



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

164/2021 Þormóðsgata

Árið 2022, föstudaginn 25. mars, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Ómar Stefánsson, starfandi formaður, Unnpór Jónsson, settur varaformaður og Ásgeir Magnússon, fyrrverandi dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 164/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 13. október 2021 um að synja beiðni um niðurfellingu sorphirðugjalds vegna Þormóðsgötu 34, Fjallabyggð.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 12. nóvember 2021, kærir annar eigenda Þormóðsgötu 34, Fjallabyggð, þá ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 13. október 2021 að synja beiðni hans um niðurfellingu sorphirðugjalds vegna Þormóðsgötu 34. Er þess krafist að sveitarfélagið verði við beiðninni.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Fjallabyggð 7. desember 2021.

Málavextir: Hinn 29. september 2021 sendi kærandi bæjarráði Fjallabyggðar erindi þar sem fram kom að hús hans hefði staðið autt í tæplega tvö ár og að ekki væri útlit fyrir að það yrði notað til dvalar næstu tvö árin. Af þeim sökum væri sú þjónusta bæjarins sem fælist í sorphirðu ekki nýtt. Óskaði kærandi eftir upplýsingum um það hvort mögulegt væri að fjarlægja tunnumar og undanskilja sorphirðugjaldið í næstu álagningu, eða þar til húsið yrði dvalarhæft og eigendur þess myndu óska eftir sorptunnum á ný. Á fundi bæjarráðs 7. október 2021 var beiðni hans synjað og sú afgreiðsla staðfest á fundi bæjarstjórnar 13. s.m. Kæranda var tilkynnt um framangreinda afgreiðslu með tölvupósti degi síðar þar sem honum var jafnframt leiðbeint um kæruleiðir og kærufresti. Með álagningarseðli fasteignagjalda fyrir árið 2022, dags. 28. janúar s.á., var kæranda gert að greiða kr. 47.340 fyrir almennt hreinsgjald vegna fasteignar hans að Þormóðsgötu 34.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er vísað til þess að húsið að Þormóðsgötu 34 sé, og verði næstu tvö ár, óíbúðarhæft vegna nauðsynlegra endurbóta. Ósanngjarnt sé að innheimta þjónustugjald án þess að þjónusta sé veitt en hann hafi þegar greitt skilvíslega í heilt ár án þess að þiggja umrædda þjónustu.

Málsrök Fjallabyggðar: Af hálfu sveitarfélagsins er byggt á því að gjaldtaka sorphirðugjalds sé lögmæt, óháð notkun fasteignarinnar að Þormóðsgötu 34. Samkvæmt fyrirmælum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs fari sveitarfélög með ákvörðunarvald um fyrirkomulag söfnunar á heimilisúrgangi og sé þeim skylt skv. 1. mgr. 8. gr. laganna að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi. Í 2. mgr. 23. gr. sömu laga komi fram að sveitarfélög skuli innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt komi fram í 3. másl. 2. mgr. sömu greinar að sveitarfélagi sé einnig heimilt að ákveða gjaldið sem fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorphiláta og/eða þjónustustig. Á grundvelli þessara heimilda hafi

bæjarstjórn Fjallabyggðar samþykkt gjaldskrá fyrir sorphirðu sem birt hafi verið í B-deild Stjórnartíðinda 28. desember 2020, sbr. 4. mgr. 25. gr. laga nr. 55/2003. Í 2. gr. gjaldskrárinnar komi fram að sorphirðugjald sé lagt á allar íbúðir sem virtar séu fasteignamati. Af rekstrartölum fyrir sorphirðu í Fjallabyggð fyrir árin 2020 og 2021 sjáist að rekstrarkostnaður sé hærri en rekstrartekjur fyrir öll árin. Sú niðurstaða sé í samræmi við áskilnað 3. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003 um að álögð gjöld megi ekki vera hærri en kostnaður af rekstri þjónustunnar. Kostnaður sveitarfélagsins af málaflokknum umfram álögð gjöld hafi árið 2021 verið að fjárhæð kr. 3.406.273, árið 2020 að fjárhæð kr. 10.247.766, árið 2019 að fjárhæð kr. 16.974.784, árið 2018 að fjárhæð kr. 11.715.205 og árið 2017 að fjárhæð kr. 10.407.524.

Fjallabyggð hafi síðast boðið út sorphirðu árið 2013 og út frá niðurstöðu útboðsins og samningagerð við verktaka í kjölfar þess hafi páverandi gjald verið reiknað út. Gjaldið sem innheimt hefði verið árið 2013 hefði ekki dugað fyrir útgjöldum Fjallabyggðar vegna sorphirðu. Fjárhæðir samningsins séu bundnar byggingarvísitölu og hafi þær því hækkað í samræmi við hana. Hækkanir á gjaldskrá Fjallabyggðar hafi að mestu fylgt verðlagsþróun en þrátt fyrir að hækkanir verðlags hafi verið meiri en hækkanir byggingarvísitölu hafi það ekki dugað til að brúa það bil sem hafi orðið í upphafi. Því sé ljóst að innheimta gjalda hafi ekki staðið undir kostnaði. Með þessu sé átt við að þær hækkanir sem orðið hafi á kostnaði hafi ekki leitt til hækkunar gjaldsins. Þegar af þeirri ástæðu beri að hafna kröfum kæranda, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 18/2016. Við útreikning sorphirðugjalds hafi sveitarfélagið leitast við að upphæð þess endurspegli raunkostnað við veitingu þjónustunnar en þó megi segja að útreikningarnir byggji að einhverju leyti á áætlun sem telja verði skynsamlega enda byggji hún á þeim fjárhæðum sem samið hafi verið um að undangengnu útboði.

Niðurstaða: Kæra í máli þessu lýtur að ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 13. október 2021 um að synja beiðni kæranda um niðurfellingu sorphirðugjalds vegna Þormóðsgötu 34. Gerir kærandi þá kröfu að sveitarfélagið verði við þeirri beiðni. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvörðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar stjórnvaldsákvörðunar til endurskoðunar en hvorki tekur nýja ákvörðun né leggur fyrir stjórnvöld að taka tiltekna ákvörðun. Að teknu tilliti til þeirra valdheimilda og máláttilbúnaðar kæranda verður því að líta svo á að gerð sé krafa um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Að meginstefnu til er fjár vegna lögbundinna verkefna ríkis og sveitarfélaga aflað með skattheimtu. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafa sveitarfélög þó einnig ýmsar aðrar tekjur, allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um, sbr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2003 er sveitarstjórn skylt að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Ber sveitarstjórn ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá til þess að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem til fellur í sveitarfélaginu. Setur sveitarstjórn samþykkt þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs, umfram það sem greinir í lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna. Um gerð og staðfestingu samþykktarinnar fari skv. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, nú 59. gr. þeirra laga. Þá segir í 2. mgr. 23. laga nr. 55/2003 að sveitarfélög skuli innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt sé þeim heimilt að innheimta gjald fyrir tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna, svo sem þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál. Heimilt sé að miða gjaldið við mælanlega þætti sem hafi áhrif á kostnað, svo sem magn og gerð úrgangs, losunartíðni og frágang úrgangs, en einnig megi ákveða fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorphirða og/eða þjónustustig, sbr. síðasta málsli. 2. mgr. 23. gr. Gjaldið skuli þó aldrei vera hærri en sem nemi þeim kostnaði sem falli til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi, sbr. 3. mgr. 23. gr. laganna.

Á grundvelli þágildandi 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2003, nú 2. mgr. 8. gr. þeirra laga, hefur Fjallabyggð sett sér samþykkt nr. 84/2010 um meðhöndlun úrgangs í Fjallabyggð en hún var birt í B-deild Stjórnartíðinda 2. febrúar 2010. Í 1. mgr. 12. gr. samþykktarinnar er kveðið á um að bæjarstjórn skuli innheimta gjald fyrir meðhöndlun og förgun úrgangs og að gjaldið skuli sett og innheimt samkvæmt gjaldskrá. Þá segir í 2. mgr. sama ákvæðis að gjaldið skuli ákvarðað árlega og að miða skuli gjaldið við magn úrgangs, þ.e. stærð og fjölda sorphirðuúlata. Á grundvelli samþykktarinnar og með heimild í 23. gr. laga nr. 55/2003 hefur sveitarfélagið samþykkt gjaldskrá nr. 1605/2021 fyrir sorphirðu í Fjallabyggð en hún var birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2021. Samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar er sorphirðugjald fyrir íbúðarhúsnæði kr. 47.340 en fyrir frístundahús á skipulögðum frístundasvæðum er gjaldið kr. 23.670. Innifalið í sorphirðugjaldi sé eitt grátt sorphilát fyrir óflokkað sorp, eitt grænt sorphilát fyrir endurvinnanlegt sorp, eitt brúnt sorphilát fyrir lífrænan úrgang sem og sorphreinsun og sorpeyðing vegna þess. Þá er í 4. gr. gjaldskrárinnar mælt fyrir um úthlutun svokallaðra klippikorta fyrir íbúðir og sumarhús í upphafi árs og að notendur þurfi að framvísa klippikortinu til þess að komast inn á endurvinnslustöðvar í Fjallabyggð. Klippi sé fyrir gjaldskyldan úrgang en tekið á móti ógjaldskyldum úrgangi án greiðslu. Ef kort klárast sé hægt að kaupa aukakort auk þess sem rekstraraðilar geti líka keypt klippikort.

Þegar um svokölluð þjónustugjöld er að ræða gilda ýmis sjónarmið um álagningu þeirra, m.a. að beint samhengi sé á milli fjárhæðar gjaldsins og þess kostnaðar sem til fellur við það að veita þjónustuna. Fjárhæðin verður einnig 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. Einnig hefur verið litið svo á að sá sem greiði þjónustugjald geti ekki krafist þess að sá kostnaður sem hlýst af því að veita þjónustuna sé reiknaður nákvæmlega út. Sveitarfélagi er þannig ekki skylt að reikna út kostnað við meðhöndlun sorps hvers íbúa eða fasteignar heldur er því heimilt að jafna heildarfjárhæð niður á áætlaðan fjölda notenda eins og raunar er skýrt tekið fram í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003. Að lokum leiða sjónarmið um réttaröryggi borgaranna til þess að útreikningur þjónustugjalds verði að liggja fyrir áður en ákvörðun um fjárhæð þess er tekin.

Fjallabyggð hefur greint frá því að álagning sorphirðugjalds byggi á útreikningum frá árinu 2013 í tengslum við niðurstöðu útboðs og samningagerðar vegna sorphirðu og að gjaldið hafi fylgt verðlagsþróun, en þeir útreikningar liggja þó ekki fyrir í gögnum málsins. Samkvæmt rekstrartölum fyrir sorphirðu í Fjallabyggð fyrir árin 2016-2021 eru sorphirðugjöld eini tekjuliðurinn en kostnaðarliðirnir eru vegna gámasvæðis, sorphreinsunar og sorpurðunar. Sveitarfélagið hefur upplýst að kostnaðarliðurinn gámasvæði sé kostnaður vegna móttökustöðvar fyrir sorp. Sá aðili sem annist sorphirðu fyrir Fjallabyggð sjái um að reka gámasvæðið og sé með starfsmenn í því verkefni sem sveitarfélagið greiði fyrir.

Séu rekstrartölur fyrir sorphirðu í Fjallabyggð fyrir árin 2016-2021 skoðaðar sést að rekstrarkostnaður er þó nokkuð hærri en rekstrartekjur fyrir öll árin og er sú niðurstaða í samræmi við áskilnað 3. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003 um að álögð gjöld meggi ekki vera hærri en kostnaður sem falli til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna. Verður að telja að kostnaðarliðir að baki sorphirðugjalds Fjallabyggðar, þ.e. vegna gámasvæðis, sorphreinsunar og sorpurðunar, falli undir þá þætti sem sveitarfélögum er skylt að innheimta gjald fyrir á grundvelli 2. mgr. 23. gr. sömu laga. Þrátt fyrir að ekki liggi fyrir nákvæm gögn um útreikning gjaldsins frá árinu 2013 verður að líta til þess að ekki verður annað séð en að hann hafi bæði byggst á skynsamlegri áætlun og átt sér stað áður en ákvörðun um fjárhæðina var tekin. Þá er og ljóst að sveitarfélagið hefur, samkvæmt afdráttarlausri heimild í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003, valið að fara þá leið að jafna kostnaði vegna meðhöndlunar sorps með því að innheimta fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorphiláta og þjónustustig. Samkvæmt 2. gr. gjaldskrár fyrir sorphirðu í Fjallabyggð skal sorphirðugjald lagt á allar íbúðir sem virtar eru fasteignamati en Þormóðsgata 34 er skráð í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Var sveitarfélaginu því rétt að synja beiðni kæranda um niðurfellingu sorphirðugjalds og fær fyrirhugaður skortur á nýtingu hennar engu breytt þar um. Verður kröfu kæranda um ógildingunni hennar kærðu ákvörðunar því hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist vegna fjölda kærumála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 13. október 2021 um að synja beiðni hans um niðurfellingu sorphirðugjalds vegna Þormóðsgötu 34, Fjallabyggð.