

UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Borgarlögmaður og fjármálastjóri

Umsögn borgarlögmanns og fjármálastjóra vegna erindis Félags atvinnurekenda vegna álagningar fasteignaskatta á atvinnuhúsnæði

Fjármálastjóra og borgarlögmanni hefur verið falið að veita sameiginlega umsögn um erindi Félags atvinnurekenda (hér eftir FA) vegna álagningar fasteignagjalda á atvinnuhúsnæði, dags. 19. september 2018.

I.

Í erindi FA til Reykjavíkurborgar skorar félagið á Reykjavíkurborg að endurskoða álagningarprósentu fasteignagjalda á atvinnuhúsnæði til mótvægis við gífurlegar hækkanir á fasteignamati. Samkvæmt heimasíðu FA er félagið hagsmunasamtök lítilla sem stórra fyrirtækja í inn- og útflutningi, heildsölu og smásölu og „[...]gætir hagsmuna aðildarfyrirtækja sinna með því að vera framvörður heilbrigðra verslunarháttá sem tryggir réttlátar leikreglur í samkeppni og eflir hag viðskipta og verslunar á Íslandi“.

FA vísar í erindi sínu meðal annars til áhrifa hækkandi fasteignamats á skattbyrði fyrirtækja og að á árunum 2014-2019 hafi fasteignamat atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu hækkað um 65,2%. Félagið telur fasteignaskatt vera óheppilegan og ósanngjarnan skatt sem leggist á eigið fé fyrirtækja óháð afkomu þeirra. Bendir félagið á að Reykjavíkurborg hafi árið 2017 lækkað álagningarprósentu fasteignagjalda íbúðarhúsnæðis til að mæta hækkunum fasteignamats en ekki talið ástæðu til að sýna eigendum atvinnuhúsnæðis „sömu sanngirni“. Þá haldi Reykjavíkurborg fasteignaskatti á atvinnuhúsnæði í lögbundnu hámarki en tekjur borgarinnar af fasteignasköttum fyrirtækja hafi hækkað úr 7,6 milljörðum króna árið 2013 í 10,6 milljarða króna á árinu 2017 eða um 39,3%. Að mati FA er þetta fyrirkomulag ekki aðeins ósanngjarnt heldur einnig ólöglegt þar sem fasteignagjöld eiga að standa undir kostnaði við veitta þjónustu sveitarfélaga við fyrirtæki en ekki að vera eignarskattur.

II.

Um starfsemi sveitarfélaga gilda sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og almennar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar, skráðar og óskráðar. Þá gilda um flest verkefni sveitarfélaga ýmis sérlög. Sveitarfélög eru sjálfstæð stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 78. gr. laga nr. 33/1944 um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (hér eftir stjórnarskrá), og lögaðilar samkvæmt 4. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga og þau hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfstætt vald innan ramma laga til að



taka ákvarðanir um nýtingu þeirra og ráðstöfun, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sveitarstjórnarlög og lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum og er óheimilt að fela stjórnvöldum að ákveða hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða fella hann niður. Bann við slíku er þó ekki fortakslaust þar sem 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar heimilar löggjafanum að fela sveitarfélögum vald til að ákveða álagningu skatta innan vissra lögákveðinna marka.

Helsta heimildin um tekjustofna sveitarfélaga eru fyrrgreind lög nr. 4/1995 en samkvæmt 1. gr. laganna er fasteignaskattur einn tekjustofna sveitarfélaga. Tekjur sveitarfélaga flokkast í skatttekjur, tekjur í formi þjónustugjalda, tekjur af fasteignum, tekjur af rekstri og fjármagnstekjur. Í II. kafla laga nr. 4/1995 er fjallað um fasteignaskatt. Ákvæði kaflans kveða á um skyldu sveitarfélaga til að leggja árlega fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, en þar er einnig kveðið ítarlega á um fyrirkomulag álagningarinnar. Fasteignamat, sem er ákveðið af Þjóðskrá Íslands, myndar stofn til álagningar fasteignaskatts samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 og í 3. mgr. ákvæðisins er kveðið á um skatthlutfallið sem skiptist í þrjá hluta. Þá er í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 veitt heimild til að setja álag á fasteignaskatt.

Þjónustugjöld eru ein tekjuöflunarleið sveitarfélags en með þjónustugjöldum er átt við gjald sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða sveitarfélagi fyrir sérgreint endurgjald (tiltekin þjónusta) sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Sem dæmi um þjónustugjöld sem mælt er fyrir um í lögum er hundaleyfisgjöld, vatns- og holræsisgjöld, sorphirðugjald, fráveitugjöld og hafnagjöld.

III.

Fyrirkomulag og heimild til álagningar fasteignaskatta hefur áratugum saman verið með áþekkingu hætti, þótt breytingar hafi verið gerðar á lagaákvæðum varðandi skattstofn, álagningarprósentur og hvernig álagningu væri hagað á mismunandi flokka fasteigna. Á það sama við um heimildir sveitarstjórna til þess að ákveða álag á fasteignaskatta á tiltekna flokka fasteigna.

Með lögum nr. 67/1945 um fasteignaskatt til bæjar- og hreppsfélaga og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, var kveðið á um heimildir sveitarfélaga til þess að leggja árlega á fasteignaskatt þ.m.t. á húseignir og önnur mannvirki. Með lögum nr. 29/1952 um heimild fyrir sveitarstjórnir að innheimta með álagi fasteignaskatta til sveitarsjóðs, var lögfest heimild fyrir sveitarstjórnir, með samþykki félagsmálaráðherra, að ákveða að innheimta skuli með allt að 400% álagi alla skatta og önnur gjöld, sem miðuð væru við fasteignamat og aukamat. Lögin voru felld úr gildi með lögum nr. 69/1962 um tekjustofna sveitarfélaga, en í 5. gr. laganna var sveitarstjórn heimilað að ákveða með reglugerð sem ráðherra staðfesti að innheimta fasteignaskatt með allt að 200% álagi. Lögin voru felld úr gildi með nýjum lögum nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga, en samkvæmt 3. mgr. 3. gr. þeirra laga var kveðið á um að sveitarstjórn væri heimilt að lækka eða hækka um allt að 25% hundraðshluta álagningarprósentur ákvæðisins á mismunandi flokka fasteigna. Með lögum nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga, sem felldu



síðastnefnd lög úr gildi, var að finna samsvarandi heimildir og í lögum nr. 8/1972 um heimildir sveitarstjórnar til þess að ákveða álag á fasteignaskatta. Með ákvæði 4. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 er síðan, svo sem að framan er getið, að finna heimild til handa sveitarstjórnar til að ákveða allt að 25% álag á fasteignaskatt á tiltekna flokka fasteigna.

Í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 112/2004 var deilt um lögmæti álagningarstofns fasteignaskatts sem lagður var á af Mýrdalshreppi og hvort skattlagningarheimild þágildandi ákvæðis 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, eins og ákvæðið var á þeim tíma sem mál þetta tekur til, væri í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Niðurstaða Hæstaréttar í málinu var sú að skattlagningarheimild 3. gr. laga nr. 4/1995 bryti ekki gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, meðal annars með þeim rökum að áfrýjandi málsins greiddi fasteignaskatt af eignum sínum svo sem aðrir fasteignareigendur í sveitarfélagi áfrýjanda.

IV.

Svo sem að framan hefur verið rakið, kveða ákvæði laga skýrt á um heimild og fyrirkomulag álagningar fasteignaskatta og hvernig reikna skuli stofn álagningar fasteignagjalda. Á þessum grundvelli tekur borgarstjórn Reykjavíkurborgar árlega ákvörðun um álagningu fasteignaskatts á fasteignir í sveitarfélaginu.

Fasteignaskattur á atvinnuhúsnæði fer samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og álag á fasteignaskatta á atvinnuhúsnæði samkvæmt 4. mgr. 3. gr. sömu laga. Þessi skattur er ekki tengdur við tiltekna þjónustu og telst ekki gjaldtaka sveitarfélags fyrir tiltekna þjónustu. Þvert á móti er um að ræða lögmætan skatt, sem tekur mið af gildandi fasteignamati eins og það er á hverjum tíma og er hluti af lögbundnum tekjustofni hvers sveitarfélags.

Með vísan til tilvitnaðs dóms Hæstaréttar liggur fyrir, að dómstólar hafa þegar tekið afstöðu til fyrirkomulags álagningar fasteignaskatta samkvæmt lögum nr. 4/1995 og komist að þeirri niðurstöðu að hún sé lögmæt og stjórnskipulega gild skattlagningarheimild. Með hliðsjón af því og að virtu því sem hér er rakið að framan, hafnar Reykjavíkurborg fullyrðingu FA um að ólögmæt sjónarmið liggi að baki álagningu fasteignaskatta á atvinnuhúsnæði í Reykjavík eða að álagningin brjóti í bága við ákvæði laga að öðru leyti.

Birgir Björn Sigurjónsson
fjármálastjóri

Ebba Schram
borgarlögmaður