Miðvikudaginn 13. maí 1998.

Nr. 173/1998. **Gunnólfur ehf.**
(Hjalti Steinþórsson hrl.)
gegn
Skeggjastaðahreppi
(Brynjar Níelsson hrl.)

Kærumál. Fjárnám. Skattar. Sveitarfélög.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Garðar Gíslason, Arnljótur Björnsson og Gunnlaugur Claessen.

Sóknaraðili skaut málinu til Hæstaréttar með kæru 30. mars 1998, sem barst réttinum ásamt kærumálsgögnum 27. apríl sl. Kærður er úrskurður Héraðsdóms Austurlands 13. mars 1998, þar sem staðfest var fjárnám, sem gert var hjá sóknaraðila í vörubifreiðinni S 2975, fast númer IF 046, að kröfu varnaraðila 8. október 1997. Kæruheimild er í 3. mgr. 95. gr. laga nr. 90/1989 um aðför. Sóknaraðili krefst þess, að umrætt fjárnám verði fellt úr gildi. Hann krefst einnig málskostnaðar í héraði og kærumálskostnaðar.

Varnaraðili krefst staðfestingar hins kærða úrskurðar og kærumálskostnaðar.

I.

Í máli þessu krefur varnaraðili sóknaraðila um greiðslu sérstaks aukavatnsgjalds vegna áranna 1994 og 1995 á grundvelli 8. gr. laga nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga. Er í hinum kærða úrskurði gerð grein fyrir heimildum í lögunum til að innheimta vatnsgjald og sérstakt aukavatnsgjald, en í þeim efnum reynir einkum á 7. og 8. gr. þeirra. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna er sveitarstjórn heimilt að innheimta sérstakt aukavatnsgjald auk almenns vatnsgjalds samkvæmt 7. gr., ef um er að ræða fasteignir, þar sem vatn er notað í atvinnurekstri. Skal hið sérstaka gjald þá miðað við vatnsnotkun, sem mæld er í rúmmetrum. Af hálfu varnaraðila er því hins vegar lýst yfir, að hann hafi á þeim árum, sem um ræðir, ekki krafið sóknaraðila um hið almenna gjald, sem greiða ber af fasteignum samkvæmt 7. gr., heldur eingöngu fyrir mælda vatnsnotkun hans eða sérstakt aukavatnsgjald samkvæmt 8. gr. Er þessi framkvæmd ekki í

samræmi við fyrirmæli laganna, sem kveða á um, að gjald samkvæmt 8. gr. megi leggja á til viðbótar gjaldi samkvæmt 7. gr.

II.

Sóknaraðili ber fyrir sig ákvæði 1. mgr. 7. gr. áðurgreindra laga, svo sem henni var breytt með 3. gr. laga nr. 149/1995. Þar segir, að sveitarstjórn sé heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum, er vatnsins geta notið, og skuli við það miðað, að gjaldið ásamt öðrum tekjum standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu. Áður en lagagreininni var breytt með síðastgreindum lögum, var í henni mælt fyrir um, að vatnsgjaldið skyldi standa straum af nefndum kostnaði, en ekki getið um aðrar tekjur vatnsveitu, þar á meðal aukavatnsgjald. Heldur sóknaraðili fram, að öllum tekjum vatnsveitu sveitarfélags, hverju nafni sem nefnast, sé eingöngu ætlað að standa undir kostnaði af þeirri þjónustu, sem hún veitir, en ekki öðru. Gjöld umfram það verði ekki lögð á viðskiptamenn vatnsveitu varnaraðila, og hafi það gilt jafnt fyrir sem eftir setningu laga nr. 149/1995. Vísar sóknaraðili til þess, að samkvæmt athugasemdum, er fylgdu frumvarpi til laga nr. 149/1995 um breyting á lögum nr. 81/1991, komi fram, að með 3. gr. frumvarpsins sé verið að tilgreina nánar, með hvaða tekjum standa skuli straum af stofn- og rekstrarkostnaði vatnsveitu, og í áliti þeirrar nefndar Alþingis, sem fjallaði um frumvarpið, segi, að í þessu felist ekki efnisbreyting.

Fyrir Hæstarétti hefur varnaraðili ítrekað þau sjónarmið, sem fram voru borin fyrir héraðsdómi, að í 8. gr. laga nr. 81/1991 sé ekki að finna takmörkun á fjárhæð gjalds eins og þá, sem sé í 7. gr., vegna gjaldtöku samkvæmt þeirri grein. Aukavatnsgjald samkvæmt 8. gr. megi því innheimta án tillits til þess, hvort tekna sé þörf til að greiða stofn- og rekstrarkostnað vatnsveitu. Gjald, sem sóknaraðila sé ætlað að greiða, sé að auki vel innan þess hámarks, sem krefja megi notendur vatns um fyrir hvern rúmmetra af seldu vatni samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 421/1992 fyrir vatnsveitur sveitarfélaga. Þær megi samkvæmt því skila tekjuafgangi, og gjaldtakan sé fyllilega lögmæt.

III.

Í III. kafla reglugerðar nr. 421/1992 er fjallað um fjármál vatnsveitna sveitarfélaga. Þar segir meðal annars í 7. gr., að hafi vatns-

veita sjálfstæðan fjárhag, skuli semja ársreikning fyrir hana, sbr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga. Sé vatnsveita deild innan ársreiknings sveitarsjóðs, skuli gert sérgreint yfirlit um tekjur og gjöld, sem tengjast rekstri og framkvæmdum á vegum vatnsveitunnar. Í 8. gr. sömu reglugerðar segir, að fjárhagsáætlun fyrir vatnsveitu skuli afgreidd af sveitarstjórn með sama hætti og fjárhagsáætlun sveitarsjóðs.

Meðal málsgagna er bréf lögmanns sóknaraðila til varnaraðila 12. janúar 1997, þar sem beint var tilmælum til hins síðarnefnda að láta í té reikninga vatnsveitu hans fyrir rekstrarárin 1993–1995, svo að sjá mætti, hvernig afkomu vatnsveitunnar væri háttað. Við þessari ósk varð varnaraðili ekki, og hafa umrædd gögn ekki heldur verið lögð fram síðar við meðferð þessa máls. Var þó ríkt tilefni til þess, svo sem málsvörn sóknaraðila gegn kröfum varnaraðila var háttað. Ekki liggur heldur fyrir í málinu gjaldskrá vatnsveitu varnaraðila, en í 11. gr. laga nr. 81/1991 er kveðið á um, að sveitarstjórn skuli setja sérstaka gjaldskrá, þar sem kveðið sé nánar á um greiðslu og innheimtu gjalda samkvæmt 7., 8. og 9. gr. laganna, sbr. og 16. gr. reglugerðar fyrir vatnsveitur sveitarfélaga.

Svo sem áður getur, telur varnaraðili sér heimilt að leggja aukavatnsgjald á sóknaraðila samkvæmt 8. gr. laga nr. 81/1991 án tillits til takmarkana, sem felast í 7. gr. Í því sjónarmiði felst, að rofin séu tengsl milli gjaldtöku og veittrar þjónustu og því óvissu háð, hvort heildargjaldtaka svari til kostnaðar, sem af rekstri vatnsveitu leiðir. Með þessu er því í raun haldið fram, að varnaraðila sé frjálst að leggja skatt á suma notendur vatns, sem takmarkist ekki af öðru en því hámarki, sem tilgreint sé í reglugerð, settri af ráðherra. Verður ekki á þetta sjónarmið fallist, en með lögum nr. 81/1991 er heimilað að taka þjónustugjöld, þar sem kostnaður að baki ræður gjaldtöku, en ekki að kveða á um skattheimtu. Breyti lög nr. 149/1995 engu í þeim efnum, og var varnaraðili af þessu bundinn jafnt fyrir sem eftir setningu þeirra. Hefur hann, svo sem áður er rakið, hvorki sýnt fram á, hver sá kostnaður sé, né útskýrt gjaldskrá sína, sem ekki liggur fyrir í málinu frekar en reikningar vatnsveitu varnaraðila.

Samkvæmt öllu framanröktu eru slíkir annmarkar á kröfu varnaraðila í málinu, að fella verður hinn kærða úrskurð úr gildi og taka kröfur sóknaraðila til greina. Verður varnaraðila jafnframt gert að

greiða málskostnað í héraði og kærumálskostnað, sem verður ákveðinn í einu lagi, eins og í dómsorði segir.

Dómsorð:

Fellt er úr gildi fjárnám, sem sýslumaðurinn á Seyðisfirði gerði 8. október 1997 hjá sóknaraðila, Gunnólfi ehf., að kröfu varnaraðila, Skeggjastaðahrepps, í bifreiðinni S 2975 (IF 046) til tryggingar kröfu, að fjárhæð 794.272,90 krónur.

Varnaraðili greiði sóknaraðila samtals 200.000 krónur í málskostnað í héraði og kærumálskostnað.

Úrskurður Héraðsdóms Austurlands 13. mars 1998.

Mál þetta var þingfest 16. desember 1997 og tekið til úrskurðar að loknum munnlegum málflutningi 5. mars sl.

Sóknaraðili er Gunnólfur ehf., kt. 681085-1149, Hafnargötu 4, Bakkafirði.

Varnaraðili er Skeggjastaðahreppur, kt. 590269-2719, Norður-Múlasýslu.

Sóknaraðili gerir þær kröfur, að fjárnámsgerð sýslumannsins á Seyðisfirði, er fram fór hjá sóknaraðila 8. október 1997 að beiðni varnaraðila, verði ógilt með úrskurði. Fjárnám var gert í bifreiðinni S-2975, fast nr. IF-046, sem er Mercedes Benz-vörubifreið, árgerð 1979, til tryggingar kröfu, að fjárhæð 794.272,90 kr. Þá krefst sóknaraðili þess, að varnaraðila verði gert að greiða sér málskostnað að mati dómsins.

Varnaraðili gerir þá kröfu, að fjárnámsgerð sýslumannsins á Seyðisfirði, sem fram fór 8. október 1997, í aðfararmálinu nr. 26/1997/00303: Skeggjastaðahreppur gegn Gunnólfi ehf., verði staðfest. Þá krefst varnaraðili þess, að sóknaraðili verði dæmdur til að greiða sér málskostnað samkvæmt mati réttarins.

Málavextir.

Sóknaraðili rekur fiskverkun á Bakkafirði. Árið 1994 var settur upp mælir, sem mælir alla vatnsnotkun, en áður hafði notkun aðeins verið mæld að hluta. Hafi varnaraðili krafið sóknaraðila um greiðslu samkvæmt mælum frá þessum tíma. Sóknaraðili hefur ekki greitt reikninga vegna vatnsnotkunar síðan 1994, og var hið umdeilda fjárnám gert fyrir ætlaðri skuld sóknaraðila fyrir árin 1994 og 1995.

Málsástæður og lagarök.

Sóknaraðili telur kröfu varnaraðila um greiðslu aukavatnsgjalds skorta lagastoð. Samkvæmt 7. gr. l. nr. 81/1991 skuli vatnsgjald miðað við, að það

ásamt öðrum tekjum vatnsveitu standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu. Sóknaraðili telur, að með ákvæði þessu hafi löggjafinn viljað tryggja, að sveitarfélög nýttu heimildir til innheimtu vatnsgjalds ekki sem skattstofn til öflunar tekna í sveitarsjóð, heldur eigi gjöldin að miðast við það, að þau standi undir kostnaði við þjónustu viðkomandi vatnsveitu.

Skv. 7. gr. l. nr. 81/1991 er gert ráð fyrir, að almennt vatnsgjald sé lagt á miðað við álagningarstofn, sem skilgreindur er í ákvæðinu. Þó er heimilt skv. 4. mgr. 7. gr. að ákveða vatnsgjald sem fast gjald auk álags vegna stærðar fasteignar og/eða notkunar samkvæmt mæli. Hámark gjaldsins má þó ekki vera hærra en 0,3% af álagningarstofni. Telur sóknaraðili ljóst, að gjald það, sem hann er krafinn um fyrir vatnsnotkun, sé hærra en 0,3% af álagningarstofni og einnig sé með gjaldtökunni brotið gegn grundvallarsjónarmiðum laganna um, að vatnsgjald skuli miðast við rekstrarlegar forsendur vatnsveitu og sé í eðli sínu þjónustugjald, en ekki skattur. Varnaraðili telji sig hafa stoð fyrir gjaldtökunni í heimildarákvæði 8. gr. l. nr. 81/1991 um aukavatnsgjald, sé því mótmælt, enda vandséð, að heimildarákvæði þessu verði beitt, nema fyrir liggi, að innheimtu aukavatnsgjalds sé þörf til að standa straum af stofn- og rekstrarkostnaði vatnsveitu. Telur gerðarbeiðandi um þau skilyrði ekki vera að ræða. Sóknaraðili hafi óskað upplýsinga um fjárhagslegar forsendur gjaldtökunnar, en ekki fengið.

Skv. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 421/1992 fyrir vatnsveitur sveitarfélaga skal gera sérgreint yfirlit um tekjur og gjöld, sem tengjast rekstri og framkvæmdum á vegum vatnsveitunnar, og er skorað á varnaraðila að leggja slíkt fram. Telur sóknaraðili m. a., að skoða þurfi, hvort tekjur af vatnssölu til hafnarsjóðs skili sér til vatnsveitu sveitarfélagsins, eins og vera á, sbr. 13. gr. reglug. nr. 421/1992.

Þá telur sóknaraðili, að við álagningu vatnsgjalds hafi sveitarfélagið ekki gætt jafnræðisreglu í stjórnsýslu, sbr. 11. gr. l. nr. 37/1993. Bendir sóknaraðili t. d. á það, að fyrir vatnsnotkun á bílaþvottaplani Olíufélagsins hf. muni ekki vera greitt eftir mæli, þótt engin sýnileg rök séu fyrir því að mismuna fyrirtækjum um innheimtu vatnsgjalds vegna vatnsnotkunar þeirra. Með því að í gjaldtöku varnaraðila gæti verið fólgin hrein skattheimta, verði með hliðsjón af 77. gr. stjórnarskrárinnar að gera þá kröfu, að skýr og ótvíræð lagaheimild sé fyrir gjaldtökunni.

Varnaraðili bendir á, að í lögum nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga sé gerður skýr greinarmunur á vatnsgjaldi skv. 7. gr. og sérstöku aukavatnsgjaldi skv. 8. gr., sbr. og 6. gr. reglugerðar nr. 421/1992. Óumdeilt sé, að notkun sóknaraðila á vatni er ekki til heimilisnota. Varnaraðili hafi skýra lagaheimild til að leggja á sóknaraðila sérstakt aukavatnsgjald. Álagning

þessa gjalds hafi verið í samræmi við 8. gr. laganna. Varnaraðili telur, að takmarkanir þær, sem lagðar eru á álagningu vatnsgjalds samkvæmt 7. gr. l. nr. 81/1991, eigi ekki við um sérstakt aukavatnsgjald. Í 2. mgr. 8. gr. laganna segi, að hið sérstaka aukavatnsgjald skuli innheimt eftir nánari ákvörðun sveitarstjórnar og hámark gjaldsins skuli tilgreint í reglugerð, sem félagsmálaráðherra setur.

Samkvæmt núgildandi reglugerð nr. 421/1992, 10. gr., er hámark aukavatnsgjalds 15 kr. á hvern rúmmetra af mældri vatnsnotkun. Samkvæmt reikningum varnaraðila til sóknaraðila, dags. 31. 12. 1994, 10. 9. 1995 og 30. 12. 1995, hafi varnaraðili krafið sóknaraðila um sérstakt aukavatnsgjald, sem nemi 10 kr. á hvern rúmmetra af mældri vatnsnotkun sóknaraðila.

Gjaldtaka varnaraðila sé samkvæmt þessu langt innan marka þess, sem sveitarstjórnum sé almennt heimilt samkvæmt lögum og reglugerð, bæði þegar litið sé til þess, að einingarverð varnaraðila á hvern rúmmetra er um þriðjungi lægra en heimilt sé, en auk þess hafi vatnsgjald skv. 7. gr. laga nr. 81/1991 ekki verið lagt á sóknaraðila.

Ákvæði laga nr. 81/1991 og reglugerðar nr. 421/1992 séu skýr um þessa gjaldtöku, og hafi athafnir varnaraðila verið fullkomlega innan marka þeirra. Sóknaraðili hafi ekki sýnt fram á, að gjaldtakan brjóti í bága við ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar eða jafnræðisreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Niðurstöður.

Í 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, eins og hún var, áður en henni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, sagði aðeins, að skattamálum skyldi skipa með lögum. Var engan fyrirvara að finna í þeirri grein um bann við framsali skattlagningarvalds til stjórnvalda. Með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 var ofangreindu banni bætt við 77. gr., en jafnframt kom ný grein, 78. gr. Í 2. mgr. 78. gr. segir: „Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða, hvort og hvernig þeir eru nýttir.“ 78. gr. tók gildi 5. júlí 1995, en ef ofangreint er skoðað svo og framkvæmd álagningar gjalda til sveitarfélaga fyrir þessa breytingu, verður ekki annað séð en að skilningur á 77. gr., eins og hún var fyrir breytingu, hafi verið sá, sem nú kemur mun skýrar fram í 78. gr. Verður þá talið, að ákvörðun um álagningu vatnsgjalds og sérstaks aukavatnsgjalds samkvæmt 7. og 8. gr. l. nr. 81/1991 sé og hafi verið stjórnskipulega heimil.

Óumdeilt er, að gjald það, sem hér um ræðir, er lagt á eftir ákvæðum 8. gr. laga nr. 81/1991. Heimilt er sveitarstjórn samkvæmt þessu ákvæði að leggja á sérstakt aukavatnsgjald á fasteignir, þar sem vatn er notað til ann-

ars en venjulegra heimilisþarfa, vegna atvinnu, sem í þeim er rekin. Hið sérstaka aukavatnsgjald á að miðast við mælda notkun í rúmmetrum.

Fyrirvari sá, sem settur er í 7. gr. um, hvernig vatnsgjald skuli ákveðið, er ekki í 8. gr., þar sem fyrirmæli eru um, að sérstakt aukavatnsgjald skuli greitt samkvæmt mældri notkun. Ekki verður annað séð en krafa sú, sem varnaraðili gerir á hendur sóknaraðila, 10 kr. á hvern rúmmetra, sé innan þeirra marka, sem sett eru í 10. gr. reglugerðar nr. 421/1991, sbr. 2. mgr. 8. gr. l. nr. 81/1991. Þá er ekki deilt um mælingu vatnsnotkunar.

Sóknaraðili hefur ekki fært fram nein gögn til stuðnings því, að ekki hafi í ákvörðun um gjaldið verið gætt jafnræðis við aðra gjaldendur. Eru því ekki efni til annars en staðfesta ofangreint fjárnám.

Sóknaraðili greiði varnaraðila 120.000 kr. í málskostnað.

Logi Guðbrandsson héraðsdómari kvað upp úrskurð þennan.

Úrskurðarorð:

Fjárnám, sem fram fór á Vopnafirði 8. október 1997 hjá Gunnólfi ehf., Bakkafirði, er staðfest.

Sóknaraðili greiði varnaraðila 120.000 kr. í málskostnað.