

Ár 2003, miðvikudaginn 19. desember, var af Yfirfasteignamatsnefnd í málinu nr. 6/2003 kveðinn upp svohljóðandi

ÚRSKURÐUR

Með bréfi dags. 22. janúar 2003 kærði Jónas Þór Jónasson, lögfræðingur, f.h. Kristínar Huldar Þorvaldsdóttur, kt. 300575-5799, til Yfirfasteignamatsnefndar ákvörðun Reykjavíkurborgar um viðbótarálagningu fasteignaskatts á fasteign kæranda að Hagamel 48, Reykjavík, fyrir árið 2002.

Í kærubréfi er vísað til rökstuðnings sem fram kom í bréfi lögmanns kæranda til Yfirfasteignamatsnefndar dags. 22. nóvember 2002. Bréfið varðaði mál kæranda nr. 49/2002 sem lauk með úrskurði Yfirfasteignamatsnefndar 8. janúar 2003 þar sem ágreiningi um gjaldstofn Hagamels 48 til álagningar fasteignaskatts árið 2002 var vísað til ákvörðunar Fasteignamats ríkisins. Þá segir m.a. í kærubréfinu:

„Með vísan til meðfylgjandi afrits af bréfi Fasteignamats ríkisins, dags. 13. janúar sl., tilkynningu um niðurstöðu endurmats fasteignaskatts, dags. 23. ágúst 2002 og samtals sem undirritaður átti við Margréti Hauksdóttur, aðstoðarforstjóra Fasteignamats ríkisins, þann 22. janúar sl., tilkynnist það hér með að undirritaður sættir sig við endurmatið, fellur frá þeim kærufresti sem veittur er í ofangreindu bréfi Fasteignamatsins og óskar að lokum eftir því að Yfirfasteignamatsnefnd ríkisins taki kæru undirritaðs, er varðar meint ólögmeta viðbótarálagningu Reykjavíkurborgar á fasteignaskatti, til úrskurðar sem allra fyrst.“

Í ofanefndu bréfi lögmanns kæranda, dags. 22. nóvember 2002, kemur fram að í byrjun nóvember 2002 hafi borist greiðsluseðill frá Reykjavíkurborg, þar sem krafist hafi verið greiðslu á kr. 9.418.- vegna „endurmats fasteignamats ríkisins“. Síðan segir:

„Um fasteignamat og álagningu fasteignaskatts er fjallað í lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna og reglugerð um fasteignaskatt nr. 945/2000. Í 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. Skal stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir vera fasteignamat þeirra. Er heimilt að skatturinn sé allt að ½% af álagningarstofni. Í 2. gr. laga nr. 6/2001 segir að meta skuli hverja fasteign til verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma, eins og fram kemur.“

Í lögum 6/2001 og reglugerð 945/2000 er nánar útfært hvernig álagningu skattsins skuli háttað. Í 27. gr. laga 6/2001, segir að skráð matsverð fasteignar, skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, sem ætla má að eignin hefði í kaupum og sölum í nóvembermánuði næst á undan matsgerð, miðað við heimila og mögulega nýtingu fasteignarinnar á hverjum tíma. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 945/2000 segir svo orðrétt: „Fasteignaskatt skal leggja árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári, sbr. þó 6. gr., og skal skattstofninn miðast við fasteignamatsverð eignarinnar þann dag“. Af öllu ofantöldu, einkum 3. gr. laga 4/1995, sem er þess efnis að fasteignaskatt skuli einungis leggja á árlega, sést að grundvöllur álagningar fasteignaskatts fyrir komandi gjaldár skal vera fasteignamatsverð eignarinnar í lok undanfarandi árs. Álagningargrundvöllur fasteignaskatts fyrir árið 2003 skal því vera gildandi fasteignamat í lok árs 2002.

Í kæru þessari er byggt á því að ekki sé lagaheimild fyrir þeirri ákvörðun Reykjavíkurborgar að endurákvarða fasteignaskatt fyrir árið 2002 á grundvelli endurmats FMR, sem undirrituðum barst fyrst vitneskja um í byrjun nóvember sama ár. Er það mat undirritaðs að Reykjavíkurborg geti ekki á grundvelli þessa nýja mats, lagt á fasteignaskatt sem nemur hækkðu fasteignamati. Hið nýja fasteignamat getur fyrst gilt til álagningar fasteignamats fyrir gjaldárið 2003.

Það liggur fyrir að framangreind viðbótarálagning Reykjavíkurborgar á fasteignaskatti hefur afturvirk áhrif. Slíkt er í andstöðu við ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar sem bannar með öllu afturvirka skattlagningu.

Þá er byggt á því að ekki liggi fyrir nægilega skýr og ótvíræð lagastoð til þess [að] sveitarfélög geti lagt á viðbótarskatt á grundvelli endurmats FMR eins og sér frá þeim tíma er hið nýja mat liggur fyrir. Það er því mat undirritaðs, m.v.t. ofangreinds, einkum 3. gr. laga nr. 4/1995, að fasteignaskattur verður einungis lagður á einu sinni á ári, í byrjun hvers árs, á grundvelli fasteignamats í lok næstliðins árs.”

Með bréfum dags. 6. febrúar 2003 óskaði Yfirfasteignamatsnefnd umsagnar Reykjavíkurborgar og Fasteignamats ríkisins um kærana.

Umsögn Reykjavíkurborgar barst með bréfi borgarlögmanns dags. 20. febrúar 2003. Af hálfu Reykjavíkurborgar er þess krafist að Yfirfasteignamatsnefnd hafni kröfum kæranda enda sé augljóslega ekki um afturvirka skattlagningu að ræða í málinu heldur leiðréttingu fasteignagjalda. Í umsögninni segir m.a.:

„Í 2. mgr. 1. gr. þágildandi reglugerðar um fasteignaskatt nr. 945/200 segir að fyrir 1. desember ár hvert skuli Fasteignamat ríkisins láta sveitarfélögum í té skrár yfir metnar fasteignir í viðkomandi sveitarfélagi. Ennfremur segir í ákvæðinu að fyrir 15. janúar ár hvert lætur Fasteignamat ríkisins sveitarfélögum í té slíka skrá endurskoðaða miðað við 31. desember.

Á grundvelli 32. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, var FMR falið af hálfu fjármálaráðuneytisins, að endurmeta allt íbúðarhúsnæði, atvinnuhúsnæði, sumarbústaði og útihús. Á bakhlíð tilkynningarseðlils sem FMR sendi fasteignaeigendum í júní 2001, vegna endurmatsins, fylgdu ítarlegar skýringar á öllu er varðaði endurmatsferlið. Í kaflanum lagaheimild er meðal annars fjallað um það hvers vegna þótti þörf á að hrinda í framkvæmd endurmati brunabótamats. Í kaflanum gildistaka og frestur til athugasemda sem verður hér til umfjöllunar segir í 1. gr. að hið nýja brunabótamat og fasteignamat taki gildi 15. september 2001. Síðan segir að frestur til athugasemda er til þess tíma og skulu þær gerðar skriflega til Fasteignamats ríkisins. Ákvæði 2. gr. kaflans er orðrétt eftirfarandi:

„Í þeim tilvikum sem ekki reynist unnt að taka afstöðu til innsendra athugasemda fyrir 15. september mun núgildandi brunabótamat og fasteignamat hvíla áfram á eigninni. Ákvörðun Fasteignamats ríkisins í þeim málum mun síðan gilda afturvirk frá 15. september 2001.”

Eins og fram kemur í kæru Jónasar Þ. Jónssonar til yfirfasteignamatsnefndar kærir Jónas, f.h. kæranda, endurmat FMR á brunabótamati íbúðar kæranda 01 0003 að Hagamel 48 í Reykjavík, fastanr. 202-6217, í september 2001. Þar sem ekki reyndist unnt að taka afstöðu til kærunnar fyrir 15. september 2001, var í samræmi við framangreint ákvæði, við ákvörðun fasteignaskatts á íbúð kæranda vegna ársins 2002, stuðst við skattstofn sem miðaðist við fasteignamatsverð íbúðarinnar í nóvember 2001. Með bréfi dags. 23. ágúst 2002, var kæranda tilkynnt um ákvörðun FMR í kærumáli vegna endurmats á brunabóta- og fasteignamati íbúðar hennar. Samkvæmt ákvörðun FMR hækkaði fasteignamat íbúðar kæranda.

Á grundvelli endurmats FMR, sem ekki sætti kæru til yfirfasteignamatsnefndar, krafði Reykjavíkurborg kæranda á grundvelli þeirra verklagsreglna sem settar voru af FMR, vegna framkvæmdar á endurmati brunabóta- og fasteignamats, um greiðslu upphæðar sem nam þeirri hækkun sem endurmat fasteignamats á íbúð kæranda hafði í för með sér, eða samtals kr. 9.418,-. Málatalbúnaði talsmanns kæranda er mótmælt sem röngum, sérstaklega þeirri staðhæfingu sem fram kemur í kærinni um afturvirka skattlagningu Reykjavíkurborgar í málinu. Að mati Reykjavíkurborgar hefur engin skattlagning átt sér stað. Með þeim aðgerðum FMR, sem fólust í breytingum á fasteignamati og/eða brunabótamati fasteigna, var leitast við að bæta og samræma fasteignamat. Endurmatið gat orsakað hækkun fasteignamats

eigna en einnig haft þau áhrif að fasteignamatið lækkaði. Á grundvelli jafnræðissjóðnarmiða var öllum fasteignaeigendum gefin[n] kostur á að gera athugasemdir við hið nýja brunabótamat og/eða fasteignamat fyrir gildistöku þess hinn 15. september 2001. Af orðalagi ákvæði 2. gr. í kaflanum gildistaka og frestur til athugasemda, sem fylgdi tilkynningarseðli um endurmatið verður ráðið að FMR hafi allt frá upphafi verið ljóst að ekki tækist að taka afstöðu til allra innsendra athugasemda fyrir 15. september 2001.”

Þá segir í umsögn Reykjavíkurborgar:

„Af hálfu Reykjavíkurborgar er haldið fram að gætt hafi verið meðalhófs við meðferð málsins. Þannig var ákveðið að bíða með að leggja endurmetið fasteignamatsverð til grundvallar við ákvörðun fasteignagjalda vegna ársins 2002 sem Reykjavíkurborg var á engan hátt skylt að gera, þrátt fyrir kærufrest, enda frestar kera ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar. Í stað þess að innheimta fasteignagjald á grundvelli endurmatsins og leiðréttá álagningu síðan að lokinni afgreiðslu FMR tók Reykjavíkurborg þá ákvörðun að innheimta fasteignagjöld til bráðabirgða á grundvelli eldra mats og leiðréttá álagningu að lokinni meðferð kærunnar hjá FMR. Hér var um ívilnandi málsmeðferð að ræða gagnvart kæranda og var henni gerð grein fyrir þessari framkvæmd.”

Greinargerð Fasteignamats ríkisins er dags. 1. apríl 2003 en þar segir m.a.:

„Með bréfi, dags. 21. júní 2001, var oddvitum allra sveitarfélaga tilkynnt um endurmat brunabótamats og fasteignamats. Þar var m.a. tekið fram að öllum fasteignaeigendum væri send tilkynning þar að lútandi auk þess sem málsmeðferð gagnvart þeim var skýrð. Með bréfinu fylgdi greinargerð um fyrirhugaðar niðurstöður endurmats fasteignamats í sveitarfélaginu. Sveitarfélögum var veittum frestur til athugasemda til 15. september 2001 og bent á að ef ekki reyndist unnt að taka afstöðu til innsendra athugasemda fyrir 15. september nk. myndi þágildandi fasteignamat hvíla áfram á eigninni. Ákvörðun Fasteignamats ríkisins myndi síðan í þeim málum gilda afturvirkir frá 15. september 2001. Að lokum var sveitarfélaginu leiðbeint um kærurétt þess og kærufrest.

Fasteignamat var endurmetið í samræmi við bréf fjármálaráðuneytisins, dags. 2. nóvember 2000, þar sem stofnuninni var falið að endurmeta íbúðarhúsnæði, atvinnuhúsnæði, sumarbústaði, lóðir í þéttbýli og útihús um land allt í kjölfar beiðni flestra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um endurmat. Beiðni ráðuneytisins byggðist á 32. gr. laga nr. 6/2001.

Með vísan til 32. gr. laga nr. 6/2001 ákvað Fasteignamat ríkisins að gildistaka endurmats fasteignamats skyldi gilda frá 15. september 2001. Með endurmati fasteignamats var ný aðferðarfræði tekin upp við ákvörðun fasteignamats svo það mætti betur endurspeglar það sem því er ætlað skv. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001, og út frá jafnræðissjóðnarmiðum þótti eðlilegt og sanngjarnt að sú aðferðarfræði gildi frá sama tíma gagnvart öllum fasteignaeigendum án tillits til þess hvort andmæli hefðu borist við boðað mat eða ekki og án tillits til þess hvort leyst hafi verið úr málinu fyrir 15. september 2001 eða ekki.

Rúmlega 13.000 athugasemdir bárust vegna endurmatsins og ríflega helmingur þeirra á síðustu fjórum dögum frestsins. Um 3000 athugasemdir lutu bæði að fasteigna- og brunabótamati, um 900 einungis að fasteignamati og 9300 aðeins að brunabótamati. Þá lutu langflestar athugasemdir að íbúðarhúsnæði eða um 97%. Úrvinnslu athugasemda vegna fasteignamats var nánast alveg lokið fyrir síðustu áramót og hafa fasteignaeigendur fengið senda tilkynningu um niðurstöðu endurmatsins 2001 vegna athugasemda. Þar koma fram leiðbeiningar m.a. um kæruleið og kærufrest og tekið fram að niðurstaðan gildi frá og með 15. september 2001.

Sveitarfélögum var með bréfi Fasteignamats ríkisins, dags. 7. janúar 2002, tilkynnt um heildarfjölda athugasemda. Þar kom fram að fasteignamat á fasteignum með óloknum athugasemdum sæti ekki framreikningi skv. ákvörðun yfirfasteignanefndar fyrr en niðurstaða endurmats vegna athugasemda lægi fyrir og að það muni í ýmsum tilvikum gefa tilefni til endurálagningar fasteignagjalda. Upplýsingar um niðurstöðu endurmats fasteignamats vegna athugasemda hafa verið sendar sveitarfélögum undir eins og þau hafa eftir því leitað.

Stofnuninni er kunnugt um að endurálagning fasteignagjalda hefur í nokkrum mæli farið fram á grundvelli breytinga á fasteignamati, en hefur ekki nánari upplýsingar um tilhögun og umfang endurálagningarinnar.”

Umsagnir Reykjavíkurborgar og Fasteignamats ríkisins voru sendar lögmanni kæranda til kynningar og honum gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Frekari athugasemdir bárust ekki af hálfu kæranda.

Niðurstaða:

Ágreiningur í máli þessu varðar heimild Reykjavíkurborgar til að innheimta viðbótarfasteignaskatt á grundvelli niðurstöðu Fasteignamats ríkisins um endurmat fasteignamats 2001 á fasteigninni Hagamel 48, Reykjavík. Vegna athugasemda kæranda hafði endurmat fasteignamats sem framkvæmt var í júní 2001 ekki tekið gildi við álagningu fasteignaskatts fyrir árið 2002. Tilkynning Fasteignamats ríkisins um niðurstöðu endurmatsins vegna athugasemda kæranda er dagsett 23. ágúst 2002 og í tilkynningunni er tekið fram að ákvörðunin gildi frá 15. september 2001.

Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga segir svo um valdsvið Yfirfasteignamatsnefndar:

„Verði ágreiningur um gjaldstofn skv. 3. gr. skal vísa honum til úrskurðar Fasteignamats ríkisins. Þeim úrskurði má skjóta til yfirfasteignamatsnefndar ríkisins. Verði ágreiningur um gjaldskyldu sker yfirfasteignamatsnefnd úr. Úrskurðum nefndarinnar má skjóta til dómstóla.”

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 945/2000 um fasteignaskatt skal árlega leggja fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári, sbr. þó 5. gr. laganna. Ekki er ágreiningur í máli þessu að skylt er að greiða fasteignaskatt af fasteign kæranda að Hagamel 48 í Reykjavík og að um gjaldskyldu fari eftir a-lið 2. mgr. 3. gr. laganna.

Í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 945/2000, segir að stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skuli vera fasteignamat þeirra. Í 3. mgr. 4. gr. laganna segir eins og áður er komið fram að verði ágreiningur um gjaldstofn skuli vísa honum til úrskurðar Fasteignamats ríkisins. Þeim úrskurði megi síðan skjóta til Yfirfasteignamatsnefndar. Af því sem kemur fram í gögnum málsins unir kærandi ákvörðun Fasteignamats ríkisins um endurmat fasteignamats 2001.

Samkvæmt framanrituðu er ekki ágreiningur um skyldu kæranda til að greiða fasteignaskatt af eigninni eða um ákvörðun Fasteignamats ríkisins um endurmat fasteignamats 2001. Ekki er því um ágreining að ræða sem fellur undir úrskurðarvald Yfirfasteignamatsnefndar samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 4/2001. Ágreiningur um ákvörðun Reykjavíkurborgar um að innheimta viðbótarfasteignaskatt í kjölfar niðurstöðu endurmatsins er því utan valdsviðs Yfirfasteignamatsnefndar. Því er máli þessu vísað frá nefndinni.

Úrskurðarorð:

Framangreindri kæru er vísað frá Yfirfasteignamatsnefnd.

Pétur Stefánsson

Guðný Björnsdóttir

Guðmundur Magnússon