

## MINNISBLAÐ

- Til:** Bílastæðasjóðs Reykjavíkur
- Frá:** Forum lögmönnum - Stefáni Geir Þórisssyni hrl.
- Dags.:** 26. nóvember 2020
- Efni:** Heimildir Bílastæðasjóðs Reykjavíkur til gjaldtöku vegna notkunar handhafa stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða á stæðum sem eru sérmerkt fyrir slíka korthafa í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar.

Tilfni minnisblaðs þessa eru samskipti Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) og Bílastæðasjóðs Reykjavíkur um heimildir Bílastæðasjóðs Reykjavíkur til gjaldtöku vegna notkunar handhafa stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða á stæðum sem eru sérmerkt fyrir slíka korthafa í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar<sup>1</sup>. Er einkum vísað til erindis Jörgens Más Ágústssonar hjá Magna lögmönnum f.h. ÖBÍ dags. 4. nóvember 2020.

### I. Málavextir

Kveðið hefur verið á um heimildir Reykjavíkurborgar til að setja reglur um gjaldtöku fyrir afnot af bílastæðum í 2. mgr. 83. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 á svofelldan hátt:

*„Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir hana á landi í umráðum hennar, þ.m.t. á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins. Reglur um notkun stöðureita á landi í umráðum sveitarstjórnar þurfa samþykki lögreglustjóra. Reglur um notkun stöðureita á þjóðlendum skulu samþykktar af ráðherra er fer með málefni þjóðlendna.“*

Á grundvelli heimildarinnar samþykkti Reykjavíkurborg m.a. reglur um notkun stöðureita í Reykjavík og gjaldtöku í febrúar 1988. Jafnframt var hinn 1. mars 1988, að hluta til með vísan til sömu heimildar, sett Samþykkt um Bílastæðasjóð Reykjavíkur. Þar er í V. kafla fjallað um „*Rekstur bílastæða og gjaldtaka fyrir notkun þeirra*“ en VI. kafli samþykktarinnar ber yfirskriftina „*Bygging og rekstur bílastæðahúsa og bílskýla*“. Í 17. gr. samþykktarinnar, sem er að finna í VI. kafla hennar segir m.a. að „*Fjárhæð bílastæðagjalds fer eftir samþykkt borgarstjórnar á hverjum tíma, samanber nú samþykkt*

---

<sup>1</sup> Húsin eru í minnisblaðinu ýmist nefnd bílastæðahús Reykjavíkurborgar, bílastæðahús Bílastæðasjóðs Reykjavíkur eða bílastæðahúsin.

*borgarstjórnar 15. janúar 1987 samanber einnig samþykkt borgarráðs frá 10. mars 1987. Bílastæðagjöldum skal varið til þess að kosta gerð og rekstur bílastæða, bílastæðahúsa og bílskýla.“ Þá segir í 20. gr. samþykktarinnar orðrétt: „Notendur bílastæðahúsa og bílskýla bílastæðasjóðs skulu greiða leigu fyrir notkun þeirra samkvæmt gjaldskrá, sem borgarráð ákveður. Leigan rennur í bílastæðasjóð“.*

Með 6. gr. laga nr. 48/1997 var bætt við umferðarlögin nýju ákvæði; 78. gr. a. sem veitti ráðherra heimild til að setja reglur um „*undanhágu fyrir hreyfihamlaða frá reglum um stöðvun og lagningu ökutækja, þar á meðal reglum um notkun stöðureita og gjald fyrir hana*“. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpinu sagði að með því væri lagt til að „*ráðherra verði veitt heimild til að setja reglur um undanhágu fyrir hreyfihamlaða frá reglum um stöðvun og lagningu ökutækja, þar á meðal reglum um notkun stöðureita og gjald fyrir hana. Gert er ráð fyrir að slíkar reglur verði settar í samráði við samtök fatlaðra og þau stjórnvöld sem fara með málefni fatlaðra*“.

Á grundvelli 78. gr. a. var sett reglugerð nr. 1130/2016 um útgáfu og notkun stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða sem tók gildi 1. janúar 2017. Í reglugerðinni var m.a. svofellt ákvæði í 1. gr.:

*„Stæðiskort veitir handhafa þess heimild, í tengslum við flutning hans í ökutæki til að leggja ökutækinu í bifreiðastæði (stöðureit) sem eingöngu er ætlað fyrir hreyfihamlaðan einstakling og auðkennt er með þar til gerðu umferðarmerki, sbr. reglugerð um umferðarmerki, eða með öðrum sambærilegum hætti.*

*Handhafa stæðiskorts er heimilt að leggja ökutæki í gjaldskytt bifreiðastæði (stöðureit) án greiðslu.“*

Hinn 1. janúar 2020 tóku gildi ný umferðarlög nr. 77/2019 þar sem m.a. segir orðrétt í 2. mgr. 86. gr.:

*„Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir hana á landi í umráðum hennar, þ.m.t. á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins. Reglur um notkun stöðureita á landi í umráðum sveitarstjórnar þurfa samþykki lögreglustjóra. Reglur um notkun stöðureita á þjóðlendum skulu samþykktar af ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna.“*

Þá segir orðrétt í 2. mgr. 87. gr. laganna:

*„Handhafa stæðiskorts skv. 1. mgr. er jafnframt heimilt að leggja ökutæki í gjaldskytt bifreiðastæði án sérstakrar greiðslu.....“*

## II. Álitafni.

ÖBÍ heldur því fram að ákvæði 2 mgr. 87. gr. hinna nýju umferðarlaga nr. 77/2019 feli það afdráttarlaust í sér að gjaldtaka af handhöfum stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða sé óheimil af hálfu Bílastæðasjóðs Reykjavíkur.

Eins og endranær verður að túlka öll ofangreind laga- og stjórnslufyrirmæli með samanburði og til samræmis hver við aðra. Enginn af ofangreindum laga- eða stjórnslufyrirmælum nefnir sérstaklega bílastæðahús í eigu sveitarfélaga. Um þau er hins vegar fjallað í ákvæðum VI. kafla samþykktarinnar um Bílastæðasjóð Reykjavíkur frá 1. mars 1988. Heimildarákvæði 2. mgr. 83. gr. eldri umferðarlaga nr. 50/1987 var nákvæmlega eins orðað og heimildarákvæði 2. mgr. 86. gr. nógildandi umferðarlaga nr. 77/2019. Bæði ákvæðin fjalla um heimild sveitarstjórna til að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir hana á landi í umráðum hennar. Lagaákvæðin tilgreina ekki heimildir til gjaldtöku fyrir afnot af búlastæðahúsum. Í þeim efnum er rétt að taka fram, að jafnvel þó gjaldtaka sveitarfélaga eigi sér fyrst og fremst stað á grundvelli lagaheimilda og þá í formi skattlagningar eða innheimtu þjónustugjalda, þá er sveitarfélögum í sumum tilvikum heimilt að afla tekna á öðrum grundvelli en með hefðbundnum þjónustugjöldum og sköttum. Er þar almennt um að ræða tekjur sem sveitarfélög afla á sambærilegum grundvelli og einkaréttarlegir aðilar, s.s. á grundvelli heimilda sem leiðir af kröfurétti sveitarfélags eða eignarrétti á fasteignum. Þegar sveitarfélög hafa tekjur á slíkum grundvelli eiga ekki við sjónarmið opinbers réttar um gjaldtöku.<sup>2</sup> Telja verður að gjaldtaka Bílastæðasjóðs Reykjavíkur fyrir afnot af bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar sé þannig hvorki skattlagning né feli hún í sér innheimtu þjónustugjalda í þeim skilningi að til þess þurfi lagaheimild. Um sé um að ræða innheimtu endurgjalds á einkaréttarlegum grunni til þeirra aðila sem kjósa að hagnýta sér þessar fasteignir sem hannaðar eru og hagnýttar sem bílastæðahús. Orðalag undantekningarákvæðis 2. mgr. 87. gr. nógildandi umferðarlaga nr. 77/2019 verður að skýra í ljósi 2. mgr. 86. gr. laga sömu laga; þ.e. ákvæðin eiga við um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir slíka reiti á landi í umráðum sveitarfélagsins.

Af skoðun á athugasemdum með frumvarpi því sem varð að nýjum umferðarlögum nr. 77/2019 er útaf fyrir sig ekki að sjá að nein breyting hafi verið fyrirhuguð á gjaldtöku stæðiskorthafa fyrir hreyfihamlaða í bílastæðahúsum. Í athugasemdum með 87. gr. frumvarpsins er vísað til þess að með reglugerð nr. 1130/2016 sé ráðherra veitt heimild til að setja reglur um undanþágu fyrir hreyfihamlaða frá reglum um stöðvun og lagningu ökutækja, þar á meðal reglum um notkun stöðureita og gjald fyrir hana. Þá er vísað til þess að lagt sé til að „*lögfest verði nýmæli þar sem í lögnum sjálfum verði mælt fyrir um helstu efnisreglur um stæðiskort fyrir hreyfihamlaða, enda fela þessar reglur í sér undanþágur frá almennum reglum um bann við stöðvun og lagningu ökutækja. Koma þessar reglur nú að nokkru leyti fram í áður nefndri reglugerð nr. 1130/2016, en áfram verður gert ráð fyrir því að ráðherra hafi heimild til að mæla nánar fyrir um þessi atriði í reglugerð, sbr. 6. mgr. greinarinnar.*“ Ákvæði 2. mgr. 87. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 var þannig lögfesting á þeirri efnisreglu sem hefur verið að finna í 1. gr. reglugerðar nr. 1130/2016 þess efnis að handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða sé heimilt að leggja ökutæki í gjaldskylt bifreiðastæði án greiðslu. Engin breyting varð þannig á efnisreglunni með lögtöku 2.

<sup>2</sup> Nokkur dæmi eru um dóma og álit Umboðsmanns Alþingis þar sem á sjónarmið af þessu tagi reynir s.s. dómur Hæstaréttar í máli.nr. 150/2000 og álit Umboðsmanns Alþingis í málum nr. 868/1993 og 4904/2007.

mgr. 87. gr. laga nr. 77/2019 heldur fól hún í sér lögfestingu á samhljóða ákvæði í reglugerð nr. 1130/2016. Þessi ákvæði verður að túlka til samræmis við heimildir sveitarstjórna til að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku; þ.e. í samræmi við ákvæði 2. mgr. 86. gr. nágildandi umferðarlaga; þ.e. heimildir sveitarstjórna til gjaldtöku af bifreiðastæðum á landi í umráðum þeirra.

### III. Niðurstaða

Það er niðurstaða mín að ekkert þeirra laga- eða stjórnslufyrirmæla sem fjallað er um hér að framan eigi við um gjaldtöku Bílastæðasjóðs Reykjavíkur vegna afnota af bílastæðhúsum í Reykjavík. Það gerir hins vegar samþykktin um Bílastæðasjóð Reykjavíkur. Þessi samþykkt fyrir sjóðinn er eina heimildin sem fjallar um gjaldtöku í bílastæðahúsum sbr. meðal annars VI. kafla hennar. Það skýtur enn frekari stoðum undir þessa skoðun að í 22. gr. samþykktarinnar er kveðið á um að um II. og IV. kafla hennar sé vísað til 2. mgr. 83. og 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Um VI. kafla samþykktarinnar, sem fjallar um byggingu og rekstur bílastæðahúsa og bílskýla, er hins vegar ekki vísað til neinnar sérstakrar lagaheimildar.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá er kveðið á um það í 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 að „Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“ Vafalaust er að stjórnslulög nr. 37/1993 og meginreglur stjórnsluréttarins gildi um Bílastæðasjóð Reykjavíkur sbr. álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2510/1998. Lögmætisreglan er ein af meginreglum stjórnsluréttarins. Ekki fæst séð að samþykktin eða gjaldtaka á grundvelli hennar fyrir afnot af bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar gangi gegn þeirri grundvallarreglu. Þá fæst ekki annað séð en að samþykktin skjóti fullnægjandi stoðum undir innheimtu leigugjalds fyrir afnot af bílastæðahúsunum sbr. 20. gr. samþykktarinnar. Loks fæ ég ekki annað séð en að gjaldskrá sem sett er á grundvelli 20. gr. samþykktarinnar teljist fullnægjandi í þeim tilgangi að innheimta leigu fyrir afnot af bílastæðahúsunum.