

Árið 2015, föstudaginn 27. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson yfirlögfræðingur og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor.

Fyrir var tekið mál nr. 30/2014, kæra á ákvörðun Akraneskaupstaðar um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda á fasteignina Furugrund 16, Akranesi, fyrir árið 2014.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með ódagsettu bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 16. apríl 2014, kærir Jón Pálmi Pálsson, Furugrund 16, Akranesi, þá ákvörðun bæjarstjórnar Akraneskaupstaðar frá 20. janúar 2014 að leggja á fasteignina Furugrund 16, Akranesi, fastanúmer 210-2940, sorphreinsunar- og eyðingargjald að fjárhæð kr. 29.820 fyrir árið 2014. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust frá Akraneskaupstað 22. maí 2014.

Málavextir: Álagningarseðill fasteignargjalda í Akraneskaupstað er dagsettur 21. janúar 2014. Kæranda var með honum gert að greiða, fyrir árið 2014, kr. 16.095 í sorphreinsunargjald og kr. 13.725 í sorpeyðingargjald vegna fasteignarinnar að Furugrund 16, Akranesi, alls kr. 29.820. Með bréfi til bæjarstjórnar Akraness, dags. 9. mars 2014, fór kærandi fram á endurskoðun á sorpgjöldum vegna 2014 og var málinu vísað til bæjarstjóra. Kæranda barst svar frá Akraneskaupstað, dags. 5. maí s.á., þar sem kröfu hans var hafnað, en þá hafði kærandi þegar snúið sér til úrskurðarnefndarinnar vegna málsins og jafnframt kvartað yfir drætti á afgreiðslu þess af hálfu sveitarfélagsins.

Málsrök kæranda: Kærandi krefst þess að álögð sorpgjöld verði endurskoðuð og í kjölfarið lækkuð umtalsvert. Hann styður mál sitt við þau rök að bæjarstjórn hafi láðst að fá samþykki heilbrigðisnefndar Vesturlands fyrir gjaldskrá ársins 2014 eins og áskilið sé í lögum. Þá hafi við ákvörðun gjaldskrárinnar ekki verið tekið tillit til umtalsverðs hagnaðar af málaflokknum undanfarin fimm ár, þ.e. árin 2010-2014, og þar með séu þau gjöld sem ákveðin hafi verið fyrir árið 2014 of há miðað við heimild til innheimtu þjónustugjalda.

Málsrök Akraneskaupstaðar: Því er mótmælt að gjaldtaka Akraneskaupstaðar á sorpgjöldum sé ólögæt þar sem ekki hafi verið farið að fyrirmælum 25. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Gjaldskráin sé lögmæt og í fullu samræmi við nefnda 25. gr., en setning hennar byggi á samþykkt Akraneskaupstaðar um meðhöndlun úrgangs á Akranesi nr. 1231/2005, sem staðfest hafi verið af umhverfisráðuneytinu 22. desember 2005. Eftirlit með setningu samþykktta sé á hendi umhverfis- og auðlindaráðherra samkvæmt 25. gr. laga nr. 7/1998, en ekki verði ráðið af lögunum eða greinargerð með þeim hvort eftirlitshlutverkið gildi einnig um breytingar á gjaldskrá sem eðli máls samkvæmt hafi ekki efnislegar breytingar í för með sér á samþykktinni. Af lögskýringargögnum með lögum nr.

59/1999, sem hafi fært 25. gr. laga 7/1998 í núverandi horf, sé ekki að finna neina vísbendingu um ástæður þess að afla þurfi umsagnar heilbrigðisnefndar við breytingar á gjaldskrá. Hins vegar sé ljóst að vilji löggjafans með breytingunni hafi verið að efla sjálfstæði sveitarfélaganna á þessu sviði.

Varðandi aðkomu heilbrigðisnefndar Vesturlands að breytingum á gjaldskrá sveitarfélaga á svæðinu hafi verið aflað upplýsinga heilbrigðisfulltrúa Vesturlands um verklagið. Það sé ekki almenn regla að leitað sé umsagnar nefndarinnar þrátt fyrir orðalag 25. gr. laga nr. 7/1998. Segja megi að sú framkvæmd sé í samræmi við efnislegt inntak um sjálfstæði og ábyrgð sveitarfélaganna á þessum þætti. Þá sé það ekki almenn regla að í þeim tilvikum sem umsagnarbeiðni berist nefndinni sé beiðnin borin undir nefndina sjálfa heldur sé beiðnin þá afgreidd af heilbrigðisfulltrúanum án aðkomu nefndarinnar, a.m.k. ef fyrir liggja samþykkt staðfest af ráðherra, líkt og gildi um Akraneskaupstað. Þá séu einnig dæmi um að erindi séu send til umsagnar eftir að þau hafi verið samþykkt í sveitarstjórn og birt í Stjórnartíðindum.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalds og er m.a. deilt um hvort gjaldskrá fyrir hirðu og eyðingu sorps í Akraneskaupstað nr. 1285/2013, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 14. janúar 2014, hafi skort lagastoð þar sem hún hafi ekki verið sett með formlega réttum hætti.

Í 1. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir segir að sveitarfélög geti sett sér eigin samþykktir um atriði sem ekki sé fjallað um í reglugerðum eða gert um einstök atriði ítarlegri kröfur en fram komi í þeim, enda falli þau undir lög. Heimilt sé auk annars að setja í slíkar samþykktir ákvæði um meðferð úrgangs og skolps, sbr. 2. tl. ákvæðisins. Samkvæmt 1. ml. 2. mgr. 25. gr. semur heilbrigðisnefnd drög að samþykktum og breytingum á þeim og leggur fyrir viðkomandi sveitarstjórn sem afgreiðir þau í formi samþykktar til ráðherra. Samkvæmt 4. mgr. skulu samþykktir skv. þessari grein birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Í 5. mgr. 25. gr. er síðan fjallað sérstaklega um gjaldskrár. Þar segir: „Heimilt er sveitarfélögum að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda skv. 1. mgr. að fenginni umsögn hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Gjöld mega aldrei vera hærri en sem nemur rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu eða framkvæmd eftirlits með einstökum þáttum.“ Skal sveitarfélag láta birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda.

Samkvæmt tilvitnuðu orðalagi 25. gr. laga nr. 7/1998 er skýrt að sveitarstjórn skuli leita umsagnar heilbrigðisnefndar við setningu gjaldskrár um innheimtu gjalda skv. greininni, m.a. samkvæmt samþykktum um meðferð úrgangs og skolps sem settar hafi verið með stoð í ákvæðinu. Fyrir Akraneskaupstað hefur verið sett slík samþykkt nr. 1231/2005 um meðhöndlun úrgangs á Akranesi, birt í B-deild Stjórnartíðinda 12. janúar 2006. Samkvæmt 9. gr. samþykktarinnar leggur Akraneskaupstaður, að fenginni umsögn heilbrigðisnefndar, á almennt sorphirðu- og sorpeyðingargjald sem standa skal undir þeim kostnaði sem á sveitarfélagið fellur vegna móttöku úrgangs, sorpsöfnunar, annarrar meðhöndlunar og förgunar úrgangs í samræmi við ákvæði 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og þágildandi 11. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, nú 23. gr. laganna. Gjaldið skal aldrei vera hærri en nemur þeim kostnaði sem fellur til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi.

Skilyrði fyrir lögmæti reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla er að þau eigi sér lagastoð og séu sett í samræmi við lög. Af þessu leiðir að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir sem eru íþyngjandi fyrir borgarana nema hafa til þess heimild í lögum. Af framangreindu leiðir jafnframt að þegar löggjafinn hefur með skýrum lagafyrirmælum kveðið á um hvernig

formlega skuli standa að reglusetningu á tilteknu sviði af hálfu stjórnvalda hafa stjórnvöld almennt ekki frjálst val um að fara aðrar leiðir í þeim efnum. Samkvæmt fyrrgreindri 25. gr. laga nr. 7/1998 og 9. gr. samþykktar um meðhöndlun úrgangs á Akranesi nr. 1231/2005 er skýrt tekið fram að sveitarstjórn, í þessu tilfalli Akraneskaupstaður, leggi á almennt sorphirðu- og sorpeyðingargjald að fenginni umsögn heilbrigðisnefndar. Ljóst er af gögnum málsins að ekki hefur verið fylgt þeim skilyrðislausu fyrirmælum laga að leita skuli umsagnar heilbrigðisnefndar áður en ný gjaldskrá er sett samkvæmt greindri samþykkt. Fyrirmæli um gjaldtöku eru íþyngjandi gagnvart borgurunum og því mikilvægt að gætt sé ákvæða laga í hvívetna við setningu þeirra. Þar sem gjaldskrá fyrir hirðu og eyðingu sorps í Akraneskaupstað nr. 1285/2013 var ekki sett á lögmætan hátt getur hún ekki skapað grundvöll gjaldtöku.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður hin kærða ákvörðun felld úr gildi.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Akraneskaupstaðar að leggja á fasteignina Furugrund 16, Akranesi, fastanúmer 210-2940, sorphreinsunar- og eyðingargjald fyrir árið 2014.

Nanna Magnadóttir

Ómar Stefánsson

Aðalheiður Jóhannsdóttir

