

Ár 2009, fimmtudaginn 29. október, var af Yfirfasteignamatnefnd í málinu nr. 5/2009 kveðinn upp svohljóðandi

ÚRSKURÐUR

Með bréfi dagsettu 28. júlí 2009 framsendi samgönguráðuneytið, með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, kæru Fasteigna ríkissjóðs dagsetta 4. mars 2009 vegna ákvörðunar Seltjarnarneskaupstaðar um álagningu fasteignaskatts á fasteignina Bygggarða 7, Seltjarnarnesi, fastanúmer 206-7110.

Krafa kæranda er:

Að Seltjarnarneskaupstaður felli niður innheimtu fasteignaskatts af Bygggörðum 7 vegna ársins 2009 og endurgreiði oftekinn fasteignaskatt vegna árána 2006 – 2008.

Í kæru segir:

„Fasteignir ríkissjóðs eru, í umboði fjármálaráðuneytis, í forsvari fyrir Bygggörðum 7 á Seltjarnarnesi sem er eitt af safnahúsum Þjóðminjasafnsins. Fasteignir ríkissjóðs hafa greitt skatta og skyldur af fasteigninni en telja að fasteignin sé undanþegin fasteignaskatti, sbr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Sveitarfélagið fellst ekki á að um safn sé að ræða og hafnar kröfu um undanþágu frá skatti, sbr. hjálögð tölvusamskipti milli Fasteigna ríkissjóðs og Birgis Finnbogasonar, framkvæmdastjóra fjárhags- og stjórnsýslusviðs Seltjarnarnesbæjar.“

Um rökstuðning kæru er vísað til b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið er á um að safnahús séu undanþegin fasteignaskatti, að því leyti sem þau eru ekki rekin í ágóðaskyni.

Þá segir í kærinni:

„Texti laganna er alveg skýr. Safnahús eru undanþegin fasteignaskatti ef þau eru ekki rekin í ágóðaskyni. En hvað eru þá safnahús? Eðlilegast er í því sambandi að vísa til sérлага, þ.e. safnalaga nr. 106/2001 og Þjóðminjalaga nr. 10/2001.“

Í 5. gr. safnalaga segir:

„Þjóðminjasafn Íslands er höfuðsafn á sviði þjóðminjavörslu. Þjóðminjasafn Íslands annast söfnun, skrásetningu, varðveislu og rannsóknir á minjum um menningarsögu þjóðarinnar og kynningu þeirra, innan lands og utan.“

Og í 5. gr. þjóðminjalaga segir:

„Hlutverk Þjóðminjasafns Íslands og byggðasafna er að safna, skrásetja varðveita, forverja og rannsaka minjar, svo sem forngrípi, kirkjugrípi, listmuni, nytjahluti, svo og myndir, hljóðritanir og skráðar heimildir um þjóðhætti og kynna þær almenningi, innan lands og utan. Til slíkra minja geta einnig talist hús sem hafa sérstakt gildi að mati þjóðminjavarðar.“

Eins og sést af lagatextanum þá er safn fleira en sýningarsalir en það er megin röksemd sveitarfélagsins gegn niðurfellingu fasteignaskatts að engar sýningar fari fram að Bygggörðum 7.

Til frekari skýringar vil ég vitna til lýsingar þjóðminjavarðar í tölvuskeyti frá 22. desember 2008, á því hvað felst í safnastarfi og jafnframt í greinargerð frá Önnu Guðnýju Ásgeirsdóttur, í tölvupósti frá 6. febrúar, um nýtingu á húsakosti Þjóðminjasafnsins.

Ég tel að öll rök hnígi að því að Bygggarðar 7 eigi að flokkast sem safn, og sé því undanþegið fasteignaskatti, enda hefur sveitarfélagið sjálft tilkynnt um þá notkun til FMR.“

Yfirfasteignamatnefnd óskaði með bréfi dagsettu 2. september 2009 eftir umsögn Seltjarnarneskaupstaðar vegna framkominnar kæru. Í tölvupósti dagsettu 8. október

2009, er hvað umsögn varðar, vísað til bréfs sveitarfélagsins dagsetts 1. maí 2009 til samgönguráðuneytisins. Umrætt bréf barst nefndinni ásamt kærinni með bréfi samgönguráðuneytisins dagsettu 28. júlí 2009 en þar segir m.a.:

II.

„Samkvæmt deiliskipulagi eru við Bygggarða fasteignir fyrir atvinnustarfsemi. Eignirnar eru ennþá notaðar til slíkrar starfsemi, hvort sem þær eru í eigu einkaaðila eða opinberra aðila, reknar í ágóðaskyni eða með öðru markmiði. Þjóðminjasafn Íslands hefur afnot af fasteigninni Bygggarðar 7 í Seltjarnarneskaupstað og nýtir hana til geymslu safnmuna, auk þess sem þar fer fram skráning safnmuna og þar er einnig bókasafn og skrifstofa. Þar er því ekki um að ræða eiginlegt safn, sbr. ákvæði 4. gr. safnalaga nr. 106/2001, en þar segir “Safn er samkvæmt lögum þessum stofnun, opin almenningi, ..”. Seltjarnarneskaupstaður hefur ekki heimild lögum samkvæmt að leita eftir niðurfellingu fasteignaskatts á eignina, sbr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, en þar segir, “Leggja skal árlega fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári skv. [fasteignaskrá], sbr. þó 4. mgr. 5. gr.

III.

Hafa ber einnig í huga að þegar sveitarfélög skipuleggja byggð í sveitarfélögunum líta þau m.a. til þess að saman fari íbúðabyggð, svæði vegna atvinnustarfsemi og svæði fyrir opinberar stofnanir. Ein forsenda fyrir skipulagni eru væntingar um tekjur og þá skiptir máli hvernig háttað er skiptingu landssvæðis undir mismunandi mannvirki. Bygggarðar eru skipulagðir fyrir atvinnustarfsemi og Seltjarnarneskaupstaður hefur frá upphafi gert ráð fyrir fasteignasköttum af þeim í samræmi við slíka starfsemi. Við það að Þjóðminjasafnið fór að nýta mannvirkið virðist sem engar breytingar hafa verið gerðar á húsnæðinu að Bygggördum 7 sem hafi gefið tilefni til sérstakrar umfjöllunar eða samþykkis í byggingarnefnd vegna breytinga á notkun. Engin skjöl benda til þess að Þjóðminjasafnið hafi sótt um leyfi til byggingarnefndar til breytinga á húsnæðinu eða aðrar upplýsingar um að breyta ætti forsendum um nýtingu fasteignarinnar.

Einnig er rétt að vekja athygli á því að söfn virðast í mörgum tilfellum nýtt til blandaðrar starfsemi. Sem dæmi má nefna að safnahús Listasafns Reykjavíkur eru oft nýtt fyrir móttökur, fundi og viðburði sem ekki tengjast safnastarfi. Síðan eru dæmi um fasteignir sem eru byggðar með fjölþætta starfsemi í huga, s.s. menningar- og ráðstefnuhúsnæði en í því sambandi má nefna Gerðuberg í Reykjavík, Norræna húsið í Reykjavík og Gerðarsafn í Kópavogi. Ókunnugt er um hvernig háttað er álagningu fasteignaskatta á þessar fasteignir, en það vekur upp spurningar um aukna hættu á misræmi í álagningu ef vikið er frá þröngri skilgreiningu á hugtakinu safn.“

Yfirfasteignamatsnefnd fór í vettvangsgöngu að Bygggördum 7 þriðjudaginn 6. október 2009. Í henni tóku þátt af hálfu Yfirfasteignamatsnefndar Pétur Stefánsson og Guðný Björnsdóttir auk ritara nefndarinnar, Friðþjófs Sigurðssonar. Af hálfu Fasteigna ríkisins mætti Kristján Þórarinnsson verkefnastjóri, af hálfu Seltjarnarneskaupstaðar þeir Stefán Bjarnason deildarstjóri fjármála- og stjórnsýsluviðs og Einar Norðfjörð byggingarfulltrúi og frá Þjóðminjasafni Íslands mættu Margrét Hallgrímsdóttir þjóðminjavörður, Anna Guðný Ásgeirsdóttir fjármálastjóri og Haukur Bessason umsjónamaður fasteigna.

Gengið var um bygginguna og hún skoðuð. Um er að ræða steinsteypt hús á 2 hæðum, skráð stærð 648,9 m² og skráð byggingarár 1971. Kjallari er undir hálfu húsinu, þar eru stórir salir, kyndiklefi, lítil snyrting og stigakompa. Kjallarinn er múrhúðaður og málaður í hól og gólf. Hitalögn er í kjallaranum og flúrljós í lofti. Þar er rafdrifin innkeyrsluhurð, en byrgt fyrir alla glugga. Í kjallaranum eru varðveittar tannlæknaminjar í báðum söllum.

Efri hæð skiptist í stóran geim annarsvegar og skrifstofuenda að sunnanverðu hins vegar. Salurinn er múrhúðaður og málaður og plastparket á gólfi. Þar er hiti og góð lýsing. Innkeyrsluhurð er á salnum en byrgt fyrir alla glugga. Þar eru lausir rekkar og

hillur og varðveittar læknaminjar. Skrifstofuendi, 9,75 x 11 m að utanmáli, skiptist í 2 herbergi, bókastofu, kaffistofu, anddyri, forstofu, snyrtingu og gang. Skrifstofuendinn er múrhúðaður og málaður en plastparket eða dúkur á gólfum. Gluggar eru með tvöföldu gleri og hurðir málaðar. Húsið hið ytra er múrhúðað og málað en nokkuð viðhaldsþurfi.

Salir hússins eru notaðir sem geymslur þar sem fram fer varðveisla og skráning safngripa fyrir Þjóðminjasafn Íslands, en skrifstofur á efri hæð eru nýttar sem vinnuaðstaða fyrir starfsfólk safnsins í tengslum við skráningu, rannsóknir og þjónustu við áhugamannafélög og fagfólk.

Á vettvangi óskaði þjóðminjavörður eftir að taka fram að starf í húsnaði sem þessu sé hluti af heildarstarfsemi safns sbr. ákvæði safnalaga nr. 106/2001, t.d. 4. gr., og safnastefnu.

Niðurstaða.

Krafa kæranda er að Seltjarnarneskaupstaður felli niður innheimtu fasteignaskatts af fasteigninni Bygggördum 7 vegna ársins 2009 og endurgreiði oftekinn fasteignaskatt vegna árána 2006 – 2008.

Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um valdsvið Yfirfasteignamatnefndar. Þar segir:

„Verði ágreiningur um gjaldstofn skv. 3. gr. skal vísa honum til úrskurðar Fasteignaskrár Íslands. Þeim úrskurði má skjóta til yfirfasteignamatnefndar. Verði ágreiningur um gjaldskyldu sker yfirfasteignamatnefnd úr. Úrskurðum nefndarinnar má skjóta til dómstóla.“

Það leiðir af efni 3. mgr. 4. gr. um valdsvið Yfirfasteignamatnefndar að ágreiningur um endurgreiðslu fasteignaskatts er utan valdsviðs hennar. Ber því að vísa þeim þætti kröfunnar frá nefndinni.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 segir að leggja skuli árlega fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt fasteignaskrá sbr. þó 4. mgr. 4. gr. og 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, sbr. 4. gr. laga nr. 140/2005, er ákvæði um fasteignir sem undanskildar eru fasteignaskatti. Þar segir:

„Undanþegnar fasteignaskatti eru eftirtaldar fasteignir ásamt lóðarréttindum:

- a. kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytis;
- b. safnahús, að því leyti sem þau eru ekki rekin í ágóðaskyni;
- c. hús erlendra ríkja, að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum, og hús alþjóðastofnana, eftir því sem kveðið er á um í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og öðlast hafa stjórnskipulegt gildi hér á landi.“

Álitaefni í kærumáli þessu er hvort fasteignin Bygggarðar 7 skuli teljast safnahús og falla undir undanþáguákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995.

Í athugasemdum í greinargerð með 4. gr. laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga segir um safnahús:

„Að því er varðar önnur söfn en bókasöfn má gera ráð fyrir að sveitarfélög mundu í mörgum tilvikum veita rekstraraðilum styrki til að standa undir greiðslu fasteignaskatts. Þetta yrði þó væntanlega ekki algilt. Skiptar skoðanir urðu um það í undanþágunefnd hvort rétt væri að fella undanþáguna brott en samstaða náðist um að leggja til að undanþágan verði áfram í lögum. Byggðist sú afstaða nefndarinnar fyrst og fremst á því að rekstur safna sé þýðingarmikil menningar- og fræðslustarfsemi sem almennt sé ekki í samkeppnisrekstri. Um skilgreiningu á því hvaða fasteignir geta fallið undir undanþáguna vísast til 4. gr. safnalaga, nr. 106/2001.“

Í 4. gr. safnalaga sem vitnað er til í áðurgreindum athugasemdum í greinargerð segir:

„Safn er samkvæmt lögum þessum stofnun, opin almenningi, sem hefur það hlutverk að safna heimildum um manninn, sögu hans, umhverfi og náttúru landsins, standa vörð um þær, rannsaka, miðla upplýsingum og hafa þær til sýnis svo að þær megi nýtast til rannsókna, fræðslu og skemmtunar.“

Þá segir um Þjóðminjasafnið í 3. mgr. 5. gr. safnalaga: „Þjóðminjasafn Íslands er höfuðsafn á sviði þjóðminjavörslu. Þjóðminjasafn Íslands annast söfnun, skrásetningu, varðveislu og rannsóknir á minjum um menningarsögu þjóðarinnar og kynningu þeirra, innan lands og utan.“

Þjóðminjasafn Íslands fellur undir skilgreiningu 4. gr. safnalaga. Ekki er ágreiningur um að notkun fasteignarinnar að Bygggarðum 7 sé varðveisla, rannsóknir og skrásetning safngripa fyrir Þjóðminjasafn Íslands. Starfsemin þar er samkvæmt því þáttur í starfsemi stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 5. gr. safnalaga. Þegar litið er til þess og raka fyrir undanþágu b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, þ.e. að rekstur safna sé þýðingarmikil menningar- og fræðslustarfsemi sem almennt sé ekki í samkeppnisrekstri, þykir verða að skýra undanþáguákvæðið svo að það nái til þeirra fasteigna sem stofnunin nýtir fyrir starfsemi sína. Samkvæmt því telur Yfirfasteignamatnefnd að fasteignin Bygggarðar 7 skuli teljast safnahús í skilningi b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 og vera undanþegin greiðslu fasteignaskatts að óbreyttri starfsemi þar.

Úrskurðarorð

Fasteignin Bygggarðar 7 á Seltjarnarnesi (fastanúmer 206-7110) er undanþegin greiðslu fasteignaskatts að óbreyttri starfsemi þar.

Kröfu um endurgreiðslu fasteignaskatts árána 2006 - 2008 er vísað frá Yfirfasteignamatnefnd.

Pétur Stefánsson

Guðný Björnsdóttir

Friðrik Már Baldursson