna varakröfu stefnanda um endurgreiðslu þess hluta fasteignamatsgjalds sem reiknast af fasteignamati vegna álvers Alcoa Fjarðaráls. Vísa stefndu til 2. gr. laga nr. 6/2001, þar sem segi að meta skuli hverja fasteign til

verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma. Í 26. gr. laganna séu tæmandi taldar þær fasteignir sem eru undanþegnar fasteignamati og séu álver þar ekki undanskilin. Hafna stefndu þeim sjónarmiðum að sérákvæði 5. tölul. 6. gr. laga nr. 12/2003 um fasteignaskatt, geti leitt til þess að lækka beri fasteignamatsgjald sem stefnandi hafi verið krafinn um er nemi því gjaldi sem reiknist af fasteignamati álversins. Benda stefndu á að með lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafi sú skylda verið lögð á Fasteignaskrá Íslands, nú Þjóðskrá Íslands, í 2. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 140/2005, að halda úti fyrir sveitarfélögin í landinu sérstöku álagningarferfi í fasteignaskrá til álagningar fasteignagjalda skv. 2. gr. og fasteignaskatts skv. II. kafla laganna. Stofnuninni sé því lögum samkvæmt skylt að halda að staðaldri úti þeirri þjónustu án tillits til þess hvernig einstök sveitarfélög nýti sér fasteignamat einstakra eigna og álagningarferfið til tekjuöflunar hverju sinni.

Ekki fái heldur staðist þau sjónarmið sem stefnandi byggir þrautavarakröfu sína á, að á grundvelli laga nr. 12/2003 eða samninga um álver í Reyðarfirði gerðum með heimild í þeim lögum, sé stefndi bundinn við sama skattstofn og stefnandi vegna álagningar fasteignaskatts álversins, við innheimtu gjalds skv. a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001. Túlkun stefnanda á áhrifum laga nr. 12/2003 gagnvart innheimtu fasteignamatsgjalds fái ekki á nokkurn hátt staðist. Þá er því hafnað að stefndi íslenska ríkið hafi bakað stefnanda skaðabótaskyld tjón með samningi stefnanda, Hafnarsjóðs Fjarðabyggðar og stefnda íslenska ríkisins. Með vísan til framangreindra sjónarmiða beri því að sýkna af þrautavarakröfu stefnanda.

Varakrafa stefndu byggir á því að stefnandi hafi ekki upplýst hvernig hann hafi nýtt sér þann afnotarétt sem viðvarandi þjónusta stefnda við stefnanda taki til.

Stefndu mótmæla kröfum stefnanda um vexti og upphafstíma þeirra. Þá er þess krafist að dráttarvextir miðist ekki við fyrri tíma en þingfestingu málsins.

#### IV.

Með lögum nr. 77/2010, sem öðluðust gildi 1. júlí 2010, voru Þjóðskrá og Fasteignaskrá Íslands sameinaðar í eina ríkisstofnun er nefnist Þjóðskrá Íslands. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, mótar stjórn Þjóðskrár Íslands starf og innra skipulag stofnunarinnar og hefur eftirlit með starfsemi hennar.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, er Þjóðskrá Íslands heimilt að vinna úr og láta í té upplýsingar úr fasteignaskrá gegn gjaldi sem rennur til stofnunarinnar samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga. Samkvæmt síðastgreindri heimild gerir stjórn Þjóðskrár Íslands tillögur að gjaldskrá stofnunarinnar sem síðan skal staðfest af ráðherra. Við ákvörðun gjaldskrár skal taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi og skal gjaldskráin endurskoðuð árlega.

Í a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001 er mælt fyrir um að í gjaldskrá skuli m.a. mæla fyrir um gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til

álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda, og að gjaldið skuli nema tilteknu hlutfalli af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert. (Hér nefnt fasteignamatsgjald).

Í gjaldskrá nr. 1174/2008, vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands sem var í gildi á þeim tíma sem til umræðu er í máli þessu, þ.e. árin 2009, 2010 og 2011, segir í 1. gr. að „Sveitarfélög skulu greiða gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda; skal gjaldið nema 0,0060% af heildarfasteignamati í viðkomandi sveitarfélagi 31. desember ár hvert. Gjaldið skal innheimt árlega í janúarmánuði.“

Aðalkrafa stefnanda byggir á því að við ákvörðun á gjaldtökuhlutfalli, skv. a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, sbr. 1. gr. gjaldskrár nr. 1174/2008, hafi verið farið út fyrir þær heimildir sem lögin mæli fyrir um og stefnandi hafi af þeim sökum greitt herra fasteignamatsgjald en ella. Fullyrðir stefnandi m.a. að hann hafi verið krafinn um greiðslu kostnaðar vegna annarra rekstrarþátta en kostnað fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda.

Álitaefnið að því er varðar aðalkröfu stefnanda er því hvort hlutfallstalan 0.00060% í gjaldskrá nr. 1174/2008, endurspegli kostnað af rekstrarþáttum stofnunarinnar vegna *afnota af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda*. Við ákvörðun gjaldskrár skal, eins og áður segir, taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi, sbr. síðari másl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 6/2001. Þar með verður álitaefnið hvort nægjanlega traustir útreikningar hafi legið til grundvallar ákvörðun um fjárhæð afnotagjaldsins.

Í minnisblaði Fasteignaskrár Íslands, dags. 18. janúar 2010, til fjármálaráðuneytisins, í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns Alþingis í tengslum við gjald fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár og gjöld fyrir eignastöðuvottorð samkvæmt þágildandi c-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, þar sem farið var fram á upplýsingar um þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar gjaldskrá nr. 1174/2008, kemur fram að kostnaður stofnunarinnar sé greinanlegur eftir ólíkum bókhaldskerfum sem upplýsingarnar komi úr. Mögulegt sé að greina kostnað bæði eftir tegundarlyklum ríkisins en jafnframt eftir ólíkum tölvu- og hugbúnaðarkerfum stofnunarinnar svo og sérstökum verkefnum. Litið sé til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og áætlana við skoðun á því hvernig tekjur geti mætt gjöldum. Áætla verði síðan hlutdeild í sameiginlegum kostnaði vegna stoðþjónustu. Þá er á það bent að þar sem kerfi fasteignamats og brunabótamats og vinna við þau sé samofin verði að áætla hlutfall vinnu starfsmanna þeim tengdum og einnig hlutfall í kostnaði við bæði kerfin. Þá kom þar fram að þegar unnið hafi verið að gjaldskrá 1174/2008, hafi legið fyrir upplýsingar um rekstraráætlun 2009. Hafi verið á því byggt að rekstrarkostnaður Fasteignaskrár Íslands væri 596.933.589 krónur. Tekjur samkvæmt gjaldskrá þyrftu því að skila stofnuninni a.m.k. þeirri fjárhæð. Áætlað hafi verið að kostnaður vegna fasteignamats væri hærri vegna breytinga á lögum um að endurmat fasteigna skyldi koma í stað framreiknings. En það hefði þýtt að þurft hefði að hanna nýja aðferðarfræði og einnig ný matskerfi. Að teknu tilliti til þess hefði fasteignamat og tengd kerfi verið áætluð 51%, brunabótamatskerfi 24%, réttindin – þinglýsing, eigendaskráning og afmörkun lands 23% og ný fasteign 2%. Sveitarfélögin skyldu greiða kostnað vegna fasteignamats og tryggingafélögin vegna brunabótamats.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Þjóðskrá Íslands, sem út kom í september 2013, kemur m.a. fram að Þjóðskrá Íslands noti ekki verkbókhald og bjóði það þeirri hættu heim að þjónustugjöld hennar séu dregin í efa. Þá segir í skýrslunni að samkvæmt skýrslu Deloitte hf., sem unnin hafi verið að beiðni Þjóðskrár Íslands á fyrri hluta árs 2012, vegna reksturs stofnunarinnar árið 2011, komi fram að takmarkaðar upplýsingar liggi fyrir um kostnað við einstök verkefni sem unnin hafi verið innan stofnunarinnar, enda væri ekki notast við verkbókhald. Þar hafi einnig komið fram að óljós tengsl væru á milli ákvörðunar um verð á afurðum samkvæmt þágildandi gjaldskrá stofnunarinnar og þess kostnaðar sem félli til við að framleiða afurðirnar. Þá segir um afkomu Þjóðskrár Íslands árin 2009-2013, að árið 2009 hafi Fasteignamatsskrá Íslands verið rekin með um 118 m.kr. afgangi og eigið fé hennar í árslok hafi numið um 253 m.kr. Á sama tíma hafi Þjóðskrá verið rekin með 57 m.kr. afgangi og eigið fé numið í árslok um 45 m.kr. Þar sem rekstrartekjur ríkisstofnana eigi að samsvara útgjöldum vegna þjónustu þeirra hafi gjöld viðskiptavina og/eða framlög ríkissjóðs því látið nærri eða a.m.k. ekki verið of lág. Ekki sé eðlilegt að slíkar stofnanir skili miklum afgangi þótt þær þurfi að eiga borð fyrir báru og geta staðið undir nauðsynlegri endurnýjun tækja og búnaðar.

Ákvæði 2. mgr. 9. gr., 1. mgr. 24. gr. og a-liðar 24. gr. laga nr. 6/2001, fela í sér heimild til heimtu svonefndra þjónustugjalda. Túlkun þeirra og beiting verður því að samrýmast grundvallarreglum um töku þjónustugjalda.

Með þjónustugjöldum er almennt átt við gjöld sem tekin eru fyrir opinbera þjónustu af ýmsu tagi, þ.e.a.s. að gjald sem miðast við þann kostnað sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem um er að ræða. Þau verða ekki lögð á nema með heimild í lögum og er stjórnvísland bundin af þeim lögum. Þjónustugjöld eru að jafnaði íþyngjandi fyrir gjaldanda og því verður að gera ákveðnar kröfur til skýrleika slíkra lagaheimilda og þær verða almennt ekki skýrðar rúmt. Aðalatriðið er að með þjónustugjöldum má ekki afla tekna umfram það sem starfsemin eða þjónustan almennt kostar nema til þess liggi skýr lagaheimild. Gjaldtakan má ekki með öðrum orðum byggjast á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun ríkisins eða einstakra þátta þess heldur verður hún að miðast við kostnað sem hlýst af viðkomandi þjónustu.

Hvað sem líður vangaveltum málsaðila hvort sveitarfélög standi alfarið eða að hluta undir kostnaði vegna skráningar- og matskerfis fasteignamats, er ljóst að ákvæði a-liðar 24. gr., sbr. einnig 1. mgr. sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 6/2001, mælir fyrir um heimild til töku þjónustugjalda fyrir *afnot* af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta á grundvelli kostnaðar einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi. Í því felst einungis heimild til þess að innheimta gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar á þeim grundvelli sem fyrr greinir. Í ákvæðinu felst hins vegar ekki heimild til gjaldtöku fyrir óskilgreindan eða almennan rekstrarkostnað stofnunarinnar vegna skráningar- og matskerfa stofnunarinnar eða heimild fyrir aðra almenna tekjuöflun. Á þessum grundvelli verður heldur ekki talið að í ákvæðinu felist heimild til að fella stofnkostnað sem hlýst af skipulags- eða kerfisbreytingum undir fyrrgreindan ramma laganna.

Stefndu hafa hvorki með gögnum né skýringum gert viðhlítandi grein fyrir kostnaði einstakra rekstrarþátta en 2. mgr. 9. gr. laga 6/2001 er á því reist að einstakir rekstrarþættir séu aðgreindir í bókhaldi. Af því leiðir að forsendur

gjaldskrárinnar eru, að því er tekur til málsatvika máls þessa, ótryggar og ekki í samræmi við lög. Er það niðurstaða dómsins að gjaldskrá 1174/2008, hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við þær reglur sem gilda um töku þjónustugjalda.

Samkvæmt framangreindu verður ekki talið að fasteignamatsgjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda vegna þjónustu stefnda Þjóðskrár Íslands hafi verið ákvörðuð í samræmi við 1. og 2. mgr. 24. gr., sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna með síðari breytingum. Ber stefndu því að endurgreiða stefnanda hina umdeildu fjárhæð 19.785.684 krónur sem ekki hefur verið mótmælt tölulega.

Víkur þá að vaxtakröfu stefnanda. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, ber að reikna vexti, skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, af því fé sem oftekið var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Dráttavexti skal þó greiða skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995.

Krafa stefnanda um endurgreiðslu fasteignamatsgjalds kom fyrst fram þann 27. febrúar 2012. Var þá krafist þess hluta gjaldsins sem laut að innheimtu fasteignamatsgjalds vegna álvers Alcoa Fjarðaráls sf., eða sem nam 12.892.002 krónum. Krafa stefnanda um endurgreiðslu fasteignamatsgjalds er laut að öðrum eignum sveitarfélagsins, samtals að fjárhæð 6.893.682 krónur, kom fyrst fram við þingfestingu málsins þann 14. febrúar 2013. Með vísan til þessa ber stefndu að greiða stefnanda vexti eins og í dómsorði greinir.

Samkvæmt þessum málsúrslitum, og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, verður stefndu gert að greiða stefnendum 1.200.000 krónur í málskostnað.

Af hálfu stefnanda flutti málið Hilmar Gunnlaugsson hrl.

Af hálfu stefndu flutti málið Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

## **DÓMSORD:**

Stefndu, íslenska ríkið og Þjóðskrá Íslands, greiði stefnanda 19.785.684 krónur með vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, af 4.217.316 krónum frá 21. apríl 2010 til 27. febrúar 2012, af 4.338.981 krónum frá 18. febrúar 2011 til 27. febrúar 2012 og af 4.335.705 krónum frá 30. janúar 2012 til 27. febrúar 2012. Af 2.332.365 krónum frá 21. apríl 2010 til 14. febrúar 2013, af 2.255.648 krónum frá 18. febrúar 2011 til 14. febrúar 2013 og af 2.305.669 krónum frá 30. janúar 2012 til 14. febrúar 2013. Stefndu ber að greiða stefnanda dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 12.892.002 krónum frá 27. febrúar 2012 til greiðsludags og af 6.893.682 krónum frá 14. febrúar 2013 til greiðsludags.

Stefndu greiði stefnanda 1.200.000 krónur í málskostnað.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)