

LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 26. nóvember 2021.

Mál nr. 468/2020:

Sérverk ehf.

(Einar Hugi Bjarnason lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Ebba Schram lögmaður)

Lykilorð

Sveitarfélög. Lóðarleigusamningur. Endurgreiðslukrafa. Gjaldtaka. Þjónustugjald. Skattur. Lögætisregla. Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Meðalhóf.

Útdráttur

Ágreiningur málsaðila á rætur að rekja til samnings R og þáverandi lóðarhafa á nánar tilgreindu svæði í Reykjavík. Í samningnum gengust lóðarhafar undir þá skyldu að greiða innviðagjald sem ætlað var til að standa straum af uppbyggingu svæðisins til íbúðabyggingar. S ehf. keypti nánar tilgreinda lóð á svæðinu af V ehf. og greiddi R 120.101.383 krónur. Í kjölfarið gaf R út byggingarleyfi á lóðinni. Í málinu krafðist S ehf. endurgreiðslu fjárhæðarinnar þar sem félagið taldi greiðsluna fela í sér ólögmeta gjaldtöku. R vísaði til þess að innviðagjald sem S ehf. var gert að greiða byggði á frjálsum samningi sem lyti almennum reglum samninga- og kröfuréttar. Í dómi Landsréttar kom meðal annars fram að líkt og gert væri ráð fyrir í 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga öfluðu sveitarfélög sér ekki eingöngu tekna með hefðbundnum þjónustugjöldum og sköttum. Væri þar almennt um að ræða tekjur sem aflað væri á sambærilegum grundvelli og einkaréttarlegir aðilar. Leiddi það til þess að sjónarmið um skattheimtu og þjónustugjöld vikju og reglur einkaréttarins tækju við. Telja yrði að í framangreindu samkomulagi R og þáverandi lóðarhafa hefði falist ráðstöfun einkaréttarlegra réttinda sem í lóðunum fólust. Innviðagjaldinu yrði hvorki jafnað til skatta né þeirra þjónustugjalda sem ekki verða á lögð nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Heimta gjaldsins yrði því hvorki talin fara í bága við lögætisregluna né ákvæði 40., 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var ekki talið að R hefði brotið gegn meginreglum stjórnsýsluréttar um jafnræði, málefnaleg sjónarmið og meðalhóf við gerð samkomulagsins og innheimtu innviðagjaldsins. Var R því sýknuð af kröfum S ehf. um endurgreiðslu innviðagjaldsins.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómararnir Eiríkur Jónsson, Hervör Þorvaldsdóttir og Ragnheiður Harðardóttir.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 21. júlí 2020. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 26. júní 2020 í málinu nr. E-5634/2019.
- 2 Áfrýjandi krefst þess aðallega að stefndi verði dæmdur til að greiða honum 120.101.383 krónur ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, frá 23. október 2018 til 11. september 2019 en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, frá þeim degi til greiðsludags.
- 3 Til vara krefst áfrýjandi þess að viðurkennt verði með dómi að innviðagjald sem stefndi innheimti af áfrýjanda vegna lóðarinnar Kuggavogs 5 sé ólöglegt að því leyti sem gjaldinu var ráðstafað til lögbundinna verkefna stefnda og/eða verkefna sem eiga að vera fullfjármögnuð með mörkuðum tekjustofnum stefnda.
- 4 Að því frágengnu krefst áfrýjandi þess að viðurkennt verði með dómi að innviðagjald sem stefndi innheimti af áfrýjanda vegna lóðarinnar Kuggavogs 5 sé ólöglegt að því leyti sem gjaldinu var ráðstafað til lögbundinna verkefna.
- 5 Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 6 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.

Niðurstaða

- 7 Eins og fram kemur í hinum áfrýjaða dómi á ágreiningur málsins rætur að rekja til sammings sem stefndi og þáverandi lóðarhafar á svæði 2 í Vogabyggð í Reykjavík, Vogabyggð ehf. og Hömlur ehf., undirrituðu 22. janúar 2016. Í þeim samningi gengust lóðarhafar undir þá skyldu að greiða svokallað innviðagjald sem ætlað var til að standa straum af uppbyggingu svæðisins til íbúðabyggðar. Í samningnum er tekið fram að í vinnslu séu nýjar deiliskipulagsáætlanir fyrir Vogabyggð þar sem væri meðal annars gert ráð fyrir heimild fyrir íbúðarhúsnæði á öllum lóðum í hverfinu en þágildandi deiliskipulag og lóðarleigusamningar heimiluðu eingöngu atvinnurekstur. Þá var þar gert ráð fyrir töluverðri aukningu á byggingarmagni frá því sem heimilt væri samkvæmt gildandi deiliskipulagi. Í samningnum er vikið að kostnaði stefnda við framkvæmdir í Vogabyggð og í 4. gr. er tekið fram að væntanlegum gatnagerðargjöldum og greiðslum samkvæmt 6. gr. sé ætlað að standa undir þessum kostnaði að hluta. Í 6. gr. kemur fram að kostnaður við fyrirhugaðar framkvæmdir samkvæmt 4. gr. sé verulega umfram áætlaðar tekjur af gatnagerðargjaldi af nýbyggingum. Í samræmi við samþykktir borgarráðs samþykki lóðarhafi að greiða hlutdeild í þessum kostnaði samkvæmt þeim aðferðum sem nánar er lýst í greininni. Þar kemur jafnframt fram að auk þess skuli lóðarhafar greiða gatnagerðargjald og önnur lögbundin skipulags-, framkvæmda- og byggingarleyfisgjöld til stefnda og tengigjöld til Orkuveitu Reykjavíkur. Í samræmi við ákvæði sammingsins tók gildi nýtt deiliskipulag fyrir svæði 2 í Vogabyggð 3. mars 2017.

- 8 Með kaupsamningi 29. nóvember 2017 keypti áfrýjandi lóðina Kuggavog 5 af Vogabyggð ehf. Í kaupsamningnum segir meðal annars að kaupanda sé kunnugt um samkomulag milli Vogabyggðar, Hamla og Reykjavíkurborgar frá 22. janúar 2016 um skipulag, uppbyggingu og þróun á svæði 2 í Vogabyggð í Reykjavík, þar með talið kvaðir um kostnaðarþátttöku. Með kaupsamningnum yfirtók áfrýjandi öll réttindi og skyldur samkvæmt veðskuldabréfi sem Vogabyggð ehf. gaf út 7. september 2017. Áfrýjandi greiddi stefnda 120.101.383 krónur samkvæmt framangreindu veðskuldabréfi 23. október 2018. Daginn eftir gaf stefndi út byggingarleyfi fyrir byggingu tveggja til fimm hæða fjölbýlishúss á lóðinni Kuggavogi 5, ásamt rými fyrir verslun, veitingar og þjónustu. Áfrýjandi krafði stefnda um endurgreiðslu þessarar fjárhæðar með bréfi 11. september 2019 þar sem hann taldi greiðsluna fela í sér ólögmeta gjaldtöku. Stefndi hefur á hinn bóginn vísað til þess að innviðagjald sem áfrýjanda var gert að greiða byggi á frjálsum samningi sem lúti almennum reglum samninga- og kröfuréttar.
- 9 Meðal gagna málsins er skjal sem ber heitið „Vogabyggð - Kostnaður við innviði“ og er dagsett 7. maí 2015. Þar er gerð grein fyrir svokölluðu frumkostnaðarmati sem skiptist í ólíka kostnaðarliði en þeir eru götur og torg, stígar og strandstígur, útsýnis- og göngupallar, fyllingar og grjótvörn, gönguþverun yfir Sæbraut, Háubakkatjörn, göngubrú og stífla, brú yfir Naustavog, Kleppsmýrarvegur, færsla gatnamóta, kostnaður vegna veitna, listsköpun, skólþdælustöð, flutningur, skóli með búnaði og leikskóli. Samtals er þar áætlað að kostnaður við innviði nemi 4.989.000.000 krónum. Í greinargerð stefnda í héraði kemur fram að áætlaðar tekjur stefnda af gatnagerðargjöldum fyrir öll svæði Vogabyggðar hafi numið 1.830.414.362 krónum samkvæmt gjaldskrá í desember 2014. Þá kemur fram í bréfi borgarlögmanns til Samtaka iðnaðarins 9. febrúar 2017 að miðað hafi verið við að tekjur af gatnagerðargjaldi og innviðagjaldi stæðu undir 65 til 70% áætlaðs kostnaðar við gerð nýrra innviða ef allir lóðarhafar á svæðinu nýttu sér byggingarheimildir á lóðum sínum.
- 10 Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Af lögskýringargögnum með stjórnarskrárákvæðinu er ljóst að það heimilar löggjafanum að framselja sveitarfélögum skattlagningarvald innan ákveðinna marka en skattlagningarheimild sveitarfélaga verður að öðru leyti að uppfylla þær kröfur sem fram koma í 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.
- 11 Álagning þjónustugjalds verður einnig að byggja á fullnægjandi lagaheimild í samræmi við lögmætisreglu stjórnisýsluréttar auk þess sem gæta verður þess að gjaldið sé ekki herra en svo að það standi straum af kostnaði við þá þjónustu sem veita á, sbr. dóm Hæstaréttar 1. desember 2016 í máli nr. 78/2016.
- 12 Ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga skal því að meginstefnu til vera í höndum löggjafans og tekjuöflun þeirra byggð á heimild í lögum óháð því hvort um er að ræða

skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu. Sveitarstjórn hefur síðan ákvörðunarvald um það hvernig umræddir tekjustofnar eru nýttir til verkefna sveitarfélagsins, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

- 13 Almenna reglan er sú að sveitarfélög verða að fjármagna verkefni sín á grundvelli tekjustofna sem mælt er fyrir um í lögum eða reglugerðum. Í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um hverjir séu tekjustofnar sveitarfélaga. Í 1. gr. kemur fram að tekjustofnarnir séu fasteignaskattur, framlög úr jöfnunarsjóði og útsvar en í 2. gr. kemur fram að auk tekna samkvæmt 1. gr. hafi sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu. Enn fremur hafi sveitarfélög ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum og fleiru, allt eftir því sem lög og reglugerðir mæli fyrir um.
- 14 Samkvæmt þessu felast tekjustofnar sveitarfélaga ekki eingöngu í sköttum og þjónustugjöldum heldur má flokka tekjur þeirra í skatttekjur, tekjur í formi þjónustugjalda, tekjur af fasteignum, tekjur af rekstri og fjármagnstekjur. Fyrirgreind lagaákvæði fela ekki í sér sjálfstæðar heimildir sveitarfélaganna til þess að afla skatta eða þjónustugjalda heldur ráðast þær heimildir af öðrum lagaákvæðum. Til að mynda ræðst heimild til töku gatnagerðargjalds, sem er skattur, ekki af lögum nr. 4/1995 heldur af lögum nr. 153/2006 um gatnagerðargjald.
- 15 Líkt og ráð er fyrir gert í 2. gr. laga nr. 4/1995 afla sveitarfélög sér ekki eingöngu tekna með hefðbundnum þjónustugjöldum og sköttum. Er þar almennt um að ræða tekjur sem þau afla sér á sambærilegum grundvelli og einkaréttarlegir aðilar, svo sem með eignarrétti á fasteignum. Leiðir það til þess að sjónarmið um skattheimtu og þjónustugjöld víkja og reglur einkaréttarins taka við, þar á meðal um innheimtu gjaldanna, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 31. maí 2012 í máli nr. 404/2011. Jafnvel þótt um ráðstöfun einkaréttarlegra réttinda sé að ræða hefur verið byggt á því að sveitarfélög séu bundin af jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar og reglunni um málefnaleg sjónarmið, sbr. dóm Hæstaréttar 21. september 2000 í máli nr. 150/2000.
- 16 Áður er vikið að efni samningsins frá 22. janúar 2016. Forsendur hans gengu eftir. Þannig tók nýtt deiliskipulag gildi, nýir lóðarleigusamningar voru gerðir og byggingarleyfi gefin út, allt með breyttri notkun og verulega auknu byggingamagni miðað við það sem gildi fyrir gerð samningsins. Stefndi var eigandi þeirra lóða sem samningurinn tók til og í honum fólst að stefndi fékk lóðarhöfum verðmæt réttindi til stórfelldrar uppbyggingar íbúðarhúsnæðis, sem ekki voru fyrir hendi áður, gegn greiðslu innviðagjaldsins. Þrátt fyrir að samkomulagið hafi verið háð forsendu um nýtt deiliskipulag, sem telst til lögbundinna verkefna, verður í ljósi þess sem að framan er rakið að telja að í því hafi falist ráðstöfun einkaréttarlegra réttinda sem í lóðunum fólust. Innviðagjaldið var þannig greitt á grundvelli samnings sem er einkaréttarlegs eðlis þótt hann hafi verið gerður við opinberan aðila og verður hvorki jafnað til skatta né þeirra þjónustugjalda sem ekki verða á lögð nema samkvæmt skýrri lagaheimild.

Heimta gjaldsins verður því hvorki talin fara í bága við lögætisregluna né þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem að framan eru rakin.

- 17 Kemur þá til skoðunar hvort meginreglum stjórnýsluréttar um jafnræði og málefnaleg sjónarmið hafi verið fylgt við gerð samkomulagsins og innheimtu innviðagjaldsins. Ekki verður talið að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu en fyrir liggur að sams konar samningar voru boðnir öllum lóðarhöfum á svæðinu og samkvæmt upplýsingum stefnda við aðalmeðferð málsins fyrir Landsrétti gengu þeir allir að samningunum. Þá verður áfrýjandi ekki talinn hafa sýnt fram á að sambærileg tilvik hafi verið meðhöndluð með öðrum hætti og eins og málið liggur fyrir kemur ekki til athugunar hvort jafnræði hafi verið brotið gagnvart öðrum en lóðarhöfum á svæðinu, til dæmis lóðarhöfum á öðrum svæðum sem ekki stóð slíkur samningur til boða.
- 18 Þá verður ekki talið ómálefnalegt eða andstætt lagaákvæðum að verja tekjum af eignum sveitarfélaga til skyldubundinna verkefna samkvæmt lögum. Heyrir slík ráðstöfun til fjárstjórnarvalds sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga, enda fara þau meðal annars með verkefni samkvæmt lögum sem enginn sérstakur tekjustofn fylgir. Á hinn bóginn kann að teljast ómálefnalegt, meðal annars í ljósi þess sem áður greinir um að það sé að meginstefnu í höndum löggjafans að ákveða tekjustofna sveitarfélaga, að innheimta gjald vegna kostnaðar sem þegar er fjármagnaður með lögbundnum tekjustofni. Niðurstaða um hvort slík gjaldtaka til viðbótar lögbundnum tekjustofni teljist ómálefnaleg ræðst einkum af þeim lagaákvæðum sem gilda um tekjustofninn og ráðstöfun hans og því hvaða kostnaði gjaldinu er ætlað að mæta. Þau álitamál sem uppi eru í málinu að þessu leyti lúta fyrst og fremst að gatnagerðargjöldum.
- 19 Með lögum nr. 153/2006 var ákveðinn gjaldstofn fyrir sveitarfélög til töku sérstaks skatts, gatnagerðargjalds, af fasteignum sem lóðarhafi eða byggingarleyfishafi er skyldur til að greiða. Samkvæmt 10. gr. laganna skal sveitarstjórn verja gjaldinu til gatnagerðar í sveitarfélaginu og til viðhalds gatna og annarra gatnamannvirkja. Af þessu og gögnum málsins er ljóst að stefndi heimtir gatnagerðargjald af lóðarhöfum, sem verja skal til gatnagerðar, en heimtir því til viðbótar innviðagjald sem virðist samkvæmt kostnaðaráætlun stefnda vegna innviða fyrir Vogabyggð meðal annars vera ætlað að ganga upp í heildarkostnað við götur og torg, auk tengdra útgjaldaliða. Ljóst virðist að sum þessara atriða lúta að öðru en því sem gatnagerðargjaldi er ætlað að fjármagna. Til að mynda er gert ráð fyrir stígum og strandstíg í kostnaðaráætluninni, sem ekki teljast til þátta sem gatnagerðargjaldi er ætlað að standa straum af. Verður raunar ekki séð að á stefnda hvíli nokkur skylda til slíkra framkvæmda. Hvað sem 10. gr. laga nr. 153/2006 líður verður hvorki talið ómálefnalegt að heimta gjald vegna slíkra framkvæmda á grundvelli samnings né frekara gjald en felst í gatnagerðargjaldi ef ætlunin er að fara í gatnagerðarframkvæmdir umfram það sem venjulegt er. Á hinn bóginn telst

ómálefnalegt að heimta slíkt gjald án þess að tekið sé tillit til tekna sem fást af gatnagerðargjaldi og þannig sé í reynd heimt gjald að nýju fyrir sömu þætti og gatnagerðargjaldi er ætlað að mæta. Sú verður ekki talin raunin í málinu. Þannig kemur skýrlega fram í samningnum að kostnaður við fyrirhugaðar framkvæmdir sé verulega umfram áætlaðar tekjur af gatnagerðargjaldi, að innviðagjaldinu og gatnagerðargjöldum sé ætlað að standa undir þessum kostnaði „að hluta“ og lóðarhafi samþykki „að greiða hlutdeild“ í kostnaðinum, sbr. niðurlag 4. gr. og upphaf 6. gr. samningsins. Þá liggur fyrir í málinu að kostnaðaráætlun við innviði nam um það bil fimm milljörðum króna en áætlaðar tekjur af gatnagerðargjöldum námu rúmlega 1,8 milljörðum króna miðað við desember 2014. Auk þess kemur fram í bréfi borgarlögmanns 9. febrúar 2017 að við það hafi verið miðað að samanlagðar tekjur af gatnagerðargjaldi og innviðagjaldi stæðu undir um 65 til 70% áætlaðs kostnaðar við gerð nýrra innviða. Loks liggur fyrir að þótt fjárhæð innviðagjaldsins hafi tekið mið af heildarkostnaði við innviði Vogabyggðar þá fór nákvæm ákvörðun þess í hverju og einu tilviki eftir heimiluðu byggingarmagni, það er þeim verðmætum sem framkvæmd samningsins fól viðkomandi lóðarhafa.

- 20 Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að gildandi lagaákvæði um gatnagerðargjald og það sem fyrir liggur um forsendur innviðagjaldsins leiði til þeirrar niðurstöðu að stefndi hafi brotið gegn reglunni um málefnaleg sjónarmið með heimtu gjaldsins á grundvelli hins einkaréttarlega samnings. Lagaákvæði um aðra lögbundna tekjustofna sveitarfélaga leiða ekki heldur til þeirrar niðurstöðu. Loks verður í ljósi framangreinds ekki fallist á að brotið hafi verið gegn meginreglu stjórnisýsluréttar um meðalhóf. Í því sambandi er meðal annars til þess að líta sem áður er rakið að allir lóðarhafar á svæðinu gengu til samninganna sem færðu þeim verðmæt réttindi gegn greiðslu gjaldsins og eins og málið liggur fyrir er ekki fært að leggja til grundvallar að einhvers konar þvingun hafi ráðið því. Á það enn síður við um áfrýjanda sem var ekki lóðarhafi er samningurinn var gerður heldur keypti réttindin af lóðarhafa. Við kaupin var honum fullkunnugt um það gjald sem samið hafði verið um og hann tók að sér að greiða. Annað það sem áfrýjandi hefur fært fram í málinu getur ekki heldur leitt til þeirrar niðurstöðu að heimta hins umdeilda gjalds hafi talist ólöglegt.
- 21 Samkvæmt þessu verður stefndi sýknaður af aðalkröfu áfrýjanda um endurgreiðslu innviðagjalds sem hann greiddi. Varakröfur áfrýjanda eru afar almennar og óskýrar. Stefndi krefst þó ekki frávísunar þeirra og af því sem að framan er rakið er ljóst að efnisleg afstaða hefur verið tekin til þeirra atriða sem þar greinir. Þannig hefur því verið hafnað að óheimilt hafi verið að ráðstafa innviðagjaldinu til lögbundinna verkefna eða að markaðir tekjustofnar stefnda geri gjaldið ólöglegt. Í því ljósi verður stefndi sýknaður af öllum kröfum áfrýjanda.
- 22 Samkvæmt framangreindu verður hinn áfrýjaði dómur staðfestur, þar á meðal ákvæði hans um málskostnað.

23 Áfrýjanda verður gert að greiða stefnda málskostnað fyrir Landsrétti eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Sérverk ehf., greiði stefnda, Reykjavíkurborg, 1.000.000 króna í málskostnað fyrir Landsrétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 26. júní 2020

Mál þetta, sem var höfðað með birtingu stefnu 10. október 2019, var dómtekið að lokinni aðalmeðferð 20. maí sl. Stefnandi er Sérverk ehf., Tónahvarfi 9 í Kópavogi. Stefndi er Reykjavíkurborg.

Stefnandi gerir *adallega* þá dómkröfu að stefndi verði dæmdur til að greiða honum 120.101.383 krónur, ásamt vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, frá 23. október 2018 til 11. september 2019 en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, frá þeim degi til greiðsludags. *Til vara* krefst stefnandi þess að viðurkennt verði með dómi að innviðagjald sem stefndi innheimti af stefnanda vegna lóðarinnar Kuggavogs 5 sé ólögmaett að því leyti sem gjaldinu var ráðstafað til lögbundinna verkefna stefnda og/eða verkefna sem eiga að vera fullfjármögnuð með mörkuðum tekjustofnum stefnda. *Til þrautavara* krefst stefnandi þess að viðurkennt verði með dómi að innviðagjald sem stefnandi innheimti af stefnda vegna lóðarinnar Kuggavogs 5 sé ólögmaett að því leyti sem gjaldinu var ráðstafað til lögbundinna verkefna stefnda. Þá krefst stefnandi þess að stefndi verði dæmdur til að greiða honum málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi, auk virðisaukaskatts.

Stefndi krefst *adallega* sýknu af aðalkröfu stefnanda og að vara- og þrautavarakröfu hans verði vísað frá dómi. *Til vara* krefst stefndi sýknu af öllum kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnda samkvæmt mati dómsins.

I.

Ágreiningur máls þessa lýtur að lögmæti greiðslu sem stefndi innti af hendi til stefnanda á grundvelli samnings sem stefndi gerði við lóðarhafa í Vogabyggð í Reykjavík, þegar unnið var að uppbyggingu svæðisins sem íbúðabyggðar.

Vogabyggð, sem liggur austan Sæbrautar, afmarkast af Kleppsmýrarvegi, Sæbraut og Súðarvogi. Í síðari skipulagsútfærslu var hverfinu skipt í smærri svæði, merkt 1–3, og er umdeild lóð stefnanda á svæði 2, sem afmarkast af Sæbraut, Kleppsmýrarvegi og Tranavogi.

Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 til 2024 er svæði núverandi Vogabyggðar merkt sem athafnasvæði og opið svæði. Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010–2030, sem gekk í gildi 28. febrúar 2014, er þar gert ráð fyrir íbúðabyggð og blandaðri byggð og heimilt að byggja allt að 400 íbúðir á svæðinu. Með breytingu á því aðalskipulagi sem gekk í gildi 22. desember 2016 er heimilt að reisa 1.300 íbúðir á svæðinu.

Samkvæmt deiliskipulagstillögum sem unnar voru á árunum 2013–2016 var svæðið skipulagt sem blönduð byggð íbúða og atvinnurekstrar. Nýtt deiliskipulag fyrir svæði 2 í Vogabyggð gekk í gildi 3. mars 2017 og áður nefndar breytingar á aðalskipulagi Reykjavíkur voru gerðar í samræmi við það.

Í samningum við lóðarhafa í tengslum við framangreindar breytingar á nýtingu svæðisins voru ákvæði þess efnis að lóðarhafar tækju þátt í kostnaði af uppbyggingu svæðisins, sem leiddi af breytingunum. Stefnandi, sem keypti lóðarréttindi af einum samningsaðila stefnda og tók yfir réttindi og skyldur hans samkvæmt samningi við stefnda, dagsettum 26. janúar 2016, greiddi sinn hlut í samræmi við ákvæði

samningsins í október 2018 og fékk í kjölfar þess útgefið byggingarleyfi á umræddum lóðum, en áður hafði verið gefinn út lóðaleigusamningur til 75 ára vegna umdeildrar lóðar, í samræmi við ákvæði framangreinds samnings. Í september 2019 krafðist stefnandi endurgreiðslu þessara fjármuna en stefndi hafnaði þeirri kröfu. Aðalkrafa stefnanda í málinu lýtur að þessari endurgreiðslu. Byggir stefnandi á því að í henni felist ólögmet gjaldtaka sem ekki eigi sér stoð í lögum.

Forsaga málsins er sú að árið 2012 hófust viðræður á milli þáverandi lóðarhafa á gömlu iðnaðarsvæði, sem nú er nefnt Vogabyggð, um uppbyggingu íbúðabyggðar á svæðinu. Svæðið, sem afmarkast af Sæbraut, Kleppsmýrarvegi og Súðarvogi, er í eigu stefnda. Stærstu lóðarhafar á þessum tíma voru einkahlutafélögin Hömlur, Vogabyggð, Festir og Gámakó. Í þágildandi aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024 var svæðið merkt sem athafnasvæði og opið svæði.

Árið 2013 stóðu stefndi og Hömlur ehf., móðurfélag Vogabyggðar ehf., að hugmyndasamkeppni um nýtt skipulag á svæðinu og greiddi félagið kostnað af keppninni, samkvæmt samningi milli félagsins og stefnda frá 23. október 2013. Í lok janúar 2014 var tilgreindum aðilum falið að gera drög að rammaskipulagi Vogabyggðar á grundvelli vinningstillögu samkeppninnar í samvinnu við stefnda og Hömlur ehf., sem kom fram fyrir hönd lóðarhafa á svæðinu. Rammaskipulagið lá fyrir vorið 2014. Þar er gert ráð fyrir að Vogabyggð sé skipt upp í fjögur svæði, merkt 1–4, og er umdeild lóð stefnanda, Kuggavogur 5, á svæði 2.

Þann 27. nóvember 2014 samþykkti borgarráð samningsmarkmið stefnda vegna nýrra uppbyggingarsvæða í borginni á grundvelli nýs aðalskipulags. Þar kemur fram að markmið stefnda séu m.a. þau að stofnkostnaður innviða á nýjum byggingarsvæðum verði greiddur með fjármunum sem fáiast af uppbyggingunni.

Í samningsramma stefnda, dagsettu í maí 2015, vegna fyrirhugaðra samninga við lóðarhafa á svæði 1, 2 og 3 í Vogabyggð er vísað til framangreindra samningsmarkmiða og því nánar lýst hvers efnis stefndi óski að samningar við lóðarhafa á þessu svæði verði. Segir að gildandi deiliskipulag heimili einungis atvinnuhúsnæði á svæðinu en undirbúningur sé hafinn að breytingum á deiliskipulagi þar sem gert sé ráð fyrir íbúðum á flestum lóðunum og að heimiluð verði töluverð aukning á byggingarmagni. Ef og þegar nýtt deiliskipulag verður staðfest verði gefnir út nýir lóðarleigusamningar, þar sem heimild verði fyrir íbúðarbyggingar og blandaða starfsemi, leigutími verði 75 ár fyrir lóðir fyrir íbúðarhúsnæði en 50 ár fyrir lóðir fyrir atvinnuhúsnæði. Fyrirhugaðar breytingar muni hafa í för með sér umtalsverðan kostnað vegna breytinga á innviðum hverfisins og í því efni er vísað til þess að frumáætlun vegna innviðakostnaðar liggja fyrir.

Í frumkostnaðarmati frá árinu 2014 vegna framangreindrar uppbyggingar kemur fram að áætlaður kostnaður við samgöngumannvirki ýmiss konar, landfyllingar og fleira nemi tæplega þremur milljörðum króna. Auk þess lá fyrir að ráðast þyrfti í uppbyggingu grunnskóla og leikskóla og útivistarsvæða. Í kostnaðarmati stefnda, sem gert var í maí 2015, er áætlaður kostnaður við innviði hverfis tæplega fimm milljarðar króna, eða 4.989.000.000 króna. Áætlaðar tekjur stefnda af gatnagerðargjöldum fyrir svæðið námu 1.830.414.362 krónum.

Þá segir í framangreindum samningsmarkmiðum að fyrirhugaðar breytingar á deiliskipulagi muni auka verðmæti lóðanna verulega og lóðarhafar samþykki að taka þátt í kostnaði vegna enduruppbyggingarinnar. Greiðsluþátttaka hvers lóðarhafa miðist við verðmætaaukningu viðkomandi fasteignar sem geti falist í breyttri nýtingu og/eða auknum byggingarheimildum. Til samanburðar verði horft til markaðsverðs byggingarréttar á sambærilegum lóðum. Er greiðsluþátttöku og fyrirkomulagi nánar lýst, án þess að fjárhæða sé getið. Er útfærsla þess í öllum meginatriðum í samræmi við efni samnings þess sem deilt er um í málinu og nánar verður gerð grein fyrir. Borgarráð samþykkti á fundi sínum 11. júní s.á. að ganga til samninga við lóðarhafa á grundvelli þessa samningsramma og að gerðir yrðu staðlaðir og samræmdir samningar við lóðarhafa. Fól borgarráð starfshópi um uppbyggingaráform í Vogabyggð umboð til að ganga til samninga.

Þann 22. janúar 2016 var undirritað samkomulag stefnda við lóðarhafa, einkahlutafélögin Hömlur og Vogabyggð, um skipulag, uppbyggingu og þróun á svæði 2 í Vogabyggð og er í inngangsákvæði þess vísað til framangreindra samningsmarkmiða. Greint er frá því að í gildandi deiliskipulagi sé einungis

heimilt að vera með atvinnurekstur á svæðinu en í vinnslu sé nýtt deiliskipulag þar sem heimilt verði að reisa íbúðir á öllum lóðum hverfisins og byggingarmagn verði aukið verulega. Þá er greint frá því að samhliða nýju deiliskipulagi verði aðalskipulagi breytt til samræmis við það.

Í 1. gr. samningsins er því lýst að vegna framangreindra breytinga á nýtingu svæðisins sé fyrirhugað að stefndi ráðist í uppbyggingu innviða hverfisins sem hafa muni í för með sér umtalsverðan kostnað og í 4. gr. samningsins og fylgiskjali 1, þar sem eru drög að nýju deiliskipulagi, er nánar lýst fyrirhuguðum framkvæmdum. Í 5. gr. eru svo nánari ákvæði um það hvenær stefndi muni hefja byggingu grunn- og leikskóla á svæðinu og hvernig skólamál verði leyst þar til nýir skólar verði teknir í notkun.

Í 3. gr. samningsins er tekið fram að breytingarnar muni auka verðmæti lóða á svæðinu og mælt er fyrir um að lóðarhöfum sé skylt að taka þátt í kostnaði við enduruppbyggingu svæðisins. Í 6. gr. samningsins eru nánari fyrirhugið um greiðsluþátttöku lóðarhafa, m.a. um viðmiðunarfjárhæðir, gjalddaga og greiðslufyrirkomulag. Greiðsla lóðarhafa skyldi miðað við tiltekna fjárhæð á hvern fermetra, misháa eftir því hvort um væri að ræða breytta nýtingu á atvinnuhúsnæði sem fyrir var á svæðinu eða nýbyggingu. Viðmiðunarfjárhæð vegna breytinga úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði var ákveðin 8.300 kr. á m² en vegna nýbyggingar eða viðbyggingar 14.900 kr. á m², verðtryggð miðað við byggingarvísitölu. Skyldu greiðslurnar miðast við samþykkt byggingarmagn í endanlegu deiliskipulagi. Gjalddagi greiðslna skyldi vera við útgáfu nýrra lóðarleigusamninga og greiðsluna átti að inna af hendi með útgáfu verðtryggðs en vaxtalaus skuldabréfs, sem tryggt skyldi með veði í hinum nýju lóðarréttindum. Gjalddagi skuldabréfanna skyldi vera við útgáfu fyrsta byggingarleyfis á hverri lóð. Í lokamálsgrein 6. gr. er tekið fram að lóðarhafar skuli auk þessa greiða gatnagerðargjöld og önnur lögbundin skipulags-, framkvæmda- og byggingarleyfisgjöld til stefnda og tengigjöld til Orkuveitu Reykjavíkur.

Í 10. gr. samningsins er kveðið á um að þegar nýtt deiliskipulag liggi fyrir skuli nýir lóðaleigusamningar gerðir við lóðarhafa í samræmi hið nýja skipulag og skuli samningarnir vera til 75 ára.

Þann 12. febrúar 2016 undirrituðu sömu aðilar yfirlýsingu um kvaðir á svæðinu í samræmi við skuldbindingar lóðarhafa samkvæmt nefndu samkomulagi, m.a. að því er varðaði skyldu lóðarhafa til þátttöku í kostnaði af uppbyggingu svæðisins sem að framan er lýst.

Bæði í samkomulaginu og framangreindri kvaðayfirlýsingu er greint frá því að lóðarhafar áformi að selja byggingarrétt sinn þegar lóðarleigusamningar hafi verið gerðir.

Þann 3. mars 2017 tók gildi nýtt deiliskipulag fyrir svæði 2 í Vogabyggð með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda þann dag.

Þann 7. september 2017 var gerður lóðarleigusamningur milli Vogabyggðar ehf. og stefnda um lóðina Kuggavog 5. Í 1. gr. samningsins er greint frá kvöðum samkvæmt framangreindri yfirlýsingu, dags. 12. febrúar 2016, sem þá hafði verið þinglýst og samkomulaginu frá 22. janúar 2016. Samhliða gerð framangreindra lóðarleigusamninga gaf Vogabyggð ehf. út skuldabréf sem tryggt voru með veði í lóðum svæðisins.

Með kaupsamningi, dagsettu 29. nóvember 2017, keypti stefndi lóðina Kuggavog 5 af Vogabyggð ehf. Kaupverðið var 327.000.000 króna. Í 2. gr. kaupsamningsins er greint frá framangreindum kvöðum samkvæmt yfirlýsingu frá 12. febrúar 2016 og samkomulaginu frá 26. janúar sama ár. Þá segir í sömu grein samningsins: „Kaupanda er kunnugt um efni samkomulags milli Vogabyggðar, Hamla og Reykjavíkurborgar frá 22. janúar 2016 um skipulag, uppbyggingu og þróun á svæði 2 í Vogabyggð í Reykjavík, þ.m.t. kvaðir um kostnaðarþátttöku, kauprétt Félagsbústaða og hlutfall leiguíbúða.“ Með kaupsamningnum yfirtók stefnandi einnig öll réttindi og skyldur samkvæmt veðskuldabréfinu sem Vogabyggð gaf út 7. september 2017 og er yfirlýsing stefnda á skuldabréfið um samþykki fyrir þeirri skuldskeytingu dagsett 13. desember s.á. Afsal var gefið út til stefnanda 26. febrúar 2018.

Stefnandi greiddi stefnda skuld sína, ásamt verðbótum, samkvæmt framangreindu veðskuldabréfi 23. október 2018, samtals 120.101.383 krónur. Daginn eftir gaf stefndi út byggingarleyfi fyrir byggingu tveggja til fimm hæða fjölbýlishúss á lóðinni Kuggavogi 5, ásamt rýmum fyrir verslun, veitingar og þjónustu.

Með bréfi dags. 11. september 2019 krafðist stefnandi þess að stefndi endurgreiddi sér stefnuþjárhæð málsins, þ.e. greiðslu samkvæmt framangreindu skuldabréfi, ásamt nánar tilgreindum vöxtum. Í kröfu

stefnanda kemur fram að hann telji greiðsluna fela í sér ólögmeta gjaldtöku. Stefndi hafnaði kröfu stefnanda með bréfi dags. 30. september 2019. Í kjölfar þess höfðaði stefnandi mál þetta á hendur stefnda, með stefnu dags. 10. október 2019.

II.

Stefnandi byggir aðalkröfu sína á því að greiðslunni, sem hann innti af hendi með yfirtöku skuldabréfs sem seljandi fasteignarinnar Kuggavogs 5 gaf út, á grundvelli samnings stefnda við lóðarhafa frá 22. janúar 2016, megi jafna til skatts. Í gjaldinu sem stefnanda hafi verið gert að greiða felist álagning sérstaks innviðagjalds sem sé ólögmett. Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar megi engan skatt leggja á né breyta né taka af nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segi að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Af 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 1. og 2. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, sé ljóst að meginreglan um tekjuöflun sveitarfélaga sé sú að hún verði að byggjast á heimild í lögum, óháð því hvort um sé að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu sem látin sé í té. Gjaldtaka stefnda eigi sér ekki stoð í lögum og fari því í bága við framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar og sé auk þess í andstöðu við lögmetisreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttarins. Að auki feli gjaldtakan í sér íþyngjandi ráðstöfun í garð stefnanda sem ekki fái staðist án skýrrar lagaheimildar, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Fallist dómurinn ekki á það að umrætt gjald sé skattur eða þjónustugjald þá byggir stefnandi á því að stefnda sé óheimilt að afla fjár með einkaréttarlegum samningi sem varið sé til verkefna sem stefnda sé að lögum skylt að sinna. Vísar hann í því efni til 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og leiðbeinandi yfirlits ráðuneytisins um ólögbundin og lögbundin verkefni stefnda og hins vegar skiptingu lögbundinna verkefna í valkvæð og skyldubundin verkefni, þ.e. lögheimil og lögskyld verkefni. Gjaldinu sem stefnanda hafi verið gert að greiða hafi verið ráðstafað til lögskyldra verkefna. Það hafi verið lagt á í beinum tengslum við breytingar á deiliskipulagi umræddrar lóðar og því sé ætlað að mæta kostnaði af gerð gatna, stíga og ýmissar annarrar innviðagerðar auk byggingar grunn- og leikskóla. Gjaldinu sé hins vegar ekki ætlað að mæta kostnaði sem sé í beinum tengslum við þá hagsmuni sem komi í hlut lóðarhafa.

Byggir stefnandi framangreinda málsástæðu á þeim rökum að sömu reglur gildi um heimild stefnda til að semja um greiðslu fjármuna sem renna eigi til lögskyldra verkefna og gildi um töku þjónustugjalda, þ.m.t. reglan um að slík gjaldtaka skuli byggjast á lagaheimild. Jafnframt gildi sú meginregla að sveitarfélögum sé óheimilt að afla tekna með einkaréttarlegum samningum til að standa straum af kostnaði við slík verkefni. Heimild sveitarfélaga til tekjuöflunar með einkaréttarlegum samningnum komi fyrst og fremst til álitu til að kosta ólögbundin verkefni á þeirra vegum. Óljóst sé og ósannað hvort og þá hve stór hluti gjaldsins hafi runnið til slíkra verkefna eða til endurgreiðslu kostnaðar. Standi það stefnda nær en stefnanda að sýna fram á þetta, svo sem stefnandi hafi skorað á stefnda að gera.

Í raun sé um viðbótarskattlagningu að ræða sem lögð hafi verið á lóðarhafa í umræddu hverfi, til að standa straum af lögskyldum verkefnum stefnda. Slíkt fái ekki staðist án þess að skýr lagaheimild sé fyrir hendi. Brjótí það gegn lögmetisreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Vísar stefnandi í þessu efni m.a. til 1. mgr. 20. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla, þar sem fram komi að stofnkostnaður grunnskóla greiðist af viðkomandi sveitarfélagi og því fái ekki staðist að fjármunum til byggingar slíkra mannvirkja sé aflað með einkaréttarlegum gerningi. Enn fremur vísar stefnandi til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 153/2006, um gatnagerðargjöld, þar sem mælt sé fyrir um markaðan tekjustofn til gatnagerðar. Ekki fái staðist að lagt sé gjald á stefnanda til verkefna sem í lögum sé markaður tiltekinn tekjustofn. Enn síður sé stefnda það heimilt í ljósi þess að hann hafi ákveðið að fullnýta ekki heimild sína til álagningar gatnagerðargjalda en þess í stað afla viðbótartekna með umdeildu innviðagjaldi.

Þá sé óhugsandi að opinberir aðilar eins og stefndi geti byggt gjaldtökuna á þeirri forsendu að mögulegt verðmæti eigna lóðarhafa aukist við uppbyggingu innviða hverfisins, jafnvel þótt hún sé gerð á einkaréttarlegum grunni.

Framangreindu til viðbótar byggir stefnandi á því að fyrirsvarsmanni hans hafi verið neitað um að gera fyrirvara við greiðsluna þegar hann innti gjaldið af hendi, en fyrir hafi hann ekki haft forsendur til að setja fram slíkan fyrirvara. Stefnandi hafi keypt lóðarréttindin af Vogabyggð ehf. og hafi ekki átt annan

kost en þann, í ljósi samkomulags seljanda við stefnda, ef hann vildi á annað borð eignast umrædd lóðarréttindi, að yfirtaka skuldabréfið sem seljandi hafði gefið út vegna innviðagjaldsins og sætta sig við skilmála þess. Stefnandi hafi því verið nauðbeygður til að greiða stefnda gjaldið fyrirvaralaust, enda bæði leyfis- og skipulagsvaldið hjá honum, því stefndi hafi neitað að gefa út byggingarleyfi nema gegn fyrirvaralausri greiðslu gjaldsins. Því fái ekki staðist að stefnandi hafi glatað rétti sínum til að krefja stefnda um endurgreiðslu þótt fyrirvari hafi ekki verið gerður þegar greiðsla fór fram. Gildi í þessu efni sjónarmið um rétt aðila til endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Að endingu byggir stefnandi á því að brotið hafi verið gegn reglum stjórnásluréttar um jafnræði og meðalhóf við ákvörðun um fjárhæð gjaldsins. Ekkert samræmi sé í álagningu gjalds af þessu tagi á milli hverfa í borginni. Gjaldið sé á bilinu rúmar 7.500 – 23.000 krónur á hvern m² eftir hverfum, hæst í Vogabyggð. Það brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnásluréttar. Þá stangist það jafnframt á við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 að taka greiðslu fyrir breytingu deiliskipulags sem sé úr öllu hófi og verði ekki réttlætt með vísan til kostnaðar sem leiði af skipulagsbreytingunum sem slíkum eða á grundvelli lögmætra og málefnalegra sjónarmiða.

Aðalkrafa stefnanda í málinu er endurgreiðslukrafa sem reist er á 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Á því er byggt af hálfu stefnanda að hér sé um að ræða óheimila gjaldtöku og vísast um það til þeirra málsástæðna sem að framan eru raktar.

Varakrafa stefnanda felst í því að viðurkennt verði með dómi að innviðagjaldið sem stefndi innheimti af stefnanda vegna lóðarinnar Kuggavogs 5 sé ólögmætt að því leyti sem gjaldinu hafi verið ráðstafað til lögbundinna verkefna stefnda og/eða verkefna sem eigi að vera fullfjármögnuð með mörkuðum tekjustofnum stefnda. Í því efni vísar stefnandi til þess sem að framan er rakið um að innviðagjaldinu hafi að öllu leyti, eða a.m.k. að langstærstu leyti, verið ráðstafað til verkefna sem sveitarfélögum sé skylt að sinna samkvæmt lögum eða eftir atvikum verkefnum sem eru fullfjármögnuð með öðrum tekjustofnum. Vísar stefnandi að öðru leyti til sömu málsástæðna og lagaraka og aðalkrafan er byggð á.

Þrautavarakrafa stefnanda er byggð á sömu málsástæðum og lagarökum og aðal- og varakrafan í málinu, en krafan er sett fram þar sem það kunni að skipta máli varðandi lögmæti innviðagjaldsins hvort gjaldinu sé ráðstafað til lögskyldra verkefna eða til verkefna sem séu fjármögnuð með mörkuðum tekjustofnum. Stefnandi telur engin efni til að gera slíkan greinarmun, en þrautavarakrafan er sett fram sem eins konar öryggisventill ef svo ólíklega færi að niðurstaða dómsins væri sú að þessi aðgreining verkefna skipti máli.

III.

Krafa stefnda um sýknu af aðalkröfu stefnanda er á því reist að stefnda hafi verið heimilt að krefjast greiðslu samkvæmt samkomulagi dags. 22. janúar 2016. Krafa stefnda hafi verið reist á gagnkvæmum einkaréttarlegum samningi sem færði báðum aðilum fjárhagsleg verðmæti. Greiðsla stefnanda hafi því hvorki verið skattur né þjónustugjald og stefnda sé heimilt að ráðstafa fjárhæðinni til lögbundinna verkefna sveitarfélagsins.

Samkvæmt 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sé sveitarfélagi heimilt að taka að sér hvert það verkefni er varði íbúa þess og teljist sameiginlegt velferðarmál þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Verkefni þessi hafi verið kölluð ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Hvers kyns ráðstöfun lóða, tengdra lóðarleiguréttinda og sala byggingarréttar hafi um áráraðir verið talin til slíkra verkefna sveitarfélaga. Sveitarfélögum sé því samkvæmt framangreindu heimilt að hafa tekjur af fasteignum sínum og fasteignatengdum réttindum í tengslum við sölu, úthlutun eða annars konar útdeilingu og ráðstöfun lóðarleiguréttinda. Við ráðstöfun framangreindra réttinda hafi verið litið á sveitarfélag sem einkaaðila og í hlutverki landeiganda, eins og í þessu máli. Eðli málsins samkvæmt gildi því reglur einkaréttar um ráðstöfun þessara réttinda. Þannig hafi sveitarfélögum verið talið heimilt að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt sem fasteignatengd réttindi í tengslum við lóðarleiguréttindi og á einkaréttarlegum grunni, jafnvel þó sá réttur kynni að vera háður deiliskipulagi. Þá beri stefnda, eins og öðrum sveitarfélögum, skylda til að rýra ekki verðgildi eigna sinna með aðgerðum sínum, heldur sé honum skylt

að standa vörð um þær og gæta þess að þær séu nýttar á forsvaranlegan hátt. Byggingarland og skilgreindur byggingarréttur teljist óumdeilt til slíkra auðlinda.

Ljóst sé því að samkomulagið frá 22. janúar 2016 sé bæði lögmætt og málefnalegt og því sé fullyrðing stefnanda þess efnis að um sé að ræða gjaldtöku vegna „lögskyldra verkefna á einkaréttarlegum grunni“ röng. Vissulega sé gerð deiliskipulags hluti af lögbundnu verkefni stefnda. Á hinn bóginn hvíli ekki sú skylda á honum að samþykkja umsókn um breytt eða nýtt deiliskipulag, þ.e. að skipuleggja í samræmi við vilja eiganda/lóðarhafa hverju sinni, sbr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þannig sé stefnda sem sveitarfélagi ótvírætt heimilt að hafna gerð deiliskipulags.

Þá eigi greiðsluskylda stefnanda sér stoð í framangreindu samkomulagi sem sé frjáls og gagnkvæmur einkaréttarlegur samningur sem báðir aðilar sáu sér hag í að gera. Stefnandi hafi fengið í hendur auknar, breyttar og umfangsmiklar heimildir til uppbyggingar á lóð sinni ásamt tengdum lóðarleiguréttindum gegn greiðslu. Með samkomulaginu hafi Vogabyggð ehf. jafnframt fengið nýja leigusamninga um lóðirnar til 75 ára sem heimili byggingu íbúðarhúsnæðis. Þessa réttar njóti stefnandi nú sem lóðarhafi Kuggavogs 5.

Í umræddu samkomulagi, sem stefnandi hafi ótvírætt samþykkt að gerast aðili að, bæði með undirritun sinni á kaupsamning og skuldskeytingu veðskuldabréfs, sé skýrlega mælt fyrir um greiðsluskyldu lóðarhafa á fjárhæð gegn því að fá í hendur framangreind réttindi. Með því að gerast aðili að samkomulaginu í stað fyrri samningsaðila hafi stefnandi skuldbundið sig til að greiða hina samningsbundnu fjárhæð. Krafa stefnda á grundvelli samkomulagsins þarfnist ekki sérstakrar lagastofnar, enda hafi hún verið bindandi á grundvelli samkomulagsins, dags. 22. janúar 2016, samkvæmt meginreglum samninga- og kröfuréttar um skuldbindingargildi samninga. Stefnandi geti ekki, sem síðari tíma framsalshafi þessara réttinda og skyldna, öðlast annan eða ríkari rétt gagnvart stefnda en fyrri samningsaðilar er hann leiði rétt sinn frá.

Þá mótmæli stefndi því að framangreint samkomulag og greiðsluskylda stefnanda samkvæmt því hafi verið íþyngjandi fyrir stefnanda, eins og haldið sé fram í stefnu málsins. Réttindi þau er stefnandi hafi óumdeilanlega öðlast á grundvelli samkomulagsins hafi verulegt fjárhagslegt gildi fyrir stefnanda, þ. á m. við framsal þeirra. Þá hafi handhafi slíkra réttinda almennt af þeim verulegan fjárhagslegan ábata. Fjárhæð samkomulagsins og þar með verðmæti réttindanna hafi byggst á lögmæltum og málefnalegum grundvelli. Þá sé því ekki haldið fram af hálfu stefnanda að verðlagning réttindanna, eins og þau hafi verið við gerð samkomulagsins eða þegar stefnandi öðlaðist að eigin frumkvæði aðild að því, hafi verið umfram markaðsvirði, og ekkert sé komið fram í málinu sem bendi til þess að svo hafi verið.

Með vísan til framangreinds sé því mótmælt að greiðsla stefnanda teljist vera ólögmæt skattlagning eða gjaldtaka sem sé í andstöðu við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944. Greiðsluskylda stefnanda sé ekki tilkomin með einhliða ákvörðun stefnda um álagningu gjalds eða gjalda vegna sértækrar þjónustu heldur stofnaðist til hennar á grundvelli áður nefnds samkomulags sem samningsaðilar hafi haft fullt frelsi og jafna stöðu til að gangast undir. Þá sé um að ræða ráðstöfun réttinda sem séu einkaréttarlegs eðlis og falli ekki undir lögbundin verkefni sveitarfélaga. Þegar af þeirri ástæðu geti hið samningsbundna gjald ekki talist vera álagning skatts eða þjónustugjald í skilningi framangreindra ákvæða stjórnarskrárinnar.

Stefndi sé sjálfstætt stjórnvald og njóti sjálfstjórnar sem sveitarfélag á grundvelli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá sé stefnda heimilt með vísan til 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að ákveða hvernig tekjustofnar hans skuli nýttir. Með ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar sé stefnda fengin sjálfstjórn og fjárfjárstjórnvald yfir eigin verkefnum, innan ramma laga, hvort sem þau séu lögbundin eða ólögbundin. Stefnda sé því heimilt að ráðstafa tekjustofnum sínum til þeirra verkefna er stefndi ákveði hverju sinni.

Þá sé stefndi almennt ekki bundinn við að ráðstafa tilteknum lögbundnum tekjustofnum til afmarkaðra lögbundinna verkefna og þaðan af af síður sé stefnda óheimilt að ráðstafa tekjum af ólögbundnum verkefnum til lögbundinna verkefna. Í lögum séu engar skorður reistar við því að sveitarfélag ráðstafi tekjum sínum af einkaréttarlegum samningum til lögbundinna verkefna. Slíkar skorður sé hvorki að finna í lögum um grunnskóla nr. 91/2008, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna, né í lögum um gatnagerðargjöld nr. 153/2006, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna, og hafnar stefndi skilningi stefnanda á framangreindum

lagaákvæðum. Ef takmarka ætti ráðstöfunarrétt stefnda á tekjum sínum þyrfti til þess skýrt og ótvírátt lagaákvæði í ljósi þeirrar lagaáskilnaðarreglu er felist í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í máli þessu er óumdeilt að stefnandi samþykkti fyrir sitt leyti greiðsluskyldu sína, bæði með undirritun á kaupsamning og við undirritun á veðskuldabréf, þó stefnandi vilji nú skirrast við að hlíta henni.

Þá byggir stefndi á því að gætt hafi verið jafnræðis og meðalhófs gagnvart stefnanda sem og öðrum lóðarhöfum varðandi fjárhæð hins samningsbundna gjalds og mótmælir málsástæðum stefnanda sem byggja á hinu gagnstæða. Samningsfjárhæð samkomulagsins frá 22. janúar 2016 hafi verið ákveðin út frá fyrirbyggjandi áætlun um kostnað stefnda, hafi að öllu leyti verið málefnaleg og mátt vera stefnanda kunn. Stefndi hafi jafnframt gætt jafnræðis gagnvart stefnanda enda þótt fjárhæð samningsbundinnar greiðslu á öðrum ótengdum og frábrugðnum svæðum sé lægri. Aðstæður séu mismunandi og hljóti því eðlilega mismunandi afgreiðslu. Allir lóðarhafar í Vogabyggð hafi greitt samningsbundna greiðslu á sömu forsendum og samkvæmt sömu viðmiðum og stefnandi.

Stefndi mótmælir kröfu stefnanda um greiðslu vaxta og dráttarvaxta af stefnufjárhæð. Krafa stefnanda styðjist við 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Umrædd lög eigi ekki við um kröfu stefnanda þar sem hún sé reist á samningi og teljist hvorki vera skattur né gjald svo sem áskilið sé samkvæmt 1. gr. laganna. Þá geti ákvæði laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, um greiðslu vaxta af skaðabótakröfum ekki verið grundvöllur vaxtakröfu stefnanda enda sé krafa stefnanda ekki skaðabótakrafa. Auk þess sé dráttarvaxtakrafan vanreifuð. Krafa um slíka vexti af kröfu af því tagi sem stefnandi hafi uppi frá þeim tíma sem stefnandi krefjist eigi sér hvorki stöð í lögum né samningi aðila og verði heldur ekki byggð á venju, sbr. 5. gr. og 2. gr. laga nr. 38/2001.

Meginregla samningaréttar sé sú að samninga skuli halda og hafi ekkert komið fram í málalíbúnaði stefnanda sem réttlæti að honum beri ekki að standa við gerðan samning og skyldur sínar samkvæmt honum. Stefndi hafi að öllu leyti staðið við samningsskyldur sínar samkvæmt samningssambandi aðila og stefnandi hafi öðlast réttindi til uppbyggingar samkvæmt deiliskipulagi og lóðarleigusamningi. Hvorki stefnandi né forverar hans hafi gert fyrirvara við greiðsluskyldu sína á grundvelli samkomulagsins, dags. 22. janúar 2016, og hafi því glatað öllum rétti til að hafa uppi kröfu um endurgreiðslu gjaldsins. Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu að fyrirvarsaður stefnanda hafi látið í ljósi vilja til að setja fyrirvara við greiðsluna.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið þá hafi stefnda verið heimilt að krefjast greiðslu úr hendi stefnanda í samræmi við ákvæði samkomulags, dags. 22. janúar 2016, kvaðar, dags. 12. febrúar 2016, og veðskuldabréfs sem var útgefið til stefnda hinn 7. september 2017. Í ljósi þess beri að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda um endurgreiðslu á 120.101.383 krónum.

Krafa stefnda um frávísun vara- og þrautavarakröfu stefnanda er byggð á því að þær séu verulega vanreifaðar og í andstöðu við reglur laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og meginreglur einkamálaréttarfars. Kröfurnar séu ekki dómhæfar auk þess sem stefnanda skorti lögvarða hagsmuni til að fá úr þeim leyst. Auk þess sé varakrafa stefnanda valkvæð, en slík kröfugerð gangi ekki upp enda ekki í samræmi við lög.

Jafnvel þó fallist yrði á vara- eða þrautavarakröfu stefnanda í máli þessu þá myndi sú niðurstaða engu breyta um réttarstöðu hans þar sem hún myndi ekki færa stefnanda réttindi eða viðurkenningu á tilvist réttinda. Vara- og þrautavarakröfur stefnanda varði því ekki réttarágreining á milli aðila og verði fallist á þær er vandséð hvernig markmið stefnanda með málsókn sinni nái fram að ganga. Vara- og þrautavarakrafa stefnanda feli því aðeins í sér beiðni um lögfræðilegt álit dómstóla, í andstöðu við 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Þá sé þess krafist með vara- og þrautavarakröfu stefnda að dómstólar taki ákvörðun um ráðstöfun stefnda á eigin fjármunum. Slík kröfugerð sé í andstöðu við 1. mgr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, enda ekki á færi dómstóla að ákveða hvernig stefndi ráðstafi fjármunum sínum. Kröfurnar séu því ekki dómhæfar, sbr. meginreglu 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrár.

Enn fremur séu vara- og þrautavarakröfur stefnanda óskýrar, óvissar og með öllu órökstuddar, þar á meðal sé varakrafan valkvæð og þar með ólögákvæðin. Kröfugerðin sé þannig í andstöðu við d-, e-, f- og

g-liði 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og beri að vísa kröfunum frá dómi vegna vanreifunar.

Verði ekki fallist á frávísunarkröfu stefnda á vara- og þrautavarakröfum stefnanda krefst stefndi sýknu af öllum kröfum stefnanda. Um varakröfu stefnda vísast alfarið til umfjöllunar um málsástæður fyrir aðalkröfu stefnda um sýknu af aðalkröfu stefnanda og gilda þær einnig um varakröfu stefnda.

IV.

Ágreiningur máls þessa á rætur að rekja til samnings sem stefndi og þáverandi lóðarhafar á svæði 2 í Vogabyggð í Reykjavík undirrituðu 22. janúar 2016. Í samningnum er fjallað um skipulag, uppbyggingu og þróun svæðisins. Svo sem rakið er í atvikalýsingu dómsins tókust viðsemjendur stefnda á hendur skyldu til að taka þátt í kostnaði af uppbyggingu innviða hverfisins, sem verið var að skipuleggja sem íbúðarbyggð og blandaða byggð en eldra skipulag gerði einungis ráð fyrir atvinnustarfsemi á svæðinu. Við undirritun samningsins var vinnu við deiliskipulag ekki lokið en forsenda samningsins var sú að nýtt deiliskipulag yrði staðfest fyrir árslok 2019, ella féll samkomulagið úr gildi. Þá var áformað að gefa út nýja lóðarleigusamninga ef nýtt deiliskipulag tæki gildi og í kjölfar þess byggingarleyfi til samræmis við breyttar og auknar heimildir til bygginga á svæðinu. Í 6. gr. samningsins var fyrirkomulagi greiðsluþátttöku lóðarhafa lýst og þeim forsendum sem lágu til grundvallar ákvörðun um fjárhæð greiðslu hvers og eins lóðarhafa. Skyldi greiðslan nema tiltekinni fjárhæð á hvern fermetra sem heimilt yrði að byggja á hverri lóð samkvæmt endanlegu deiliskipulagi og var fjárhæðin mishá eftir því hvort um breytta nýtingu atvinnuhúsnæðis var að ræða, nýbyggingu eða viðbyggingu. Þá kemur fram í sömu grein að greiðsla skuli innt af hendi með útgáfu skuldabréfs sem gefa skuli út við útgáfu lóðaleigusamnings og gjalddagi skuldabréfsins skuli vera við útgáfu fyrsta byggingarleyfis á viðkomandi lóð. Í samningnum kemur fram í 2. gr. að lóðarhafar áformi að selja byggingarrétt sinn þegar nýir lóðarleigusamningar hafi verið gerðir.

Allt þetta gekk eftir. Nýtt deiliskipulag tók gildi 3. mars 2017 en áður höfðu verið gerðar breytingar á aðalskipulagi stefnda, sem heimiluðu auknar byggingar, svo sem útfært var í deiliskipulaginu. Vogabyggð ehf. fékk útgefinn nýjan lóðarleigusamning um lóð sína að Kuggavogi 5 þann 7. september 2017 og gaf sama dag út skuldabréf til stefnda í samræmi við framangreint ákvæði 6. gr. samnings aðila um greiðsluþátttöku lóðarhafa. Þann 29. nóvember s.á seldi Vogabyggð ehf. stefnanda lóðina með þeim skilmálum og kvöðum sem á henni hvíldu. Kaupverðið var 327.000.000 króna. Í kaupsamningnum er m.a. greint frá samkomulagi um greiðsluþátttöku lóðarhafa samkvæmt nefndu ákvæði samnings við stefnda og tekið fram að stefnandi hafi kynnt sér þann samning og að hann yfirtaki réttindi og skyldur samkvæmt veðskuldabréfinu sem seljandi gaf út 7. september s.á. að fjárhæð 112.734.251 króna. Stefndi samþykkti skuldarskipti á skuldabréfinu 24. nóvember, stefnandi greiddi skuldabréfið þann 23. október 2018 og daginn eftir var gefið út byggingarleyfi á lóðinni.

Í máli þessu krefur stefnandi stefnda um endurgreiðslu þeirrar fjárhæðar sem hann innti af hendi með greiðslu framangreinds skuldabréfs. Meginmálsástæða hans er sú að greiðsluþátttaka lóðarhafa samkvæmt áðurnefndri 6. gr. samnings lóðarhafa og stefnda feli í sér ólögmetna skattheimtu sem ekki eigi sér stoð í lögum. Stefndi hafnar því.

Við úrlausn þessa ágreiningsefnis er til þess að líta að óumdeilt er að stefndi var eigandi þeirra lóða og þar með þeirra lóðarréttinda sem ráðstafað var með samningi við lóðarhafa þann 22. mars 2016. Sala eða ráðstöfun þeirra eignarréttinda er ekki meðal lögbundinna verkefna stefnda. Með vísan til fyrirbyggjandi fordæma dómstóla, m.a. dóms Hæstaréttar frá 31. maí 2012 í máli nr. 404/2011 og dóms réttarins frá 18. febrúar 2016 í máli nr. 397/2015, er óhætt að slá því föstu að stefndi hefur heimild til að ráðstafa þeim eignarréttindum sínum með samningum og lúta þeir samningar reglum einkaréttar. Breytir það ekki þeirri niðurstöðu þótt stefndi sé stjórnvald og sé af þeim sökum einnig bundinn af reglum stjórnsýsluréttar, þ.á.m. við gerð slíkra einkaréttarlegra samninga og við ýmsar ákvarðanatökur tengdar þeim. Af þessu leiðir að almennt gildir sú regla að stefnda er heimilt að ganga til samninga um sölu á lóðarréttindum sínum og hafa af því tekjur, sbr. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Sveitarfélög þurfa ekki sérstaka

lagaheimild til sölu eða annarra ráðstafana eigna sinna, öfugt við það sem gildir um ráðstöfun ríkiseigna, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Sá samningur sem hér er til umfjöllunar felur í sér ráðstöfun stefnda á lóðarréttindum gegn greiðslu frá lóðarhöfum, sem bundinn var tilteknum forsendum og fól í sér gagnkvæmar skyldur og réttindi. Fellur hann samkvæmt framangreindu innan þeirra heimilda sem stefndi hefur til að ráðstafa eign sinna með einkaréttarlegum samningi.

Í umdeildum samningi milli stefnda og lóðarhafa, sem og í gögnum sem lágu til grundvallar samningsgerðinni, er gerð ítarleg grein fyrir því að umdeildri greiðslu stefnda og annarra lóðarhafa skyldi varið til uppbyggingar hverfisins sem leiddi af breyttri nýtingu þess. Í samningi stefnda við lóðarhafa segir að þeir síðarnefndu samþykki að greiða hluta af þessum kostnaði. Óumdeilt er að sá kostnaður er að stórum hluta kostnaður af verkefnum sem stefnda er samkvæmt lögum skylt að sinna, svo sem af lagningu gatna og gerð annarra umferðarmannvirkja og byggingu leik- og grunnskóla.

Stefnandi byggir kröfu sína um endurgreiðslu stefnufjárhæðar m.a. á því að stefnda sé óheimilt að afla fjár til slíkra verkefna með einkaréttarlegum samningnum. Samkvæmt lögum beri stefnda að afla fjár til þeirra með sköttum og gjöldum sem eigi sér fullnægjandi lagastoð. Vísar stefnandi í þessu sambandi til 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og laga um einstök lögbundin verkefni. Jafnframt byggir hann á því að í þeim tilvikum þegar stefnda sé með lögum markaður tekjustofn til ákveðinna verkefna, svo sem í 10. gr. laga um gatnagerðargjöld nr. 153/2006, þá sé honum óheimilt að verja fé, sem hann aflar með einkaréttarlegum samningi, til slíkra verkefna. Verkefni sem markaður sé tekjustofn með þessum hætti beri að fullfjármagna með gjöldum sem aflað er á grundvelli laganna.

Í þessu efni er þess fyrst að gæta að ekki er í lögum að finna þá takmörkun á heimild stefnda til að ráðstafa tekjum sínum sem stefnandi byggir á að sé gildandi réttur. Með 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er sveitarfélögum tryggður víðtækur réttur til að ráða málefnum sínum sjálf, m.a. réttur til að ákveða hvort og hvernig tekjustofnar þeirra skuli nýttir, og í 1. gr. sveitarstjórnarlaga segir að þau ráði málefnum sínum sjálf og á eigin ábyrgð. Þá er í 58. gr. sömu laga áreittað fjárhagslegt sjálfstæði og ábyrgð sveitarfélaga þar sem segir að einvörðungu sveitarstjórn geti tekið ákvarðanir um málefni sem varði verulega fjármál sveitarfélagsins. Þá er í 1. og 2. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, að finna ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga, og er í 2. gr. m.a. getið um að sveitarfélög hafi tekjur af eignum sínum.

Þá er, svo sem stefnandi bendir á, víða í lögum að finna ákvæði um skyldur sveitarfélaga til að sinna margvíslegum framkvæmdum, svo sem að reisa grunnskóla, sbr. 20. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008, leggja tiltekna vegi, stíga o.fl., sbr. ákvæði vegalaga nr. 80/2007, byggja fráveitur, sbr. 1. gr. laga um uppbyggingu og rekstur fráveitna, og starfrækja vatnsveitur í þéttbýli, sbr. 1. gr. laga nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga. Sú staðhæfing stefnanda að stefnda sé óheimilt að nota fé, sem hann aflar með einkaréttarlegum samningi, til slíkra verkefna fær ekki stoð í framangreindum lögum og ekki heldur í öðrum lögum sem gilda um starfsemi sveitarfélaga. Ekki er heldur fallist á þá lagatúlkun stefnanda að unnt sé, með gagnályktun út frá ákvæðum þessara eða annarra laga um skyldu sveitarfélaga til að sinna tilteknum verkefnum, að leiða fram þá reglu að þeim sé óheimilt að verja tekjum af eignum sínum til skyldubundinna verkefna.

Jafnframt verður að hafna því að sú regla gildi í þeim tilvikum þar sem lög mæla fyrir um sérgreindan tekjustofn sem varið skuli til tiltekinna verkefna. Í því efni vísar stefnandi fyrst og fremst til laga um gatnagerðargjald nr. 153/2006, en í 10. gr. þeirra er mælt fyrir um að gatnagerðargjaldi skuli varið til gatnagerðar og viðhalds gatna og gatnamannvirkja. Víða í lögum er að finna heimild stefnda til að leggja á skatta sem með sambærilegum hætti er ætlað að standa undir kostnaði af tilteknum verkefnum eða þjónustu. Skilja verður málatilbúnað stefnanda á þann veg að af 10. gr. laga um gatnagerð, og sambærilegum ákvæðum annarra laga, verði dregin sú ályktun að stefnda sé óheimilt að ráðstafa öðrum tekjum en þeim sem hann aflar með viðkomandi skatttekjum til þeirra verkefna sem skattinum er ætlað að standa undir.

Í þessu efni er rétt að taka fram að reglur stjórnskipunarréttar um álagningu skatta fela í sér að engan skatt megi leggja á né taka af eða breyta nema með fullnægjandi heimild í settum lögum, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þau auðsæu rök liggja að baki þessari reglu að álagning skatta er byggð á einhliða

ákvörðun hins opinbera án þess að nokkurt sérgreint endurgjald komi á móti til skattgreiðandans. Þá gildir sama regla um álagningu þjónustugjalda af hálfu hins opinbera, þótt tiltekin þjónusta sé veitt þeim sem ber að greiða gjaldið, enda er með sama hætti mælt einhliða fyrir um gjaldtökuna. Af þessum ákvæðum stjórnarskrárinnar verður hins vegar ekki dregin sú ályktun að stefnda, eða öðrum sveitarfélögum, sé óheimilt að afla tekna með öðrum hætti, svo sem með samningi um sölu eða hagnýtingu eigna sinna.

Í 10. gr. laga um gatnagerðargjald eru sveitarfélögum settar skorður við því hvernig þau verja skatttekjum sem aflað er á grundvelli laganna. Hins vegar er ekki fallist á það með stefnanda að af ákvæðinu verði dregin sú ályktun að stefnda sé óheimilt að verja öðrum tekjum til sömu verkefna. Verður sú regla ekki byggð á orðalagi ákvæðisins. Þá er því hafnað að lögmætisregla stjórnskipunarréttar, eða áður nefnd ákvæði stjórnarskrár um álagningu skatta, feli í sér slíka reglu, sbr. það sem áður er rakið. Fær dómurinn ekki séð að í því efni sé munur á svigrúmi stefnda til að verja fé sínu til lögskyldra verkefna eftir því hvort verkefnunum er markaður tekjustofn í lögum, svo sem gildir um gatnagerð, eða ekki.

Með vísan til framangreinds er ekki fallist á það með stefnanda að reistar séu skorður við því í lögum að sveitarfélög ráðstafi tekjum sínum af einkaréttarlegum samningum hvort heldur sem er til lögbundinna eða ólögbundinna verkefna, enda séu verkefnin meðal þeirra verkefna sem þau hafi heimild eða skyldu til að sinna. Þá verður ákvæði 6. gr. samnings stefnda við lóðarhafa frá 22. janúar 2016, sem er grundvöllur greiðsluskyldu stefnanda, ekki jafnað til álagningar skatts. Greiðsluskylda samkvæmt nefndu ákvæði samningsins byggist ekki á einhliða ákvörðun stefnda um greiðsluskyldu lóðarhafa án þess að sérgreint endurgjald komi fyrir, heldur samningi milli aðila sem felur í sér gagnkvæm réttindi og skyldur.

Að virtu því sem að framan er rakið er það niðurstaða dómsins að stefnda hafi verið heimilt að ganga til þeirra samninga við lóðarhafa sem um er deilt í málinu og jafnframt að honum sé heimilt að ráðstafa tekjum af þeim samningi með þeim hætti sem hann hefur í hyggju. Er við úrlausn málsins á því byggt að um samningsgerðina gildi að meginstefnu reglur einkaréttar um gerð og skuldbindingargildi samninga.

Á hinn bóginn er fallist á það með stefnanda að stefnda beri við samningsgerð af þessu tagi að gæta almennra málsmeðferðarreglna stjórnsluréttar. Stefnandi byggir á því að stefndi hafi brotið gegn nokkrum þeirra reglna. Í fyrsta lagi er því haldið fram að samningurinn byggist ekki á lögmætum sjónarmiðum eða málefnalegum ástæðum. Verður að skilja þessa málsástæðu á þann veg að hún styðjist við sömu sjónarmið og reifuð hafa verið hér að ofan, þ.e. að líta verði svo á að skylda stefnanda til að taka þátt í kostnaði af uppbyggingu lögbundinna verkefna stefnda feli í sér skyldu til greiðslu viðbótarskatts sem ekki fái staðist samkvæmt lögum. Með vísan til alls þess sem þegar hefur verið rakið er því hafnað að samningsákvæðinu megi jafna til skattlagningar og jafnframt hefur verið rökstudd sú niðurstaða dómsins að stefndi hafi svigrúm til að afla tekna með einkaréttarlegum samningum sem verja á til lögbundinna verkefna stefnda. Í samræmi við hlutverk stefnda og skyldur hans samkvæmt lögum verður því jafnframt talið að tekjuöflun til slíkra verkefna sé lögmæt og málefnaleg. Hefur stefnandi ekki rökstutt öndverða niðurstöðu með viðhlítandi hætti og er málsástæðu hans í þá veru því hafnað.

Stefnandi byggir jafnframt á því að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsluréttar. Vísar stefnandi í því efni til þess að samkvæmt samningi stefnda við lóðarhafa sé þátttaka þeirra í kostnaði við uppbyggingu í hverfum borgarinnar afar mismunandi eftir hverfum, og sé hlutur lóðarhafa í Vogabyggð hæstur. Auk þess hafi fjárhæð gjaldsins verið úr hófi og hafi þannig verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsluréttar, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993, enda sé greiðslan ekki í neinu samræmi við kostnað stefnda af deiliskipulagsbreytingunum sem slíkum eða á grundvelli lögmætra sjónarmiða.

Við úrlausn um framangreindar málsástæður er þess að geta að í þeim samningsmarkmiðum sem stefndi setti sér, sbr. samþykkt borgarráðs 27. nóvember 2014, kemur m.a. fram að á grundvelli nýgerðs aðalskipulags Reykjavíkur verði til mörg ný uppbyggingarsvæði fyrir íbúðabyggð og að stefndi sé víða eigandi þess lands. Þá er lýst markmiðum stefnanda um gæði og gerð þeirra hverfa sem verði byggð og að stefnt sé að því að land og innviðir borgarinnar verði nýtt sem best. Jafnframt segir að markmiðið sé að stofnkostnaður innviða verði greiddur með fjármunum sem fáist af uppbyggingunni

Í samningsramma sem stefndi setti fram í maí 2015 vegna fyrirhugaðra samninga við lóðarhafa í Vogabyggð er vísað til þessara markmiða og nánar gerð grein fyrir því að stefndi hafi ekki í hyggju að

breyta deiliskipulagi svæðisins nema a.m.k. 70% lóðarhafa fallist á að taka þátt í kostnaði sem hljótist af uppbyggingu svæðisins. Fram kemur að fyrirliggjandi deiliskipulagstillögur feli í sér að íbúðum á svæðinu fjölgi úr 400 í 1100. Í samningsmarkmiðunum er ekki tiltekin fjárhæð hlutdeildar lóðarhafa en þar segir að greiðsluþátttaka hvers lóðarhafa miðist við verðmætaaukningu viðkomandi fasteignar og að til samanburðar verði horft til markaðsverðs byggingarréttar á sambærilegum lóðum. Þegar samningurinn við Vogabyggð ehf. var undirritaður 26. janúar 2006 lá fyrir það mat stefnda að kostnaður af uppbyggingunni myndi nema tæpum fimm milljörðum króna og að fjöldi íbúða gæti orðið allt að 1.300.

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en stefndi hafi lagt til grundvallar ákvörðun um samningsbundnar greiðslur frá lóðarhöfum, annars vegar mat á kostnaði af því að byggja upp innviði hverfisins og hins vegar markaðsvirði þeirra auknu verðmæta sem viðsemjendur hans fengu í hendur. Að mati dómsins er ekkert fram komið sem veitir vísbendingu um að þessar forsendur hafi verið rangar. Þá verður að líta til þess að viðsemjandi stefnda, Vogabyggð ehf., sem stefnandi leiðir rétt sinn frá, gekk til samninga við stefnda og áskildi sér rétt til að selja þau réttindi sem hann öðlaðist á grundvelli samningsins. Það gekk eftir og seldi hann stefnanda ný lóðarréttindi sín skömmu eftir að hann fékk þau í hendur. Verður ekki annað ráðið af samningsvilja hans og síðar sölu lóðarinnar til stefnda en að gagnkvæmur ávinningur samningsaðila hafi legið að baki samningnum. Svo sem áður greinir var kaupverð lóðarinnar 327.000.000 króna auk þess kaupandi tókst á hendur skyldu til að inna af hendi umdeilda greiðslu til stefnda. Veitir þetta jafnframt sterka vísbendingu um að verðmæti þau sem viðsemjandi stefnda fékk í hendur hafi í það minnsta svarað til markaðsverðs eignarréttinda hans.

Stefnandi hefur ekki andmælt því að tengsl séu á milli umdeildrar greiðslu og þeirra verðmæta sem komu í hlut viðsemjanda stefnda en mótmælir því að stefnda sé heimilt að nota slíkar forsendur í samningum, jafnvel þeim sem gerðir séu á einkaréttarlegum grundvelli. Svo sem ítarlega hefur verið rakið að framan lítur dómurinn svo á að stefndi hafi með umdeildum samningi við lóðarhafa selt honum fasteignatengd réttindi og lýtur sá samningur reglum einkaréttar. Samkvæmt almennum reglum samningaréttar stendur ekkert því í vegi að greiðsla samkvæmt gagnkvæmum samningi taki mið af þeim verðmætum sem látin eru í té sem endurgjald fyrir greiðsluna. Stefnandi hefur ekki fært fyrir því haldbær rök hvers vegna önnur regla ætti að gilda í samningum sem stefndi er aðili að. Sjónarmið um íþyngjandi stjórnvaldsáskvarðanir eiga ekki við í þessu efni og heldur ekki sjónarmið um fjárhæð þjónustugjalda hins opinbera, enda óumdeilt að gjaldinu var ekki ætlað að standa undir kostnaði af tiltekinni þjónustu við stefnanda. Jafnframt er sú staðhæfing stefnanda ósönnuð að fyrirvarsmaður hans hafi gert, eða leitast við að gera, fyrirvara um greiðsluskyldu sína eða fjárhæð þegar hann greiddi umrætt skuldabréf í aðdraganda þess að byggingarleyfi var gefið út. Með hliðsjón af framangreindu er því hafnað að stefndi hafi brotið gegn meðalhófsreglu við samningsgerð um lóðarréttindi stefnanda. Þá er jafnframt hafnað þeirri málsástæðu að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í því efni byggir stefnandi á því að greiðsla lóðarhafa í öðrum hverfum stefnda sé lægri en sú sem honum hafi verið gert að greiða. Ekki er unnt að líta svo á, með hliðsjón af mismunandi aðstæðum, þar með töldu mismunandi verðmæti lóða eftir svæðum innan borgarinnar, að stefnda sé óheimilt að selja lóðarréttindi á mismunandi verði. Hefur stefnandi ekki leitast við að sýna fram á að samningar við aðra viðsemjendur stefnda hafi byggst á öðrum sjónarmiðum eða forsendum við ákvörðun fjárhæðar en þeim sem lágu til grundvallar samningi um lóð stefnanda.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður stefndi sýknaður af aðalkröfu stefnanda.

Þá verður stefndi einnig sýknaður af vara- og þrautavarakröfu stefnanda en ekki er tilefni til að vísa þeim frá dómi. Svo sem rakið hefur verið fellst dómurinn ekki á að greiðsla stefnanda sé skattur eða henni megi jafna til skattgreiðslu. Þá hefur þeirri málsástæðu stefnanda verið hafnað að stefnda sé óheimilt að ráðstafa tekjum af sölu fasteignatengdra réttinda til að mæta kostnaði við verkefni sem stefnda er að lögum skylt að sinna, hvort sem slíkum verkefnum er markaður ákveðinn tekjustofn í lögum eða ekki. Vísast um nánari rökstuðning fyrir þessu til umfjöllunar dómsins um aðalkröfu stefnanda.

Að virtu öllu framangreindu verður stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda. Með hliðsjón af niðurstöðu málsins og vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað, sem er hæfilega ákveðinn 1.900.000 krónur.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kveður upp þennan dóm. Gætt var ákvæða 1. mgr. 115. gr. framangreindra laga við uppkvaðningu dómsins.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýkn af kröfu stefnanda, Sérverks ehf. Stefnandi greiði stefnda 1.900.000 krónur í málskostnað.