



Félagsmálaráðuneytið

Leiðbeiningar til sveitarfélaga

- varðandi beitingu 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga -

Inngangur

Hér gefur að líta leiðbeiningar varðandi túlkun og beitingu á 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Verður fyrst rakin forsaga ákvæðisins og þær skýringar á efni þess og tilgangi sem finna má í lögskýringargögnum með því. Síðari hluti leiðbeininganna lýtur síðan að þeim skorðum sem sveitarfélögum eru settar varðandi útfærslu þeirra á afsláttar- og niðurfellingarheimildum ákvæðisins. Er þar að meginstefnu til litið til þeirra álitafna sem reynt hefur á í úrskurðum ráðuneytisins um beitingu einstakra sveitarfélaga á ákvæðinu.

Forsaga 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995

Í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er sveitarstjórn heimilað að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Ákvæðið hefur að stofni til verið í lögum frá árinu 1972, eða frá setningu laga nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga. Þá hljóðaði ákvæðið svo:

„Heimilt er sveitastjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem efnalitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Sama gildir um slíka lífeyrisþega, sem ekki hafa verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri.“

Í lögskýringargögnum með umræddu ákvæði var tekið fram að vegna verulegrar hækkunar á fasteignaskatti, sem af frumvarpinu leiddi, hafi þótt nauðsynlegt að setja ákvæði um heimild handa sveitarstjórnnum til að lækka eða fella niður fasteignaskatt þessara tveggja hópa. Jafnframt segir í greinargerð að heimild þessi sé þröng, þar eð hún nái aðeins til elli- og örorkulífeyrisþega, og komi því aðeins til greina, að efnahagur þeirra og afkoma sé slík að þeir geti ekki mætt hækkuðum útgjöldum vegna opinberra gjalda.

Með lögum nr. 47/1982 var ákvæðinu breytt úr heimildarákvæði í skyldu til handa sveitarfélögum að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem efnalitlum elli- og örorkulífeyrisþegum var gert að greiða. Með lögum nr. 91/1989 var orðalag ákvæðisins fært í það horf sem það er nú, en það er svohljóðandi:

„Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.“

Fólu lög nr. 91/1989 einnig í sér þá breytingu á orðalagi ákvæðisins að heimildin nær nú til tekjulítilla elli- og örorkulífeyrisþega í stað efnalítilla.



Félagsmálaráðuneytið

Takmörk við beitingu 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995

Meginreglan um sjálfsforræðisrétt sveitarfélaga til ákvarðanatöku

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, ráða sveitarfélögin sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Af umræddu ákvæði verður dregin sú ályktun að sveitarfélögin hafi almennt umtalsvert svigrúm til athafna og ákvarðanatöku að því leyti sem þeim eru ekki settar skorður til slíks með lögum eða öðrum þáttum, svo sem meginreglum stjórnsýsluréttar.

Það er því á valdi sveitarfélaga að ákveða hvort þau nýta sér heimild 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, og almennt með hvaða hætti þau kjósa að útfæra hana. Sveitarfélögin hafa þó ekki að öllu leyti frjálssar hendur hvað þetta varðar, en útfærsla þeirra verður að vera innan þess ramma sem orðalag ákvæðisins markar og byggjast á málefnalegum og lögsmætum sjónarmiðum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júní 2000, í máli nr. 2812/1999. Meðal þeirra álitaefna sem komið hafa til kasta ráðuneytisins og ráðuneytið hefur talið falla undir svigrúm sveitarfélaga til ákvarðanatöku eru fjárhæð afsláttar, ívilnun til maka elli- eða örorkulífeyrisþega o.fl.

Skorður sem leiddar verða af orðalagi 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995

Almennt setur orðalag 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 sveitarfélögum ekki miklar skorður við beitingu ákvæðisins. Þó ber að nefna nokkra þætti í því sambandi.

Í fyrsta lagi afmarkar ákvæðið þá hópa sem heimilt er að veita afslátt eða niðurfellingu á fasteignaskatti á grundvelli þess. Í framkvæmd hafa risið álitaefni varðandi samspil þessara tveggja hópa við veitingu niðurfellingar eða afsláttar og þá aðallega hvort heimilt sé að veita aðeins öðrum hópnum niðurfellingu eða afslátt. Í úrskurði ráðuneytisins frá 3. júlí 2003, er varðaði Grýtubakkahrepp¹, komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að ef 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 væri skýrð samkvæmt orðanna hljóðan mætti draga þá ályktun að með orðunum „tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum“ sé sú skylda lögð á sveitarfélög að veita hvoru tveggja elli- og örorkulífeyrisþegum afslátt eða niðurfellingu, kjósi þau á annað borð að beita umræddu heimildarákvæði. Lögskýringargögn og forsaga ákvæðisins voru talin leiða til sömu niðurstöðu, en upphaflegt markmið ákvæðisins hafi verið að koma til móts við tekjulága einstaklinga vegna hækkunar fasteignaskatts og hafi þá ekki verið gerður greinarmunur á þessum tveimur hópum.

Í þessu sambandi má einnig nefna að ráðuneytið hefur látið þá skoðun sína í ljós að sú útfærsla að tekjutengja eingöngu afslátt til öryrkja en ekki ellilífeyrisþega, samrýmist illa orðalag ákvæðisins á grundvelli sömu forsendna.

Í öðru lagi gerir ákvæðið ráð fyrir að niðurfelling eða afsláttur sé veittur tekjulágum elli- og örorkulífeyrisþegum. Af þessu verður að draga þá ályktun að sveitarfélög skuli setja ákvæðin tekjuviðmið við ákvörðun þeirra hverjir skuli njóta umrædds afsláttar eða niðurfellingar, sbr. úrskurð ráðuneytisins frá 3. júlí sl., varðandi Grýtubakkahrepp. Einnig verður ekki annað séð en heimilt sé að líta til

¹ Úrskurði ráðuneytisins má nálgast á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins, felagsmalaraduneyti.is, undir sveitarstjórnarmál.



Félagsmálaráðuneytið

fjármagnstekna við mat á tekjum elli- eða örorkulífeyrisþega, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júní 2000, í máli nr. 2812/1999.

Í þriðja lagi er í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 talað um örorkulífeyrisþega sem niðurfellingar- eða afsláttarþega. Hins vegar hafa í framkvæmd vaknað spurningar um hvort af því orðalagi megi draga þá ályktun að veita beri öllum tekjulágum öryrkjum afslátt frá fasteignaskatti, kjósi sveitarfélag að nýta sér heimild ákvæðisins. Í þessu sambandi má leita vísbendinga í 12. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, en þar segir að þeir skuli njóta örorkulífeyris sem metnir eru til 75% örorku. Má því draga þá ályktun að í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 sé ekki átt við alla þá einstaklinga sem metnir hafa verið öryrkjar. Hins vegar verður að játa sveitarfélögum svigrúm til að ákveða rýmri skilgreiningu á örorkulífeyrisþegum, enda um ívilnun gagnvart borgurunum að ræða.

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.

Skorður sem leiddar verða af meginreglum stjórnisýsluréttar

Eins og áður hefur verið rakið er beitingu sveitarfélaga á 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 einnig nokkrar skorður settar af óskráðum meginreglum stjórnisýsluréttar. Ber þar helst að nefna reglur um að málefnaleg sjónarmið verði að liggja til grundvallar ákvörðun stjórnvalda um afslátt eða niðurfellingu. Sem dæmi má nefna að gæta verður jafnræðis við ákvörðun þess hver skal njóta afsláttar eða niðurfellingar af fasteignaskatti og ekki má byggja mismunun á kynferði, litarhætti eða öðrum þeim sjónarmiðum sem rakin eru í 2. mgr. 11. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Við úrlausn þess hvaða sjónarmið teljast málefnaleg má t.d. líta til þeirra sjónarmiða sem sett eru fram í lögum nr. 4/1995 og lögskýringargögnum með þeim, svo sem um markmið ákvæðisins. Sem dæmi um tilvik þar sem ráðuneytið hefur tekið afstöðu til þess hvort málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar ákvörðun sveitarfélags um niðurfellingu eða afslátt af fasteignaskatti má nefna úrskurð ráðuneytisins frá 20. ágúst 2003 varðandi Fjarðabyggð. Þar reyndi á heimild sveitarfélaga til að tengja afslátt af fasteignaskatti við tekjur maka. Taldi ráðuneytið að með hliðsjón af framfærsluskylða hjóna gagnvart hvoru öðru, sbr. VII. kafla hjúskaparlaga, nr. 31/1993, og ákvæðum 53. gr. sömu laga um hjúskapareignir, teldist það málefnalegt sjónarmið að líta til tekna maka við ákvörðun þess hvort veita skyldi einstaklingi afslátt frá fasteignaskatti.



Félagsmálaráðuneytið

Niðurlag

Af niðurstöðum könnunar um beitingu sveitarfélaga á 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, höfðu 19 af 78 sveitarfélögum sem svöruðu spurningunni, ekki birt reglur sínar opinberlega. Að mati ráðuneytisins er afar æskilegt og í samræmi við góða stjórnsluhætti að sveitarfélög setji sér reglur um afslátt eða niðurfellingu fasteignaskatts á grundvelli 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995. Enn fremur telur ráðuneytið rétt að slíkar reglur verði birtar opinberlega, svo sem í héraðsfréttablöðum, á heimasíðu sveitarfélags eða í fréttabréfi sveitarfélagsins.

Hér hefur verið dregið á þær helstu skorður sem svigrúmi sveitarfélaga til útfærslu á heimildarákvæði 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eru settar. Verður þó að hafa í huga að ekki er um tæmandi yfirlit að ræða og meta verður það hverju sinni hvaða takmörk útfærslu ákvæðisins eru sett.

Félagsmálaráðuneytið 30. október 2003