



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2020, föstudaginn 20. nóvember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 28/2020, kæra á álagningu stöðuleyfisgjalds vegna gáma á lóðinni Steinhellu 5, Hafnarfirði.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 14. apríl 2020, er barst nefndinni 20. s.m., kærir Tæknimál ehf. álagningu stöðuleyfisgjalds að fjárhæð kr. 52.046 vegna gáma á lóðinni að Steinhellu 5. Gerir kærandi þá kröfu að hin kærða álagning verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Hafnarfjarðarbæ að endurgreiða kæranda sömu fjárhæð, en greiðslan hafi verið innt af hendi 23. mars 2020 með fyrirvara um endurgreiðslu. Til vara er þess krafist að fjárhæðin verði lækkuð.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðarbæ 20. maí 2020.

Málsatvik: Með bréfi, dags. 6. apríl 2016, var kæranda tilkynnt að Hafnarfjarðarbær hefði ákveðið að taka upp það verklag að innheimta stöðugjöld af gámum samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 og reglum um stöðuleyfi, sem samþykktar hefðu verið í bæjarstjórn Hafnarfjarðar 20. janúar 2016. Gjaldið væri til eins árs og væri fyrsta gjaldtímabilið frá 1. maí 2016 til 31. apríl 2017. Samkvæmt gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa í Hafnarfirði frá 4. janúar 2016 væri gjaldið kr. 31.780 vegna 20 feta gáms eða minni og kr. 63.559 vegna 40 feta gáms eða minni. Þeir lóðarhafar sem væru með gáma á lóðum sínum þyrftu að sækja um stöðuleyfi og fengju þeir sem sæktu um fyrir 15. maí 2016 10% afslátt af gjöldum. Fullt gjald yrði innheimt af öllum leyfisskyldum gámum eftir þann tíma. Þetta ætti við um alla lóðarhafana nema þá sem væru með skilgreint gámasvæði samkvæmt skipulagi. Gjaldið væri innheimt fyrir gáma sem stæðu lengur en í tvo mánuði í senn.

Nokkrir aðilar sem Hafnarfjarðarbær hafði lagt á stöðuleyfisgjald og hótað beitingu dagsektar sem þvingunarræði sendu áskorun, dags. 21. mars 2017, til Hafnarfjarðarbæjar um að fella niður hina ólögsmætu innheimtu en skora þess í stað á eigendur gáma sem stæðu á atvinnulóðum að sækja um leyfi fyrir þá, eins og lög og reglugerð gerðu ráð fyrir. Fyrir hvert leyfi sem gefið yrði út fyrir hverja lóð fyrir sig skyldi þá innheimt gjald án tillits til fjölda þeirra gáma sem leyfið næði til og gjaldið tæki mið af raunverulegum kostnaði bæjarins við útgáfu leyfisins.

Hinn 18. febrúar 2019 sendi Hafnarfjarðarbær bréf til kæranda þar sem fram kom að bærinn innheimti gjald fyrir útgáfu stöðuleyfa fyrir gámum samkvæmt 51. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, sbr. gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 og reglur um stöðuleyfi sem samþykktar hefðu verið í bæjarstjórn 12. desember 2018. Samkvæmt gr. 2.6.1. væri skylt að sækja um stöðuleyfi ef láta ætti gám/gáma standa lengur en tvo mánuði innan lóðar. Stöðuleyfi

væri veitt að hámarki til eins árs í senn. Með umsókn ættu að fylgja uppdrættir og önnur gögn sem nauðsynleg væru til að sýna staðsetningu og gerð gáma. Mælt væri með því að merkja gáma inn á afstöðumynd fasteignar, sem nálgast mætti á kortavef Hafnarfjarðarbæjar. Staðsetja skyldi gáma þannig að almenningi stafaði ekki hætta af. Samkvæmt gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa Hafnarfjarðar væri gjaldið fyrir útgáfu stöðuleyfis kr. 33.838 fyrir einn gám á hvern eiganda. Ef sótt væri um stöðuleyfi fyrir fleiri en einum gámi í hans eigu væri gjaldið kr. 16.576 umfram fyrsta gáminn. Sérstök athygli væri vakin á því að ef ekki yrði brugðist við ofangreindri áskorun innan fjögurra vikna frá dagsetningu bréfsins myndi Hafnarfjarðarbær fjarlægja gáminn/gámána af lóðinni á kostnað eiganda, sbr. gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð. Hafnarfjarðarbær sendi aftur bréf til kæranda, dags. 3. júní 2019, þar sem skorað var á hann sem eiganda að sækja um stöðuleyfi eða fjarlægja gám á lóð hans. Var tekið fram að yrði tilmælunum ekki sinnt myndi byggingarfulltrúi taka ákvörðun um framhald málsins með hliðsjón af ákvæðum mannvirkjalaga og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð. Gæti sú ákvörðun falið í sér að ráðist yrði í úrbætur á kostnað eigenda eða beitingu dagsekta.

Með bréfi, dags. 19. desember 2019, var kæranda tilkynnt að á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar 12. desember 2019 hefði verið ákveðið að eigendum gáma sem ekki hefði verið sótt um stöðuleyfi fyrir yrði sent bréf og bent á að sækja þyrftu um stöðuleyfi eða fjarlægja þá gáma sem væru án stöðuleyfa og að dagsektir yrðu lagðar á ef ekki yrði brugðist við. Dagsektir að upphæð kr. 20.000 yrðu lagðar á eigendur gáma sem ekki hefðu sótt um stöðuleyfi frá og með 30. desember 2019. Kærandi fékk reikning með bókunardegi 31. desember 2019 að fjárhæð kr. 40.000 en í skýringum kom fram að þetta væru dagsektir vegna tveggja gáma sem ekki hefði verið sótt um stöðuleyfi fyrir. Tveimur vikum seinna, þ.e. 15. janúar 2020, fékk kærandi samskonar reikning að fjárhæð kr. 300.000. Birtist slíkur reikningur síðan á tveggja vikna fresti eftir það, a.m.k. til 29. febrúar s.á.

Kærandi sendi bréf til Hafnarfjarðarbæjar, dags. 13. janúar 2020, vegna dagsektarkrafna í heimabanka að upphæð kr. 300.000 með gjalddaga 15. janúar 2020 en eindaga 30. s.m. Óskað var eftir skýringum á innheimtunni og tekið fram að ef hún tengdist umræðu um stöðuleyfi hefði kærandi ekki fengið neinar upplýsingar um fyrrnefnt gjald. Hann mótmælti því einnig harðlega að bærinn væri að íþyngja fyrirtæki sem notaði tvo gáma tímabundið til að geyma hluti í. Bærinn væri að framkvæma ólöglegan gjörning og gjaldtöku og gæti ekki skýlt sér bak við grein 2.6.1. í byggingarreglugerð um stöðuleyfi þar sem ekki kæmi þar fram að greiða skyldi fyrir stöðuleyfi. Í 51. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, sem fjallaði um gjaldskrá vegna byggingareftirlits byggingarfulltrúa, væri nefnt að sveitarstjórnnum væri heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni byggingarfulltrúa, meðal annars útgáfu stöðuleyfa. Þá segði að upphæð gjalds skyldi taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og byggð á rekstraráætlun þar sem rökstudd væru þau atriði sem ákvörðun gjalds byggðist á. Gjaldið mætti ekki vera hærra en sá kostnaður. Gjaldskrána bæri að birta í B-deild Stjórnartíðinda. Kærandi óskaði því eftir því að byggingarfulltrúi leggði fram rökstudda greinargerð þar sem fram kæmi á hvaða forsendum gjaldið byggði og hvar í lögnum heimild væri til að leggja á dagsektir við því að sækja ekki um stöðuleyfi. Þá óskaði hann eftir því að fjárhæð dagsekta yrði rökstudd og upplýst um hvernig staðið yrði að fullnustu þeirra þegar þær væru komnar langt umfram virði umræddra gáma. Kom síðan fram að kærandi myndi ekki sækja um stöðuleyfi fyrr en umrædd greinargerð hefði verið lögð fram. Þar sem ekkert svar hafði borist sendi kærandi annað bréf, dags. 31. janúar 2020, en þá voru komnar í heimabanka hans þrjár kröfur að fjárhæð samtals kr. 640.000. Í bréfinu var áréttað að það væri mat kæranda að aðgerðir byggingarfulltrúa væru ólöglegar. Þvingunarúrræði Hafnarfjarðarbæjar þyrftu að hafa skýrar heimildir í lögum til að hægt væri að beita þeim án aðkomu dómstóla.

Kærandi sótti um stöðuleyfi 4. mars 2020 fyrir tveimur 20 feta gámum og 23. s.m. greiddi hann reikning frá Hafnarfjarðarbæ samtals að fjárhæð kr. 52.046. Samkvæmt tölvupósti frá lögmanni kæranda sem sendur var sama dag til Hafnarfjarðarbæjar var greiðslan innt af hendi með fyrirvara um lögmati gjaldtökkunar, sem næði til þess hvort gjaldskrá og gjaldtaka bæjarfélagsins stæðist ákvæði mannvirkjalaga og laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Áskilinn væri réttur til að endurheimta greiðsluna yrði gjaldtakan metin röng eða ólögmat.

Málsrök kæranda: Kærandi tekur fram að þegar hann hafi keypt eignarhluta sinn í Steinhellu 5 árið 2012 hafi lóðin þegar verið frágengin og malbikuð. Hafi verið mælt fyrir svæðum fyrir geymslurými á lóðinni og þau afmörkuð með línunum, líkt og gert sé með bílastæði. Eign kæranda sé í öðrum enda hússins og við gaflinn sé merkt fyrir gámasæði sem kærandi hafi frá upphafi nýtt fyrir tvo geymslugáma þar sem geymd séu áhöld og efni sem ekki séu í notkun hverju sinni.

Kærandi byggi kröfu sína á því að hið álagða gjald sé of hátt og feli í raun í sér skattheimtu sem eigi sér ekki stöð í lögum. Sé gjaldið því í andstöðu við 77. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, sem skilgreini með tæmandi hætti hvernig sveitarfélög megi afla sér tekna.

Í 51. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki séu ákvæði sem heimili sveitarstjórnnum að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu byggingarfulltrúa. Meðal þeirra þjónustuverkefna sem þeim sé heimilað að heimta gjald fyrir sé útgáfa stöðuleyfa fyrir gáma. Upphæð gjalds skuli taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og byggð á rekstraráætlun þar sem rökstudd séu þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á. Tekið sé fram að gjaldið megi ekki vera hærra en sem nemi kostnaðinum við að veita umbeðna þjónustu og að gjaldskrána skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda. Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir hafi Hafnarfjarðarbær ekki fengist til að afhenda rekstraráætlun þá sem gjaldskrá hans byggist á, eins og fyrir sé lagt í 51. gr. mannvirkjalaga. Gjaldskráin byggist því ekki á lögmatum grunni og beri að víkja henni til hliðar. Engin leið sé að gera sér grein fyrir því hvort gjaldskráin sé byggð á réttum grunni nema rekstraráætlun, sem tilgreini þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á, liggi fyrir og sé opinber. Ef litið sé til sögu gjaldtöku Hafnarfjarðarbæjar megi álykta að fjárhæð gjaldsins sé ákveðin á grundvelli huglægs mats en ekki ígrundaðrar rekstraráætlunar. Eina sundurliðunin eða skýringin á fjárhæð þóknunar hafi fengist með óformlegum hætti frá byggingarfulltrúa, sem hafi ekki staðist neina skoðun. Hvergi sé í mannvirkjalögum fjallað um eftirlitsstarfsemi á vegum sveitarfélaga á þessu sviði og því síður sé þar að finna heimild til að innheimta gjald af lóðarhöfum til að standa straum af slíkri starfsemi. Engin skynsamleg rök styðji heldur að starfsmenn Hafnarfjarðarbæjar þurfi að inna svo mikla vinnu af hendi við útgáfu stöðuleyfis, enda beri hjálagt leyfisskírteini ekkert slíkt til kynna. Aðalatriðið sé þó að engin rök séu færð, hvorki fyrir þóknuninni né vinnuframlaginu, sem eigi síðan að tengjast hverjum og einum gámi sem finnist á viðkomandi lóð.

Hafnarfjarðarbæ skorti heimild að lögum til að innheimta sérstakt stöðuleyfi fyrir hvern og einn gám í eigu kæranda. Af orðalagi gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð sé ljóst að eigandi eða ábyrgðarmaður gáma þurfi aðeins að sækja um eitt stöðuleyfi, óháð fjölda gáma. Þannig sé talað um stöðuleyfi í eintölu en lausafjármuni í fleirtölu. Í 3. másl. 3. gr. reglugerðarinnar segi til að mynda að handhafi stöðuleyfis sé ábyrgur fyrir því að ekki skapist hætta vegna lausafjármuna og sé leyfisveitanda heimilt að krefja eiganda um gögn og rökstuðning þar að lútandi. Engin rök styðji það að kostnaður Hafnarfjarðarbæjar við útgáfu stöðuleyfis aukist í takt við fjölda gáma á tiltekinni lóð. Fyrir liggi að Hafnarfjarðarbær hafi einungis gefið út eitt

leyfi og ekki verði ráðið að umfang þjónustu Hafnarfjarðarbæjar hafi verið meira eingöngu fyrir þær sakir að það sé vegna tveggja gáma en ekki eins. Aftur styðji þetta þá niðurstöðu að Hafnarfjarðarbær líti fremur á gjaldtöku vegna útgáfu stöðuleyfa sem tekjulind en þóknun vegna veittrar þjónustu. Þetta fari gegn skýrum fyrirmælum 51. gr. mannvirkjalaga. Í þeim leiðbeiningum sem Mannvirkjastofnun hafi gefið út sé áréttað að gjaldtaka vegna útgáfu stöðuleyfa skuli vera óháð fjölda þeirra gáma sem leyfið nái til. Því liggi fyrir afstaða stofnunarinnar til þess hvernig eigi að túlka ákvæði mannvirkjalaga um þessi atriði, enda samræmist hún orðalagi ákvæðisins og inntaki þess. Hafi það verið ætlun löggjafans að sveitarfélög innheimtu stöðugjöld vegna gáma á einstökum lóðum eftir fjölda þeirra eða stærð hefði verið kveðið skýrt á um það í lögnum sjálfum. Það sé ekki á valdi sveitarstjórna að túlka ákvæði 51. gr. með þessum hætti til íþyngingar fyrir lóðarhafa og eigendur gáma í bænum. Ákvörðun og álagning þessara gjalda á kæranda sé því meingölluð og andstæð bæði lögum og ríkjandi sjónarmiðum í íslenskum stjórnsýslurétti.

Varakrafa kæranda um lækkun krafna Hafnarfjarðarbæjar byggist á þeim sömu sjónarmiðum og að framan séu rakin. Einungis eitt leyfi hafi verið gefið út og Hafnarfjarðarbær sé eingöngu heimilt að heimta eðlilegt gjald í samræmi við kostnað sinn við útgáfu þess leyfis. Engin gögn séu til sem geri kæranda kleift að meta hver eðlilegur kostnaður bæjarins hafi verið við útgáfu leyfisins. Því hljóti varakrafa hans að vera sú að gjaldið verði að álitum lækkað til samræmis við það sem nefndin meti eðlilegt gjald fyrir útgáfu eins leyfis.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu Hafnarfjarðarbæjar er bent á að samkvæmt 9. tölul. 60. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki skuli í reglugerð meðal annars kveðið á um skilyrði fyrir veitingu stöðuleyfa fyrir gáma, báta, torgsöluhús, stór samkomutjöld og þess háttar sem ætlað sé að standa utan skipulagðra svæða fyrir slíka hluti í lengri tíma en tvo mánuði. Skuli þar kveðið á um atriði sem varði öryggi og hollustuhætti vegna þessara lausafjármuna og um heimildir byggingarfulltrúa til þess að krefjast þess að þeir séu fjarlægðir ef ekki séu uppfyllt ákvæði reglugerðarinnar. Í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 komi fram að sækja skuli um stöðuleyfi til leyfisveitanda til þess að láta m.a. gáma standa lengur en tvo mánuði utan þeirra svæða sem sérstaklega séu skipulögð og ætluð til geymslu þeirra. Umsókn skuli vera skrifleg og henni meðal annars fylgja uppdrættir og önnur gögn sem nauðsynleg séu til að sýna staðsetningu, útlit og gerð, fyrirkomulag og öryggi gámsins. Stöðuleyfi skuli ekki veitt til lengri tíma en 12 mánaða nema ákvæði skipulags mæli fyrir um annað. Í gr. 2.6.2. sé síðan fjallað um heimild leyfisveitanda til að fjarlægja þá lausafjármuni sem getið sé um í gr. 2.6.1., m.a. gáma.

Hafnarfjarðarbær hafi sett sérstakar reglur um stöðuleyfi, sem hafi verið samþykktar síðast í bæjarstjórn 12. desember 2018. Þar komi m.a. fram að sækja verði um stöðuleyfi til byggingarfulltrúa ef lausafjármunir eigi að standa lengur en tvo mánuði utan þeirra svæða sem þeim sé ætlað samkvæmt skipulagi og vísað til gr. 2.6.1. í byggingarreglugerðinni og 9. tölul. 60. gr. mannvirkjalaga. Sérstaklega sé tekið fram að með skipulögðu svæði sé átt við svæði sem samkvæmt deiliskipulagi eigi að vera gámasvæði. Hvorki sé í mannvirkjalögum né byggingarreglugerð skilgreint hvað sé átt við með „skipulögðu svæði“. Í samræmi við almenna hugtakanotkun í mannvirkjalögum, byggingarreglugerð og skipulagslögum nr. 123/2010 verði þó að miða við að átt sé við svæði sem hafi verið sérstaklega skipulögð, skilgreind eða afmörkuð sem gámasvæði í deiliskipulagi og eftir atvikum einnig í aðalskipulagi. Þessu til stuðnings sé í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð gert ráð fyrir að með umsókn um stöðuleyfi fylgi uppdrættir þar sem gerð sé grein fyrir staðsetningu leyfissskylds gáms á lóðinni. Ákvæði byggingarreglugerðar geri því ekki ráð fyrir að staðsetning gáma sem sýnd sé á aðaluppdrætti einum saman uppfylli skilyrði um að teljast svæði sem sé sérstaklega skipulagt og ætlað til

geymslu gáma. Því verði að ganga út frá því að meginreglan sé að ef tiltekið svæði sé ekki skipulagt, skilgreint eða afmarkað sem geymslusvæði, gámasvæði eða álíka í deiliskipulagi, og þar séu geymdir eða geyma eigi einhvern af þeim lausafjármunum sem taldir séu upp í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð, t.d. gám, lengur en í tvo mánuði, þá sé fyrir hendi skylda til að sækja um stöðuleyfi. Að þessu virtu hafi Hafnarfjarðarbær áréttað að ætli aðili að staðsetja gáma utan svæðis sem sérstaklega sé skipulagt og ætlað til geymslu slíkra lausafjármuna beri honum að sækja um stöðuleyfi eigi gámurinn að standa þar lengur en tvo mánuði.

Skylda til að sækja um stöðuleyfi hvíli réttilega á eiganda eða umráðamanni viðkomandi lausafjármunar en hins vegar sé skýrt samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð að með umsókn skuli fylgja samþykki eiganda eða lóðarhafa þeirrar lóðar sem fyrirhugað sé að lausafjármunirnir standi á. Samkvæmt gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð sé svo að finna heimild byggingarfulltrúa til að fjarlægja gám sem staðsettur sé á lóð án stöðuleyfis eða krefja eiganda um að hann fjarlægi gáminn. Samkvæmt 2. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð sé byggingarfulltrúa einnig heimilt að beita dagsektum til þvingunar í slíkum málum. Þá sé skýrt samkvæmt 4. mgr. 56. gr. nefndra laga að dagsektir og kostnað megi innheimta með fjárnámi og hafi sveitarfélagið m.a. lögveð í þeirri lóð sem gámur standi á fyrir kröfu sinni. Því sé ljóst að skyldur eiganda gáms og lóðarhafa fari saman og ekki sé hægt að slíta þær í sundur með þeim hætti sem kærandi leggi upp með í kæru. Þá beri lóðarhafi ábyrgð á sinni fasteign og tilheyrandi lóð, s.s. í samræmi við almennar skaðabótareglur og ákvæði í lóðarleigusamningum. Byggingarfulltrúa sé heimilt að beita þvingunarúrræðum gagnvart eigendum gáma sem staðsettir séu innan lóðar án stöðuleyfis og felist sú þvingun í því að eigendum beri að fjarlægja gám ella eiga á hættu að fá lagðar á sig dagsektir.

Samkvæmt 2. gr. í fyrrnefndum reglum Hafnarfjarðarbæjar um stöðuleyfi skuli innheimta gjald fyrir hvern gám (lausafjármun) samkvæmt gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa í Hafnarfirði. Samkvæmt gildandi gjaldskrá sé gjald fyrir stöðuleyfi árið 2020 kr. 34.933 fyrir fyrsta gám (lausafjármun) og kr. 17.113 vegna stöðuleyfis fyrir gám (lausafjármun) umfram þann fyrsta. Upphæð gjaldsins taki í fyrsta lagi mið af kostnaði vegna móttöku og umfjöllunar um innsenda umsókn um stöðuleyfi. Fara þurfi yfir umsóknir í samræmi við gr. 2.6.1. í gildandi byggingarreglugerð, s.s. yfirfara uppdrætti og staðsetningu gámsins sem um ræði. Gjald fyrir þennan hluta sé kr. 11.138. Þá sé gert ráð fyrir kostnaði vegna eftirlits við framfylgd útgefinna stöðuleyfa, m.a. eftirlits við að handhafi stöðuleyfis uppfylli þær kröfur sem fram komi í gr. 2.6.1., sbr. kröfu í 2. mgr. gr. 2.6.2. Það sé skylda byggingarfulltrúa að sinna slíku eftirliti, sbr. gr. 3.10.1. í byggingarreglugerð. Í rekstraráætlun sé gert ráð fyrir að slíkt eftirlit fari almennt fram einu sinni í mánuði og feli þá í sér athugun á staðnum. Gert sé ráð fyrir tveimur tímum í vinnu starfsmanns við eftirlitið á hvert stöðuleyfi. Gjald fyrir þennan hluta sé því kr. 23.795. Framangreindur kostnaður sé eðli málsins samkvæmt lágmarkaður vegna stöðuleyfis fyrir gáma umfram þann fyrsta þótt ljóst sé að kostnaður við móttöku umsóknar og það sem því fylgi falli til vegna annars gáms. Hér skuli þó áréttað að endanlegur raunkostnaður sveitarfélagsins vegna stöðuleyfis fyrir gáma umfram þann fyrsta kunni þó að verða hærri í einhverjum tilvikum en sem nemi upphæð gjaldsins. Sé stöðuleyfi veitt fyrir viðbótargámi eða gámum, nokkru eftir að stöðuleyfi hafi verið veitt fyrir fyrsta gáminn, færi hagræðingin af því að sinna eftirliti með fleiri en einum gámi á viðkomandi lóð. Þrátt fyrir þessa staðreynd þá myndi sveitarfélagið innheimta lágmarksupphæð fyrir eftirlit vegna þeirra gáma og væri gjaldið því lægra en fyrir fyrsta gám.

Reglurnar geri ráð fyrir að eigandi eða umráðamaður gáms sækji um stöðuleyfi með samþykki eiganda lóðar. Samkvæmt þessu sé ljóst að einn eða fleiri ótengdir aðilar geti sótt um stöðuleyfi fyrir gámi/gámum á sömu lóðinni, þ.e. allt með samþykki lóðarhafa. Hafnarfjarðarbær

mótmæli þeirri afstöðu sem m.a. komi fram í leiðbeiningum Mannvirkjastofnunar og kærandi vísi til. Eins og fram komi í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð þurfi sérstaklega að taka tillit til öryggissjónarmiða og hollustuhátta við mat á umsóknum og útgáfu stöðuleyfa. Það eigi við um hvern gám sem leyfi sé veitt fyrir. Ef leyfi yrði veitt með einu gjaldi óháð fjölda lausafjárnuna á lóð þá sé augljóst að töluvert erfiðara, ef ekki vonlaust, væri að uppfylla þær skyldur.

Tekjur og kostnaður sveitarfélagsins vegna stöðuleyfa séu eftirfarandi:

Tekjur	(Áætlun 2020)			
Ár	2020	2019	2018	2017
Gjald vegna stöðuleyfis (einn gámur)	34.933	33.838	32.276	31.780
Gjald vegna stöðuleyfis (<1)	17.113	16.576	16.154	15.906
Einn gámur á lóð	10.829.230	11.809.462	9.327.764	9.184.420
Fleiri gámar á lóð	6.229.132	5.188.288	5.709.215	5.742.066
Samtals væntar tekjur	17.058.362	16.997.750	15.036.979	14.926.486
Innheimt gjöld vegna stöðuleyfa	14.918.809	14.089.508	5.341.808	10.811.769
Mismunur	2.139.553	2.908.242	9.695.171	4.114.717

Kostnaður	(Áætlun 2020)			
Ár	2020	2019	2018	2017
Laun (umsjón, skráning, eftirlit og útgáfa)	16.037.830	15.258.438	14.290.250	14.071.200
Akstur (eftirlit)	590.534	571.564	560.190	540.000
Skrifstofukostnaður (pappír, staðfestingar, póstkostnaður)	622.468	602.472	590.482	569.200
Samtals kostnaður	17.250.832	16.432.474	15.440.922	15.180.400

Kostnaðarliðir að baki stöðuleyfisgjaldi séu eftirtaldir:

Einingar	Klst/einingu	Einingaverð	Kostnaður/einingu
Móttaka umsóknar	0,2	12.658	2.532
Yfirferð erindis og gagna	0,21	20.338	4.271
Skráning athugasemda	0,21	20.338	4.271
Útbúa bréf í póst, útbúa reikninga, pósturðargjöld	0,15	19.125	2.869
Eftirlit og útgáfa leyfis	0,75	20.338	15.254
Skráning gjalda (fjárreiðudeild)	0,15	19.125	2.869
Frágangur og lokun máls	0,15	19.125	2.869
Samtals			34.933

Niðurstaða: Byggingarreglugerð nr. 112/2012 er sett með stoð í lögum nr. 160/2010 um mannvirki og er í reglugerðinni m.a. kveðið á um stöðuleyfi í kafla 2.6., sbr. 9. tl. 60. gr. nefndra laga. Um veitingu stöðuleyfis segir í gr. 2.6.1. að ef lausafjárnunum sem upptaldir séu í ákvæðinu sé ætlað að standa í lengri tíma en tvo mánuði utan þeirra svæða sem sérstaklega séu skipulögð og ætluð til geymslu slíkra muna skuli sækja um stöðuleyfi til leyfisveitanda. Umsókn um stöðuleyfi skuli vera skrifleg og undirrituð af eiganda eða ábyrgðarmanni viðkomandi hlutar og eigi henni að fylgja samþykki eiganda eða lóðarhafa þeirrar lóðar sem fyrirhugað sé að lausafjárnunir standi á. Þá skuli í umsókn gera grein fyrir tilgangi og lengd

stöðuleyfis og henni eigi að fylgja uppdættir og önnur gögn sem nauðsynleg séu til að sýna staðsetningu, útlit og gerð, fyrirkomulag og öryggi lausafjarmuna. Í gr. 2.6.2. er fjallað um heimild leyfisveitanda til að fjarlægja lausafjarmuni. Skal leyfisveitandi krefja eiganda um að fjarlægja lausafjarmun sem er án stöðuleyfis innan eðlilegs frests, þó aldrei lengri frests en eins mánaðar, að öðrum kosti verði það gert á kostnað eiganda. Samkvæmt því sem fram hefur komið er forsenda þess að eigandi stöðuleyfisskylds lausafjarmunar fái útgefið stöðuleyfi að hann sæki um slíkt leyfi til leyfisveitanda og skili inn ákveðnum gögnum. Geri hann það ekki á leyfisveitandi þess kost að krefja eigandann um að fjarlægja hlutinn eða að öðrum kosti getur hann gert það á kostnað hans.

Í máli þessu er deilt um lögmati þeirrar ákvörðunar byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar að leggja á stöðuleyfisgjald vegna tveggja gáma kæranda á lóðinni Steinhellu 5, en kærandi er eigandi eins af 14 matshlutum hússins sem þar stendur. Sótti kærandi um stöðuleyfi vegna gámanna í kjölfar þess að hann var beittur dagsektum, en þau þvingunarúrræði eru ekki til skoðunar í máli þessu heldur gjald það sem innheimt var vegna útgáfu stöðuleyfis. Meðal þess sem kærandi tekur fram er að geymslurými séu afmörkuð á umræddri lóð og sé þar merkt gámastæði sem hann hafi nýtt sér. Samþykktar teikningar sýna hins vegar ekki merkingar fyrir geymslusvæði eða gámastæði heldur eingöngu fyrir bílastæði á lóðinni. Þótt slíkt svæði hafi e.t.v. verið afmarkað með línunum á lóðinni án aðkomu viðkomandi sveitarfélags fullnægir það ekki þeim áskilnaði að um svæði sé að ræða sem sérstaklega hafi verið skipulagt og ætlað til geymslu lausafjarmuna, sbr. gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð. Að því sögðu lítur ágreiningur málsins einkum að fjárhæð þeirra gjalda sem innheimt voru og einstökum kostnaðarliðum sem þar búa að baki.

Að meginstefnu til er fjár aflað til lögbundinna verkefna ríkis og sveitarfélaga með skattheimtu. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafa sveitarfélög þó einnig m.a. tekjur af leyfisgjöldum eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um, sbr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Er mælt fyrir um í 51. gr. mannvirkjalaga að sveitarstjórnum sé heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni byggingarfulltrúa, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, og útgáfu byggingarleyfis byggingarfulltrúa, útgáfu stöðuleyfa, útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té. Upphæð gjalds skuli taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og byggð á rekstraráætlun þar sem rökstudd séu þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á. Gjaldið megi ekki vera hærra en sá kostnaður. Gjaldskrá skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda.

Bæjarstjórn Hafnarfjarðar samþykkti á fundi sínum 11. desember 2019 gjaldskrá nr. 1349/2019 fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa í Hafnarfjarðar-kaupstað.

Um svokallað þjónustugjald er að ræða en um ákvörðun slíkra gjalda gilda ýmis sjónarmið. Það er m.a. skilyrði að beint samhengi sé á milli fjárhæðar gjaldsins og þess kostnaðar sem til fellur við það að veita þjónustuna. Sá sem greiðir þjónustugjöld getur hins vegar almennt ekki krafist þess að sá kostnaður sé reiknaður nákvæmlega út heldur er heimilt að haga gjaldtöku svo að um sé að ræða jafnaðargjald. Fjárhæð þjónustugjalds verður að byggjast á traustum útreikningi, en þó hefur verið litið svo á að sé ekki hægt að ségreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði sé heimilt að byggja þá á skynsamlegri áætlun. Loks hefur verið litið svo á, með tilliti til réttaröryggis borgaranna, að útreikningur þjónustugjalds verði að liggja fyrir áður en ákvörðun um fjárhæð þess er tekin. Er enda áskilið í gjaldtökuheimild 51. gr. mannvirkjalaga að upphæð gjalds skuli byggð á rekstraráætlun þar sem rökstudd séu þau atriði sem ákvörðun

gjalds byggist á. Í nefndri 51. gr. er að finna upptalningu á þeim verkefnum sem heimilt er að innheimta gjald fyrir og gefur orðalag ákvæðisins til kynna að þau séu ekki tæmandi upp talin. Gjaldtökuheimildir hefur verið að finna í eldri lögum um byggingarmál en þær hafa smám saman verið víkkaðar út með frekari upptalningu þeirra verkefna sem má taka gjald fyrir, án þess að nánar sé skýrt í lögskýringargögnum af hvaða sökum það er. Að teknu tilliti til þeirrar meginreglu að opinber þjónusta skuli veitt að kostnaðarlausu nema lög kveði á um annað er ekki hægt að leggja til grundvallar að mannvirkjalög geri ráð fyrir því að allur kostnaður sem hlýst af framkvæmd þeirra sé fjármagnaður með þjónustugjöldum. Verða því ekki innheimt frekari gjöld vegna verkefna byggingarfulltrúa en beinlínis er vísað til nefndri 51. gr. laganna.

Gjaldskrá nr. 1349/2019 var samþykkt á fundi bæjarstjórnar 11. desember 2019 skv. ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en á fundinum var lögð fram fjárhagsáætlun sveitarfélagsins 2020-2023. Fram kom í greinargerð með áætluninni að gjaldskrá umhverfis- og skipulagsþjónustu hækkaði í samræmi við hækkun byggingarvísitölu. Fjárhagsáætlunin varðar rekstur sveitarfélagsins í heild sinni, þ. á m. rekstur skipulags- og byggingarmála, en þar er ekki að finna sérstakan rökstuðning vegna kostnaðar þeirra embætta af einstökum verkefnum. Eru þau því annars eðlis en rekstraráætlun með rökstuðningi um þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á.

Úrskurðarnefndin hefur aflað frekari gagna frá sveitarfélaginu, svo sem rakið er í málsrökum þess, um hvað standi að baki gjaldi því sem lagt var á kæranda vegna útgáfu stöðuleyfis honum til handa. Bæjaryfirvöld hafa enn fremur vísað til þess að til grundvallar rekstraráætlun þeirra hafi legið skjal sem sýni yfirlit yfir gáma í Hafnarfjarðarbæ. Einnig hefur úrskurðarnefndin undir höndum nánari útskýringar á skjalinu, sem aflað var vegna rannsóknar eldra kærumsáls, en bærinn hefur staðfest að þær eigi einnig við hér. Samkvæmt greindum gögnum taldi bærinn að um hefði verið að ræða 850 stöðuleyfis skylda gáma árið 2016 og 650 slíka árið 2017. Var skorað á alla umráðamenn gáma að sækja um stöðuleyfi þessi ár, en fram kemur að fyrra árið hafi verið greitt fyrir stöðuleyfi vegna ríflega 62% gámana en fyrir tæplega 55% þeirra seinna árið. Þess er þar og getið að þrír starfsmenn hafi verið ráðnir til að sinna eingöngu þessum störfum auk verktaka. Af hálfu bæjarins er upplýst að störfum þessum sinni nú einn starfsmaður byggingarfulltrúa. Akstursgreiðslur sem tiltekna séu í gögnunum séu raunkostnaður. Starfsmaður fari á staðinn þegar sótt sé um stöðuleyfi auk þess sem reglulega sé farið í eftirlitsferðir. Í nefndum gögnum er hins vegar ekki að finna rökstuðning hvað varðar fjölda þeirra starfsmanna sem sinna þurfi verkinu, en ekki er heimilt að líta til kostnaðar vegna annarra og óskyldra starfa starfsmanna. Ekki er þar heldur að finna svör við þeirri spurningu hvort skert innheimta skýrist af því að sá fjöldi gáma sem tilgreindur er hafi ekki allur reynst stöðuleyfis skyldur og þá hvort þeim kostnaði hafi verið jafnað niður miðað við þá gáma eingöngu sem teljast leyfis skyldir í reynd. Þá er enga skýringu að finna á mismunandi fjölda gáma milli ára eða hvort hluti kostnaðarins hafi fallið til vegna rannsóknar á því hver sá fjöldi sé í raun á hverju ári. Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef rýnt er í tölur bæjarins fyrir árið 2020 sést að reiknað er með tekjum og kostnaði vegna 310 gáma sem stöðuleyfi verði gefin út fyrir en að greitt verði fyrir um 178 gáma að auki sem umframgáma. Fer gámum því enn fækkandi án þess að skýringar séu á því, en hafa verður í huga að 51. gr. mannvirkjalaga felur ekki í sér heimild til að jafna niður á alla leyfishafa kostnaði sem rakinn verður til vanskila í einstökum tilvikum. Skilyrði nefndrar 51. gr. um rekstraráætlun með rökstuðningi um þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á eru því ekki uppfyllt með tilvitnuðum gögnum.

Rekstartölur fyrir árin 2017-2019, auk áætlunar fyrir árið 2020, sýna að sá kostnaður sem bærinn telur sig verða fyrir vegna útgáfu stöðuleyfa fyrir gáma er hærri en tekjur hans vegna leyfisgjalda fyrir þá. Það eitt og sér leiðir þó ekki til þess að um lögmætt þjónustugjald sé að

ræða heldur verða þeir kostnaðarliðir sem þar hvíla að baki að standa í nánnum tengslum við þá þjónustu sem veitt er.

Í 51. gr. mannvirkjalaga er meðal annars heimilað að taka gjald vegna eftirlits byggingarfulltrúa sem kærandi hefur gert að umtalsefni. Eftirlit samkvæmt mannvirkjalögum er fyrst og fremst eftirlit með mannvirkjum og byggðu umhverfi í því skyni að vernda líf og heilsu manna, sbr. markmið 1. mgr. 1. gr. laganna. Ákveðin öryggissjónarmið búa þar að baki en þau sjónarmið koma enn fremur fram í ákvæðum byggingarreglugerðar um stöðuleyfi. Þótt þau ákvæði mæli fyrst og fremst fyrir um skyldu eiganda og ábyrgðarmanna lausafjármuna til að tryggja að ekki skapist hætta vegna þeirra verður að fallast á að ákveðnar heimildir til eftirlits leyfisveitanda gildi einnig þar um. Fyrir liggur í málinu að kostnaðarliður vegna eftirlits og útgáfu leyfis er 0,75 klst. á einingarverði kr. 20.338, en að auki liggur fyrir að kostnaður vegna aksturs í eftirlitsferðum hefur verið lagður til grundvallar kostnaðaráætlun. Að sögn sveitarfélagsins fer tíðni eftirlits eftir atvikum, en er jafnan á tveggja til þriggja mánaða fresti og felur í sér athugun á staðnum. Svo sem áður er rakið skulu með umsókn um stöðuleyfi fylgja uppdrættir og önnur gögn sem nauðsynleg eru til að sýna m.a. öryggi lausafjármuna og ber handhafi stöðuleyfis ábyrgð á því að ekki skapist hætta vegna þeirra. Er og leyfisveitanda heimilt að krefjast frekari gagna og rökstuðnings vegna þessa, sbr. gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð. Að þessu virtu þykja ekki hafa verið færð viðhlítandi rök fyrir þörf á svo tíðu eftirliti og þykir skorta á tengsl á milli þeirrar skyldu að greiða fyrir eftirlit og gjaldtöku vegna þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem veitt er í formi eftirlits umfram það sem nauðsyn stendur til samkvæmt byggingarreglugerð.

Í málavaxtalýsingu er ítarlega rakið hvernig staðið hefur verið að innheimtu gjalda vegna stöðuleyfa í Hafnarfjarðarbæ á síðustu árum. Skorað hefur verið á hlutaðeigandi aðila að sækja um stöðuleyfi fyrir gáma sem standa lengur en í tvo mánuði og eftir atvikum hefur slíkum áskorunum verið fylgt eftir með þvingunarúrræðum, s.s. dagsektum. Af þessu tilefni er rétt að taka fram að þvingunarúrræði eru ekki hluti eftirlits þótt þeim kunni að verða beitt í kjölfar þess. Af gögnum málsins virðist sem m.a. kostnaður sveitarfélagsins við áskoranir til gámaeigenda hafi verið lagður til grundvallar við ákvörðun stöðuleyfisgjalda. Er rétt í því sambandi að benda á að þótt sveitarfélagi sé ekki skylt að reikna út kostnað við meðferð hvernar einstakrar umsóknar um stöðuleyfi er nauðsynlegt að þess sé gætt við ákvörðun þjónustugjalda að þeim sem gert sé að greiða þau samkvæmt reiknuðu meðaltali eigi nægjanlega samstöðu þannig að kostnaður vegna þjónustu við hvern og einn sé svipaður. Þannig væri óheimilt að jafna kostnaði við almennar áskoranir til allra gámaeigenda, óháð stöðuleyfis skyldu, og láta falla á þá eina sem stöðuleyfis skyldir reynast og sækja um slíkt leyfi. Að öðrum kosti greiðir sá hópur herra þjónustugjald en almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu og greiðir þannig þjónustuna fyrir aðra. Þá verður ekki innheimt fyrir þann kostnað sem felst í því að beita þvingunarúrræðum þótt þau kunni að leiða til umsóknar um stöðuleyfi, enda er beiting slíkra úrræða ekki meðal þeirra verkefna sem heimilað er að taka gjald fyrir skv. 51. gr. mannvirkjalaga.

Gjaldheimta vegna verkefna byggingarfulltrúa Hafnarfjarðarbæjar hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Til að mynda voru innheimt mismunandi gjöld eftir stærð gáma til desember 2018 en þá samþykkti bæjarstjórn reglur um stöðuleyfi þar sem fram kemur í 2. gr. að innheimt sé gjald fyrir hvern gám eða lausafjármun og er fjárhæð gjalda tilgreind með slíkum hætti í gjaldskrá nr. 1349/2019. Var kæranda þannig gert að greiða fullt gjald fyrir einn gám og hálf gjald fyrir næsta gám þótt sótt væri um leyfi í einni umsókn og eitt leyfi veitt fyrir báða gámana. Hafa hvorki rök bæjaryfirvalda né gögn málsins rennt stöðum undir aukinn kostnað bæjarins miðað við stærð eða fjölda þeirra lausafjármuna sem eitt leyfi er veitt fyrir að

fenginni umsókn sem fullnægir kröfum gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð. Verður gjaldtökuheimild 51. gr. mannvirkjalaga því ekki túlkuð á þann veg að fjárhæð gjalds vegna útgáfu stöðuleyfis og tilheyrandi eftirlits ráðist fortakslaust af stærð eða fjölda lausafjármuna sem leyfið tekur til.

Að öllu framansögðu virtu er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að hið álagða gjald hafi ekki tekið mið af rökstuddri rekstraráætlun um þau atriði sem ákvörðun gjalds eigi að byggjast á í skilningi 51. gr. mannvirkjalaga og að tilgreindir kostnaðarliðir að baki gjaldinu hafi verið ranglega lagðir því til grundvallar, auk þess sem óheimilt hafi verið að leggja til grundvallar að aukinn kostnaður fylgdi útgáfu leyfis og eftirliti með hverjum gámi umfram þann fyrsta sem leyfi væri gefið út fyrir, svo sem gert var. Leiðir þessi niðurstaða úrskurðarnefndarinnar óhjákvæmilega til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar, en ekki verður tekin afstaða til kröfu kæranda um endurgreiðslu enda ekki á valdsviði úrskurðarnefndarinnar að skera þar úr um, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi kærð álagning stöðuleyfisgjalds vegna tveggja gáma á lóðinni Steinhellu 5, Hafnarfirði.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)