

Miðvikudaginn 27. mars 1991.

Nr. 98/1990. **Vatnsleysustrandarhreppur**

(Skúli Pálsson hrl.)

gegn

Guðjóni Hannessyni

(Páll Arnór Pálsson hrl.).

Gatnagerðargjald. Lögveð. Stjórnarskrá. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Bjarni K. Bjarnason, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Þór Vilhjálmsson.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 12. mars 1990. Kröfur hans eru, að stefndi verði dæmdur „til að greiða stefnanda kr. 202.014,00, auk 40,80% ársvaxta frá 1. ágúst 1987 til 1. september 1987, með 42% ársvöxtum frá þeim degi til 1. október 1987, með 43,2% ársvöxtum frá þeim degi til 1. nóvember 1987, með 45,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. desember 1987, með 49,20% ársvöxtum frá þeim degi til 1. janúar 1988, með 51,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. marz 1988, með 45,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. júlí 1988, með 52,80% ársvöxtum frá þeim degi til 1. ágúst 1988, með 56,4% ársvöxtum frá þeim degi til 1. september 1988, með 49,20% ársvöxtum frá þeim degi til 1. október 1988, með 33,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. nóvember 1988, með 27,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. desember 1988, með 24% ársvöxtum frá þeim degi til 1. janúar 1989, með 21,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. marz 1989, með 24% ársvöxtum frá þeim degi til 1. apríl 1989, með 33,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. maí 1989, með 38,40% ársvöxtum frá þeim degi til 1. júní 1989, með 42% ársvöxtum frá þeim degi til 1. júlí 1989, með 45,60% ársvöxtum frá þeim degi til 1. september 1989, með 40,80% ársvöxtum frá þeim degi til 1. október 1989 og með hæstu lögleyfðu dráttarvöxtum samkvæmt útreikningi Seðlabanka Íslands á hverjum tíma frá þeim degi til greiðsludags skv. vaxtalögum nr. 25/1987.

Þá er krafist málskostnaðar samkvæmt gjaldskrá L.M.F.Í. auk lögmæltis vsk. Þess er krafist, að málskostnaður beri dráttarvexti

frá 15. degi eftir dómsuppsögu með skírskotun til vaxtalaga nr. 25/1987. Jafnframt er þess krafist, að heimilt verði að leggja dráttarvexti við höfuðstól á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn 1. ágúst 1988.

Áfrýjandi gerir þá kröfu, að viðurkenndur verði lögveðsréttur til tryggingar dómkröfum í fasteigninni nr. 20 við Vogagerði í Vogum, Vatnsleysustrandarhreppi, eign stefnda“.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms. Þá krefst hann málskostnaðar fyrir Hæstarétti með dráttarvöxtum frá 15. degi frá dómsuppsögu til greiðsludags, og verði tekið tillit til 24,5% virðisaukaskatts við ákvörðun málskostnaðar.

Málavöxtum er lýst í II. kafla héraðsdóms.

Úrslit máls þessa ráðast af skýringu á 3., 4. og 5. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, eins og þessi ákvæði eru eftir breytingu á 4. gr. með lögum nr. 31/1975. Þá þarf einnig að hafa í huga reglugerð um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandarhreppi nr. 284/1985 og V. kafla vegalaga nr. 6/1977, sbr. reglugerð nr. 257/1964 um ríkisframlag til þjóðvega í kaupstöðum og kauptúnum og nr. 369/1979 um þjóðvegi í kaupstöðum og kauptúnum.

Í 3. - 5. gr. laga nr. 51/1974 er fjallað um svonefnd B-gatnagerðargjöld. Lagaákvæðin eru þannig:

„3. gr. - Sveitarstjórnnum er heimilt að ákveða með sérstakri samþykkt, sem ráðherra staðfestir, að innheimta sérstakt gjald, sem varið skal til framkvæmda við að setja bundið slitlag á götur í sveitarfélaginu og til lagningar gangstétta.

Heimild til að leggja á slík gjöld er bundin við það, að sveitarfélagið hafi ekki áður innheimt af hlutaðeigandi fasteign gatnagerðargjald, sem ætlað hefur verið a.m.k. að hluta til bundins slitlags.

4. gr. - Gjald skv. 3. gr. má innheimta af öllum fasteignum við þær götur, sem bundið slitlag hefur verið sett á og þar sem gangstéttir hafa verið lagðar, enda sé eigi lengri tími en fimm ár liðinn, frá því að slitlag var sett eða gangstétt lögð. Má gjaldið nema allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir.

5. gr. - Við ákvörðun gjalda skv. 1. og 3. gr. laga þessara skal miða við lóðarstærð og/eða rúmmál bygginga, eftir því sem nánar er ákveðið í samþykkt. Gjöld mega vera mismunandi eftir notkun

húss, t.d. eftir því, hvort um er að ræða hús til íbúðar, verslunar, iðnaðar o.s.frv. Þá mega gjöld af íbúðarhúsum vera mismunandi eftir því, hvort um er að ræða einbýlishús, raðhús, fjölbýlishús o.s.frv.“

Eins og fram kemur í hinum áfrýjaða dómi, ákvað hreppsnefnd áfrýjanda 1986 að leggja bundið slitlag á götur í Vogum. Var það verk boðið út í einu lagi og tilboð ekki sundurliðað eftir götum. Jafnframt var ákveðið að leggja gangstéttir, og verður eftir máls- gögnum að byggja á því, að gera hafi átt í einu lagi allar gangstéttir, sem áttu að vera við þessar götur. Er fram komið, að gangstéttir voru ekki gerðar við hús atvinnufyrirtækja nálægt höfninni, þar sem ekki þótti rétt, að þar væru slíkar stéttir. Þetta verk var einnig boðið út í einu lagi, og var tilboð ekki sundurliðað eftir götum. Gjald var reiknað eftir 11. gr. reglugerðar nr. 284/1985, þ.e. af hverjum rúmmetra húss, en mismunandi hundraðshluti byggingar- kostnaðar var lagður til grundvallar eftir tegund byggingar. Í máli þessu er ekki ágreiningur um heimild til slíkrar mismununar, sem var lögleg. Verður það atriði ekki rakið frekar. Það gjald, sem í upphafi var reiknað, var síðar lækkað um 20%.

Stefndi hefur haft uppi ýmis andmæli gegn gjalddökunni.

Í fyrsta lagi telur hann, að ekki hafi verið heimilt að jafna kostnaði við framkvæmdirnar niður án tillits til kostnaðar við einstakar götur. Fallast ber á það með héraðsdómi, að heimilt hafi verið, eins og á stóð, að jafna gjöldum niður án þess að reikna út kostnað við hverja götu.

Þá telur stefndi, að kostnað við Hafnargötu hafi í öllu falli átt að sérgreina, enda sé hún þjóðvegur í þéttbýli, og beri að greiða kostnaðinn við hana af vegafé. Fram er komið, að áfrýjandi fékk greiðslur af vegafé á árunum 1975 til 1986, þar á meðal sérstök framlög 1978 til 1980 vegna slitlags, sem lagt var á Hafnargötu. Einnig er fram komið, að framkvæmdir þær, sem nú er deilt um, voru einnig gerðar á þessari götu. Voru gerðar gangstéttir við hluta götunnar og lagt á hana bundið slitlag ofan á hið eldra.

Hvergi í lögum eru fyrimæli um, að þessar framkvæmdir við götuna hafi átt að gera upp sér í lagi og biða greiðslna af vegafé til þeirra. Af tölum þeim, sem fyrir liggja, verður ráðið, að kostnaður við Hafnargötu hafi verið 5.345.617 krónur, en jafnframt er

upplýst, að framlag til áfrýjanda af vegafé hafi árið 1986 verið 213.711 krónur. Var áfrýjanda heimilt að jafna kostnaði við þessa götu niður með sama hætti og öðrum kostnaði, sem hér er deilt um. Verður kröfu áfrýjanda ekki hrundið vegna þessa atriðis.

Þá telur stefndi, að krafa áfrýjanda sé án lagastoðar, þar sem við útreikning hafi ekki verið tekið gjald af óbyggðum lóðum. Í 5. gr. laga nr. 51/1974 er berum orðum heimilað að miða gjaldið við rúmmál bygginga, svo sem gert var í samræmi við 11. gr. reglugerðar nr. 284/1985. Þar sem hér var um heildarframkvæmdir að ræða og kostnaði við þær jafnað niður á allar götur, sem þær náðu til, eru ekki lagarök til að hnekkja þessari aðferð við gjaldtökuna, hvorki í 67. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, almennri jafnræðisreglu íslensks réttar eða öðrum réttarheimildum, enda allt í óvissu um not af óbyggðum lóðum í þorpinu.

Stefndi heldur því enn fremur fram, að óheimilt hafi verið að taka gjöld eftir lögum nr. 51/1974 og nota þau til framkvæmda, sem ekki verði taldar vera við bundið slitlag á götur eða lagningu gangstéttar. Vísar stefndi í 1. mgr. 3. gr. laganna. Er af hálfu hans sérstaklega bent á, að hið umdeilda gjald hafi meðal annars verið notað til að ganga frá grassvæðum eða graseyjum við götur svo og til að kosta uppgröft og ýmis stjórnunarstörf. Þá sé í framlögðum gögnum ekki gerð grein fyrir verkum, sem ólokið var haustið 1987, en til þeirra hafi verið áætlaðar 2.850.000 krónur. Er því haldið fram, að alla þessa liði beri að draga frá öðrum útgjöldum, þegar gerður er upp kostnaður við bundið slitlag og gangstéttir. Komi þá fram, að meira hafi verið innheimt með hinum umdeildu gjöldum en kostnaði nam, en slíkt sé ólöglegt, svo sem ráða megi af lokaákvæði 4. gr. laga nr. 51/1974, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975. Er bent á, að áfrýjandi telji heildarkostnaðinn, að meðtöldum þeim umdeildu kostnaðarliðum, sem nýnefndir eru, 28.377.882 krónur, en álögð gjöld 28.002,361 krónu. Þar sem kostnaðurinn við grassvæðin ein nemi að sögn áfrýjanda meira en mismuni þessara talna, sé ljóst, að gjaldtakan sé ólögæt.

Fallast ber á það með stefnda, að áfrýjandi sé bundinn af tveimur lagareglum um hámark álagðra gatnagerðargjalda. Hin fyrri er sú, sem fram kemur í 11. gr. reglugerðar nr. 284/1985, sem byggð er á 5. gr. laga nr. 51/1974, sem fyrr segir. Hin síðari er sú, sem fram

kemur í lokaákvæði 4. gr. laganna með breytingu í lögnum frá 1975. Segir þar: „Má gjaldið nema allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir.“ Verður að skýra þetta ákvæði svo, að „meðalkostnaður“ sé heildarkostnaður, sem jafnað er niður eftir reglum, byggðum á 5. gr. Af samanburði við 2. gr. um svokallað A-gatnagerðargjald, sem eðli sínu samkvæmt er innheimt, áður en framkvæmdir á lóðum eru hafnar, verður ráðið, að B-gjaldið skuli miðað við raunverulegan, en ekki áætlaðan kostnað. Eftir þessu er óhjákvæmilegt að kanna, hvort einstakir liðir í uppgjöri því, sem áfrýjandi hefur lagt fram um framkvæmdirnar, sem hér er um fjallað, verði taldir kostnaður við að setja bundið slitlag á götur eða við að gera gangstéttir.

Fallast ber á það með héraðsdómi, að ýmsan viðbótarkostnað hafi verið heimilt að greiða af hinum álögðu gjöldum. Allir þeir kostnaðarliðir, sem að framan eru raktir, teljast slíkur viðbótarkostnaður, enda eru graseyjar hluti gatna víða um land, uppgröftur, sem lítið kostar tiltölulega, eðlilegur hluti malbikunarframkvæmda eftir lögum nr. 51/1974 og stjórnunarkostnaður óhjákvæmilegur hluti framkvæmdanna. Þá verður ekki talið, að óheimilt hafi verið að áætla nálægt verklokum nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissuþátta.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, ber að taka til greina þá kröfu áfrýjanda, að stefndi verði dæmdur til að greiða hreppnum 202.014 krónur, enda er sú fjárhæð ekki tölulega umdeild. Við ákvörðun vaxta ber að taka tillit til þess, að mál þetta var þingfest 19. október 1989, eftir að fallið hafði verið frá málsókn með öðrum hætti. Verður stefnda af þeim sökum ekki gert að greiða vexti nema frá þingfestingardegi. Um vexti fer að þessu athuguðu svo sem segir í dómsorði.

Rétt er, að málskostnaður falli niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Taka ber til greina kröfu um viðurkenningu lögveðsréttar, sbr. 7. gr. laga nr. 51/1974.

D ó m s o r ð:

Stefndi, Guðjón Hannesson, greiði áfrýjanda, Vatnsleysustrandahreppi, 202.014 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt

III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 19. október 1989 til greiðsludags.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Viðurkenndur er lögveðsréttur áfrýjanda í fasteign stefnda, Vogagerði 20 í Vogum, Vatnsleysustrandarhreppi, til tryggingar 202.014 krónum með vöxtum eftir dómi þessum.

S é r a t k v æ ð i

Bjarna K. Bjarnasonar hæstaréttardómara.

Pegar það er virt, á hvern hátt áfrýjandi hefur lagt mál sitt fyrir dómstóla, og með hliðsjón af 3. gr., 5. gr., 2. mgr. 6. gr. og 4. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975, 10. gr. reglugerðar nr. 284/1985 um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandarhreppi og að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms tel ég, að staðfesta beri hann, en málskostnaður fyrir Hæstarétti eigi að falla niður.

S é r a t k v æ ð i

Hjartar Torfasonar hæstaréttardómara.

Með lögum nr. 51/1974, sbr. lög nr. 31/1975, um gatnagerðargjöld hefur sveitarstjórnin í landinu verið heimilað að leggja á sérstök gjöld til að standa straum af kostnaði við gatnagerðarframkvæmdir innan hlutaðeigandi sveitarfélags. Styðjast lögin við þá stjórnskipulegu heimild, sem almenni löggjafinn hefur samkvæmt 77. gr., sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, til að leggja skatta á þjóðfélagsþegnana eða tiltekna hópa þeirra eftir almennum efnislegum mælikvarða og vissri jafnræðisreglu. Lög þessi voru sett með hliðsjón af tilvist gatnagerðargjalda, sem komið hafði verið á í nokkrum sveitarfélögum án heimildar í settum lögum, sem samningsbundnum greiðslum frá rétthöfum að byggingarlóðum í tengslum við lóðaúthlutun og veitingu byggingarleyfa af hálfu sveitarfélagsins. Er ljóst af þessum aðdraganda og efni laganna sjálfra, að þeim er ætlað að tryggja sveitarfélögum aðstöðu til að þvinga fram eins konar endurgjald frá eigendum eða rétthöfum að fasteignum með tilliti til hagsmuna þeirra af gerð gatna með þátttöku í kostnaði við gatnagerð innan sveitarfélagsins í formi hinna umræddu gjalda.

Á hinn bóginn er jafnljóst af efni laganna, að þeim er ekki ætlað að tryggja fullkomið jafnvægi milli gjalda einstakra rétthafa og kostnaðar af þeim sérstöku gatnagerðarframkvæmdum, sem kalla megí tengdar fasteignum þeirra sjálfra. Jafnframt er gjöldunum ætlað að verða lögð á rétthafana eina þrátt fyrir þá staðreynd, að göturnar, sem verið er að fjármagna, séu gerðar sem vegir til almennrar umferðar, meiri eða minni eftir aðstæðum, í þágu þeirra og annarra. Þessi sjónarmið koma skýrast fram í 5. gr. laganna, þar sem því er lýst, að gatnagerðargjöld skuli miða við stærð lóða og/eða rúmmál bygginga á þeim, eftir því sem nánar sé ákveðið með reglugerð í hverju sveitarfélagi. Megí gjöldin einnig vera mismunandi eftir notkun húsa, til íbúðar eða atvinnuþarfa, og eftir því, hvort um sé að ræða hús til einbýlis eða fjölbýlis. Í þessari afmörkun gjaldanna feist meðal annars afdráttarlaus vísbending í þá átt, að taxi þeirra eigi ekki að fara eftir lengd, breidd, legu, efnisgerð, umferðarþoli eða öðru, sem varðar tilhögun gatnanna sjálfra, heldur eftir nýtingu lóða við göturnar, þ.e. aðallega bygg-ingarmagni eða byggingarmöguleikum. Um afmörkun gjaldanna frá hinu sjónarmiðinu sé ekki að ræða nema að því leyti, sem leiða megí hið gagnstæða af ákvæðum 2. gr. og 4. gr. laganna um hámark gatnagerðargjalda, er vísa til meðalkostnaðar af framkvæmdum.

Um gatnagerðargjöld í Vogum í Vatnsleysustrandarhrepi gilda ákvæði reglugerðar nr. 284/1985, sem samin var og staðfest eftir þessum lögum. Samkvæmt I. kafla hennar ber lóðarhöfum að eignar- og leigulóðum innan hreppsins að greiða gatnagerðargjald til sveitarsjóðs af öllum nýbyggingum og einnig stækkun eldri húsa. Er þetta hið almenna gatnagerðargjald eða A-gjald, eins og það er nefnt í reglugerðinni, sem heimilað er í 1. og 2. gr. laganna, sbr. og 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. þeirra. Taxi gjaldsins er miðaður við rúmmál húsa einvörðungu, en ekki jafnframt við lóðastærð, eins og er í sumum sveitarfélögum. Er taxtinn reiknaður sem hlutfall af byggingarkostnaði á rúmmetra í fjölbýlishúsi og álagning gjalds-ins tengd byggingarleyfi vegna húss eða stækkunar, svo sem við er miðað í 1. gr. laganna.

Samkvæmt II. kafla reglugerðarinnar, sem fjallar um þátttöku í kostnaði við að gera gangstétt og bundið slitlag á götu, eiga lóðar-

hafar að greiða svonefnt B-gatnagerðargjald af öllum lóðum og húsum, sem falla undir I. kafla hennar, að því tilskildu, að ekki hafi áður verið innheimt af þeim A-gatnagerðargjald, er ætlað hafi verið a.m.k. að hluta til bundins slitlags. Er þetta hið sérstaka gatnagerðargjald, sem heimilað er í 3. og 4. gr. laganna, sbr. 5. gr. og 2. mgr. 6. gr. þeirra. Taxi þessa gjalds er einnig miðaður við byggingarkostnað á rúmmetra í húsi einvörðungu, og á að reikna hann miðað við þann tíma, er lokaframkvæmd við gerð götu fer fram. Ef hús er byggt við fullgerða götu, á að miða hann við útgáfutíma byggingarleyfis.

Síðarnefnda gjaldið er það gatnagerðargjald, sem um er deilt í máli þessu. Var það lagt á stefnda vegna lóðar hans, nr. 20 við Vogagerði í Vogum, þar sem hann átti fullbyggt hús, þegar bundið slitlag var lagt á þá götu og gangstétt gerð við hana. Sú aðgerð var þáttur í átaki til að ganga þannig frá nær öllum götum í kaups-túninu, eins og lýst er í héraðsdómi. Var gjaldinu í reynd ætlað að mæta kostnaði af þessum framkvæmdum. Gjaldið var upphaflega lagt á haustið 1986, meðan framkvæmdir stóðu yfir, en endanlega sumarið eftir, þegar þeim var lokið að kalla. Er gjaldið reiknað eftir taxa í 11. gr. reglugerðarinnar miðað við vísitölu byggingarkostnaðar í júlímánuði 1987. Sama gjald var lagt á vegna sams konar húsa við aðrar götur, sem framkvæmdirnar náðu til, enda taxtinn hinn sami um allt kaups-túnið.

Stefndi hefur borið fram ýmis andmæli við gjaldtökunni, eins og rakið er í atkvæði meiri hluta dómenda. Þau andmæli beinast ekki að sjálfum taxa reglugerðarinnar í Vogum, sem er að öllu leyti í samræmi við heimildir 5. gr. laganna. Eru þau fremur tengd því álitaefni, hvort gjaldið samkvæmt taxtanum fari fram úr þeirri fjárhæð sérstakra gatnagerðargjalda, sem leyfileg sé eftir ákvæðum laganna. Telur stefndi, að í því efni þurfi að taka tillit til álagningar vegna annarra lóða við sömu götu og eftir atvikum annarra þeirra gatna, sem umræddar framkvæmdir náðu til.

Í 3. gr. laganna segir, að sveitarstjórn sé heimilt að innheimta sérstakt gjald, sem varið skuli „til framkvæmda við að setja bundið slitlag á götur í sveitarfélaginu og til lagningar gangstétta“. Er hér um að ræða hliðstæðu við það ákvæði 2. gr. um hið almenna gatnagerðargjald, að því skuli varið „til gatnagerðarframkvæmda í

sveitarfélaginu“. Í fyrri málslið 4. gr. segir síðan um sérstaka gjaldið, eftir þá breytingu, sem á henni var gerð með lögum nr. 31/1975, að það megi innheimta „af öllum fasteignum við þær götur, sem bundið slitlag hefur verið sett á og þar sem gangstéttir hafa verið lagðar“. Í síðari málslið segir, að gjaldið megi nema „allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir“. Þetta síðasttalda samsvarar því ákvæði 2. gr. um almenna gjaldið, að það megi nema „allt að áætluðum meðalkostnaði við að undirbyggja götu með tilheyrandi lögnum og slitlagi“.

Um það má deila, hvaða skírskotun felist í orðunum „þessar framkvæmdir“ í síðari málslið 4. gr., sem við á að miða, þegar „meðalkostnaður“ er fundinn. Þegar litið er til samhengis í lög-unum og tilgangs þeirra, verður þó að telja ljóst, að þau höfði til þeirra „framkvæmda“, sem lýst er í ákvæði 3. gr. um hlutverk sérstaka gjaldsins, eins og áður er til vitnað, en ekki til fyrri málsliðar 4. gr. Samkvæmt þeirri skírskotun ber að ákvarða „meðalkostnað“ eftir almennum sjónarmiðum, er við eigi um gerð slitlags og gangstétta „í sveitarfélaginu“, en ekki eftir kostnaði af framkvæmdum við þá einstöku götu, sem fasteign gjaldanda stendur við.

Þessi túlkun ræðst meðal annars af hliðstæðunni við ákvæði 1. og 2. gr. laganna um almenna gjaldið, þar sem ekki er orðað fast samhengi milli fjárhæðar gjaldsins og kostnaðar við einstakar götur. Jafnframt styðst hún við það höfuðatriði í 5. gr. laganna, að bæði gjöldin eigi að miða við nýtingu á lóðum í sveitarfélaginu, en ekki tilhögun gatna. Af því er eðlilegt að draga þá ályktun, að nauðsynlegu jafnræði milli gjaldenda við álagningu gatnagerðargjalda megi ná með því að leggja svipuð gjöld á sams konar fasteignir á sama tíma, eins og gert var í þessu tilviki. Því jafnræði yrði raskað, ef gjaldendum væri mismunað eftir aðstæðum til gatnagerðar við lóðir þeirra. Þar með er ekki fullyrt, að slík mismunun væri útilokuð eftir lögnum eða vegna ákvæða stjórnarskrárinnar, en úr því þarf ekki að skera í þessu máli.

Gegn umræddri túlkun mælir það eitt í texta laganna, að samkvæmt fyrri málslið 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laganna er ekki heimilt að innheimta hið sérstaka gjald, fyrr en gerð slitlags og/eða gangstéttar er lokið, þ.e., þegar ætla má, að raunkostnaður af framkvæmdunum liggir fyrir í meginatriðum. Í því sambandi má og vitna

til þess, að orðið „áætlaður“ var felld brott úr síðari málslið 4. gr., þegar henni var breytt með lögum nr. 31/1975. Sú breyting var sérstaklega ætluð til að tryggja afturvirkni reglnanna um gjaldið (sem síðar var synjað viðurkenningar með dómi Hæstaréttar í málinu H. 1984,560), og skýringu á brottfellingunni er ekki að finna í greinargerð fyrir breytingunni eða umræðum á Alþingi. Umrædd ákvæði eru greinilega orðuð í ljósi þess, að ekki er unnt að tengja álagningu gatnagerðargjalds af þegar byggðum húsum við útgáfu byggingarleyfa, eins og almennt er gert um nýbyggingar, og er tengingin við lok framkvæmda sett í hennar stað, að því er þau varðar. Af þessu þarf hins vegar ekki að draga þá ályktun, að heimildin til álagningar sérstaka gjaldsins eigi að felast í því einu að jafna niður raunkostnaði við tilteknar götur, og önnur ákvæði laganna mæla henni í mót.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er ekki unnt að hafna álagningu hins sérstaka gatnagerðargjalds á stefnda af þeirri ástæðu, að framkvæmdakostnaður við götu hans sé sá meðalkostnaður, sem ráða eigi hámarki gjaldsins, og var áfrýjanda ekki nauðsynlegt að sérgreina þann kostnað til að staðreyna hámarkið.

Í máli þessu er aðstaðan sú, að lagning slitlags og gangstétta var framkvæmd í einu lagi á nær öllum götum í Vogum. Liggur því nærri að líta svo á, að hinn raunverulegi heildarkostnaður af þessum framkvæmdum gefi tæmandi mynd af þeim meðalkostnaði, er við eigi sem hámark sérstakra gatnagerðargjalda í Vogum. Áfrýjandi hefur ekki gert grein fyrir öðrum mælikvarða, sem leggja megi til grundvallar í því efni, og í reglugerð nr. 284/1985 er engin ákvæði að finna um hámark gjalda samkvæmt henni. Á hún það sammerkt með flestum eða öllum reglugerðum um gatnagerðargjöld í sveitarfélögum, sem staðfestar hafa verið. Áfrýjandi hefur hins vegar reynt að gera grein fyrir framkvæmdakostnaðinum og telur hann nema sem næst 28.377.882 krónum á verðlagi í júlí 1987. Hafi þá verið dregnar frá 4.027.000 krónur vegna gamla þjóðvegarins til Suðurnesja, sem engin hús séu talin við. Álögð gjöld nemi samanlagt 28.002.061 krónu, eftir að áfrýjandi hafi gefið af þeim 20% afslátt. Með þeim afslætti séu gjöldin ótvírætt lögmæt.

Ég er samþykktur því álitni meiri hluta dómenda, að hinir ýmsu kostnaðarliðir, sem áfrýjandi hefur gert grein fyrir, séu eðlilegir

þættir í kostnaði við framkvæmdir af þessu tagi. Sé hinn framtaldi raunkostnaður að því leyti tækur til samanburðar sem kostnaður, er mæta megi með gatnagerðargjöldum. Þeir liðir, sem helst gætu orðið að álitafni, svo sem gerð sérstakra hraðahindrana vegna umferðaröryggis, vega auk þess of lítið til að skipta máli um lög-mæti álagningar og voru í reynd hluti gatnagerðarinnar.

Ég er enn fremur samþykkur því áliti meiri hlutans, að heimilt hafi verið að telja kostnað af framkvæmdum við Hafnargötu meðal þess, sem líta megi til varðandi hámark gatnagerðargjalda í Vogum, og eigi stefndi ekki kröfu á því, að kostnaðurinn verði sérgreindur og dreginn frá gagnvart honum. Auk þess, sem í atkvæðinu greinir, leiðir það af þeim sjónarmiðum, sem hér er fylgt varðandi ákvörðun meðalkostnaðar, að líta eigi til meðalgötu í kaптúninu við þá ákvörðun fremur en tiltekinna gatna eins og Hafnargötu. Jafnframt væri það óeðlileg röskun á því jafnræði gjaldþegna, sem á er byggt eftir 5. gr. laga nr. 51/1974, ef fasteignir við þjóðveg innan sveitarfélags væru undanþegnar gatnagerðargjöldum. Á hinn bóginn kann að koma til álita að taka tillit til tekna af vegafé við ákvörðun meðalkostnaðar. Að því er vikið hér á eftir.

Loks er um að ræða þá mótbáru stefnda, að áfrýjandi beri heildarkostnað saman við álögð gjöld án tillits til þess, að gjöldin voru lögð á rétthafa að 173 byggðum lóðum, en ekki að 26 óbyggðum lóðum við sömu götur. Sú tilhöggun var í samræmi við síðari málslið 12. gr. reglugerðar nr. 284/1985, en í honum felst, að gjald samkvæmt 11. gr. skuli síðar taka af nýjum húsum, sem byggð yrðu við göturnar. Að visu er allt í óvissu um óbyggðar lóðir í kaup-túninu samkvæmt upplýsingum í máli þessu, en ætla verður áfrýj-anda að geta gert nokkra grein fyrir því, hvers raunhæft sé að vænta um gjaldtekjur af þeim. Jafnframt hefði áfrýjandi getað komið því við með breytingu á reglugerð, en þó ekki án staðfestingar ráðu-neytis, að tiltaka eða áætla sérstakt gjald af hinum óbyggðu lóðum við álagninguna 1987. Með tilliti til þessa er ég samþykkur því áliti dómenda í héraði, að rétt væri að taka tillit til hinna óbyggðu lóða, sem gatnagerðin náði til, ef leggja ætti heildarkostnað af framkvæmdum til grundvallar sem hámark gatnagerðargjalds.

Ég tel hins vegar, að þessi annmarki á aðferð áfrýjanda eigi ekki að varða því, að hið álagða gjald teljist ólögsmætt. Regla 4. gr.

laga nr. 51/1974, sbr. lög nr. 31/1975, um meðalkostnað af framkvæmdum sem hámark útgjalda sveitarfélags, er mæta megi með sérstöku gatnagerðargjaldi, er visiregla, sem höfðar til almennra sjónarmiða um gatnagerð í sveitarfélagi eða kostnaðar við meðalgötu innan þess. Reglan leggur þá kvöð á sveitarstjórnir að áætla gatnagerðargjöld með þeim hætti, að fjárhæð þeirra standist samanburð við slíkan kostnað. Í því tilliti skiptir það ekki máli, að raunkostnaður við tiltekna framkvæmd verði lægri en almennt megi við búast, ef munurinn gefur ekki til kynna, að hugmyndir um meðalkostnað séu óraunhæfar.

Í þessu tilviki liggur fyrir sá heildarkostnaður af gatnagerð, sem fyrr var að vikið. Í samanburði við hann einan virðast líkur til þess, þegar litið er til óbyggðra lóða og eftir atvikum til tekna af vegafé, að gatnagerðargjöld áfrýjanda hafi verið of hátt áætluð, þannig að hinn veitti afsláttur hafi naumast nægt til að brúa bilið. Þessi niðurstaða er þó ekki vafalaus. Á hinn bóginn er ekki ástæða til að draga í efa, að gjöldin standist samanburð við það, sem almennt gerist um gatnagerðarkostnað. Sé ekki um það að ræða, að gjöld sveitarfélagsins á grundvelli hinnar staðfestu reglugerðar færi því ósanngjarnar tekjur á kostnað fasteignaeigenda í kaптúninu. Með tilliti til þess og til fyrrgreindra lögskýringa ber að fallast á þá staðhæfingu áfrýjanda, að hið umkrafða gjald á hendur stefnda standist kröfur laganna um gatnagerðargjöld. Það er og ekki á lagt með þeim hætti, að í bága fari við 77. gr., sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar, eða svo hátt, að jafna beri til eignarupptöku eftir 67. gr. hennar.

Á þessum forsendum er ég samþykkur niðurstöðu meiri hluta dómenda um efni máls þessa svo og um málskostnað.

Dómur aukadómþings Gullbringusýslu 13. desember 1989.

I.

Mál þetta var tekið til dóms að loknum munnlegum málflutningi 23. nóvember sl.

Stefnandi er Vatnsleysustrandahreppur, kt. 670269-2649, Vogum, Gullbringusýslu.

Stefndi er Guðjón Hannesson, kt. 120235-4199, Vogagerði 20, Vogum, Vatnsleysustrandahreppi.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda kr. 202.014 auk [nána tiltekinna vaxta svo og málskostnaðar].

Stefnandi gerir þá kröfu, að viðurkenndur verði lögveðsréttur til tryggingar dómkröfum í fasteigninni nr. 20 við Vogagerði, Vogum, Vatnsleysustrandahreppi, sem er þinglýst eign stefnda.

Af hálfu stefnda eru gerðar þær dómkröfur aðallega, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefnda fullan málskostnað með söluskatti.

Þess er jafnframt krafist, að málskostnaður beri dráttarvexti skv. 10. gr. laga nr. 25/1987 frá 15. degi til dómsuppsögu.

Til vara er þess krafist, að dómkröfur stefnanda verði lækkaðar verulega og að málskostnaður verði felldur niður.

II.

Málavextir eru þeir, að vorið 1986 ákvað stefnandi að leggja bundið slitlag á og gangstéttir við meginhluta gatna í Vogum, þar með talið Vogagerði, en við þá götu stendur fasteign stefnda. Á þessum tíma voru allar götur í Vogum án bundins slitlags að undanskilinni Hafnargötu, en á þá götu hafði verið lögð olíunnöl á árunum 1979 og 1980. Stefnandi fól Verkfræðistofu Suðurnesja hf. að annast alla nauðsynlega undirbúningsvinnu fyrir verkið, þ.e. mælingar, hönnun og gerð útboðsgagna svo og eftirlit með framkvæmdum. Framkvæmdinni var skipt í tvo verkþætti.

Annars vegar var um að ræða lagningu slitlags og nauðsynlega undirbúningsvinnu, gerð niðurfalla og lagna að þeim, hallajöfnun gatna, jarðvegsskipti og fyllingu, en hins vegar gerð gangstétta og frágang grassvæða.

Fyrri hluti verksins var boðinn út í júní 1986. Alls bárust 13 tilboð í verkið, og reyndist fyrirtækið Loftorka sf. með lægsta tilboðið, kr. 11.900.000, sem af hálfu stefnanda er sagt hafa verið 70% af áætluðu kostnaðarverði.

Í ódagsettri tilkynningu stefnanda til húseigenda í Vogum, þar sem þeim eru kynntar hugmyndir um framkvæmdir þessar, er þess getið, að verkið verði fjármagnað með álagningu B-gatnagerðargjalds samkvæmt reglugerð um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandahreppi nr. 284/1985. Þess er getið, að greiðslu B-gatnagerðargjaldsins megi inna að hendi þannig, að 20% greiðist út við upphaf framkvæmda og eftirstöðvar með fasteignatryggðu skuldabréfi með jöfnum afborgunum næstu fjögur ár.

Í bréfi stefnanda til húseigenda í Vogum, dags. 22. ágúst 1986, er tilkynnt, að framkvæmdir við verkið séu hafnar og stefnt að því í samræmi við verk-samning að ljúka þeim 31. október sama ár. Eftir því sem fram kemur í gögnum málsins, urðu nokkrar tafir á verkinu, en unnið var eftir því, sem veður leyfði, fram í desember það ár. Þá var búið að leggja tvöfalt slitlag á meginhluta gatnanna. Á fjórar götur og götuhluta var einungis búið að leggja fyrra lag, en tvær götur höfðu aðeins verið grófjafnaðar.

Verkið hófst að nýju í maí 1987, og 23. júní 1987 var lokið við lagningu slitlags.

Af málskjöllum kemur fram, að tiltekinn fjöldi fasteignaeigenda í Vogahverfi, þar á meðal stefndi, sætti sig ekki við það, hvernig að fjármögnun verksins var staðið, og þá sér í lagi, að stefnandi sýndi ekki fram á raunverulegan kostnað hvers fasteignareiganda fyrir sig við hverja götu eða götukafila. Spunnust af mótmælum þeirra bréfaskriftir, sem ekki þykir ástæða til að rekja hér nema að litlu leyti.

Þann 19. júní 1987 ritaði sveitarstjóri fasteignaeigendum upplýsingabréf, þar sem segir, að verið sé að ljúka við gerð akbrauta og lagningu gangstétta miði samkvæmt áætlun. Síðan segir í bréfinu: „Framkvæmdakostnaður miðað við stöðu gatnagerðarinnar nú er að nálgast 20 millj. kr. Allt bendir til þess, að verkið muni kosta milli 25 og 26 millj. kr., er þá ótalinn kostnaður, sem nemur nokkrum milljónum króna.“ Þá er tekið fram í bréfinu, að eftir 1. júní s.á. þurfi gjaldendur að staðgreiða gjöld sín, hafi þeir ekki samið um greiðslu fyrir þann tíma.

Seinni hluti framkvæmda, þ.e. gerð steyptra gangstétta, var boðinn út í mars 1987, og var samið við Margeir Elentínusson verktaka um verkið. Framkvæmdir hófust í byrjum apríl og lauk 24. ágúst 1987.

Stefnda var sendur reikningur, dags. 6. ágúst 1987, þar sem hann var krafinn um B-gatnagerðargjald, eins og hér segir: Stærð hússins Vogagerðis 20 er 595 m³. Gjaldið að frádregnum 20% afslætti er alls kr. 202.014.

Reikningurinn óskast greiddur fyrir 20. ágúst nk. Álagning B-gjalds til innheimtu í Vogum er kr. 27.877.447. Áætlaður heildarkostnaður við gatnagerðina á verðlagi í júlí 1987 er alls kr. 31.211.026. Sé greitt á réttum tíma, er veittur 10% staðgreiðsluafsláttur.

Með úrskurði, dags. 7. júní 1988, synjaði uppboðshaldarinn í Gullbringusýslu kröfu stefnanda um uppboð á fasteign vegna gatnagerðargjalda, sem um er deilt í máli þessu. Það mál hafði verið rekið sem prófmál fyrir hóp þeirra gjaldenda, er neitað höfðu greiðslu. Í forsendum úrskurðarins kom fram, að skylda uppboðspola til greiðslu gatnagerðargjaldsins væri ekki það skýr og ótvíræð, að beitt yrði heimild laga nr. 49/1951 um sölu lögveðs á nauðungaruppboði án undangengins lögtaks. Máli þessu var áfrýjað til Hæstaréttar, en dómur liggur enn ekki fyrir.

Í málinu liggur frammi annars vegar greinargerð Verkfræðistofu Suðurnesja hf., dags. 14. mars 1988, um gatnagerð í Vogum 1986 og 1987 og hins vegar viðbótargreinargerð, dags. 16. september 1988. Í fyrri greinargerðinni er framkvæmdakostnaður sundurliðaður og færður til verðlags í júní 1987 þannig:

Kostnaður við slitlag.		
Gröftur og uppúrtekt	kr.	205.003
Niðurföll og lagnir	“	808.494
Fylling	“	1.047.939
Jöfnun yfirborðs	“	1.473.468
Jöfnunarlag	“	4.420.404
Klæðing	“	6.434.830
Olíumalbik	“	1.355.149
Tímavinna	“	1.473.636
Samtals	kr.	17.218.923
Kostnaður við gerð gangstétta.		
Jarðvinna	kr.	979.407
Gangstéttar	“	6.074.771
Kantsteinn	“	338.182
Rafbúnaður o.fl.	“	1.098.529
Ýmislegt	“	493.851
Samtals	kr.	8.984.740
Fráðregin hlutdeild Hitaveitu Suðurnesja	“	957.784
Samtals	kr.	8.026.956
Ýmis kostnaður.		
Grassvæði við Hafnargötu	kr.	688.864
Aðkeypt efni	“	651.815
Verkfræðikostnaður	“	2.108.007
Umsjón hreppsins 3%	“	860.837
Samtals	kr.	4.309.523
Ólokin verk, áætlun.		
Gangstéttar	kr.	1.350.000
Grassvæði	“	500.000
Hraðahindranir	“	500.000
Ófyrirséð og umsjón	“	500.000
Samtals	kr.	2.850.000
Samantekt		
Slitlag	kr.	17.218.403
Gangstéttar	“	8.026.956
Ýmislegt	“	4.309.523
Ólokin verk	“	2.850.000
Samtals	kr.	32.404.882

Fram kemur, að kostnaður, kr. 4.027.000, við slitlag á „Gamla þjóðveginn“, sem liggur við byggðina, er tekinn með í heildarkostnaði verksins. Við þann veg eru ekki byggingarlóðir, og kemur fram af hálfu stefnanda, að sá kostnaður falli allur á stefnanda.

III.

Stefnandi byggir kröfugerð sína í málinu á því, að heildarkostnaður við framkvæmdir þær, sem hér um ræðir, hafi numið tæpum 32,5 milljónum króna. Heildarálagning B-gatnagerðargjalds af sama tilefni hafi numið rúmlega 28 milljónum króna miðað við verðlag í júní 1987. Þá hafi verið búið að taka tillit til þess, að stefnandi felldi niður 20% áætlaðrar álagningar, þar sem framkvæmdakostnaður varð lægri en fyrirhugað hafði verið.

Gjaldtaka stefnanda er sögð byggð á þessum kostnaði. Miðist útreikningar B-gatnagerðargjaldsins við rúmmál fasteignar stefnda, eins og heimild sé fyrir í 5. gr. 1. nr. 51/1974, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 284/1985. Sjá megi af skýrslu Verkfræðistofu Suðurnesja hf., að heildarkostnaður (meðalkostnaður) framkvæmda hafi farið verulega fram úr heildarálagningunni, þannig að skilyrðum 4. gr. laga nr. 51/1974 hafi verið fullnægt. Þetta sé í fyrsta sinn, sem B-gatnagerðargjöld hafi verið innheimt í hreppnum.

Í réttarheimildum þeim, sem stefnandi byggir á, sé talað um kostnað við gerð gangstétta og bundins slitlags á götu. Stefnandi telur, að ekki fari milli mála, að þar megi telja með kostnað vegna undirbúningsframkvæmda, s.s. niðurfalla, lagna, uppgrftar, fyllingar o. fl., sem telja verði eðlilegan vegna þeirra framkvæmda. Að sama skapi telur stefnandi eðlilegt og sanngjarnt að telja kostnað vegna graseyja og grasbletta við viðkomandi götu til kostnaðar við verkið, enda sé þá bundnu slitlagi og/eða gangstéttarlögn sleppt á viðkomandi stað og framkvæmdin í reynd ódýrari.

Stefnandi telur eðlilegt að líta á heildarkostnað framkvæmda á móti álögðum gjöldum, þannig að ekki þurfi að reikna út sérstaklega kostnað og álagningu við hvern götukafla. Eðli verksins sé slíkt, að ósanngjarnt væri að taka einstaka verkþætti út úr því. Þá beri til þess að líta, að raunkostnaður hvers götukafla sé í nær öllum tilvikum hærri en álagning á gjaldanda. Þá er vísað til skýringar í greinargerð Verkfræðistofu Suðurnesja hf. um kostnað, s.s. vegna aðkeyptrar verkfræðipjónustu og kostnaðar stefnanda.

Stefnda hafi áður verið sent lögveðsbréf auk almennrar áskorunar, sem birtist í dagblaði 18. ágúst 1987. Þessar greiðsluáskoranir hafi reynst árangurslausar.

Af hálfu stefnanda er því á því byggt, að samkvæmt ákvæðum 3. - 7. gr. laga nr. 51/1974, eins og þeim var breytt með lögum nr. 31/1975, og

II. kafla reglugerðar um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandarhreppi nr. 284/1985 hafi stefnanda verið heimil álagning B-gatnagerðargjalda með þeim hætti, sem hún var framkvæmd.

Af hálfu stefnda er því haldið fram, að ekki séu uppfyllt skilyrði laga um gatnagerðargjald nr. 51/1974, þannig að unnt sé að leggja B-gatnagerðargjald á stefnda, og fái þessi skattlagning ekki staðist ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Heimild sveitarstjórna samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 sé bundin við, að ekki hafi áður verið innheimt af hlutað-eigandi fasteign gatnagerðargjald, sem ætlað hafi verið a.m.k. að hluta til bundins slitlags.

Árið 1986 hafi verið sett slitlag á Hafnargötu yfir það, sem fyrir var. Slík aðgerð hafi einungis flokkast undir viðhald við götuna og greiðist úr ríkissjóði. Stefnanda hafi verið óheimilt að telja kostnað við þá götu með í heildarkostnaði.

Engum vafa sé undirorpið, að með orðunum „meðalkostnaður við framkvæmdir“ sé átt við meðalkostnað við framkvæmdir við hverja götu eða götukafli. Þessi skilningur komi berlega fram í dómi Hæstaréttar 1984, bls. 574, og 1984, bls. 560.

Þá sé sundurliðun stefnanda á kostnaði við framkvæmdir algjörlega ófullnægjandi, og nokkrum kostnaðarliðum sé ofaukið, svo sem kostnaði við óloknað framkvæmdir við grassvæði, við gróft, klapparvinnu og fyllingu, við hraðahindranir, við verkfræðipjónustu og umsjón hreppsins. Slíkir kostnaðarliðir falli utan þess að setja bundið slitlag á götu, sbr. 3. gr., en margir þeirra tilheyri A-gatnagerðargjöldum. Þá hafi stefnandi ekki upplýst, hvernig hann dreifir kostnaði á eigendur fasteigna við hverja götu, t.d. hvort gatnagerðargjöld elli- og örorkulífeyrisþega, sem fái gjöld niðurfelld eða frestun greiðslu, séu færð á kostnað gjaldanda. Sama eigi við um óbyggðar lóðir. Þá hafi stefnandi ekki upplýst, hver hafi verið kostnaður við hverja götu eða götukafli fyrir sig, og hafi hann þannig ekki fullnægt skilyrðum 4. gr. i.f. laga nr. 51/1974. Brjóti slík skattheimta í bága við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Því er haldið fram, að álögð B-gatnagerðargjöld í Vogum séu gifurlega há og álagning gjaldsins með þessum hætti nánast eignaupptaka. Í sumum tilvikum eign stefnandi sér stóran hluta andvirðis fasteignar með lögveði, án þess að hann láti fasteignareiganda í té sambærileg verðmæti í staðinn.

Gjalddagi B-gjalds sé, eftir að bundið slitlag hafi verið sett á eða gangstéttir hafi verið lagðar, skv. 4. gr. laga nr. 51/1974. Ef innheimta eigi gjöldin til að standa straum af kostnaði við hvort tveggja, sé gjalddaginn, þegar framkvæmdum við verkið ljúki. Ákvæði 13. gr. reglugerðar um annað sé lögleysa. Þá er mótmælt þeim rökum, er fram koma í framhalds-greinargerð Verkfræðistofu Suðurnesja hf.

Mótmælt er vaxtakröfu stefnanda, vegna þess að gjalddagi kröfu hans sé óljós.

IV.

Með heimild í 5. gr. laga nr. 51/1974 og 11. gr. rglg. nr. 284/1985 um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandarhreppi hefur stefnandi lagt sérstakt gatnagerðargjald á stefnda og aðra íbúa Voga miðað við rúmmál bygginga. Álagningarheimildin sætir þeirri takmörkun samkvæmt 4. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975, að gjaldið má ekki nema meira en meðalkostnaði við framkvæmdirnar. Af þessu leiðir, að heildarálagning má ekki fara fram úr heildarframkvæmdakostnaði. Af þeim ástæðum virðist stefnandi hafa ákveðið að lækka álögð gjöld um 20%, þegar heildarkostnaður lá nokkurn veginn fyrir, en jafnframt hefur komið fram, að ekki er ætlast til, að kostnaður við „Gamla þjóðveginn“, sem engin hús standa við, sé reiknaður með í viðmiðunarkostnaðinum. Þegar frá hafa verið dregnar kr. 4.027.000 vegna framkvæmda við þann veg, nemur heildarkostnaður samkvæmt útreikningi stefnanda á verðlagi júlímánaðar 1987 kr. 28.377.882, en álögð gjöld hins vegar kr. 28.002.261.

Eðlileg skýring á 3. og 4. gr. laga nr. 51/1974, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975, er, að sveitarstjórn sé aðeins heimilt að leggja sérstakt gjald á eigendur fasteigna við götur, þar sem bundið slitlag og/eða gangstétt hafa verið lögð þannig, að viðkomandi fasteignaeigendur hafi beint gagn af framkvæmdinni. Þessi skilningur er staðfestur í framkvæmd í því, að engin gjöld hafa verið lögð á eigendur fasteigna við Austurgötu, þar sem hvorki hefur verið lagt varanlegt slitlag né gangstétt, og að kostnaði við „Gamla þjóðveginn“ hefur verið haldið utan við kostnaðarútreikninga vegna álagningar gatnagerðargjalda.

Af hagkvæmnisástæðum var ráðist í að leggja í einu lagi bundið slitlag og gangstéttir á nálega allar götur í Vogum. Af sömu ástæðum varð því trauðla komið við að halda kostnaði við einstakar götur og götuhluta aðgreindum. Virðist því eðlilegt, að kostnaði við þær framkvæmdir væri jafnað niður á alla fasteignaeigendur, sem nutu beinna hagsbóta af framkvæmdinni, án þess að gerðir væru sérstakir útreikningar fyrir einstakar götur eða hluta gatna, enda verða ákvæði laga nr. 51/1974 ekki talin girða fyrir, að þessi háttur sé á hafður.

Samkvæmt því, sem fram er komið í málinu, virðist lagningu slitlags á Hafnargötu hafa verið þannig háttað á árinu 1986, að olíumalarlagið frá 1979-1980 var holufyllt og síðan lagt yfir það nýtt lag „klæðingar“ og olíumalbiks að hluta. Er svo að sjá sem ekki hafi verið neitt gert við götuna, sem um munaði, frá 1980 til 1986, og virðist slitlagið, sem þá var sett á hana, hafa bætt úr uppsafnaðri viðhaldspörf. Lagningu slitlagsins 1986 til

1987 virðist að verulegu leyti hafa átt að fjármagna með árlegum framlögum af þjóðvegafé úr ríkissjóði skv. 32. gr. laga nr. 6, 1977. Ber því að fallast á með stefnda, að þessi framkvæmd hafi verið viðhaldsaðgerð, sem verði ekki fjármögnuð með álagningu sérstaks gatnagerðargjalds, þar sem því skal varið til nýframkvæmda, en ekki til viðhalds. Var af þessum ástæðum nauðsynlegt að halda kostnaði við Hafnargötu sérgreindum.

Af gögnum málsins kernur fram, að lagt var sérstakt gatnagerðargjald á eigendur 173 byggðra lóða, en ekki á eigendur 26 óbyggðra lóða. Þá kemur einnig fram, að þegar byggt hefur verið á lóðum þessum síðar, hefur verið lagt gatnagerðargjald á eigendur þeirra.

Af hálfu stefnda hefur verið bent á og staðhæft, að meira en 50% lands við götubrún Hafnargötu séu auð svæði, en svæðið í heild skipulagt að 95 hundraðshlutum. Telur stefndi, að tillit hefði átt að taka til þessa við álagningu. Því hefur ekki verið haldið fram, að taka beri tillit til auðra svæða annars staðar, og þar sem þegar hefur verið komist að þeirri niðurstöðu, að leggja hefði átt sérstaklega á eigendur fasteigna við Hafnargötu, þykja ekki efni til að taka afstöðu til þessarar málsástæðu í úrlausn þessa máls.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 51/1974 er heimilt að innheimta gjald skv. 3. gr. af öllum fasteignum við þær götur, sem bundið slitlag hefur verið lagt á og þar sem gangstéttir hafa verið lagðar. Af þessu ákvæði verður sú ályktun dregin, að gjaldendur eigi rétt á því við niðurjöfnun gjaldanna, að tekið sé tillit til óbyggðra lóða, sem að viðkomandi götum liggja, þannig að ekki verið ósamræmi í álagningu milli óbyggðra lóða og byggðra. Gjöld á óbyggðar lóðir virðist hafa mátt áætla miðað við ætlað rúmmál fyrirhugaðra bygginga og fresta gjalddöku, þar til byggingarleyfi væri gefið út.

Samkvæmt 13. gr. rglg. nr. 284/1985 er eindagi gjalda almennt einum mánuði eftir, að framkvæmdum við viðkomandi götu eða götukafla, öðrum en við lagningu gangstétta, er lokið. Skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 skal sérstakt gatnagerðargjald gjaldkræft, þegar lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið. Í ákvæði 4. gr. laga nr. 51/1974, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975, felst, að sérstakt gjald skv. 3. gr. verður ekki lagt á, fyrr en verki er lokið og allur kostnaður liggur fyrir, þannig að hægt sé að gæta þess, að álögð gjöld fari ekki fram úr hámarki skv. 4. gr. i.f. Eins og framkvæmdum var hagað, voru þannig ekki lagaskilyrði til álagningar, fyrr en verkinu í heild var lokið.

Stefnandi reisir heimild sína til álagningar á stefnda á ákvæðum II. kafla rglg. nr. 284/1985 með stoð í 3. gr. laga nr. 51/1974. Skilyrði álagningar er, að ekki hafi áður verið innheimt gatnagerðargjald af sömu fasteign, ætlað a.m.k. að hluta til bundins slitlags. Ágreiningslaust er, að þetta skilyrði stendur ekki í vegi fyrir álagningu á stefnda.

Ákvæði laga nr. 51/1974 eru ekki skýr um það, hvernig reikna beri þann kostnað, sem hámark álagningar sérstakra gatnagerðargjalda á að miðast við skv. 4. gr. i.f. Samkvæmt 2. gr. má almennt gatnagerðargjald nema allt að áætluðum meðalkostnaði við að undirbyggja götu með tilheyrandi lögnum og slitlagi. Samkvæmt þessu virðist eðlilegt að játa sveitarstjórn rétti til að reikna með allan viðbótarkostnað, beinan og óbeinan, við að leggja varanlegt slitlag á akbrautir og gera gangstéttir, enda hafi áður verið gengið frá götum og lögnum á fullnægjandi hátt miðað við, að síðar mætti leggja bundið slitlag og gangstéttir. Út frá þessu sjónarmiði virðist mega fallast á það með stefnanda, að heimilt sé að reikna með kostnað við verkfræðipjónustu og umsjón svo og kostnað við tilfæringar við að leiða yfirborðsvatn af hinu fasta yfirborði ofan í frárennsliskerfið auk kostnaðar við undirbúningsvinnu og undirvinnu, svo sem við að jafna yfirborð gatna undir lagningu slitlags. Hins vegar verður kostnaður við að bæta úr því, sem vangert hefur verið varðandi undirbyggingu gatna, svo sem klapparbrott og jarðvegsskipti, ekki felldur undir framkvæmdir við að setja bundið slitlag á götur og til lagningar gangstétta í skilningi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1974.

Eins og rakið hefur verið, er ljóst, að stefnandi hefur ekki gætt þeirra sjónarmiða að öllu leyti, sem gæta ber við álagningu sérstaks gatnagerðargjalds á stefnda, þannig að ætla verður, að gjaldið hafi orðið hærra en ella og hærra en heimilt var skv. 4. gr. i.f. laga nr. 51/1974. Ekki eru skilyrði til þess, að dómurinn ákveði gjaldið í stað sveitaryfirvalda, og verður ekki komist hjá að hnekkja álagningunni og sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í þessu máli.

Eftir þessari niðurstöðu ber að dæma stefnanda til að greiða stefnda málskostnað, sem telst hæfilegur kr. 30.000.

Dóm þennan kvað upp Sveinn Sigurkarlsson héraðsdómari ásamt Steingrími Gaut Kristjánssyni borgardómara og Valtý Sigurðssyni borgarfógeta. Dómurinn er fjölskipaður samkvæmt heimild í 2. mgr. 7. gr. A laga 85/1936, sbr. 9. gr. laga 28/1981. Skilyrði 2. ml. 2. mgr. er fullnægt.

D ó m s o r ð:

Stefndi, Guðjón Hannesson, skal vera sýkn af öllum kröfum stefnanda, Vatnsleysustrandarhrepps.

Stefnandi greiði stefnda kr. 30.000 í málskostnað. Málskostnaður beri dráttarvexti skv. 10. gr. laga nr. 25/1987 frá 15. degi eftir dómsuppsögu.