



MINNISBLAÐ

Til: Sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps

Frá: Óskari Sigurðssyni hrl. og Hjálta Geir Erlendssyni hdl.

Dags: 14. mars 2023

Efni: Úrskurður innviðaráðuneytisins um afslátt af fasteignagjöldum

I.

Inngangur

1. Grímsnes- og Grafningshreppur hefur óskað eftir minnisblaði frá LEX um niðurstöður og áhrif úrskurðar innviðaráðuneytisins frá 9. janúar sl., í máli nr. IRN22010914. Málið varðar kæru Ásdísar Drafnar Einarsdóttur á ákvörðun sveitarfélagsins um að synja beiðni hennar um afslátt af fasteignagjöldum árið 2021 af fasteign hennar að Kallholti 9, Öndverðarnesi. Einnig kemur til skoðunar hvaða úrræði sveitarfélagið hefur til að bregðast við úrskurðinum.

II.

Málavextir

2. Kærandinn í málinu, Ásdís Dröfn Einarsdóttir, á fasteign að Kallholti 9 í Öndverðarnesi í Grímsnes- og Grafningshreppi. Fasteignin er skráð í fasteignaskrá sem sumarbústaður og geymsla (F2277136) og stendur á sumarbústaðalandi (L192746) sem er ótvírætt innan skipulagðrar frístundabyggðar samkvæmt gildandi skipulagsáætlunum í Grímsnes- og Grafningshreppi. Engu að síður segist Ásdís Dröfn búa í sumarbústaðnum allt árið.
3. Fyrir liggur að Ásdís Dröfn er með skráð með lögheimili í Grímsnes- og Grafningshreppi. Af þeirri ástæðu telst hún vera íbúi sveitarfélagsins, sbr. 3. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem segir að hver maður teljist íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili. Aftur á móti er hún ekki með skráð lögheimili í sumarbústaðnum sem fasteignagjöldin eru innheimt af enda er óheimilt að skrá lögheimili í sumarbústað, eins og nánar verður vikið að hér á eftir. Lögheimilisskráning Ásdísar Drafnar er því ekki bundin við tiltekna fasteign.
4. Ásdís Dröfn, sem er fædd árið 1948, sendi erindi til sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps og óskaði eftir afslætti af fasteignagjaldi fyrir árið 2021 með vísan til ákvörðunar sveitarstjórnar um afslátt af fasteignaskatti íbúðarhúsa til fasteignareigenda sem eru 67 ára eða eldri eða 75% öryrkjar. Umrætt ákvæði í gjaldskrá sveitarfélagsins hljóðar svo:

„Afsláttur er af fasteignaskatti íbúðarhúsa til fasteignareigenda sem eru 67 ára og eldri eða 75% öryrkjar og eiga lögheimili í viðkomandi fasteign.“

5. Grímsnes- og Grafningsshreppur synjaði beiðni Ásdísar Drafnar um afslátt á þeim grundvelli að hann fæli í sér undanþágu frá greiðslu lögboðinna fasteignaskatta í sveitarfélaginu sem sé *bundin við íbúðarhús og lögheimili* eldri borgara eða öryrkja. Ekki sé unnt að hafa fasta búsetu í frístundabyggð auk þess sem Ásdís Dröfn hafi ekki skráð lögheimili í umræddri fasteign, sem sé skráð sem sumarbústaður en ekki íbúðarhús, og þar af leiðandi geti afslátturinn ekki átt við í hennar tilvik. Ekki hafi staðið til að veita afslátt af fasteignasköttum vegna sumarhúsa eða fasteigna sem ekki eru lögheimili greiðanda. Það athugast að ekkert liggur fyrir í málinu um að sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningsshrepps hafi sett skilyrði um sérstök tekjuviðmið svo afslátturinn geti átt við.
6. Í kjölfar synjunar sveitarfélagsins sendi Ásdís Dröfn erindi (stjórnsýslukæru) til innviðaráðuneytisins 24. október 2021 og bar fyrir sig að ákvörðun sveitarfélagsins væri „alvarlegt brot á jafnræði og mannréttindum“ enda nyti hún, að eigin mati, ekki sömu kjara og aðrir eldri borgarar í sveitarfélaginu hvað þetta varðar. Ráðuneytið lauk málinu með úrskurði 9. janúar 2023, þar sem fallist var á kröfu Ásdísar Drafnar um að ákvörðun sveitarfélagsins um að synja beiðni hennar um lækkun álagningar fasteignagjalda árið 2021 hefði verið ólögmet.
7. Niðurstaða ráðuneytisins hverfist að verulegu leyti um þá staðreynd að Ásdís Dröfn er með skráð lögheimili í sveitarfélaginu, þó svo það sé ekki skráð í sumarbústaðnum. Í niðurstöðukafla úrskurðar Innviðaráðuneytisins er meðal annars vísað til þess að markmið laga nr. 80/2018 um lögheimil og aðsetur sé að stuðla að réttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma. Í 2. gr. laganna sé nánar kveðið á um að lögheimili sé sá staður þar sem einstaklingur hafi fasta búsetu. Með fastri búsetu sé átti við þann stað þar sem einstaklingur hafi bækistöð sína, dveljist að jafnaði í tómsendum sínum, hafi heimilismuni sína og sé svefnstaður hans. Þá skuli lögheimili skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem sé skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur staðfang.
8. Ráðuneytið vísar síðan til 4. gr. laga nr. 80/2018, þar sem segir að ef ekki verður skorið úr um lögheimili einstaklings sé heimilt að skrá einstakling til lögheimilis *í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs*. Skuli þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl. Því næst bendir ráðuneytið á að kærandi sé „*sannarlega búsettur að Kallholti 9 og með skráð lögheimili í sveitarfélaginu, þrátt fyrir að henni sé ómögulegt að skrá það í tiltekna íbúð.*“ Að því sögðu lítur ráðuneytið svo á að þrátt fyrir að henni sé með formlegum hætti ómögulegt að skrá lögheimili sitt að Kallholti 9, liggi fyrir að hún sé þar búsett, enda skráð til lögheimilis í sveitarfélaginu.
9. Eins og málinu er háttað telur ráðuneytið að umsókn Ásdísar Drafnar um lækkun fasteignagjalda verði ekki synjað á þeirri forsendu einni að henni sé ómögulegt að skrá lögheimili sitt formlega á þeim stað þar sem hún sannarlega býr. Því beri sveitarfélaginu að taka umsókn hennar um lækkun fasteignagjalda til skoðunar líkt og umsóknir annarra fasteignareigenda sem sannarlega eru skráðir til lögheimilis í sveitarfélaginu og búa þar í raun. Af þeim sökum taldi ráðuneytið að synjun sveitarfélagsins væri ólögmet. Hins vegar segir í niðurstöðunum að eftir standi að sveitarfélaginu beri að meta hvort kærandi eigi rétt á lækkun fasteignagjalda, að öðrum skilyrðum uppfylltum, en slíkt mati hafi ekki farið fram.

III.

Almennt um afslátt af fasteignaskatti

10. Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í 2. mgr. sömu greinar segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir séu nýttir. Heimildir sveitarstjórna til að ákveða nýtingu tekjustofna eru síðan lögfestar í 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.
11. Um álagningu fasteignaskatts er fjallað í II. kafla laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna er skylt að leggja fasteignaskatt árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati samkvæmt fasteignaskrá. Skatthlutfall fasteignaskatts er síðan ákveðið af sveitarstjórn innan þeirra marka sem tilgreind eru í 3.-5. mgr. 3. gr. Þannig er t.a.m. heimilt að ákveða allt að 0,5% skatthlutfalla af fasteignamati íbúða og íbúðarhúsa ásamt lóðarréttindum og sama gildir um sumarbústaði ásamt lóðarréttindum, sbr. a-liður 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995.
12. *Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts* skv. 1. mgr. 4. gr. og skv. 2. mgr. 4. gr. kemur það í hlut eiganda fasteignar að greiða skattinn nema um leigujarðir, leigulóðir eða önnur samningsbundin jarðarafnot sé að ræða. Þá greiðist skatturinn af ábúanda eða notanda fasteignarinnar. Um ákvörðun og álagningu vísast nánar til ákvæða 3. og 4. gr. laganna. Í 5. gr. má síðan finna ýmsar undanþágur frá greiðslu fasteignaskatta og í tengslum við efni þessa minnisblaðs kemur þar fyrst og fremst til skoðunar heimildarákvæði í 4. mgr. 5. gr., þar sem segir:

„Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis, svo sem um tekjumörk, tekjuflokka og hvort lækkun er í formi fastrar krónutölu eða hlutfalls af fasteignaskatti.“
13. Samkvæmt ákvæðinu er sveitarstjórn *heimilt en ekki skylt* að veita afslátt af fasteignaskatti sem leggst á fasteignir tekjulítilla elli- og örorkulífeyrisþega. Ákveði sveitarstjórn að nýta þessa heimild þá verði þó að útfæra fyrirkomulagið nánar í sérstökum reglum.
14. Í *áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2812/1999* benti umboðsmaður á að af áður nefndri reglu um sjálfstjórn sveitarfélaga leiddi að það væri undir einstökum sveitarfélögum komið hvort þau nýttu framangreinda heimild 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 og þá hvernig hún væri útfærð „með þeim fyrirvara að hún væri innan ramma lagaákvæðisins og byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.“¹

¹ Sjá álit umboðsmanns Alþingis nr. 2812/1999, vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/887/skoda/reifun>

IV. Skilyrði Grímsnes- og Grafningshrepps

A. Almennt

15. Eins og fram hefur komið hefur sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps ákveðið að nýta heimildina til að veita afslátt til eldri borgara og öryrkja en þó með þeim skilyrðum að um sé að ræða *íbúðarhús* sem er í eigu viðkomandi sem þarf jafnframt að eiga *lögheimili* í þeirri fasteign sem skatturinn byggist á. Ætla verður að þessi skilyrði séu til komin af þeirri einföldu ástæðu að fólk er ekki ætlað að eiga lögheimili í öðrum fasteignum en skráðu íbúðarhúsnæði. Í þessu sambandi má einnig hafa í huga að um 3.000 sumarhús eru skráð í Grímsnes- og Grafningshreppi en íbúar sveitarfélagsins eru aðeins um 500 talsins.
16. Með hliðsjón af áður nefndri afstöðu umboðsmanns Alþingis verður að meta hvort skilyrði sveitarstjórnar um íbúðarhús og lögheimili geti talist byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum, en ekki verður séð að þeirri spurningu sé svarað á greinargóðan hátt í úrskurði ráðuneytisins.

B. Skilyrði um lögheimili í viðkomandi fasteign

17. Með framangreint í huga er rétt að skoða skilgreininguna á lögheimili, sem má finna í lögum nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur (lögheimilislög), þar sem segir í 2. gr., með áherslum LEX:

„*Lögheimili* er sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Ekki er heimilt að eiga lögheimili á Íslandi á fleiri en einum stað í senn. Óheimilt er að eiga lögheimili á Íslandi eigi viðkomandi lögheimili erlendis.

Með *fastri búsetu* er átt við þann stað þar sem einstaklingur hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og er svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna náms, orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika.

Lögheimili **skal skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi**, við tiltekna götu eða í dreifbýli, **sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá** Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur staðfang.

Með *aðsetri* er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis skv. 3. mgr., þar sem skráning er heimil samkvæmt ákvæðum laga þessara.“

18. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögheimilislögum nr. 80/2018 segir meðal annars í athugasemdum við framangreinda 2. gr.:

„Nýmæli er í frumvarpinu að nú er gerð krafa um að skráning lögheimilis sé bundin við tiltekið íbúðarhúsnæði sem er sérstaklega auðkennt í lögheimilaskrá Þjóðskrár Íslands.“

19. Í 1. mgr. 3. gr. lögheimilislaganna má þó finna undantekningu frá 2. gr. sem heimilar skráningu lögheimilis „á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá.“

20. Samkvæmt þessu er meginreglan sú að skrá beri lögheimili í fasteign sem er skráð íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Í undantekningartilvikum má þó skrá lögheimili á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum, þegar það á við.

21. Skráning húsnæðis sem íbúðarhús ræðst af því hvernig landnotkun viðkomandi svæðis er skilgreind í skipulagsáætlun sveitarfélags, sbr. ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Af þessu má jafnframt álykta að lögheimili verði ekki skráð í sumarhúsi, nema þá e.t.v. það standi á svæði sem er skilgreint undir íbúðir í aðal- eða deiliskipulagi og það uppfylli kröfur til slíks húsnæðis samkvæmt mannvirkjalögum og byggingarreglugerð. Til hliðsjónar má hér vísa til 9. tölul. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, þar sem hugtakið frístundabyggð er skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Frístundabyggð: svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.“

Þá segir orðrétt svo í eftirfarandi greinum 1.3. og 6.2. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013:

Gr. 1.3.

Frístundabyggð: Svæði þar sem tvö eða fleiri frístundahús standa í þyrpingu eða nýta sameiginlega tengingu við veg eða veitur. Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetu.

Gr. 6.2.

Svæði fyrir frístundahús, tvö eða fleiri og nærþjónustu sem þeim tengist, þ.m.t. orlofshús og varanlega staðsett hjólhýsi. Föst búseta er óheimil í frístundabyggðum.

22. Samkvæmt framangreindu liggur fyrir með skýrum hætti í lögum að frístundabyggð sé ekki ætluð til fastrar búsetu og að föst búseta sé óheimil í frístundabyggðum.

23. Eins og fram hefur komið vísar ráðuneytið í úrskurði sínum til undantekningarreglu sem finna má í 1. mgr. 4. gr. lögheimilislaga og gildir þegar óvissa er um lögheimili. Þar segir:

„Leiki vafi á því hvar föst búseta einstaklings er, t.d. vegna þess að hann býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, skal hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meiri hluta árs. Dveljist hann ekki meiri hluta árs í neinu sveitarfélagi skal hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalavinnu sína enda hafi hann þar búsetu. Um er að ræða aðalavinnu þegar hún gefur tvo þriðju hluta af árstekjum eða meira.

24. Framangreind undantekningarregla í 1. mgr. 4. gr. gildandi laga er samhljóða 2. mgr. 4. gr. í eldri lögum um lögheimili, nr. 21/1990. Í greinargerð með frumvarpi eldri laganna er ákvæðið skýrt með svofelldum hætti:

„Í 2. mgr. er lagt til að leiki vafi á hvar maður hafi fasta búsetu skuli það sveitarfélag jafnan ráða þar sem viðkomandi dvelst meiri hluta árs. Í gildandi lögum er hins vegar kveðið á um að aðalavinnu ráði lögheimili í slíkum tilvikum. Samkvæmt frumvarpinu ræður aðalavinnu því einungis lögheimili manns dveljist hann ekki í neinu sveitarfélagi meiri hluta af ári. Þessi breyting er í samræmi við meginstefnu frumvarpsins að lögheimili skuli ráðast af fastri búsetu manna, sé henni til að dreifa og eftir því sem frekast er unnt.“

25. Þá segir í 2. mgr. 4. gr. gildandi lögheimilislaga að ef ekki verði skorið úr um lögheimili einstaklings skv. 1. mgr. 4. gr. sé heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skuli þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl.

26. Hins vegar er hvergi vísað til þess að heimilt sé að skrá lögheimili í sumarbústað eða í frístundabyggð. Þvert á móti er sérstaklega áréttað í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögheimilislögum nr. 80/2018 að ekki sé gert ráð fyrir skráningu lögheimilis í frístundabyggð. Ástæðan er sögð vera andstaða við slíkt fyrirkomulag sem fram kom við

gerð frumvarpsins. Í upphaflegum frumvarpsdrögum, sem auglýst voru á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, mátti finna tillögu að ákvæði í 4. mgr. 4. gr. um heimild til skráningu lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- og atvinnuhúsnæði ef fyrir lægi sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar enda væru uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag. Ákvæðið var hins vegar tekið út úr frumvarpsdrögum vegna athugasemda sem bárust ráðuneytinu.²

27. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi nógildandi lögheimilislaga, eins og það var lagt fram á Alþingi, er umfjöllun um ástæður þess að ekki væri heimilt að skrá lögheimili í sumarhúsi. Vísað er til þess að heimilt hafi verið að skrá lögheimili í frístundabyggð, eins og skorið hafi verið úr um með *dómi Hæstaréttar frá 14. apríl 2005, í máli nr. 474/2004*. Í því máli var nánar tiltekið viðurkenndur réttur fólks til að skrá lögheimili í húsi sem var byggt á svæði sem hafði verið skipulagt undir frístundabyggð í Bláskógabyggð. Hæstiréttur vísaði til 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að allir, sem dveljist löglega í landinu, *skuli ráða búsetu sinni* og vera frjálsir ferða sinna *með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum*. Með vísan til þessa taldi Hæstiréttur óheimilt að banna skráningu lögheimilis í frístundabyggð nema slíkt byggði á viðhlítandi lagagrundvelli, þ.e. settum lögum. Nánar tiltekið sagði í forsendum Hæstaréttar að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þágildandi lögheimilislaga nr. 21/1990 væri lögheimili manns sá staður, þar sem hann hafi fasta búsetu. Hæstiréttur taldi að út frá lögskýringargögnum væri ljóst að ákvæðum laganna skyldi beitt á þann veg að lögheimili manns og raunverulegur dvalarstaður færu að meginreglu saman. Hæstiréttur taldi engin efni til að fallast á með Bláskógabyggð og íslenska ríkinu að líta megi svo á að stefndu ættu ekki fasta búsetu í umræddu húsi.³

28. Í kjölfar framangreinds dóms Hæstaréttar var þágildandi lögheimilislögum nr. 21/1990 breytt, með lögum nr. 149/2006, á þá vegu að óheimilt varð að skrá lögheimili í frístundabyggð. Með lagabreytingunni var tiltekið í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 að dvöl í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð teldist ekki ígildi fastrar búsetu nema samkvæmt heimild í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að nógildandi lögheimilislögum segir að í frumvarpi breytingalaganna nr. 149/2006 hafi verið færð gild rök fyrir því að leyfa ekki skráningu í frístundabyggð og að þau rök gildi enn í dag og er beinlínis vísað til þess frumvarps um rökstuðninginn.⁴ Í síðarnefnda frumvarpinu má jafnframt finna umfjöllun í kafla IV. um hvort það geti talist brot á mannréttindum að hafna skráningu lögheimilis í frístundabyggð, m.a. með hliðsjón af áðurnefndum *Hrd. 474/2004* og ákvæði 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar um ferða- og búsetufrelsi.

„Að mati starfshópsins [sem samdi lagafrumvarpið] hefur takmörkun á skráningu lögheimilis í húsnæði sem stendur á svæði sem ætlað er til frístundabyggðar réttmætan tilgang og einnig er hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna, eins og ætla má að stjórnarskráin geri kröfu um. Ekki er þá eingöngu átt við hagsmuni sveitarfélaganna og almannahagsmuni af því að nýting lands og landsgæða fari að tilteknum fyrir fram settum áætlunum sem miða að því að landnýting sé sem hagkvæmust til langtíma litið. Hér skipta einnig máli hagsmunir þeirra fjölmörgu einstaklinga sem aflað hafa sér lóða í frístundabyggðum og reist þar frístundahús með

² Sjá umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/148/s/0459.html>

³ Þess má geta að í 3. mgr. 1. gr. eldri lögheimilislaga nr. 21/1990, sem komu til skoðunar í umræddum dómi Hæstaréttar, sagði: „*Dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistarskóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þessa, er ekki ígildi fastrar búsetu.*“ Hvergi var vísað til sumar- eða frístundahúsa í þessari upptalningu.

⁴ Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/133/s/0221.html>

væntingar um að þar verði til framtíðar sumarhúsabyggð með takmarkaðri búsetu en ekki heilsársbúseta margra manna. Ber í þessu sambandi að hafa í huga að skipulag er ekki aðeins stjórnþæki yfirvalda heldur taka borgararnir oft mið af því að nýting lands og fasteigna verði með tilteknum hætti þegar þeir gera sínar eigin áætlanir.“

29. Að vísan til framangreinds telja undirritaðir málefnalegt og lögmætt að krefjast þess að viðkomandi skattgreiðandi eigi lögheimili í þeirri fasteign sem um ræðir. Sérstaklega má þar vísa til þess að fasteignin myndar skattstofninn og þar með verður að teljast eðlilegt að viðkomandi sé með skráð lögheimili þeirri fasteign sem um ræðir. Þar að auki er beinlínis ólögmætt að skrá lögheimili í sumarbústöðum sem eru í skilgreindri frístundabyggð. Undirritaðir eru því ósammála niðurstöðu innviðaráðuneytisins.

C. Skilyrði um að fasteignin sé íbúðarhúsnæði

30. Hvað varðar takmörkun afsláttarheimildarinnar við íbúðarhúsnæði má vísa til þess að í leiðbeiningum frá þáverandi ráðuneyti sveitarstjórnarmála (félagsmálaráðuneytisins) til sveitarfélaga frá 30. október 2003, varðandi beitingu umræddrar afsláttarheimildar í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, segir að heimilt sé að takmarka afsláttinn við íbúðarhúsnæði:

„Í fjórða lagi má taka það til skoðunar hvort sveitarfélögum beri að veita elli- og örorkulífeyrisþegum afslátt af öllum fasteignaskatti, ef þau á annað borð kjósa að veita afslátt eða niðurfellingu, eða hvort þeim sé heimilt að takmarka undanþáguna við t.d. íbúðarhúsnæði. Í ljósi sjálfsákvörðunarréttar sveitarfélaga verður að mati ráðuneytisins ekki dregin svo afgerandi niðurstaða af orðalagi ákvæðisins, enda verður ekki séð af lögskýringargögnum að tilgangur löggjafans hafi verið í þessa veru, heldur fremur að auðvelda þessum hópum framfærslu. Er því sveitarfélögum að mati ráðuneytisins almennt heimilt að afmarka nánar hvaða húsnæði afsláttur eða niðurfelling fasteignaskatts er veitt af, t.d. við það húsnæði sem viðkomandi einstaklingur býr í, eingöngu samþykkt húsnæði o.s.frv.“⁵ (Áhersla LEX.)

31. Í þessum efnum má jafnframt vísa til *úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 3. júlí 2003 í máli nr. FEL03020062/1110*, þar sem til skoðunar var ákvörðun Grýtubakkahrepps af því að takmarka afsláttinn við íbúðarhúsnæði:

„Við túlkun [4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995] verður að hafa í huga að sveitarfélög hafa almennt umtalsvert svigrúm til athafna og ákvarðanatöku að því leyti sem þeim eru ekki settar skorður til slíks með lögum, meginreglum stjórnsýsluréttar eða eðli máls, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Með vísan til þessara sjónarmiða verður meðal annars að álykta að sveitarstjórn Grýtubakkahrepps hafi verið heimilt að ákveða að afsláttur skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 skyldi einungis veittur af íbúðarhúsnæði, í stað þess t.d. að veita afslátt af öllum fasteignum.“⁶

32. Hér má að lokum nefna *úrskurð samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins nr. 45/2009* þar sem reyndi á synjun Reykjavíkurborgar um niðurfellingu fasteignaskatts af friðuðu atvinnuhúsnæði með vísan til þess að að samkvæmt reglum borgarinnar væri einungis heimilt að fella niður fasteignaskatt af friðuðum íbúðarhúsum. Reglur borgarinnar áttu sér stoð í lagaákvæði sem kvað á um heimild til að fella niður fasteignagjöld af friðuðum húsum. Ráðuneytið tók meðal annars til skoðunar hvort að synjunin hefði byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Í ljósi þess að lagaákvæðið kvæði einungis á um *heimild* til niðurfellingar, en

⁵ Sjá „Leiðbeiningar til sveitarfélaga – varðandi beitingu 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga“, dags. 30. október 2003, slóð: <https://rafladan.is/bitstream/handle/10802/7576/bref-til-sveitarfelaga.pdf?sequence=2>

⁶ Úrskurður félagsmálaráðuneytisins frá 3. júlí 2003. „Grýtubakkahreppur – beiting heimildar skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, öryrkja synjað um afslátt af fasteignaskatti“, slóð: <https://bit.ly/3YJ9pgH>

ekki *skyldu*, taldi ráðuneytið að Reykjavíkurborg hefði verið heimilt að setja sér verklagsreglur þar sem kveðið væri á um frekari skilyrði fyrir niðurfellingunni og tók fram að skilyrðin yrðu ávallt að vera málefnaleg og í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar. Með hliðsjón af athugasemdum sem fylgdu samhljóða ákvæði eldri laga um að alls ekki væri ástæða til að létta gjöldum af friðuðum húsum sem færa eigendum sínum tekjur með einhverju móti taldi ráðuneytið heimilt að synja umsókninni.

33. Að þessu virtu telja undirritaðir að sveitarstjórn sé ótvírætt heimilt að takmarka afsláttinn við fasteignir sem eru skráðar sem íbúðarhúsnæði, óháð kröfu um lögheimili.

D. Afsláttur óháð tekjum

34. Í niðurstöðum innviðaráðuneytisins frá 9. janúar sl. í máli Ásdísar Drafnar er ekkert vikið að því hvort sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps sé heimilt að veita afslátt til allra fasteignaeigenda sem eru 67 ára og eldri eða 75% öryrkjar óháð tekjum og eignum.
35. Undirritaðir telja þó rétt að vekja athygli sveitarstjórnar á því að afsláttarheimildin í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 4/1995 hefur að jafnaði verið túlkuð þannig að hún sé fyrst og fremst sett til hagsbóta fyrir *tekjulága* ellilífeyris- og örorkuþega.
36. Umrædd afsláttar- eða lækkunarheimild hefur að stofni til verið í lögum frá árinu 1972. Í lögskýringargögnum með hinu upphaflega lagaákvæði kemur fram að vegna verulegrar hækkunar á fasteignaskatti, sem af frumvarpinu leiddi, hafi þótt nauðsynlegt að setja ákvæði um heimild handa sveitastjórnnum til að lækka eða fella niður fasteignaskatt þessara tveggja hópa. Jafnframt segir í greinargerð sem fylgdi frumvarpi laganna að heimildin komi því aðeins til greina, að efnahagur þeirra og afkoma sé slík, að þeir geti ekki mætt hækkuðum útgjöldum vegna opinberra gjalda. Af þessum athugasemdum verður ráðið að upprunalegt markmið ákvæðisins var að koma til móts við tiltekna hópa tekjulágra einstaklinga vegna hækkunar á fasteignaskatti.
37. Árið 1982 samþykkti Alþingi lagabreytingu sem gerði sveitarstjórn *skylt* að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem elli- og örorkulífeyrisþegum var gert að greiða. Sama gildi um slíka lífeyrisþega sem ekki hafa verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri.⁷ Á árinu 1988 var lögð til breyting á þessu ákvæði að sveitarfélögum væri *heimilt* að veita þessa ívilnun, auk þess sem *einungis tekjulitlir* einstaklingar gætu notið hennar og var á það bent að í framkvæmd hefði ætíð verið miðað við tekjur en ekki eignir. Þessar breytingar voru samþykktar og hljóðaði ákvæðið eftir breytinguna þannig: „*Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.*“ Þetta er sama orðalag og nú er að finna í fyrsta málslið 4. mgr. 5. gr. núgildandi laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.
38. Síðari málsliður ákvæðisins bættist við með lagabreytingu árið 2005, sem skyldar sveitarstjórn til að setja reglur um beitingu afsláttarheimildarinnar. Ákvæðið er nú svohljóðandi, eins og áður hefur komið fram:

„Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Skyllt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis, svo sem um tekjumörk, tekjuflokka og hvort lækkun er í formi fastrar krónutölu eða hlutfalls af fasteignaskatti.“

⁷ Sjá frumvarp um breytingu á lögum nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga, slóð: <https://www.althingi.is/altext/104/s/pdf/0085.pdf>

39. Heimildir sveitarstjórna til að veita afslátt án tillits til tekna komu til skoðunar í *úrskurði samgönguráðuneytisins frá 27. mars 2008 í máli nr. 11/2008*, sem varðaði álagningu og afslátt af fasteignasköttum í Garðabæ. Málsvik voru á þá leið að allir elli- og örorkulífeyrisþegar fengu fastan afslátt, óháð tekjum og eignum, en til viðbótar var einnig tekjutenging. Þannig var afslátturinn mismikill eftir tekjum viðkomandi. Í áliti og niðurstöðum ráðuneytisins er vísað til fyrri úrskurða félagsmálaráðuneytis, sem fór með sveitarstjórnarmál til 1. janúar 2008. Þar hafi afstaðan iðulega verið sú að sveitarfélögum sé óheimilt að beita heimild 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 með þeim hætti að hafa einungis fastan afslátt af fasteignagjöldum. Ráðuneytið vísaði til þess að slíkt væri í ósamræmi við tilgang ákvæðisins sem væri að heimila sveitarfélögum að ívilna tekjulágum elli- og örorkulífeyrisþegum sem búa í sveitarfélaginu og því skylt að beita ákvæðinu með þeim hætti að tekjutengja afsláttinn þannig að hann komi einungis tekjulitlum einstaklingum til góða.⁸
40. Að framangreindu virtu taldi samgönguráðuneytið að fastur afsláttur Garðabæjar, óháð tekjum, samræmdist ekki 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 þar sem skýrt komi fram að heimildin eigi einungis við um tekjulitla einstaklinga. Því sé óheimilt að veita afslátt með vísan til þessa ákvæðis, án þess að tekið sé tillit til tekna þeirra sem hans eiga að njóta. Fastur afsláttur, án tillits til tekna, sé því ekki í samræmi við áskilnað ákvæðisins um tekjulága einstaklinga þar sem hann kemur öllum lífeyrisþegum til góða, án tillits til þess hvaða tekjur þeir hafa. Beindi ráðuneytið því til Garðabæjar að endurskoða reglur sínar um veitingu afsláttar skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 með hliðsjón af því sem að framan er rakið og auglýsa nýjar reglur fyrir árið 2009.
41. Með framangreint í huga telja undirritaðir rétt að sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningsshrepps útfæri reglur um veitingu afsláttar á þann veg að hann nýtist aðeins tekjulágum einstaklingum.

V.

Til hvaða úrræða getur sveitarfélagið gripið?

42. Að mati undirritaðra hefur sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningsshrepps eftirtalin úrræði til að bregðast við úrskurði innviðaráðuneytisins frá 9. janúar sl.
- (1) Sveitarstjórn getur höfðað dómsmál í því skyni að fá úrskurðinn ógiltan með dómi. Í slíku máli þyrfti að stefna Ásdísi Dröfn til beinnar aðildar og ráðuneytinu til réttargæslu. Höfða þarf slíkt mál innan sex mánaða frá uppkvaðningu úrskurðar ráðuneytisins. Að öðrum kosti stendur úrskurðurinn.
 - (2) Sveitarstjórn getur óskað eftir endurupptöku málsins hjá ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að úrskurðurinn var birtur og reynt að sannfæra ráðuneytið um að breyta afstöðu sinni. Að fenginni reynslu telja undirritaðir ólíklegt að ráðuneytið fallist á að taka málið til nýrrar afgreiðslu.
 - (3) Sveitarstjórn tekið beiðni Ásdísar Drafnar Einarsdóttur um afslátt af fasteignasköttum vegna sumarbústaðarins aftur til skoðunar. Vísast þar til orðalags í niðurlagi úrskurðar ráðuneytisins, þar sem segir:

⁸ Úrskurður samgönguráðuneytisins frá 27. mars 2008 í máli nr. 11/2008, „Garðabær – lögmæti reglna um afslátt af fasteignaskatti“, slóð: <https://bit.ly/3YCVi1i>

„Því beri sveitarfélaginu að taka umsókn [Ásdísar Drafnar] um lækkun fasteignagjalda til skoðunar líkt og umsóknir annarra fasteignareigenda sem sannarlega eru skráðir til lögheimilis í sveitarfélaginu og búa þar í raun. [...] Eftir stendur engu að síður að sveitarfélaginu beri þá að meta hvort kærandi eigi rétt á lækkun fasteignagjalda, að öðrum skilyrðum uppfylltum, en slíkt mat hefur ekki farið fram.“

43. Það er óumdeilt í málinu að fasteign kæranda er skráð sem sumarbústaður í fasteignaskrá og af því leiðir að áskilnaður sveitarfélagsins um íbúðarhúsnæði er ekki uppfyllt. Þegar af þeirri ástæðu á afslátturinn ekki við í tilvikum Ásdísar. Í niðurstöðu ráðuneytisins er ekkert vikið að þessu skilyrði heldur einungis byggt á því að kærandi teljist hafa lögheimili í sveitarfélaginu. Að þessu virtu getur sveitarstjórn hafnað beiðninni með vísan til þess að umrætt húsnæði sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá.

Væntanlega er þessi leið heppilegust til þess að ljúka málinu án frekari kostnaðar og/eða málaferla.

Ef þessi leið er farin er jafnframt mögulegt að upplýsa ráðuneytið um hina nýju ákvörðun og ennfremur að senda ráðuneytinu athugasemdir um að úrskurður þess standist ekki skoðun og láta meðfylgjandi minnisblað fylgja slíku erindi, ef vilji er til, þar sem V. kafli minnisblaðsins væri felldur út.

44. Hvaða leið sem valið er þá telja undirritaðir rétt að sveitarstjórn endurskoði reglur sínar um veitingu afsláttar af fasteignasköttum til eldri borgara og öryrkja. Við slíka endurskoðun ætti einnig að bæta við reglum um tekjuviðmið í slíkum tilvikum svo veiting afsláttar þjóni þeim tilgangi sem honum er ætlaður samkvæmt lögum.

LEX / ÓS / HGE