



Ár 2024 hinn **16. febrúar**, er kveðinn upp svohljóðandi

## Úrskurður

í máli nr. IRN23010080

Kæra Davíðs Arnar Benediktssonar á ákvörðun Akureyrarbæjar.

### I. Kröfur og kærueimild

Hinn 11. janúar 2023 barst ráðuneytinu stjórnslukæra Davíðs Arnar Benediktssonar (hér eftir nefndur kærandi) vegna ákvörðunar Akureyrarbæjar (hér eftir sveitarfélagið), dags. 2. nóvember 2022, um framkvæmd álagningu gatnagerðargjalds, nánar tiltekið að miða fyrri helming gatnagerðargjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð er úthlutað og síðari hluta gatnagerðargjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð telst byggingarhæf, ekki samræmast lögum nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld. Af kærinni verður ráðið að kærandi krefjist þess að hin kærða ákvörðun verði ógilt.

Kærueimild er í 11. gr. laga nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld, og er kæran fram komin innan lögmæltis kærufrests, sbr. 1. mgr. 11. gr. sömu laga.

### II. Málsvik / Málsmæðferð

Hinn 25. nóvember 2021 lagði kærandi fram umsókn um byggingarlóð hjá Akureyrarbæ undir parhús við Álfholt 5-7. Með bréfi skipulagsráðs, dags. 9. desember 2021, hafi kæranda verið tilkynnt um að lóðinni yrði úthlutað honum. Í sama bréfi hafi verið tilkynnt um innheimtu gatnagerðargjalds með eftirfarandi hætti: „*Gatnagerðargjald skv. gjaldskrá, gjaldflokk 02 fyrir 460 fermetra hús að upphæð kr. 8.426.252,- greiðist skv. meðfylgjandi greiðsluseðli innan 31 daga frá dagsetningu þessa bréfs. Síðari hluti gatnagerðargjalda greiðist þegar lóðin telst byggingarhæf, sem er áætlað 15. október 2022.*“

Kærandi greiddi fyrri helming gatnagerðargjaldsins í janúar 2022. Hinn 2. desember 2022 greiddi kærandi síðari helming gatnagerðargjaldsins, eða 9.317.070 kr., en þá hafi lóðin talist byggingarhæf. Sá hluti gjaldsins hafi verið reiknaður út frá helmingi fermetramagns sem greitt er fyrir, þ.e. með sama hætti og fyrri hluti gjaldsins, en á byggingarvísitölu þess tíma sem síðari hluti gatnagerðargjaldsins var innheimtur.



Kæran barst ráðuneytinu 11. janúar 2023. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. janúar sama ár, var sveitarfélaginu gefinn kostur á að koma að frekari gögnum og sjónarmiðum varðandi kærana. Gögn og athugasemdir sveitarfélagsins bárust ráðuneytinu hinn 24. janúar 2022.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 26. janúar 2022, var kæranda gefinn kostur á að gæta andmælaréttar gagnvart sjónarmiðum sveitarfélagsins. Athugasemdir kæranda bárust með tölvubréfi dags. 27. janúar 2023.

### III. Sjónarmið kæranda

Kærandi vísar til þess að hann telji að sú framkvæmd Akureyrarbæjar að miða fyrri helming gatnagerðargjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð er afhent og síðari hluta gjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð sé byggingarhæf, ekki samræmast lögum nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld. Nánar tiltekið vísar kærandi til a. liðar 2. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006 þar sem fram komi að þegar sveitarstjórn úthlutar eða selur lóð eða byggingarrétt á lóð skal leggja á gatnagerðargjald í samræmi við fermetrafjölda þeirra bygginga sem heimilt er að reisa á viðkomandi lóð samkvæmt deiliskipulagi. Kærandi telur að heildarupphæð gatnagerðargjalda skuli ákvörðuð við úthlutun og síðari hlutinn hækki ekki með vísitölu þó svo að reglur bæjarins kveði á um að greiðsla fari ekki fram strax við úthlutun heldur þegar lóð telst byggingarhæf. Kærandi líti svo á að þegar búið sé að greiða helming gatnagerðargjaldsins ættu eftirstöðvarnar að vera jafnháar.

### IV. Sjónarmið sveitarfélagsins

Í umsögn sveitarfélagsins er þess krafist að öllum kröfum kæranda verði hafnað. Segir sveitarfélagið að um greiðslur og fjárhag gatnagerðargjalda gildi ákvæði 4. gr. laga nr. 153/2006 þar sem segi að gatnagerðargjald sé 15% af verðgrunni samkvæmt 3. mgr. 4. gr. sem Hagstofa Íslands uppfærir með mældri breytingu vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði, nema sveitarstjórn hafi mælt fyrir um lægra gjald í samþykkt sinni. Þá skuli sveitarstjórn í samþykkt sinni, sbr. 12. gr., ákveða hundraðshluta gatnagerðargjalds sem leggist á gjaldstofn þann sem mælt er fyrir um í 3. gr. en verðgrunnur fyrir gatnagerðargjald er verð fyrir fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis.

Í 12. gr. laga nr. 153/2006 sé lagt fyrir sveitarfélög að setja sér samþykkt um gatnagerðargjald fyrir sveitarfélagið þar sem eftir atvikum er kveðið á um álagningu gjaldsins, undanþágur frá því og afslætti, gjalddaga og eindaga gjaldsins, greiðslufyrirkomulag og annað er varðar innheimtu þess. Akureyrarbær hafi sett sér gjaldskrá gatnagerðargjalda í Akureyrarbæ nr. 195/2020. Í tölul. 4.1. segi að stofn til álagningar gatnagerðargjalds sé heimilað byggingarmagn á lóð samkvæmt



skipulagi. Þá sé í tölul. 4.3. fjallað um grunn gatnagerðargjalds, þar sem segi: „Grunnur gatnagerðargjalds er byggingarkostnaður fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis eins og hann er hverju sinni samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands. Álagning gatnagerðargjalds er mismunandi eftir húsgerð/notkun fasteignar. Hún er reiknuð sem ákveðinn hundruðshluti af grunni gatnagerðargjalds skv. eftirfarandi töflu.“ Gjaldskráin sé því vísitölu tryggð og uppfærð reglulega samkvæmt byggingarvísitölu.

Í 6. gr. gjaldskrárinnar sé fjallað um greiðslu gatnagerðargjalds, en þar segi að gatnagerðargjald falli í gjalddaga við úthlutun lóðar. Þá segi að ef lóð er ekki byggingarhæf við úthlutun skuli greiða helming gatnagerðargjaldsins innan mánaðar frá dagsetningu úthlutunar til lóðarhafa og eftirstöðvar gjaldsins skuli greiðast innan mánaðar frá því lóð telst byggingarhæf.

Þannig hafi háttað til í máli kæranda og því hafi helmingur gatnagerðargjalds komið til greiðslu við úthlutun lóðar og helmingur þegar lóð var byggingarhæf. Þegar að sá hluti gatnagerðargjaldsins kom til greiðslu var farið eftir gjaldskrá gatnagerðargjalds en þá hafði gjaldskráin tekið breytingum með vísan til byggingarvísitölu, sbr. 4. gr. laga nr. 153/2006, sbr. tölul. 4.3. og 6. gr. í gjaldskrá gatnagerðargjalda í Akureyrarbæ.

## V. Andsvör kæranda

Í andsvörum kæranda eru fyrri athugasemdir áréttaðar og bent á að kærandi hafi litið svo á að þegar að hann hafi verið búinn að greiða helming gatnagerðargjalds hafi eftirstöðvarnar átt að fela í sér sömu upphæð eða helming.

## VI. Niðurstaða ráðuneytisins

Til umfjöllunar er ákvörðun sveitarfélagsins um álagningu gatnagerðargjalds. Líkt og að framan greinir telur kærandi þá framkvæmd sveitarfélagsins að miða fyrri helming gatnagerðargjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð er úthlutað og seinni hluti gatnagerðargjaldsins við byggingarvísitölu þegar lóð telst byggingarhæf ekki samræmast lögum nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld. Krefst kærandi þess að ákvörðun sveitarfélagsins verði ógilt. Um heimild til álagningar seinni hluta gatnagerðargjaldsins styður sveitarfélagið við gjaldskrá nr. 195/2020 sem sett sé með heimild í 12. gr. laga nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld.

Gatnagerðargjald er skattur samkvæmt 1. gr. laga nr. 153/2006. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 153/2006 er lóðar- eða byggingarleyfishafi gjaldskyldur samkvæmt lögnum og ber ábyrgð á greiðslu gjaldsins. Um gjaldstofninn fer eftir 3. gr. laga nr. 153/2006 og samkvæmt 1. mgr. hennar



skal innheimta gatnagerðargjald af fasteignum í þéttbýli. Þá verður stofn til álagningar ákveðinn í samræmi við a-lið eða b-lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006. Um fjárhæð gatnagerðargjalds er síðan fjallað í 4. gr. laganna, en samkvæmt ákvæðinu er gatnagerðargjald 15% af verðgrunni skv. 3. mgr. laganna sem Hagstofa Íslands uppfærir með mældri breytingu vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði, nema sveitarstjórn hafi mælt fyrir um lægra gjald í samþykkt sinni. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 153/2006 skal sveitarstjórn í samþykkt sinni, sbr. 12. gr. ákveða hundraðshluta gatnagerðargjalds sem leggst á gjaldstofn þann sem mælt er fyrir um í 3. gr. og má gjaldið aldrei vera hærra en mælt er fyrir um í 1. mgr. 4. gr. laganna. Í 3. mgr. 4. gr. sömu laga kemur fram að verðgrunnur fyrir gatnagerðargjald sé verð fyrir fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands frá 20. desember 2021. Í 7. gr. laganna er fjallað um gjalddaga og eindaga gatnagerðargjalds og samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 7. gr. er sveitarstjórn heimilt að mæla svo fyrir í samþykkt sinni að gjaldið skuli innheimt á fleiri en einum gjalddaga. Kæruheimild er að finna í 11. gr. laga nr. 153/2006 og er kæra vegna álagningar gatnagerðargjaldsins réttilega fram komin til ráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 11. gr. laganna. Í 12. gr. laga nr. 153/2006 kemur loks fram að sveitarstjórn skuli setja samþykkt um gatnagerðargjald fyrir sveitarfélagið þar sem eftir atvikum er kveðið á um álagningu gjaldsins, undanþágur frá því og afslætti, gjalddaga og eindaga gjaldsins, greiðslufyrirkomulag og annað er varðar innheimtu þess.

Þegar atvik þessa máls áttu sér stað var í gildi gjaldskrá sem sveitarfélagið hafði sett um gatnagerðargjald í Akureyrarbæ nr. 195/2020. Um gjaldstofn og grunn gatnagerðargjalds er fjallað í 4. gr. gjaldskrárinnar. Þar segir að stofn til álagningar gatnagerðargjalds sé heimilað byggingarmagn á lóð samkvæmt skipulagi. Samkvæmt a-lið tölu 4.2 gjaldskrárinnar skal leggja á gatnagerðargjald í samræmi við fermetrafjölda þeirra bygginga sem heimilt er að reisa á viðkomandi lóð samkvæmt gildandi skipulagi. Er það í samræmi við 2. og 3. gr. laga nr. 153/2006. Í tölu 4.3. gjaldskrárinnar er fjallað um grunn gatnagerðargjalds sem er byggingarkostnaður fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis eins og hann er hverju sinni samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands. Álagning gatnagerðargjaldsins er mismunandi eftir húsgerð/notkun fasteignar en hún er reiknuð sem ákveðinn hundraðshluti af grunni gatnagerðargjalds samkvæmt töflu sem birt er í 4. gr. samþykktarinnar. Samkvæmt 2. tölu töflunnar er grunnur gatnagerðargjalds 15% af par-, rað-, tvíbýlis- og keðjuhúsum.

Samkvæmt 6. gr. gjaldskrár sveitarfélagsins fellur gatnagerðargjald í gjalddaga við úthlutun lóðar og er eindagi 30 dögum eftir gjalddaga. Í 3. mgr. 6. gr. gjaldskrárinnar kemur fram að sé lóð ekki byggingarhæf við úthlutun skuli greiða helming gatnagerðargjaldsins innan mánaðar frá dagsetningu úthlutunar til lóðarhafa og eftirstöðvar gjaldsins skuli greiðast innan mánaðar frá því lóð telst byggingarhæf. Óski lóðarhafi að hefja framkvæmdir áður en lóð telst byggingarhæf skal gatnagerðargjald greiðast að fullu fyrir útgáfu byggingarleyfis.



Sveitarfélagið lagði umrætt gatnagerðargjald undir gjaldflokkinn 02, þ.e. par-, rað-, tvíbýlis- og keðjuhús samkvæmt 4. gr. gjaldskrárinnar. Sveitarfélagið vísar til þess að gjaldskráin sé vísitölutryggð og uppfærð reglulega samkvæmt byggingarvísitölu. Í máli kæranda hafi helmingur gatnagerðargjaldsins komið til greiðslu við úthlutun lóðar og helmingur þegar lóð sé byggingarhæf, sbr. 3. mgr. 6. gr. gjaldskrárinnar. Þegar seinni hluti gatnagerðargjaldsins hafi komið til greiðslu hafi verið farið eftir gjaldskrá gatnagerðargjalds, en þá hafi gjaldskráin tekið breytingum með vísan til byggingarvísitölu, sbr. 4. gr. laga nr. 153/2006, sbr. tölul. 4.3. og 6. gr. í gjaldskrár gatnagerðargjalds í Akureyrarbæ.

Eins og fram hefur komið hér að framan er gatnagerðargjald skattur, sbr. 1. gr. laga nr. 153/2006, um gatnagerðargjald. Skattamálum skal skipað með lögum og engan skatt má leggja á, breyta eða taka af nema með lögum, sbr. 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 15. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um bann við afturvirkri skattlagningu. Orðalag ákvæðisins tekur til afturvirkrar lagasetningu um skatta og setur reglan þau skilyrði að heimild hafi verið fyrir skattlagningu í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur, Reykjavík 2011, bls. 218. Meginreglur skattaréttar eiga því við um álagninguna og innheimtu gatnagerðargjalds en í þeim felast meðal annars kröfur um fyrirsjáanleika og jafnræði greiðenda. Einstakar ákvarðanir sveitarfélaga um gatnagerðargjald, breytingar á því eða niðurfelling verða því að byggja á almennum efnislegum mælikvörðum og eiga sér skýra heimild í lögum. Af þessu leiðir að þó að sveitarfélögum sé í lögum nr. 153/2006 veitt tiltekið svigrúm til ákvörðunar álagningarprósentu og almennum og sérstökum lækkunarheimildum gatnagerðargjalds og jafnframt til lækkunar eða jafnvel niðurfellingar gatnagerðargjalds í tilteknum tilvikum verða slíkar ákvarðanir að byggja á fyrirsjáanlegum grunni og rúmast innan heimildar laganna.

Gjaldstofn gatnagerðargjalds er skilgreindur með tæmandi hætti í 3. gr. laga nr. 153/2006. Er það meginregla að þegar að sveitarstjórn úthlutar eða selur lóð eða byggingarétt á lóð skal leggja á gatnagerðargjald í samræmi við fermetrafjölda þeirra bygginga sem heimilt er að reisa á viðkomandi lóð samkvæmt gildandi deiliskipulagi. Er þetta jafnframt meginregla við ákvörðun á gjaldstofni gatnagerðargjalds samkvæmt a-lið tölul. 4.3. í gjaldskrá gatnagerðargjalda í Akureyrarbæ. Þá er fjárhæð gatnagerðargjalds 15% af verðgrunni, samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 153/2006, sem Hagstofa Íslands uppfærir með mældri breytingu vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði, nema sveitarstjórn hafi mælt fyrir um lægra gjald í samþykkt sinni.

Fyrir liggur að kæranda var tilkynnt með bréfi skipulagsráðs, dags. 9. desember 2021, að umrædd lóð hefði fallið í hans hlut auk þess sem honum var tilkynnt um álagningu gatnagerðargjalds sem



væri samkvæmt gjaldskrá, gjaldflokki 02 fyrir 460 fermetra hús. Af ákvörðun sveitarfélagsins verður því ráðið að verðgrunnur gatnagerðargjaldsins vegna úthlutunar lóðarinnar að Álfholti 5-7 sé reiknaður sem ákveðinn hundruðshluti af grunni gatnagerðargjaldsins samkvæmt töflu sem fram kemur í 4. gr. gjaldskrá gatnagerðargjalda í Akureyrarbæ. Í sama bréfi er kæranda tilkynnt að greiða skuli umrætt gatnagerðargjald innan 31 daga frá dagsetningu bréfsins en að síðari hluti gatnagerðargjaldsins greiðist þegar lóð telst byggingarhæf sem væri áætlað 15. október 2022.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið hér að framan telur ráðuneytið að álagning gatnagerðargjaldsins hafi farið fram við úthlutun lóðarinnar, sbr. a-lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006. Þá telur ráðuneytið að það leiði af 4. gr. sömu laga að fjárhæð gatnagerðargjalds er 15 % af verðgrunni skv. 3. gr., þ.e. álagningunni eins og hún er ákveðin við úthlutun lóðarinnar, sem Hagstofa Íslands uppfærir með mældri breytingu vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði. Álagning gatnagerðargjaldsins og fjárhæð þess miðað við byggingarvísitölu þess tíma hafi því legið fyrir þegar kæranda var tilkynnt um úthlutun lóðarinnar og álagningunni því lokið.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telur ráðuneytið það ljóst að sveitarfélaginu hafi ekki verið heimilt að ákveða nýja álagningu gatnagerðargjalds þegar lóðin taldist byggingarhæf og síðari hluti gjaldsins var greiddur. Lagaheimild hafi því skort fyrir ákvörðun sveitarfélagsins, dags. 2. nóvember 2022, um álagningu gatnagerðargjalds á síðari hluta greiðslu gjaldsins og því óhjákvæmilegt að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Uppkvaðning úrskurðar hefur dregist vegna mikilla anna í ráðuneytinu og er beðist velvirðingar á því.

## VII. Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Akureyrarbæjar um álagningu síðari hluta gatnagerðargjalds að fjárhæð 9.317.070 kr. vegna úthlutunar byggingarlóðar undir parhús að Álfholti 5-7, Akureyri, er ólögमत og því felld úr gildi.

Fyrir hönd ráðherra

Hafdís Gísladóttir

María Hrönn Guðmundsdóttir Busk



**Úrskurðurinn hefur verið sendur eftirtöldum aðilum:**

Davíð Örn Benediktsson

[david.orn.benediktsson@gmail.com](mailto:david.orn.benediktsson@gmail.com)

Akureyrarbær

Inga Þöll Þórgnýsdóttir

bæjarlögmaður