

Fimmtudaginn 12. október 2017.

Nr. 634/2016.

SS Byggir ehf. og

Hálönd ehf.

(Ívar Pálsson hrl.

Áslaug Árnadóttur hdl.)

gegn

Akureyrarkaupstað

(Björn L. Bergsson hrl.)

Fasteign. Skipulag. Stjórnsýsla. Gatnagerðargjald.

*Aðilar deildu um það hvort A væri heimilt að innheimta gatnagerðargjald á grundvelli breytingar á aðalskipulagi, sem tók gildi í apríl 2013, þar sem gerð var breyting á þéttbýlismörkum A. Með breytingunni fél landspilda sem S ehf. keypti í september 2010 og seldi H ehf. í febrúar 2013 innan þéttbýlismarka A, en í mars 2011 hafði A samþykkt deiliskipulagstillögu S ehf. þar sem gert var ráð fyrir fyrsta áfanga frístundabyggðar á spildunni. Í málínu krafði S ehf. A um greiðslu tiltekinnar fjárhæðar er nam fjárhæð þess gatnagerðargjalds sem S ehf. hafði innt af hendi með fyrirvara um lögmæti gjaldsins. H ehf. krafðist aðallega að viðurkennd yrði skaðabótaskylda A vegna tjóns H ehf. sem leiddi af breytingunni á aðalskipulaginu, en til vara að A yrði gert að „kosta“ gatnagerð og viðhald gatna innan spildunnar. Byggðu S ehf. og H ehf. á því að breytingin á aðalskipulaginu hefði ekki verið reist á lögmætum og málefnalegum forsendum, skipulagslegs eðlis, heldur hefði búið þar að baki misbeiting valds á grundvelli þeirrar forsendu einnar að A gæti innheimt gatnagerðargjöld af S ehf. og H ehf. Væri eftirfarandi innheimta gjaldanna því ólögmæt. Í dómi Hæstaréttar var vísað til þess að ekki væri annað í ljós leitt en að stjórnsýslumeðferð við undirbúning og samþykkt breytingarinnar á aðalskipulaginu hefði verið í samræmi við skipulagslög. Ennfremur hefði A sýnt fram á að breytingin næði ekki einungis til landsvæðis í eigu H ehf. heldur einnig svæða í eigu annarra þar sem m.a. staði til að reisa frístundabyggð. Að því virtu hefðu S ehf. og H ehf. ekki sýnt fram á að breytingin sem gerð var á þéttbýlismörkum A hefði verið ólögmæt þannig að hnekkt fengi gildi hennar. Þar sem málatibúnaður og dómkröfur S ehf. og H ehf. byggðu með öllu á forsendunni um ólögmæti breytingarinnar var þegar af þeirri ástæðu staðfest niðurstaða hins áfrýjaða dóms um sýknu A.*

#### Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Þorgeir Örlygsson, Helgi I. Jónsson, Karl Axelsson, Markús Sigurbjörnsson og Ólafur Börkur Þorvaldsson.

Áfrýjendur skutu málínu til Hæstaréttar 14. september 2016. Áfrýjandinn SS Byggir ehf. krefst þess að stefnda verði gert að greiða sér 20.039.727 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af nánar tilgreindum fjárhæðum frá 16. desember 2013 til 14. janúar 2015, en af

framangreindri fjárhæð frá þeim degi til greiðsludags. Áfrýjandinn Hálönd ehf. krefst þess aðallega að viðurkennt verði að stefndi sé skaðabótaskyldur vegna tjóns sem sá áfrýjandi varð fyrir vegna breytingar á aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018 sem stefndi samþykkti 19. febrúar 2013, í fyrsta lagi á óbyggðum lóðum samkvæmt deiliskipulagi af fyrsta áfanga frístundabyggðar og verslunar- og þjónustusvæðis að Hlíðarenda, samþykktu af bæjarstjórn stefnda 13. mars 2011, í öðru lagi á óbyggðum lóðum samkvæmt öðrum áfanga deiliskipulags í landi Hálanda, samþykktu af bæjarstjórn stefnda 20. maí 2014 og í þriðja lagi á öðrum hlutum fasteignarinnar Hálöndum, fastanúmer 233-8188. Til vara krefst áfrýjandinn þess að viðurkennt verði að stefnda beri að „kosta“ gatnagerð og viðhald gatna samkvæmt framangreindu deiliskipulagi samþykktu af bæjarstjórn stefnda 13. mars 2011 og 20. maí 2014 og innan annarra hluta fasteignarinnar að Hálöndum. Þá krefjast báðir áfrýjendur málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

## I

Með afsali 23. september 2010 keypti áfrýjandinn SS Byggir ehf. nánar tilgreinda spildu úr landi Hlíðarenda ofan við Akureyri sem mun vera nefnd Hálönd. Í lok árs 2010 var gerð breyting á aðalskipulagi stefnda fyrir árin 2005 til 2018 vegna landnotkunar í landi Hlíðarenda ofan byggðar á Akureyri sem heimilaði uppbyggingu ferðaþjónustusvæðis í Hálöndum, en ekki var þar gerð breyting á afmörkun þéttbýlis. Hinn 15. mars 2011 samþykkti stefndi deiliskipulagstillögu áfrýjandans þar sem gert var ráð fyrir svokölluðum fyrsta áfanga frístundabyggðar, sem er svæði fyrir frístundahús og verslunar- og þjónustusvæði að Hlíðarenda. Í apríl árið eftir veitti stefndi svo áfrýjandanum byggingarleyfi fyrir fyrsta sumarhúsinu á svæðinu að Hrímlandi 1. Tilkynnti stefndi áfrýjandanum jafnframt um skyldu hans til greiðslu gatnagerðargjalds vegna fasteignarinnar og sendi innheimtuseðil sem áfrýjandinn andmælti þegar í stað með skírskotun til framangreinds aðalskipulags er markaði Hálönd utan þéttbýlis. Væri því ekki um að ræða fasteign í þéttbýli eins og það hugtak væri skilgreint í 24. tölulið 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald væri einungis heimilt að innheimta slíkt gjald af fasteignum í þéttbýli eins og því væri mörkuð skil í samþykktu deiliskipulagi eða staðfestu aðalskipulagi á hverjum tíma. Brysti því stoð fyrir innheimtu gjaldsins af fasteignum innan landsvæðisins. Erindi áfrýjandans var tekið fyrir á fundi bæjarráðs stefnda 26. apríl 2012 og bókuð ákvörðun á fundi ráðsins 3. maí sama ár um að skylt

væri að greiða gjaldið. Samkomulag var gert milli aðila 14. maí 2012 um frestun á greiðslu þess til 1. október sama ár eða þar til innanríkisráðuneytið skæri úr ágreiningnum, kæmi til kæru áfrýjandans vegna álagningaráðunars.

Í júlí 2012 fór fram forkynning á tillögu að breyttu aðalskipulagi stefnda sem fól í sér umtalsverða breytingu á mörkum þéttbýlis og dreifsbýlis innan sveitarfélagsins þannig að þéttbýlissvæði stækkaði verulega. Skyldu þéttbýlismörk ofan byggðar á Akureyri færð ofar þannig að meginhluti landnotkunarreita yrðu innan þeirra, en skíðasvæðið í Hlíðarfjalli, hverfisverndarsvæði í Glerárdal og vatnsverndarsvæði utan þeirra. Undir félli allt land áfrýjandans SS Byggis ehf. á Hlíðarendasvæðinu, auk landsvæða í eigu annarra, meðal annars með frístundabyggðir og landsvæði þar sem slík byggð væri fyrirhuguð.

Áfrýjandinn SS Byggir ehf. gerði athugasemdir við tillöguna með bréfi 21. júlí 2012. Komu þar þá þegar fram þær röksemadir sem hann hefur síðan byggt á við meðferð málsins að fyrirhuguð breyting á skipulagi hefði þann tilgang einan að gera stefnda kleift að innheimta af áfrýjandanum gatnagerðargjöld en af þeim sökum yrði slík skattlagning ólögmæt. Var boðað að yrði af breytingu aðalskipulagsins myndi hann sækja bætur úr hendi stefnda.

Hinn 9. ágúst 2012 var þingfest mál áfrýjandans SS Byggis ehf. á hendur stefnda til ógildingar á álagningu gatnagerðargjalda vegna áðurnefndrar fasteignar að Hrímlandi 1. Hinn 5. september það ár var málið fellt niður um annað en málskostnað þar sem stefndi hafði dregið til baka ákvörðun sína um innheimtu gjaldsins vegna fasteignarinnar og með úrskurði 27. þess mánaðar var stefnda gert að greiða áfrýjandanum málskostnað.

Með bréfi 5. október 2012 áréttuði áfrýjandinn SS Byggir ehf. athugasemdir við forkynningu samkvæmt 2. mgr. 30. gr. skipulagsлага. Tillaga að breytingu á aðalskipulaginu var auglýst 15. október 2012 samkvæmt 1. mgr. 36. gr. laganna og tilgreint að hún fæli í sér að þéttbýlismörkum ofan byggða á Akureyri yrði breytt með þeim hætti sem áður var gerð grein fyrir í forkynningu. Áfrýjandinn hafði enn á ný uppi andmæli um breytinguna með bréfi 28. nóvember 2012. Hinn 19. febrúar 2013 samþykkti bæjarstjórn stefnda skipulagstillögu og staðfesti Skipulagsstofnun hana 18. mars það ár. Tók breytingin gildi eftir auglýsingu í Stjórnartíðindum 5. apríl 2013.

Í gögnum málsins er afsal frá áfrýjandanum SS Byggi ehf. 28. febrúar 2013 á framangreindu landi úr Hlíðarena til áfrýjandans Hálanda ehf. Í afsalinu, sem var þinglýst 12. mars 2013, var tiltekið að hinn síðarnefndi áfrýjandi hafi tekið við eigninni

28. desember 2012. Í beiðni til sýslumanns 11. mars 2013 um niðurfellingu á stimpilgjaldi vegna afsalsins sagði jafnframt að áfrýjandinn SS Byggir ehf. væri „stofnandi og einkaeigandi“ Hálanda ehf.

Í gögnum málsins eru ýmsar upplýsingar um samskipti málsaðila á árinu 2013, sem rakin eru að nokkru í hinum áfrýjaða dómi. Varða þau meðal annars sáttaumleitanir í tilefni athugasemda áfrýjandans SS Byggis ehf. um breytingu á aðalskipulaginu, kröfur hans um að stefndi greiddi kostnað vegna gatnagerðar á fyrrnefndu landi og óskir um byggingarleyfi á fleiri lóðum þar. Einnig er fram komið í málinu að stefndi fíll frá álagningu gatnagerðargjalds vegna frístundahúsa þar sem byggingaráform höfðu verið samþykkt eða byggingarleyfi gefið út fyrir gildistöku breytingarinnar á aðalskipulaginu. Mun áfrýjandinn SS Byggir ehf. hafa frá lokum árs 2013 greitt gatnagerðargjöld í áföngum vegna lóða sem veitt hafði verið byggingarleyfi á eftir gildistöku breytingarinnar. Voru þær greiðslur inntar af hendi með fyrirvara um lögmæti gjaldsins. Hinn 20. maí 2014 samþykkti stefndi síðan annan áfanga deiliskipulags, sem unnið var af áfrýjandanum SS Byggi ehf., vegna sumarhúsa á landinu og innti áfrýjandinn af hendi gatnagerðargjöld vegna fasteigna á því svæði með sama fyrirvara og áður. Þessi áfrýjandi hóf gatnagerð á svæðinu, jafnframt því sem landið var að hluta greint niður í lóðir og gerðir lóðarleigusamningar fyrir alls 12 lóðir sem fyrsti áfangi deiliskipulags tók til, en fyrir 24 lóðir samkvæmt síðari áfanga þess. Loks er að geta að í gögnum málsins er tölvubréf 14. júlí 2010 frá nafngreindum arkitekt til skipulagsstjóra stefnda með fjórum tillögum um breytingar á þéttbýlismörkum þar sem ein ráðgerði svipuð þéttbýlismörk og raunin varð, en aðrar gengu mun skemur.

Áfrýjendur höfðuðu mál þetta 26. febrúar 2015 og gekk hinn áfrýjaði dómur 14. júní 2016. Þar eru raktar málsástæður og lagarök aðila, en áfrýjendur segja málið hverfast um hvort stefnda hafi verið heimilt á grundvelli breytingar sem hann gerði á þéttbýlismörkum í aðalskipulagi án þess að fyrir slíkri breytingu hafi verið nokkur skipulagsleg rök, að innheimta skatt, gatnagerðargjald, af áfrýjendum án þess að ætla að ráðast í framkvæmdir sem væru forsenda fyrir skattlagningunni. Eftir ákvæðum 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskráinnar skuli skattamálum skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Ef ekki séu fyrir hendi takmarkanir á heimild sveitarfélaga til skilgreiningar á þéttbýlissvæði eftir 2. málslið 24. töluliðar 2. gr. skipulagslaga feli ákvæðið í raun í sér ólögmæta heimild til skattlagningar. Verði á hinn bóginn fallist á lögmæti slíkrar innheimtu leiði það annað tveggja til bótaskyldu stefnda eftir 1. mgr. 51. gr. skipulags-

og byggingarlaga, nú skipulagslaga, eins og ákvæðið hljóðaði er skipulagsbreytingin var samþykkt, eða til skyldu stefnda á sinn kostnað að ráðast í gatnagerð á svæðinu.

## II

Samkvæmt 78. gr. stjórnarskráinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Í 1. gr. skipulagslaga er meðal annars lýst því markmiði þeirra að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir. Er hlutverk sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna, að gera slíkar áætlanir sem leiða að lögum til breytinga á ýmsum skyldum og réttindum sveitarfélaga, jafnt sem íbúa þeirra. Í 1. tölulið 2. gr. laganna segir að aðalskipulag sé skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélagini. Þá er því lýst í 24. tölulið greinarinnar að þéttbýli teljist þyrping húsa þar sem búa að minnsta kosti 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Jafnframt er kveðið á um að afmarka megi þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.

Eins og að framan er rakið samþykkti bæjarstjórn stefnda 19. febrúar 2013 tillögu um breytingu á aðalskipulagi varðandi þéttbýlismörk sem Skipulagsstofnun staðfesti 18. mars það ár og var auglýsing um hana birt í Stjórnartíðindum 5. næsta mánaðar. Þótt áfrýjendur kjósi að gera ekki í málínu kröfu um ógildingu skipulagsins byggir málatilbúnaður þeirra eigi að síður á þeirri forsendu að sú breyting hafi ekki verið reist á lögmætum og málefnalegum forsendum, skipulagslegs eðlis, heldur hafi búið þar að baki misbeiting valds á grundvelli þeirrar ólögmætu forsendu einnar að stefndi gæti innheimt gatnagerðargjöld af áfrýjendum. Af því leiði að eftirfarandi innheimta gjaldanna sé ólögmæt.

Hér að framan hefur verið lýst aðdraganda umræddrar breytingar á aðalskipulagi stefnda. Ekki er annað í ljós leitt en að stjórnsýslumeðferð við undirbúning og samþykkt þeirrar breytingar hafi verið í samræmi við skipulagslög, þar með talið með lögbundinni aðkomu Skipulagsstofnunar. Ennfremur hefur stefndi sýnt fram á að breytingin nær ekki einungis til landssvæðis í eigu áfrýjandans Hálanda ehf. heldur einnig svæða í eigu annarra þar sem meðal annars mun standa til að reisa frístundabyggð. Að þessu virtu hafa áfrýjendur ekki sýnt fram á að breyting sú á afmörkun þéttbýlismarkanna sem fólst í umræddri skipulagsbreytingu hafi verið ólögmæt þannig að hnekkt fái gildi hennar. Þar sem málatilbúnaður og dómkröfur áfrýjenda eru með öllu á því reistar að fallist

verði á þessa forsendu þeirra um ólögmæti skipulagsbreytingarinnar verður þegar af þeirri ástæðu staðfest niðurstaða hins áfrýjaða dóms.

Áfrýjendur verða dæmdir til að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjendur, SS Byggir ehf. og Hálönd ehf., greiði óskipt stefnda, Akureyrarkaupstað, 1.000.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Rétt endurrit staðfestir

12.10.2017

Gjald: 1.500 kr.

