



ÞJÓNUSTUGJÖLD

Hjá lögfræði- og velferðarsviði sambandsins hefur um nokkurt skeið staðið til að taka saman efni um þjónustugjöld í því skyni að koma á framfæri leiðbeiningum til sveitarfélaga. Þjónustugjöld eru vandmeðfarin og hafa komið upp allmörg mál hjá ríki og sveitarfélögum, úrskurðarnefndum, umboðsmanni Alþingis og dómstólum þar sem deilt er um álagningu þjónustugjalda og fjárhæðir þeirra.

Þær fyrirspurnir sem hafa borist lögfræði- og velferðarsviði um þjónustugjöld hafa verið af ýmsum toga en þær hafa m.a. lotið að því hvort birta skuli gjaldskrár í b-deild Stjórnartíðinda og hvort leita þurfi staðfestingar ráðherra áður en birting fer fram. Þá hafa vaknað spurningar um heimildir sveitarfélaga til að innheimta ný þjónustugjöld og um svigrúm til hækkana á þeim gjöldum sem þegar eru innheimt.

Umfjöllunin hefst á því að gerð er í stuttu máli grein fyrir þjónustugjöldum og eðli þeirra. Því næst er fjallað um viðmið við útreikning þjónustugjalds, þ. á m. hvaða kostnaðarliðir verði felldir undir þjónustugjöld. Loks er fjallað um það þegar mælt er fyrir um staðfestingu ráðherra á gjaldskrá og hvernig standa skal að birtingu gjaldskráa.

Það er von lögfræði- og velferðarsviðs að efni þetta komi að gagni. Allar ábendingar um þau álitamál sem upp hafa komið við álagningu og innheimtu þjónustugjalda eru vel þegnar. Ábendingar má gjarnan senda Guðjóni Bragasoni, sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs (netfang: gudjon.bragason@samband.is). Eftir því sem tilefni verður til verður komið á framfæri frekari leiðbeiningum um þetta efni.

Umfjöllunin skiptist í eftirfarandi kafla:

I. Almennt um þjónustugjöld.

- 1) Lögmætisreglan og skilgreining á þjónustugjöldum
- 2) Þjónustugjöld og aðgreining frá sköttum
- 3) Úrskurðir og dómar um þjónustugjöld hjá sveitarfélögum

II. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda – viðmið við útreikning þjónustugjalds.

- 1) Sjónarmið við álagningu þjónustugjalds – hluti af kostnaði eða heildarkostnaður
- 2) Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda
- 3) Endurskoðun fjárhæða samkvæmt gjaldskrá



- 4) Of hátt þjónustugjald innheimt
- 5) Seðilgjöld og sambærileg gjöld við almenna innheimtu þjónustugjalda
- 6) Gjaldtaka fyrir þjónustu þegar um er að ræða ólögfest verkefni
- 7) Gjaldtaka á einkaréttarlegum grundvelli

III. Staðfesting ráðherra og birting gjaldskráa.

- 1) Staðfesting ráðherra
- 2) Birting gjaldskráa

IV. Verklag við umfjöllun um þjónustugjöld.

I. Almennt um þjónustugjöld.

1) Lögmætisreglan og skilgreining á þjónustugjöldum

Meginregla íslensks réttar er að almenningur þurfi ekki að greiða gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda. Opinber þjónusta skal því veitt ókeypis, nema lög kveði á um annað. Út frá þessari meginreglu hefur verið talið að til þess að innheimta þjónustugjald verði að vera heimild í lögum til að taka gjald fyrir tiltekna þjónustu. Í hinni svokölluðu lögmætisreglu felst að ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og eiga næga stoð í lögum. Þá er það skilyrði að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir verða að eiga sér skýra lagastoð.

Þjónustugjald hefur verið skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Þegar talað er um þjónustugjöld er átt við greiðslu sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald (tiltekna þjónustu) sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.“
(Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur, bls. 222)

Þegar um er að ræða opinbera þjónustu sem ekki er lögmælt eru ekki gerðar jafn strangar kröfur um lagastoð fyrir gjaldtöku. Í þeim tilvikum hefur löggjafinn ekki tekið afstöðu til viðkomandi þjónustu og fjármögnunar hennar og kann því að vera heimilt að krefjast þjónustugjalda án þess að lagaheimild sé til staðar. Slíkum tilvikum má almennt skipta í þrennt:

1. Ef sveitarfélagi er skylt að sinna ákveðinni þjónustu skv. lögum en löggjafinn hefur ekki mælt fyrir um gjaldtökuheimildir: Í slíkum tilvikum er óheimilt að innheimta þjónustugjöld þar sem ætla mætti að löggjafinn hefði mælt fyrir um gjaldtökuheimildir ef hann hefði ætlast til þess að gjaldtaka væri af þjónustuþegum.



2. Ef sveitarfélagi er heimilt að sinna ákveðinni þjónustu skv. lögum en er það ekki skylt og löggjafinn hefur ekki mælt fyrir um gjaldtökuheimildir: Almennt má ætla að gjaldtaka sé ekki heimil, en ávallt þarf þó að skoða hvert tilvik fyrir sig.
3. Ef sveitarfélag sinnir og býður ákveðna þjónustu sem telst ólögbundin, og ekki mælt fyrir um gjaldtökuheimildir: Í þessum tilvikum hefur sveitarfélagið rýmri heimildir til töku gjalda þar sem löggjafinn hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort eigi að taka gjald eða ekki. Heimild til gjaldtöku vegna slíkra ólögbundinna verkefna er þó ekki til staðar án fyrirvara og þarf að skoða hvert tilvik fyrir sig.

2) Þjónustugjöld og aðgreining frá sköttum

Sá munur sem er á þjónustugjöldum og sköttum felst í því hvaða kröfur eru gerðar til heimildar, markmiða með tekjuöflun og endurgjaldi fyrir greiðslu. Í þessu sambandi er horft til þeirrar lagaheimildar sem um ræðir. Ef ekki er kveðið á um skattskyldu, skattstofn eða reglur um ákvörðun fjárhæðar skatts þá er ekki talið að um gilda skattlagningarheimild sé að ræða og er því um að ræða heimild til innheimtu þjónustugjalda. Miklu máli skiptir því að ákvarða hvort gjald er skattur eða þjónustugjald því það ræður því hvernig haga má gjaldtökunni. Ef um er að ræða þjónustugjald skal það eingöngu innheimt úr hendi þeirra sem njóta þjónustu og eingöngu að því marki sem almennt kostar að veita viðkomandi þjónustu.

3) Úrskurðir og dómar um þjónustugjöld hjá sveitarfélögum

Sorphirðugjald - Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir frá upp 25. nóvember 2005.¹

Einstaklingur kærði til úrskurðarnefndarinnar álagningu Austurbyggðar (áður Búðahrepps) á sorphirðugjaldi á fasteignir kæranda að Hlíðargötu 12 og Hafnargötu 41 á Fáskrúðsfirði. Kærandi óskaði eftir álitum á því hvort sveitarfélag gæti innheimt sorphirðu- og sorpeyðingargjöld óháð því hvort þjónusta væri innt af hendi. Fólst í kærinni krafa um niðurfellingu sorphirðugjalds sem lagt var á fyrrgreindar fasteignir en í kærinni kom fram að kærandi ætti auk þessara eigna einbýlishús hvar hann hefði búsetu. Kærandi staðhæfði að ekki hefði verið búið í fyrrgreindum tveimur fasteignum í fjölda ára og hefði sveitarfélagið fram til ársins 2001 felld niður sorphirðugjöld þar sem það hafi ekki þurft að veita neina sorphirðuþjónustu í tengslum við þær eignir. Hann hafi síðan í janúar 2001 fengið tilkynningu frá sveitarfélaginu um að heimild til niðurfellingar á sorphirðu- og sorpeyðingargjöldum hafi verið felld úr gildi og kæranda gert að greiða álögd gjöld á umræddar fasteignir.

Í úrskurðinum kemur fram að nefndin líti svo á að sorphirðugjald sé bundið veittri þjónustu. Þá komi ekki fram í gögnum málsins að ágreiningur sé með aðilum um hvort sorp falli til frá tilgreindum fasteignum og sé því litið svo á að ágreiningslaust sé að sorp falli ekki til vegna

¹ <http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdarnHollustuhattaMengunarvarna/nr/2067>



fasteignarinnar að Hlíðargötu 12 en að sorp falli til vegna Hafnargötu 41, enda sé það vinnustaður. Féllst nefndin því á kröfu kæranda um að ekki bæri að greiða sorphirðugjöld vegna fasteignarinnar að Hlíðargötu 12. Kröfu kæranda um niðurfellingu sorphirðugjalds af Hafnargötu 41 var hins vegar hafnað.

Í þessu tilviki er felld úr gildi álagning sorpgjalds þar sem ekkert sorp fellur til en þar sem sorp fellur til er ekki nægilegt að afþakka sorpílát til að komast hjá gjaldtöku. Taka ber fram að lögum um meðferð úrgangs hefur verið breytt frá því úrskurður var kveðinn upp og ríkari skyldur settar bæði á sveitarfélög og einstaklinga um greiðslur vegna meðhöndlunar úrgangs.

Sorpeyðingargjald o.fl., búseta hluta úr ári - Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir frá 27. nóvember 2007.²

Úrskurðarnefndin fjallaði í málinu um kæru einstaklings á ákvörðun Húnaþings vestra um innheimtu sorpeyðingargjalds og gjalds vegna losunar rotþróa á fasteign hans.

Kærandi krafðist endurgreiðslu á ofteknum gjöldum vegna álagningarinnar. Kærandi byggði á því að sveitarfélaginu væri óheimilt að standa að álagningu með þeim hætti sem gert var, þ.e. að ekki væri tekið mið af magni, losun og þjónustustigi og ætti ekki að vera sama gjald á fasteign þar sem væri föst búseta og fasteign þar sem ekki væri búíð að jafnaði eins og í tilviki kæranda. Þá teldi kærandi ekki þörf á losun rotþróarinnar vegna lítillar notkunar. Kæran laut því annars vegar að álagningu sorpeyðingargjalds og hins vegar að álagningu hreinsunargjalds rotþróa.

Í úrskurði nefndarinnar kemur fram að nefndin líti svo á að sorphirðugjald eigi að vera bundið veittri þjónustu. Í athugasemdum við ákvæði 11. gr. laga nr. 55/2003 segi um gjaldtöku á grundvelli ákvæðisins að eðlilegt þyki að greitt sé mismunandi gjald eftir því hvort um er að ræða t.d. sumarhús eða íbúðarhús þar sem umfang þjónustunnar sé eðli máls samkvæmt mismunandi. Hins vegar verði að líta til þess að sorp sé ekki sótt að hverju býli í sveitarfélaginu heldur séu söfnunargámar fyrir heimilissorp staðsettir víða um sveitir og því ómögulegt að áætla magn sorps frá hverjum og einum. Líta verði til þess að skipulag sorphirðu sé í föstum skorðum og falli ekki niður þó einstaklingar og fyrirtæki nýti ekki sorpþjónustuna. Þá segir: „Telja verður að svo sterk rök séu fyrir því að greitt sé jafnaðargjald fyrir að njóta þessarar þjónustu, að ekki verði lögð á sveitarfélagið skylda til að rannsaka sorp og krefja íbúðareigendur um gjald miðað við flokkað og mælt sorp.“ Úrskurðarnefndin komst því að þeirri niðurstöðu að sveitarfélaginu væri heimilt að haga gjaldtöku vegna sorphirðu með þeim hætti að um væri að ræða jafnaðargjald á hverja gjaldskylda fasteign en lög og reglur stæðu ekki til þess að reiknaður væri kostnaður sem félli til vegna hvers og eins gjaldanda. Ítrekað er að breytingar hafa verið gerðar á lögum um meðhöndlun úrgangs, sem fela í sér að einungis 25% gjaldtöku megi fela í sér fast gjald á fasteign en önnur gjöld skuli vera breytileg og einstaklingar geti haft áhrif á fjárhæð þeirra s.s. með því að vera með minna rúmmál eða aðra hirðutíðni.

² <http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdarnHollustuhattaMengunarvarna/nr/2574>



Varðandi þann þátt kærunnar sem laut að gjalddöku fyrir hreinsun rotþróa sagði í úrskurðinum að á sveitarstjórnnum hvíli skylda skv. 14. gr. reglugerðar nr. 799/1999 til þess að koma á kerfisbundinni tæmingu á seyru á rotþróum. Þá kemur fram í úrskurðinum að það sé mat nefndarinnar að skylda hvíli á sumarhúsaeigendum að láta losa seyru hjá sér í samræmi við lög og reglur. Yrði að líta til þess að skipulag seyruloser væri í föstum skorðum og mikilvægt út frá heilbrigðissjónarmiði og almannahagsmunum. Telja yrði svo sterk rök fyrir reglubundinni seyruloser að ekki yrði lögð á sveitarfélagið skylda til að rannsaka rotþrær hjá einstökum íbúðareigendum.

Úrskurðarnefndin tók því ekki til greina kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun kærða um álagningu og innheimtu sorpeyðingargjalds og álagningu hreinsunargjalds rotþróa.

Vatnsgjald skv. 10. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga

Hrd. 173/1998 (Aukavatnsgjald í Skeggjastaðahreppi): Innheimt var aukavatnsgjald af fiskverkunarfyrirtæki í sveitarfélaginu. Lagastoð gjaldsins var að finna í þágildandi lögum um vatnsveitur sveitarfélaga. Sveitarfélagið taldi að í lagaákvæðinu fælist ótakmörkuð heimild til álagningar gjalds hvað fjárhæð varðar og tekjuafgangur gæti verið af rekstri vatnsveitu í kjölfar álagningar slíks gjalds. Niðurstaða Hæstaréttar að þar sem um þjónustugjald væri að ræða þyrfti gjaldið að fela í sér kostnað við veitta þjónustu.

Þann 28. nóvember 2013 kvað Hæstiréttur upp tvo dóma í málum nr. 396³ og 397/2013⁴ sem lutu að túlkun á 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga, sem er svohljóðandi: „Heimilt er að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatns geta notið og má gjaldið nema allt að 0,5 hundraðshlutum af fasteignamati.“ (undirstrikun sambandsins). Í þessum málum var fjallað um álagningu vatnsgjalds í þeim tilvikum þegar fasteign er óumdeilanlega ekki tengd vatnsveitu, þ.e. aðstæður eru með þeim hætti að vatnsveita hefur lagt dreifiað ásamt tengingu fyrir heimæð við lóðarmörk en heimæð hefur ekki verið tengd við vatnsveitukerfi. Í fyrra málinu var fjallað um vatnsgjald á bílskúr í hinu síðarnefnda vatnsgjald sem lagt var á fohelt hús. Hæstiréttur taldi, þrátt fyrir orðalag 1. mgr. 6. gr., að ekki væri heimilt að leggja vatnsgjald á fasteignir sem gátu tengst vatnsveitu en höfðu ekki enn verið tengdar. Var byggt á því að það leiddi af eðli vatnsgjalds sem þjónustugjalds að það yrði ekki lagt á nema þjónustan væri veitt.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið gaf út leiðbeiningar vegna ákvörðunar vatnsgjalds skv. 10. gr. laga um vatnsveitur nr. 32/2004⁵. Tilefni álitsins var niðurstaða ráðuneytisins um að Orkuveitu Reykjavíkur væri óheimilt að miða heildarupphæð vatnsgjalds við arðsemiskröfu. Ekki væri að finna ákvæði í lögum um vatnsveitur sveitarfélaga sem heimili sveitarfélögum að taka út

³ <https://www.haestirettur.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=e7f0d09f-7c22-4373-99c0-c1f4f60d3884>

⁴ <https://www.haestirettur.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=86e061a7-97b9-47be-b29d-7485fabd2795>

⁵ <https://www.stjornarradid.is/gogn/urskurdir-og-alit/-stakur-urskurdur/?newsid=ead5f161-b8af-11eb-813a-005056bc8c60&cname=%C3%81lit%C2%A0%C3%A1%20svi%C3%B0i%20sveitarstj%C3%B3rnarm%C3%A1la>



arð vegna starfsemi vatnsveitna. Í kjölfar könnunar og gagnaöflunar frá sveitarfélögum voru gefnar út leiðbeiningar til sveitarfélaga sem reka vatnsveitur. Eftirtalin eru grundvallaratriði þeirra leiðbeininga:

- Vatnsgjald þarf að ákvarða á grundvelli útreiknings á þeim kostnaðarliðum sem fram koma í 10. gr. laganna.
- Þrátt fyrir að „fjármagnskostnaður“ komi fyrir í ákvæðinu dugir það ekki til svo það teljist nægileg stoð fyrir sveitarfélög að ákvarða sér arð af bundnu fé í rekstri vatnsveitna.
- Ef tekin eru of há vatnsgjöld í eitt gjaldaár er skylt að nota mismuninn til lækkunar á fjárhæð gjaldsins á næsta ári eða með endurgreiðslu til notenda.
- Heimilt er að veita lán frá vatnsveitum til A-hluta sveitarfélags vegna fjármagns sem fyrirhugað er að nýta til framkvæmda seinna meir skv. framkvæmdaáætlun vatnsveitunnar, með ákveðnum skilyrðum.

Fráveitugjald skv. lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna

Þá hefur einnig verið deilt um álagningu fráveitugjalds á grundvelli 14. gr. laga nr. 9/2009 um uppbyggingu og rekstur fráveitna: „Heimilt er að innheimta fráveitugjald af öllum fasteignum sem tengdar eru eða munu tengjast fráveitu sveitarfélags“. (undirstrikun sambandsins)

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kvað þann 14. nóvember 2011 upp úrskurð í máli nr. 13/2011 þar sem felld var úr gildi álagning fráveitugjalds á þann hluta fasteignar kæranda sem ekki var tengdur fráveitukerfi Orkuveitu Reykjavíkur. Orkuveitan bar málið undir Héraðsdóm Reykjavíkur og krafðist þess að úrskurðurinn yrði felldur úr gildi. Dómur var kveðinn upp í máli nr. E-2448/2012 þann 24. maí 2013. Ekki var þar fallist á kröfu OR og sagði m.a. í niðurstöðu dómsins: „Í 1. mgr. 14. gr. er heimild til gjaldtöku bundin tengingu við fráveitukerfi og verður gjaldtaka því ekki byggð á annarri þjónustu sem stefnandi kann að veita stefndu vegna umræddrar fasteignar.“ Dómnum var áfrýjað til Hæstaréttar sem staðfesti niðurstöðu héraðsdóms. Sagði m.a. í dómi Hæstaréttar í máli nr. 613/2013:⁶ „Þegar virt er orðalag 1. mgr. 14. gr. laga nr. 9/2009, eins og það verður skýrt í ljósi lögskýringargagna, fer um fráveitugjald samkvæmt þeim lögum eftir reglum sem um þjónustugjöld gilda. Af þessu eðli gjaldsins leiðir að það verður ekki lagt á nema gjaldandi fái þá þjónustu sem svarar til gjaldtökunnar, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 28. nóvember 2013 í málum nr. 396/2013 og nr. 397/2013.“

Samandregið

Í úrskurðum og dómum þar sem þjónustugjöld koma við sögu er litið til orðalags þeirrar lagaheimildar sem innheimta þjónustugjalds er byggð á og þeim grundvallarsjónarmiðum sem búa að baki þeim gjöldum, sbr. einnig fyrrgreinda skilgreiningu á þjónustugjaldi. Lagaákvæði sem mæla fyrir um þjónustugjöld skulu því skýrð með hliðsjón af þeim meginreglum sem gilda um

⁶ <https://www.haestirettur.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=f2a67676-2fb2-4b0f-aa45-0170a1a5f5f5>



gjaldið, í þessum tilvikum vegur þungt það skilgreiningaratriði þjónustugjalda að um sé að ræða endurgjald fyrir veitta þjónustu.

II. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda – viðmið við útreikning þjónustugjalds.

1) Sjónarmið við álagningu þjónustugjalds – hluti af kostnaði eða heildarkostnaður

Þegar ætlunin er að innheimta þjónustugjald þarf að yfirfara hvort innheimta á þjónustugjald sem nemur öllum kostnaði við að veita viðkomandi þjónustu eða einungis hluta kostnaðarins. Í einstaka tilvikum er kveðið á um það í lögum að gjöld vegna þjónustu eigi að standa undir kostnaði vegna hennar, sbr. t.d. 23. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs:

- Rekstraraðili förgunarstaðar, hvort sem um er að ræða sveitarfélag, byggðasamlag eða einkaaðila, skal innheimta gjald fyrir förgun úrgangs. Gjaldið skal nægja fyrir öllum kostnaði við förgun úrgangsins, þ.m.t. uppsetningu og rekstur viðkomandi förgunarstaðar. Þar sem úrgangur er urðaður skal gjaldið einnig að svo miklu leyti sem unnt er standa undir kostnaði sem fylgir því að setja fjárhagslega tryggingu eða jafngildi hennar, [sbr. 45. gr.], ²⁾ áætluðum kostnaði við lokun staðarins og nauðsynlegu eftirliti í kjölfar lokunar í 30 ár. Ákvæði þetta gildir þó ekki um rekstraraðila sem aðeins annast förgun á eigin úrgangi á framleiðslustað, [sbr. 3. mgr. 14. gr.] ²⁾
- [Sveitarfélög skulu innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laga þessara, svo sem þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál.] ²⁾ Heimilt er að miða gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs og aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangs viðkomandi aðila. Sveitarfélagi er einnig heimilt að ákveða gjaldið sem fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorpílata og/eða þjónustustig.
- Gjald sem sveitarfélag eða byggðasamlag innheimtir skal þó aldrei vera hærra en nemur þeim kostnaði sem fellur til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laga þessara. Sjá einnig 1. mgr. 10. gr. laga nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga:

10. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga

- Stjórn vatnsveitu skal semja gjaldskrá þar sem kveðið er nánar á um greiðslu og innheimtu gjalda samkvæmt lögum þessum. Miða skal við að vatnsgjald ásamt öðrum tekjum vatnsveitu standi undir rekstri hennar, þ.m.t. fjármagnskostnaði og fyrirhuguðum stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun veitunnar, ásamt kostnaði við að standa undir þeirri skyldu veitunnar að tryggja nægilegt vatn og vatnsþrýsting til slökkvistarfs og fyrir sérstakan slökkvibúnað þar sem hans er krafist, sbr. 5. mgr. 5. gr.



2) Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda

Þegar um er að ræða heimild til töku þjónustugjalda er óheimilt að byggja fjárhæð gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun eins og þegar fyrir liggur gild skattlagningarheimild. Þjónustugjald má ekki vera hærra en sá kostnaður sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu eins og áður greinir. Skoða þarf orðalag viðkomandi lagaákvæðis þegar greint er hvaða kostnaðarliði má fella undir þjónustugjald. Algengt er að eingöngu sé mælt fyrir um heimild til töku tiltekins gjalds án þess að gerð sé nánari grein fyrir því hvaða kostnaðarliði megi fella undir gjaldið. Afmörkun kostnaðarliða ræðst í þeim tilvikum af því hvernig lagaheimildin sem mælir fyrir um töku gjaldsins er orðuð og skýrð.

Hér er hægt að gefa þær almennu leiðbeiningar að kostnaðarliðir sem óbeint tengjast viðkomandi gjaldi verða ekki felldir undir þjónustugjaldið nema það sé sérstaklega tekið fram í viðkomandi lagaákvæði. Nefna má hér dæmi um að þjónustugjöldum er almennt ekki ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði þess sem veitir þjónustu og verður sá kostnaður ekki innheimtur sem hluti þjónustugjalds nema það komi skýrt fram í lögum. Þegar fyrir liggur hvaða kostnaðarliðir verða felldir undir gjaldið þarf næst að framkvæma útreikninga á því hvað almennt kostar að veita þjónustuna. Vanda þarf til þess útreiknings sem liggur að baki fjárhæð þjónustugjalds en hafi það ekki verið gert, annars vegar með útreikningum og hins vegar með skynsamlegri áætlun, í þeim tilvikum þegar ekki er unnt að sérgreina kostnaðarliði, kann að verða litið svo á að um sé að ræða ólögmetta skattheimtu. Hér má sem dæmi benda á álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9970/2019⁷ þar sem umboðsmaður telur að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefði borið að kalla eftir nákvæmum forsendum á tímaggjaldi því sem miðað var við vegna fjárhæðar eftirlitsgjalda heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits á Keflavíkurflugvelli

Taka ber fram að gjaldendur þurfa að sæta því að greiða gjald sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem um ræðir og ekki er gerð krafa um að gjaldið sé ákveðið með einstaklingsbundnum hætti. Í þeim tilvikum er samt nauðsynlegt að gjaldendur hafi nægjanlega samstöðu með öllum þeim sem gjaldið er lagt á. Ef þjónusta við ákveðinn hóp þeirra sem undir þjónustugjaldið fellur er mun dýrari en við aðra hópa getur myndast skylda til þess að gera mismunandi gjaldaflokka, sjá m.a. álit Umboðsmanns Alþingis 1517/1995 (Heilbrigðiseftirlitsgjald)⁸.

3) Endurskoðun fjárhæða samkvæmt gjaldskrá

Regluleg endurskoðun

⁷ <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/8745/skoda/reifun>

⁸ <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/292/skoda/reifun>



Hvað varðar t.d. gjaldskrár fyrir sorphirðu hafa sveitarfélög almennt stuðst við tvær aðferðir annars vegar að gjaldskrá tiltaki grunngjöld sem breytist árlega í samræmi við vísitölu (einkum byggingarvísitölu). Hin leiðin er að birta gjaldskrá árlega þar sem fram koma þær fjárhæðir sem sveitarstjórn hefur samþykkt fyrir það ár. Síðarnefnd leið er algengari. Benda má á að sú leið kann að falla betur að grundvallarsjónarmiðum um álagningu þjónustugjalda, þ.e. að þau eigi ekki að vera hærri en sem nemur veittri þjónustu og árleg endurskoðun taki þannig mið af raunkostnaði vegna nýliðins árs. Á hinn bóginn má færa rök fyrir því að þetta hafi ekki grundvallarþýðingu þar sem algengara er að þjónustugjöld standi undir hluta þess kostnaðar sem fellur til við þjónustu en heildarkostnaði.

Sérstök endurskoðun

Algengt er að innheimta þjónustugjalda standi einungis undir hluta þeirra fjármuna sem kostar að veita þjónustuna. Sé ætlunin að nýta frekar þær gjaldtökuheimildir sem eru til staðar með hækkun þjónustugjalda gilda sömu sjónarmið og almennt þegar verið er að leggja á þjónustugjöld í fyrsta sinn. Huga þarf að viðkomandi lagaheimild og orðalagi hennar. Lagaheimildin er grundvöllur gjaldtöku og verður því að vera ljóst að frekari gjaldtaka rúmist innan hennar. Sé lagaheimild almennt orðuð eins og algengt er þarf að huga að þeim þáttum sem nefndir eru í kaflanum um fjárhæð þjónustugjalda hér á undan. Í slíkum tilvikum þarf að hafa það sem vísireglu að þeir kostnaðarliðir, sem ekki standa í beinum tengslum við þá þjónustu sem veitt er, verði ekki innheimtir með álagningu þjónustugjalds. Þegar tekin er ákvörðun um að hækka hlutfall þjónustugjalda af þeim kostnaði sem til fellur við að veita þjónustu er æskilegt að kynna það í tíma fyrir þeim sem njóta þjónustu og gera ráð fyrir aðlögunartíma frá birtingu hækkunar á gjaldskrá þar til hún skal taka gildi. Taka ber fram að í sumum tilfellum er það beinlínis skylda skv. lögum að innheimta gjald sem felur í sér allan kostnað við veitingu tiltekinna þjónustu. Dæmi um þetta er að finna í 23. gr. laga um meðhöndlun úrgangs sem fjallað er um hér að ofan. Mjög mikilvægt er að viðhafa virkt eftirlit með bæði kostnaði og innheimtum tekjum þegar lög setja sveitarfélagi svo þröngar skorður um innheimtu þjónustugjalds.

4) Of hátt þjónustugjald innheimt

Komi á daginn að innheimt hafi verið of hátt þjónustugjald vegna atvika sem ekki var hægt að sjá fyrir við útreikning gjaldsins er óheimilt að ráðstafa tekjuafgangi í sveitarsjóð vegna þess eðlis gjaldsins sem er að standa undir að hluta eða öllu leyti ákveðinni þjónustu sem veitt er og ekki annarri þjónustu. Umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu í máli nr. 1041/1994 frá 13. mars 1995⁹ að í slíkum tilvikum beri að verja fjármuninum til þeirrar sömu þjónustu og þá lækka umkrafid gjald fyrir næsta tímabil á eftir.

⁹ <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/180/skoda/reifun>



Ef gjöld hafa verið oftekin af annarri ástæðu ber að endurgreiða þau á grundvelli laga nr. 150/2019 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Þegar gjald hefur verið ofgreitt, hvort sem um er að ræða skort á fullnægjandi lagastoð eða það hefur verið ákvarðað of hátt ber að endurgreiða það í samræmi við ákvæði 8. gr. laganna. Sveitarfélögum ber í slíkum tilvikum að hafa frumkvæði að endurgreiðslu eftir að kunnugt verður um ofgreiðslu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kvað upp úrskurð í máli nr. 23/2012 þann 8. nóvember 2012¹⁰ þar sem til skoðunar var álagning sorpgjalds. Kærð var álagning sorpgjalds árið 2012 og gerð krafa um að hún yrði felld úr gildi. Kærandi byggði á því að sveitarfélagið hefði oftekið sorpgjöld árin á undan og hefði því annað hvort átt að lækka gjöld árið 2012 vegna uppsafnaðs hagnaðar af innheimtu sorpgjalds áranna á undan eða endurgreiða hin ofgreiddu gjöld. Úrskurðarnefndin vísaði í niðurstöðu sinni til 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir um að gjöld mættu aldrei vera hærri en sem næmi rökstuddum kostnaði við að veita þjónustu eða framkvæmd eftirlits með einstökum þáttum. Þá var einnig farið yfir ákvæði 11. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs en í 3. mgr. kemur fram að innheimt gjald skuli aldrei vera herra en sem nemi þeim kostnaði sem falli til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna. Með hliðsjón af þessum lagaákvæðum komst nefndin að þeirri niðurstöðu að sveitarfélagið hefði ekki sýnt fram á að álagt sorpgjald fyrir árið 2012 væri ekki herra en sem næmi þeim kostnaði sem falla myndi til í sveitarfélaginu á árinu. Var því fallist á kröfu kæranda um að felld yrði úr gildi álagning sorpgjalds á fasteign hans.

5) Seðilgjöld og sambærileg gjöld við almenna innheimtu þjónustugjalda

Ganga þarf út frá því að ekki sé heimilt að innheimta seðilgjald af kröfum þegar lagaheimild stendur ekki til þess. Umboðsmaður Alþingis hefur tekið til skoðunar ábendingar um innheimtu seðilgjalda eða sambærilegra gjalda við innheimtu lögbundinna gjalda eða greiðslna fyrir þjónustu¹¹. Umboðsmaður hefur bent á nauðsyn lagaheimildar til töku sérstaks innheimtukostnaðar við almenna innheimtu þjónustugjalda. Hvað varðar sérstaklega þjónustufyrirtæki sveitarfélaga og ríkisins, svo sem orkufyrirtæki, hefur umboðsmaður látið í ljós þá afstöðu sína að í þeim tilvikum þegar lög áskilja að gjaldskrár viðkomandi þjónustufyrirtækja þurfi að fá staðfestingu ráðherra á gjaldskrá sé ekki heimilt að innheimta umrædd seðilgjöld eða annan sérstakan kostnað við greiðslu, sem ekki telst til hefðbundins vanskilakostnaðar, nema kveðið sé á um slíkt í gjaldskránni. Að lögum sé orkufyrirtækjum t.d. heimilt að sundurliða kostnað sem verði til við að veita þjónustuna ef þau svo kjósa og ráðherra staðfestir.

6) Gjaldtaka fyrir þjónustu þegar um er að ræða ólögfest verkefni

¹⁰ <https://uua.is/urleits/23-2012-brakarbraut/>

¹¹ <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/1227/skoda/mal/>



Þegar um er að ræða ólögfest verkefni skal ganga út frá því að gjaldtaka miðist við raunkostnað í þeim tilvikum þegar starfsemi sveitarfélaga er í samkeppni við einkaaðila. Hér má nefna sem dæmi leigu á félagsheimilum og skal þá gæta að því að sá rekstur sé aðskilinn frá annarri starfsemi sveitarfélagsins. Það þarf að tryggja að rekstur félagsheimilis sé ekki niðurgreiddur af annarri starfsemi þar sem slíkt er til þess fallið að raska samkeppnisstöðu annarra sem bjóða sambærilegt húsnæði til leigu. Öðru máli gegnir um starfsemi sem aðrir bjóða ekki, svo sem rekstur sundlauga. Í þeim tilvikum væri heimilt að miða gjaldtöku einungis við hluta af kostnaði.

7/ Gjaldtaka á einkaréttarlegum grundvelli

Þrátt fyrir að sveitarfélög teljist til opinberra aðila þar sem tekjur þeirra og gjöld afmarkast af þeim lagareglum sem fyrir hendi eru og fram koma í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995,, liggur fyrir að sveitarfélag getur einnig verið í hlutverki einkaaðila og aflað sér tekna á þeim grundvelli. Í 2. gr. laganna er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti aflað sér tekna á sambærilegum grundvelli og einkaréttarlegir aðilar, þ.e. með tekjum af fasteignum, rekstri og fjármagnstekjum. Þegar aflað er slíkra tekna á einkaréttarlegum grundvelli þarf sveitarfélagið samt sem áður að sæta því að um störf sveitarfélagsins gilda almennar ólögfestar reglur stjórnisylsuréttar, s.s. um jafnræði, meðalhóf og málefnaleg sjónarmið. Þá er jafnframt heimilt að veita þeim fjármunum sem aflað er með gjaldtöku á einkaréttarlegum grundvelli til lögbundinna verkefna, jafnvel þó til staðar séu heimildir til töku skatta eða þjónustugjalda vegna viðkomandi þjónustu.

Dæmi um dómsniðurstöðu sem varðar heimild til slíkrar gjaldtöku er að finna í dómi Hæstaréttar Íslands 1. júní 2022 (3/2022) (Innviðagjald í Vogabyggð)¹². Er það jafnframt í samræmi við fyrri dómsniðurstöður Hæstaréttar af sambærilegum toga, sbr. Hrd. 150/2000 (Upptökugjald vegna lóðarleigu)¹³. Auk þess geta sveitarfélög aflað sér tekna er tengjast t.d. fasteignum með ýmsum hætti, s.s. með sölu fasteigna, útleigu fasteigna o.fl. Eiga þar við sömu sjónarmið varðandi samkeppni við einkaaðila og vísað er til í kafla 6.

III. Staðfesting ráðherra og birting gjaldskráa.

1) Staðfesting ráðherra

Í sumum tilvikum kveða lög á um að gjaldskrá eða samþykkt skuli hljóta staðfestingu ráðherra. Er viðkomandi samþykkt þá send ráðuneyti til yfirferðar og staðfestingar og í framhaldinu er hún birt.

Lagaákvæði sem mæla fyrir um að ráðherra skuli staðfesta eða samþykkja gjaldskrá fela það í sér að þá skuli ráðherra endurskoða og hafa eftirlit með því að gjaldskráin sé sett af þar til bærum

¹² https://www.haestirettur.is/domar/_domur/?id=dfecb52b-9d20-407d-9dd0-afade3df5c3d

¹³ <https://www.haestirettur.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=f4fd3e2d-c1f6-48e0-b8eb-88ab9aaadebb>



aðila að undangenginni rétttri málsmeðferð. Jafnframt er litið svo á að í því felist könnun á því hvort efni gjaldskrár hafi næga lagastoð og sé í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Í þeim efnum hefur einnig verið talið að ráðuneyti skuli kalla eftir útreikningum sem gjaldskrá byggir á. Synji ráðherra staðfestingar skal samþykkt eða gjaldskrá endursend til sveitarstjórnar með leiðbeiningum um þau atriði sem bæta þarf úr svo að til staðfestingar geti komið.

2) Birting gjaldskráa

Þar sem fjallað er um heimildir til töku þjónustugjalda í lögum er stundum að finna ákvæði um hvernig standa skuli að birtingu gjaldskráa sem settar eru vegna innheimtu þjónustugjalda. Í sumum tilvikum er þó ekkert vikið að birtingu. Þær leiðbeiningar sem gefa má í þessum efnum eru að vissulega er nauðsynlegt að birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda þegar lög mæla fyrir um það. Þegar engin slík ákvæði eru í lögum þarf sveitarfélag engu að síður að birta viðkomandi gjaldskrá. Sveitarfélög hafa ákveðið val í þeim efnum en æskilegt er að birting fari annars vegar fram á heimasíðu sveitarfélags og/eða í héraðs-/bæjarblaði og einnig þar sem ljóst er að birtingin nær til þeirra sem nota munu þjónustuna, t.d. birting á álagningarseðli. Fer það eftir því um hvers konar þjónustu er að ræða hvar ákjósanlegast sé að birta.

Stjórnvaldsfyrirmæli, þ.m.t. gjaldskrár og samþykktir, sem birta skal í B-deild Stjórnartíðinda binda alla frá og með næsta degi eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrirmælin voru birt ef þau geyma ekki önnur ákvæði um gildistöku, sbr. 8. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Þeim stjórnvaldsfyrirmælum má því ekki beita fyrr nema þau geymi ákvæði algerlega einkaréttarlegs eðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum. Þannig telst álagning gjalda á grundvelli óbirtrar gjaldskrár ólögæt. Miklu varðar þar af leiðandi að farið sé að ákvæðum laga sem mæla fyrir um birtingu gjaldskrár í B-deild Stjórnartíðinda.

Í máli nr. 17/2012 hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála var deilt um lögmæti álagningar umhverfisgjalds vegna orlofshúss kæranda en úrskurður var kveðinn upp í málinu 21. júní 2012.¹⁴ Gjaldtökuheimild er í 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en þar segir að sveitarfélögum sé heimilt að innheimta gjald fyrir veitta þjónustu við meðhöndlun og eyðingu sorps og úrgangs með stoð í sérstakri samþykkt sem staðfest skuli af ráðherra. Sveitarfélög geta því sett gjaldskrár á grundvelli samþykktanna sem birta skal í B-deild Stjórnartíðinda skv. 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998. Í umræddu máli lá fyrir að í gildi væri samþykkt um meðhöndlun úrgangs og á grundvelli þeirrar samþykktar hefði verið sett gjaldskrá umhverfisgjalda sem birt hafi verið í B-deild Stjórnartíðinda 9. febrúar 2012. Álagningarseðill fasteignagjalda kæranda árið 2012, sem fól m.a. í sér umdeilt gjald, var dagsettur 27. janúar 2012, með fyrsta gjalddaga 1. febrúar s.á. Nefndin rakti í niðurstöðu sinni ákvæði 8. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað þar sem kveðið er á um að fyrirmælum sem felist í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis og birta skuli í Stjórnartíðindum, megi ekki beita fyrr en birting hafi

¹⁴ <http://www.uua.is/?c=verdic&id=15>



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

farið fram nema þau geymi ákvæði sem eingöngu teljast einkaréttarlegs eðlis og aðilar hafi verið sammála um að fara skyldi að óbirtum fyrirmælum. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að þar sem hin kærða álagning hefði farið fram áður en gjaldskráin, sem stuðst var við, hafði verið birt í B-deild Stjórnartíðinda bæri að fella hina kærðu álagningu úr gildi.

IV. Verklag við umfjöllun um þjónustugjöld.

Með vísan til þess sem að framan er rakið má benda á að gagnlegt væri fyrir sveitarfélög að hafa eftirfarandi gátlista til hliðsjónar þegar verið er að fjalla um þjónustugjöld:

- 1) Lagaheimild
 - *Hver er grundvöllur gjaldtöku?*
- 2) Greining á kostnaðarliðum
 - *Hvaða gjaldaliði er heimilt að taka með þegar útreikningur þjónustugjalds er framkvæmdur?*
- 3) Kostnaðarútreikningur
 - *Hvernig er kostnaðarútreikningur framkvæmdur? Er hægt að reikna út alla kostnaðarliði eða þarf að áætla kostnað vegna einhverra þeirra?*
- 4) Gildistaka
 - *Á að gera ráð fyrir aðlögunartíma? Gildistaka verði t.d. ekki þegar við birtingu heldur eftir einhvern tíma?*
- 5) Staðfesting
 - *Mæla lög fyrir um staðfestingu ráðherra áður en gjaldskrá vegna þjónustugjalds er birt?*
- 6) Birting - Kynning
 - *Með hvaða hætti ber að standa að kynningu nýrra gjaldskráa (umfram það sem hugsanlega er mælt fyrir um í lögum)? Skal birta þær í Stjórnartíðindum.*
- 7) Viðbrögð við kvörtunum
 - *Hvernig á að bregðast við kvörtunum? Þarf að ákveða ferli fyrir slíkt?*
- 8) Ferli við endurskoðun
 - *Verklag ef upp kemur ábending um endurskoðun gjaldskrár.*
- 9) Endurgreiðsla ofgreiddra gjalda
 - *Hvernig á að standa að endurgreiðslu ef íbúar hafa ofgreitt þjónustugjöld?*

Við gerð samantektar þessarar hefur einkum verið stuðst við eftirfarandi heimildir:

Ásbjörn Jónasson, Þjónustugjöld – Gjaldtökuheimildir stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga, meistararitgerð í lögfræði, 2008.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Páll Hreinsson, Þjónustugjöld, fjölrit, 1996.

Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur, 2014.

Þá hefur einnig verið litið til álita umboðsmanns Alþingis og dóma Hæstaréttar sem með einum eða öðrum hætti hafa fjallað um þjónustugjöld.

Meðfylgjandi er yfirlit yfir helstu gjaldtökuheimildir sveitarfélaga og hvort þörf er staðfestingar ráðherra annars vegar og birtingar í B-deild Stjórnartíðinda hins vegar. Það athugist að ekki er um að ræða tæmandi talningu á heimildunum en yfirlitið ætti að gefa góða mynd af þeim helstu.