

MINNISBLAÐ

VIÐTAKANDI:

Sveitarfélagið Langanesbyggð.

SENDANDI:

Bonafide lögmenn / Kolbrún Arnardóttir, lögm.

DAGSETNING:

8. janúar 2020.

EFNI:

Minnisblað varðandi gjaldtöku vegna kostnaðar við fjallskil í Langanesbyggð.

I. Inngangur

Að ósk sveitarstjóra Langanesbyggðar, Elíasar Péturssonar, hefur minnisblað þetta verið tekið saman. Tilgangurinn með því er að draga fram þann lagagrundvöll sem gjaldtaka vegna fjallskila byggir á, hvaða kostnað heimilt er að fella undir gjaldið og hvort heimilt sé að innheimta gjald á alla landeigendur burt séð frá því hvort viðkomandi landeigandi hafi með höndum búrekstur.

II. Ákvæði laga um fjallskil

Fjallskilamál eru meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga, en samkvæmt lögum nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl. (hér eftir „fjallskl.“), fara sveitarfélög með afrétta- og fjallskilamál innan umdæma sinna eftir því og á þann hátt sem nánar er fyrir mælt í lögnum. Þá er kveðið á um það í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Af því leiðir að fjallskilamál teljast til lögbundinna verkefna sveitarfélaga.

Samkvæmt 2. gr. fjallskl. telst sveitarstjórn vera stjórn fjallskilaumdæmis nema fleiri sveitarfélög myndi saman fjallskilaumdæmi. Stjórnin fer með yfirstjórn allra afrétta og fjallskilamála samkvæmt lögnum í viðkomandi umdæmi.

Í 3. gr. fjallskl. er mælt fyrir um fjallskilasamþykkt sem stjórn fjallskilaumdæmisins setur fyrir viðkomandi umdæmi þar sem m.a. skal kveðið á um réttindi manna og skyldur að því er varðar afnot afrétta og annarra sameiginlegra sumarbeitilanda, fjallskil og smalanir heimalanda vor og haust, svo og um öll önnur atriði er að framkvæmd fjallskila lúta.

Í gildi er fjallskilasamþykkt nr. 618/2010 fyrir svæðið austan Vaðlaheiðar að mörkum Langanesbyggðar og Vopnafjarðarhrepps, frá 7. júlí 2010.

III. Gjaldtaka - lagaheimild

Í 42. gr. fjallskl. er mælt fyrir um kostnað af fjallskilum, en þar segir:

„Fjallskilum í afréttum og öðrum sumarstarfhögum skal jafnað niður á fjallskilaskylda aðila í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings. Heimilt er þó að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda, enda séu um það ákvæði í fjallskilasamþykkt.“

Ákvæði 42. gr. fjallskl. mælir fyrir um tvenns konar niðurrjöfnun fjallskilakostnaðar / álagningarvalkost, þ.e. sveitarfélögum er heimilt að útfæra gjaldtöku að tvennu leyti, þó þannig að niðurrjöfnun í samræmi við síðari málslið ákvæðisins er aðeins heimil samhliða niðurrjöfnun í samræmi við fyrri málslið ákvæðisins, sbr. nánar hér að aftan.

a) Fyrri másl.

Annars vegar er um að ræða hina skyldubundnu niðurrjöfnun samkvæmt fyrri málslið greinarinnar, þ.e. að fjallskilum skuli jafnað niður á fjallskilaskylda aðila í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings.

Hingað til hefur gjaldtöku sveitarfélagsins vegna fjallskila verið þannig háttáð, þ.e. fjallskilagjald hefur verið innheimt í samræmi við tölu fjallskilaskylds búpenings.

b) Síðari másl.

Hins vegar er í 42. gr. kveðið á um valkvætt úrræði sem unnt er að beita samhliða niðurrjöfnun eftir búfjáreign, þ.e. að leggja „hluta fjallskilakostnaðar“ á landverð jarða með tilteknum hætti.

Síðari málsliður 42. gr. hljóðar svo: „Heimilt er þó að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda, enda séu um það ákvæði í fjallskilasamþykkt.“

Fjallskilakostnaði verður samkvæmt þessu einungis jafnað niður á landverð jarða samhliða niðurrjöfnun eftir búfjáreign fjallskilaskyldra aðila samkvæmt fyrri málslið 42. gr. laganna, enda orðalag ákvæðisins skýrt um að aðeins sé heimilt að jafna niður hluta fjallskilakostnaðar með þessum hætti.

Þá er það skilyrði, skv. síðari málslið ákvæðisins, að kveðið sé á um heimild um niðurrjöfnun með þessum hætti, í viðkomandi fjallskilasamþykkt. Af áliti Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2638/1999 má ráða að ekki er nóg að taka einungis upp í fjallskilasamþykkt ákvæði um að heimilt sé að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda, og í því efni skuli miðað við

fasteignamat, heldur þarf að koma fram að hvaða marki, þ.e. hversu mikinn hluta fjallskilakostnaðar, er heimilt að leggja á landverð jarða og hvernig honum skuli jafnað niður á einstakar jarðir. Slíka heimild er að finna í núgildandi fjallskilasamþykkt, n.t.t. í 3. mgr. 19. gr., sbr nánar hér að aftan.

Umrædd heimild í síðari málslið 42. gr. er undantekningarregla, þ.e. undantekning frá hinni almennu niðurrjöfnun fjallskilakostnaðar samkvæmt fyrri málslið greinarinnar (þ.e. í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings).

Skattur eða þjónustugjald?

Af ákvæðum stjórnarskrárinnar má leiða að greinarmunur er gerður á kröfum til efnis og útfærslu lagaheimilda sem mæla fyrir um skatta annars vegar og þjónustugjöld hins vegar.

Skattar verða ekki innheimtir nema á grundvelli gildirar skattlagningarlagaheimildar. Þannig þarf að vera kveðið á um í viðkomandi lagaákvæði um grunnþætti, s.s. skattskyldu, skattastofn, reglur um ákvörðun skatts, o.s.v.frv.

Einföld lagaheimild dugir hins vegar til þess að heimilt sé að innheimta þjónustugjald. Einungis þarf að kveða á um það í lagaákvæði að heimilt sé að taka gjald fyrir tiltekna þjónustu. Þjónustugjald er þó ekki innheimt nema fyrir komi sérgreint endurgjald og skal fjárhæð þess gjalds, þ.e. greiðsla, standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Þjónustugjald má ekki vera hærra en nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita hið sérgreinda endurgjald. Ef gjaldtaka er umfram það, er í reynd um skattlagningu að ræða og þyrfti því slík gjaldtaka að byggja á skýrri skattlagningarlagaheimild.

Líkt og orðalag 42. gr. fjallskl. ber með sér þá er þar kveðið á um tiltekna niðurrjöfnun kostnaðar sem leiðir af fjallskilum sem eru meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga og er niðurrjöfnun bundin við þann kostnað.

Umboðsmaður Alþingis bendir á það í álitu sínu í máli nr. 9305/2017 að af orðalagi áðurnefndrar 42. gr. og forsögu ákvæðisins þá sé ljóst að aðeins sé um heimild til töku gjalds að ræða, til að standa straum af fjallskilakostnaði og má gjaldtaka á grundvelli þeirra því ekki vera umfram kostnað af fjallskilum hverju sinni. Þá var það niðurstaða Umboðsmanns Alþingis í álitu hans í máli nr. 2638/1999 að í ákvæðinu fælist heimild til töku þjónustugjalds eins og það hugtak hefði verið skilgreint í íslenskum rétti.

Héraðsdómur Norðurlands eystra komst að sömu niðurstöðu í máli dómsins nr. Y-2/2007 frá 19. mars 2008, en þar segir orðrétt um lagaheimildina: „Í 42. gr. laganna er heimiluð taka gjalds til að standa straum af fjallskilakostnaði og er ljóst að gjaldtakan má ekki vera umfram þann kostnað sem er af fjallskilunum. Hér hefur því verið heimiluð taka þjónustugjalds en ekki skatts til almennrar tekjuöflunar.“

Það liggur því ljóst fyrir að hér er um að ræða þjónustugjald, en ekki skatt, og verður þ.a.l. að gæta vel að því að fjallskilagjald sem innheimt er á grundvelli framangreindrar lagaheimildar, sé ekki hærra en kostnaður sem hlýst af fjallskilum og gjaldið á að standa straum af.

Hvað telst til fjallskilakostnaðar?

Af dómi Héraðsdóms Vesturlands frá 4. júlí 2017 í máli nr. E-15/2016 má ráða að til fjallskilakostnaðar teljist aðeins vinna og kostnaður sem fellur til vegna fjallskila í afréttum og öðrum sumarstarhögum sem landeigendum er ekki gert skylt að smala, á grundvelli þess að um heimaland sé að ræða. Verður ráðið af dóminum að því eigi annar kostnaður, t.a.m. vegna viðhalds á afréttargirðingum, réttum og leitarmannakofum, ekki undir 42. gr., þ.e. kostnaður sem hlýst af slíku viðhaldi teljist ekki til fjallskilakostnaðar, en í dómnum segir orðrétt:

„Með hliðsjón af því orðalagi 1. málslíðar 42. gr. að fjallskilum í afréttum og öðrum sumarstarhögum skuli jafnað niður á fjallskylda aðila verður að líta svo á að lagagreinin heimili aðeins að jafna niður vinnu og kostnaði, sem falli til vegna fjallskila í afréttum og öðrum sumarstarhögum sem eigendum er ekki gert skylt að smala á grundvelli þess að um heimaland sé að ræða. **Ákvæði greinarinnar, þar á meðal 2. málslíðar, heimila því ekki að inni í slíka niðurrjöfnun sé tekinn kostnaður vegna annarra þátta, svo sem vegna viðhalds á afréttargirðingum og réttum. Af þessu leiðir og að heildargjaldtaka má ekki vera umfram þann kostnað sem fallið hefur til við þau fjallskil sem gjaldtakan á að mæta.**“

Eftirfarandi orðalag í dómi héraðsdóms, sem undirstrikað er hér að framan, þ.e. „Ákvæði greinarinnar [42. gr.], þar á meðal 2. málslíðar...“ bendir til þess að þarna sé verið að vísa til 42. gr. í heild, þ.e. bæði gjaldtökuheimildar á grundvelli fyrri og síðari málslíðar ákvæðisins, þannig að það skiptir ekki hvort gjaldtaka byggji á fyrri eða síðari málslíð ákvæðisins, gjaldið má aðeins taka til vinnu og kostnaðar sem fellur til vegna fjallskila utan heimalanda, ekki annarra þátta.

Af framangreindum dómi má þá ráða að hvort sem sveitarfélagið tekur gjald í samræmi við fyrri málslíð ákvæðisins (á alla sem eiga búfénað og jafnað niður á fjallskilaskylda aðila í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings) eða bæði fyrri og síðari málslíð þá sé aðeins heimilt að fella undir gjaldið vinnu og kostnað sem fellur til vegna fjallskila í afréttum og öðrum sumarstarhögum, og að ekki sé heimilt að fella þarna undir kostnað vegna viðhalds á mannvirkjum ýmiss konar, s.s. girðingum, réttum og leitarmannakofum.

Greiðsluskyldir aðilar

Í fjallskl. eru fjallskilaskyldir aðilar í merkingu laganna ekki skilgreindir. Í áliti Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2638/1999 kemur fram að líta verði svo á, með hliðsjón af ákvæðum V. kafla fjallskl. og almennri málvenju, að fjallskilaskyldir aðilar teljist þeir sem „eiga og/eða halda búfénað sem þeim er skylt samkvæmt lögum eða viðkomandi

fjallskilasamþykkt að reka í afrétt eða önnur sameiginleg beitolönd, sem fjallskilaframkvæmd tekur til“.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. fjallskl. eiga allir búfjáreigendur, sem landsafnot hafa í hreppi eða á félagssvæði, upprekstrarrétt á afrétt hrepps eða annars upprekstrarfélags. Þá er kveðið á um það í 1. mgr. 8. gr. laganna að um upprekstrarrétt á afréttarland, sem liggur undir einstaka jörð eða stofnun, fari eftir fornri venju eða samningum.

Það liggur því fyrir að allir búfjáreigendur sem falla undir framangreindar skilgreiningar teljast fjallskilaskyldir aðilar og ber að greiða fjallskilagjald í samræmi við gildandi reglur viðkomandi sveitarfélags.

Hvað varðar aðila sem landsafnot hafa í hreppi eða á félagssvæði fjallskiladeildar, og eiga upprekstrarrétt á afrétt hrepps eða annars upprekstrarfélag, en eiga ekki búfé / enginn búrekstur á viðkomandi jörð, þá komst Umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu í máli nr. 2638/1999 „að í þeim tilvikum þar sem skilyrði upprekstrarréttarins um búfjáreign er ekki uppfyllt af hálfu jarðareigenda sé þetta geymdur réttur, ef svo má að orði komast. Rétturinn verði virkur þegar stofnað er til búfjálhalds á jörðinni“.

Ítrekar Umboðsmaður þessa afstöðu sína í álitinu í máli nr. 9305/2017 en þar segir orðrétt:

„Í úrskurði sýslumannsins á Vesturlandi var á því byggt að ákvæði síðari málsliðar 42. gr. laga nr. 6/1986 yrði ekki skilið á annan veg en þann að það, hvort á jörð væri einhver búrekstur eða ekki, skipti ekki máli varðandi álagningu samkvæmt því. Engu skipti hvort jörð væri nýtt til búreksturs eða ekki eða hvort jörðin nýtti afréttinn að einhverju leyti eða engu. Ég tel ekki tilefni til athugasemda við þessa niðurstöðu enda er hún í samræmi við það álit mitt frá 12. september 2000 í máli nr. 2638/1999 að heimildin til álagningar fjallskilagjalds tæki til þeirra sem ættu upprekstrarrétt á afrétt eða annað sameiginlegt sumarbeitilands sem fjallskilin tækju til. Þá skipti ekki máli hvort þessi réttur er nýttur eða ekki. Í tilvikum þeirra jarðareigenda sem ekki væru með bústofn og gætu því ekki nýtt þennan rétt sinn væri um að ræða geymdan rétt, ef svo mætti að orði komast. Rétturinn yrði virkur þegar stofnað væri til búfjálhalds á jörðinni.“

Af álitum Umboðsmanns má því vera ljóst að heimilt er að innheimta fjallskilagjald á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl. hjá landeiganda, sem á upprekstrarrétt á afrétt eða annað sameiginlegt sumarbeitilands sem fjallskil taka til, þrátt fyrir að viðkomandi eigi engan búfénað, að enginn búrekstur sé á viðkomandi jörð.

Vísast hér til dóms héraðsdóms Norðurlands eystra nr. Y-2/2007, en þar segir orðrétt í niðurstöðu dómsins:

„...Þegar 42. og 41. gr. laganna eru skoðaðar í samhengi, þykir þvert á móti verða að draga þá ályktun að síðari málsliður 42. gr. taki til þeirra bænda er upprekstrarrétt eiga, óháð því hvort þeir nýta réttinn með því að halda sauðfé. Þessi niðurstaða fær

nokkra stoð í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 42/1969, en þau voru fyrstu heildarlög um fjallskil, og voru, skv. 2. gr. laga nr. 33/1985, endurútgefin með innfelldum breytingum sem lög nr. 6/1986. Af athugasemdunum og öðrum lögskýringargögnum verður ráðið, að við meðferð frumvarpsins hafi verið gert ráð fyrir því að ákvæði laganna myndu einnig geta veitt gjaldtökuheimild á hendur þeim landeigendum sem ekki nýttu upprekstrarrétt sinn.“

Aftur á móti verður viðkomandi, eðli máls samkvæmt, ekki látinn greiða fjallskilagjald á grundvelli fyrri málsliðar ákvæðisins, enda miðar sú gjaldtökuheimild við að kostnaði sé jafnað niður á eigendur búfánaðar í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings. Vísast hér til dóms héraðsdóms Norðurlands eystra í máli nr. E-15/2016 þar sem dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að þar sem ekki var stundaður fjárbúskapur á tiltekinni jörð þá var óheimilt að leggja fjallskilakostnað á jörðina á grundvelli fyrri málsliðar 42. gr. fjallskl.

Umboðsmaður Alþingis hefur jafnframt tekið til skoðunar hvort heimilt sé að leggja fjallskilagjald á þá sem ekki hafa heimild til að nýta þá afrétti eða sumarbeutilönd sem fjallskilin taka til. Í álitni Umboðsmanns í máli nr. 9305/2017 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að gjaldtökuheimildin í síðari málslið 42. gr. fjallskl. sé bundin við kostnað við fjallskil í afréttum og öðrum sumararbeitarhögum. Þar af leiðandi, sé um að ræða jörð sem ekki fylgir upprekstrarréttur á afrétt heldur jörð sem fylgir aðeins réttur til að nota eigið „heimaland“ til búfjárbæitar, þá sé ekki heimilt að taka gjald af jarðareiganda á grundvelli síðari málsliðar 42. gr.

Þannig verður kostnaður sem fellur til vegna fjallskila í afréttum og öðrum sumarbeitihögum aðeins felldur á þá aðila sem eiga rétt á umræddri þjónustu, aðila sem eiga jarðir sem eiga upprekstrarrétt á afrétt eða önnur sumarbeutilönd.

IV. Gildandi fjallskilasamþykkt - breytingar

Eftir yfirferð yfir núgildandi fjallskilasamþykkt sveitarfélagsins, a.t.t. framangreindrar umfjöllunar, þ.e. með hliðsjón af túlkun Umboðsmanns Alþingis og dómstóla á gjaldtökuheimild 42. gr. fjallskl., hefur komið í ljós að telja verður að gera þurfi ákveðnar breytingar á gildandi fjallskilasamþykkt, hvað varðar ákvæði um fjallskilakostnað.

Í núgildandi fjallskilasamþykkt er að finna ákvæði sem kveða á um að tiltekinn kostnað skuli greiða úr fjallskilasjóði, t.a.m. vegna viðhalds á réttum og gangnamannakofum, sem með hliðsjón af dómi Héraðsdóms Vesturlands frá 4. júlí 2017 í máli nr. E-15/2016, er ekki heimilt. Líkt og að framan greinir þá var það niðurstaða héraðsdóms í málinu að kostnaður, t.a.m. vegna viðhalds á afréttargirðingum, réttum og leitarmannakofum, eigi ekki undir 42. gr., þ.e. gjaldtökuheimild 42. gr. taki ekki til kostnaður sem hlýst af slíku viðhaldi.

Í 1. mgr. 14. gr. samþykktarinnar er kveðið á um að kostnað við byggingu og viðhald aðalrétta – almennings og dilka greiðist úr fjallskilasjóði. Þá segir í 3. mgr. 14. gr. að

sveitarstjórn og fjallskilastjóra sé heimilt að greiða styrk til byggingar heimarétta úr fjallskilasjóði. Þá segir í 16. gr. að kostnaður vegna byggingar og viðhalds gangnamannakofa greiðist úr fjallskilasjóði.

Líkt og fram kemur hér að framan þá hefur héraðsdómur komist að þeirri niðurstöðu að 42. gr. fjallskl. um töku þjónustugjalds vegna fjallskila tekur aðeins til vinnu og kostnaðar af fjallskilum og ekki er heimilt að fella undir þann kostnað, kostnað vegna annarra þátta, s.s. vegna viðhalds á afréttargirðingum og réttum. Framangreind ákvæði samþykktarinnar þarf því að breyta eða taka út, m.t.t. þessa.

V. Innheimta á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. laga nr. 8/1986

Undanfarin ár hefur Langanesbyggð innheimt gjald vegna fjallskilakostnaðar á grundvelli fyrri málsliðar 42. gr. fjallskl., þannig að kostnaði hefur verið jafnað niður á fjallskilaskylda aðila í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings. Hafi sveitarfélagið í hyggju að gera breytingu þar á og nýta heimild síðari málsliðar ákvæðisins þá þarf að hafa eftirfarandi atriði í huga.

Heimild í fjallskilasamþykkt

Líkt og ákvæði 42. gr. ber með sér þá þarf slík heimild að vera í gildandi fjallskilasamþykkt. Ekki er nóg að taka einungis upp í fjallskilasamþykkt ákvæði um að heimilt sé að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda, og í því efni skuli miðað við fasteignamat. Í ákvæðum fjallskilasamþykktarinnar þarf að koma fram að hvaða marki, þ.e. hversu mikinn hluta fjallskilakostnaðar, er heimilt að leggja á landverð jarða og hvernig honum skuli jafnað niður á einstakar jarðir, sbr. álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2638/1999.

Umrætt álit Umboðsmanns varðaði ákvæði í eldri fjallskilasamþykkt Dalabyggðar. Var það mat Umboðsmanns að umrætt ákvæði fjallskilasamþykktar, sem var nánast samhljóða texta síðari málsliðar 42. gr. fjallskl. með þeirri breytingu að tekið er fram að miða skuli við fasteignamat, væri ekki í samræmi við þær kröfur sem gera verði til útfærslu á gjaldtökuheimild sem tekin er upp í fjallskilasamþykkt á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl.

Fjallskilasamþykkt Dalabyggðar hefur nú verið breytt og hljóðar gjaldtökuheimild fjallskilasamþykktarinnar nú þannig:

„Fjallskilanevnd er heimilt að leggja allt að 33% af fjallskilakostnaði á landverð jarða, að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda samkvæmt fasteignamati á hverjum tíma. Ef heimild þessi er notuð skal vera sama álagningarhlutfall á landverð allra jarða innan fjallskiladeildarinnar, óháð búfjáreign á hverri jörð. Fjallskil skulu innt af hendi í vinnu, eftir því sem þörf krefur og fjallskilanevnd ákveður, ella greidd í peningum. Sé heimild til að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða notuð,

skal landeigendum sem ekki eiga fjallskilaskyld búfé gefin kostur á að vinna af sér fjallskilin á sambærilegan hátt og fjallskilaskyldir búfjáreigendur gera.“

Í gildandi fjallskilasamþykkt Langanesbyggðar er nú þegar að finna ákvæði í 3. mgr. 19. gr. samþykktarinnar sem kveður á um heimild til þess að leggja allt að einn þriðja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða, að frádregnu verði ræktaðs lands og hlunninda. Þá segir að ef heimild þessi sé notuð skuli vera sama álagningarhlutfall á landverð allra jarða, óháð búfjáreign á hverri jörð.

Telja verður, með vísan til framangreinds, líkur standa til þess að umrætt ákvæði fullnægi þeim kröfum sem gera verður til útfærslu á gjaldtökuheimild sem þessari, þ.e. þar er kveðið á um hversu mikinn hluta fjallskilakostnaðar er heimilt að leggja á landverð jarða og hvernig honum skuli jafnað niður á einstakar jarðir. Er hér þó á það bent að ákvæðið gæti verið skýrar og þá er sérstaklega vakin athygli á síðari hluta framangreinds ákvæðis úr fjallskilasamþykkt Dalabyggðar, um heimild landeigenda sem ekki eiga fjallskilaskyld búfé, að vinna af sér fjallskil á sambærilegan hátt og fjallskilaskyldir búfjáreigendur gera. Slíkt ákvæði skapar jafnræði meðal landeigenda og væri e.t.v. eitthvað sem Langanesbyggð ætti að taka til skoðunar að hafa í sinni fjallskilasamþykkt, verði farin sú leið að innheimta hluta fjallskilakostnaðar á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl.

Atriði til umhugsunar

Áður en ákvörðun verður tekin um hvort breyta eigi innheimtu gjalda í fjallskilasjóð þannig að hluti fjallskilakostnaðar verði lagður á eigendur allra jarða sem eiga upprekstrarrétt, á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl., burtséð frá búfjáreign, er ýmislegt sem rétt er að taka til skoðunar og/eða huga að.

Í fyrsta lagi, þá þarf að taka saman yfirlit yfir allar þær jarðir sem eiga upprekstrarrétt, hvort sem hann sé nú þegar í notkun eða um „geymdan rétt“ sé að ræða. Liggi þessar upplýsingar ekki þegar fyrir gæti tekið einhvern tíma og farið einhver vinna í það að afmarka framangreint. Þá kann að vera að upp geti komið ágreiningur við eigendur jarða í sveitarfélaginu um hvort upprekstrarréttur sé í reynd til staðar. Slíka ágreining þyrfti að huga að og eftir atvikum útkljá áður en til innheimtu á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl. kæmi.

Í öðru lagi, auk þess að taka ákvörðun um að breyta tilhögun innheimtu á fjallskilagjaldi, þyrfti að taka ákvörðun um hversu mikinn hluta fjallskilakostnaðar á að vera heimilt að leggja á landverð jarða og hvernig kostnaðinum skuli jafnað niður á einstakar jarðir. Þurfa þær ákvarðanir að vera vel rökstuddar og uppfylla skilyrði almennra reglna stjórnarsýslulaga, s.s. um jafnræði og meðalhóf. Rök og ástæður að baki ákvörðuninni þurfa að liggja skýr fyrir, þá sérstaklega í ljósi þess að komi til innheimtu á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl., má ganga út frá því að aðilar, sem ekki hafa þurft að greiða fjallskilagjald hingað til, þar sem þeir hafa ekki með höndum búrekstur, vilji fá útskýringar á breyttri gjaldtöku og hvaða ástæður liggi að baki gjaldtökunni, því hlutfalli fjallskilakostnaðar sem innheimta á með þessum hætti o.sv.frv.

Í þriðja lagi þá þarf að hafa í huga að af áliti Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9305/2017 má ráða að það kann að vera að tilteknum jörðum í sveitarfélaginu fylgi ekki upprekstrarréttur og þarf því að gæta að því að ekki verði lagt fjallskilagjald / landskattur á þær jarðir. Þá má gera ráð fyrir því að jarðeigendum sé heimilt að afsala sér upprekstrarrétti, en bent er á að ekki hefur farið fram nákvæm skoðun á þessu atriði.

Í fjórða lagi þá verður ekki framhjá því litið að samkvæmt upplýsingum sem aflað hefur verið við ritun minnisblaðs þessa þá hafa sveitarfélög átt í vandræðum með að innheimta fjallskilagjald á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl. undanfarin ár. Í kjölfar nýlegs álits Umboðsmanns Alþingis nr. 9305/2017 og dóms héraðsdóms Vesturlands þann 4. júlí 2017 í máli nr. E-15/2016 hefur nokkur réttaróvissa ríkt hvað varðar heimildir sveitarfélaga til gjaldtöku vegna fjallskila. Skiptar skoðanir eru á niðurstöðum Umboðsmanns Alþingis og framangreindum héraðsdómi og er á það bent að ekki liggur fyrir dómur æðra dómstigs, Landsréttar eða Hæstaréttar.

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélaginu Borgarbyggð þá hefur Borgarbyggð innheimt áfram fjallskilagjald á grundvelli bæði fyrri og síðari málsliðar 42. gr. (en á árinu 2019 var svokallaður „landskattur“ ákvarðaður 2% af landverði / fasteignamati jarðar). Færist það í aukanna að gjaldið sé greitt með fyrirvara um lögmæti þess og hefur Borgarbyggð brugðið á það ráð að ganga ekki á eftir þeim sem neiti að greiða gjaldið, þ.e. landskattinn, sökum réttaróvissu sem forsvarsmenns sveitarfélagsins telja vera uppi.

Það gefur auga leið að fjallskl. eru komin nokkuð til ára sinna og verður að telja að tími sé til kominn að þau verði uppfærð og samræmd nútíðinni. Er á það bent að verði farin sú leið breyta til og innheimta hluta fjallskilakostnaðar á þann veg að leggja „landskatt“ á allar jarðir sveitarfélagsins, sem hafa upprekstrarrétt, óháð því hvort eigandi viðkomandi jarðar haldi búfénað, þá má sveitarstjórn eiga von á því að óánægju muni gæta meðal jarðeigenda sem ekki hafa búrekstur. Að þeir einstaklingar, sem ekki nýta sér þá þjónustu sem felst í fjallskilum, og hafa ekki hug á því að nýta sér þá þjónustu, verði ósáttir við að vera gert að greiða hluta fjallskilakostnaðar.

Ætli sveitarstjórn sér að fara þá leið að haga innheimtu fjallskilagjalda á annan veg en verið hefur, þ.e. innheimta hluta kostnaðar við fjallskil á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. laga nr. 8/1986, þá er rétt að sveitarstjórn gæti vel að því að sú ákvörðun verði ítarlega rökstutt, þ. á m. af hverju gera á þessa breytingu, að horfa frá því sem áður hefur verið.

VI. Samantekt

Líkt og framangreind umfjöllun ber með sér þá er ekkert í gildandi lögum sem kemur í veg fyrir það að hluti fjallskilakostnaðar verði innheimtur á grundvelli síðari málsliðar 42. gr. fjallskl., þ.e. þannig að lagður verði á svokallaður „landskattur“ á allar jarðir í sveitarfélaginu sem eiga upprekstrarrétt. Að vissum skilyrðum þarf þó að gæta sem og að gjald sé aðeins tekið til að standa straum af fjallskilakostnaði, ekki öðrum þáttum líkt og viðhaldi girðinga, gangnakofa o.sv.frv. Á hinn bóginn er rétt að huga að ýmsu áður en

ákvörðun um slíka gjaldtöku verður tekin og sveitarstjórn að vera í stakk búin að mæta þeim andmælum og ágreiningi sem kann að koma upp hjá jarðeigendum í sveitarfélaginu, komi til breytinga á gjaldtöku. Þá er ekki úr vegi að haft verði samband við önnur sveitarfélög og aflað frekari upplýsinga um hvernig málum sé háttað hvað varðar gjaldtöku sem þessa.

8.1.2020 – KA