

Ár 1998, miðvikudaginn 27. maí, var í málinu nr. 5/1998 af Yfirfasteignamatsnefnd kveðinn upp svohljóðandi

### ÚRSKURÐUR:

Með bréfi dags. 25. ágúst 1997 kærir menntamálaráðuneytið synjun Reykjavíkurborgar á því að fella niður fasteignaskatt af húseigninni við Blesugróf 27 í Reykjavík. Í kærubréfi ráðuneytisins segir m.a.:

"Um allmarga ára skeið hefur verið rekin á vegum ríkisins skólastofnun, sem nefnist Fullorðinsfræðsla fatlaðra. Eins og nafnið gefur til kynna er hlutverk hennar að annast fræðslu og þjálfun fatlaðra, fullorðinna einstaklinga, sem ekki hafa getað nýtt sér námsframboð annarra skóla, en eiga skv. lögum rétt á skólagöngu við sitt hæfi. Einkum er hér um að ræða verulega þroskaheft fólk. Höfuðstöðvar þessa skóla eru í húsinu nr. 27 við Blesugróf í Reykjavík, en hluti starfseminnar fer einnig fram annars staða, svo sem í Borgarholtsskóla, fyrrum húsnæði Kópavogshælis og í Hvammshlíðarskóla á Akureyri."

Um nýtingu húseignarinnar og aðdraganda að starfrækslu Fullorðinsfræðslu fatlaðra segir í bréfinu:

"Ríkissjóður keypti húsið nr. 27 við Blesugróf vorið 1988, en afsal var undirritað 13. september það ár. Húsið var keypt fyrir Þjálfunarskóla ríkisins, sem var undanfari Fullorðinsfræðslu fatlaðra eífls og síðar verður vikið að. Húsið hafði verið nýtt sem íbúðarhús að mestu leyti, en einnig hafði verið þar til húsa einhver atvinnurekstur á vegum fyrri eigenda. Nokkrar lagfæringar voru gerðar á innréttingum í húsinu en engar meiri háttar breytingar, m.a. vegna þess að sú tegund skólahalds sem þar fer fram er talin þurfa á heimilislegu umhverfi að halda. Væntanlega er það orsök þess að breytt nýting hússins til skólastarfsemi virðist ekki hafa verið formlega tilkynnt. Borgaryfirvöldum mun þó hafa verið vel ljóst hver breyting var á orðin eins og t.d. má sjá af bréfi Borgarskipulags Reykjavíkur, dags. 14. október 1988, þar sem farið er fram á að Þjálfunarskóli ríkisins samþykki fyrir hönd lóðarhafa kvöð um göngustíg á lóðinni nr. 27 við Blesugróf.

Frá árinu 1977 höfðu starfað svonefndir þjálfunarskólar fyrir þroskahefta á nokkrum stöðum. Flestir störfuðu þeir í orði kveðnu á grunnskólastigi, þótt nemendur væru reyndar á ýmsum aldri. Smám saman jókst áhersla á fræðslu þeirra sem komnir voru yfir venjulegan grunnskólaaldur. Á árunum um og fyrir 1990 fækkaði þessum skólum og var starfsemi þeirra sameinuð starfi Þjálfunarskóla ríkisins í Bjarkarási við Stjörnugróf, sem við það stækkaði og var loks fluttur í sérstakt hús í nágrenni Bjarkaráss, eins og fyrr var getið. Þessi starfsemi hafði áður að mestu farið fram í húsnæði ýmissa sjúkrastofnana og sérskóla en einnig heilsuhæla og endurhæfingarstöðva. Umræddar stofnanir hafa verið undanþegnar fasteignaskatti, ýmist skv. fyrirmælum eða heimild í

fyrirnefndum lögum um tekjustofna sveitarfélaga, og því eðlilegt að sú undanþága fylgi starfseminni þótt skipt sé um húsnæði. (Það er líka í samræmi við úrskurð yfirfasteignamatsnefndar frá 5. júlí 1989 vegna synjunar Reykjavíkurborgar á að fella niður fasteignaskatt af húsinu nr. 7 við Lindargötu, en þangað hafði þá verið fluttur hluti af starfsemi Þjóðleikhússins.) Haustið 1989 var starfsemi þjálfunarskólanna sameinuð undir einni yfirstörn og nefnist eftir það Fullorðinsfræðsla fatlaðra. Höfuðstöðvar hafa síðan verið í Blesugróf 27, en starfsemi einnig í Sólborg á Akureyri, húsnæði ríkisspítalanna við Kópavogsbraut, húsnæði Borgarholtsskóla og víðar.

Þá er í bréfinu vísað til ákvæða laga nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna varðandi skyldur sveitarfélaga en síðan segir:

"Vel getur verið að eitthvað hafi skort á upplýsingar frá forráðamönnum hússins til byggingarfulltrúa og er það miður ef svo hefur verið. Það breytir hins vegar engu um nýtingu hússins. Í skránni Fasteignamats ríkisins hefur það verið skráð sem skóli frá árinu 1990 og í ljósi 6. mgr. 9. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, sem vitnað er í hér að framan, hefði starfsmönnum borgarinnar verið bæði rétt og skylt að ganga úr skugga um hver væri raunveruleg nýting þess.

Loks skal á það bent að í 15. gr. sömu laga segir: "Opinberir aðilar, ríkisstofnanir, ríkisfyrirtæki, sveitarfélög og allar stofnanir þeirra skulu í öllum viðskiptum og hvers konar verðmætisviðmiðunum nota upplýsingar fasteignaskrárinnar sem grundvöll viðskipta sinna, eftir því sem við getur átt.

Ráðuneytið telur því að Reykjavíkurborg<sup>sk</sup> bæri að fara eftir skráðum upplýsingum í fasteignaskrá og að ekki sé ástæða til að véfengja upplýsingar um nýtingu húsnæðis fremur heldur en t.d. um aldur þess, stærð eða staðsetningu.

Ráðuneytið mótmælir því þeirri niðurstöðu borgarlögmans, sem fram kemur í bréfi hans til Skráningardeildar fasteigna frá 01.10.97, og krefst þess að viðurkennt verði að húsið nr. 27 við Blesugróf sé undanþegið greiðslu fasteignaskatts í samræmi við fyrirnefnd ákvæði laga. Einnig er þess krafist að endurgreiddur verði sá skattur sem ranglega hefur verið lagður á ráðuneytið vegna þess á undanförunum árum."

Með bréfi dags. 4. mars 1998 óskaði Yfirfasteignamatsnefnd umsagnar Reykjavíkurborgar. Svar barst með bréfi borgarlögmans dags. 9. mars 1998 þar sem krafist er að kærnu menntamálaráðuneytisins verði hrundið. Í bréfinu segir:

"Í erindi menntamálaráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið hafi keypt fasteignina Blesugróf 27 árið 1988, sem þá hafi verið nýtt sem íbúðarhús en á vegum ráðuneytisins hafi þar verið rekinn skóli, nú fullorðinsfræðsla fatlaðra.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eru tilteknar fasteignir undanþegnar fasteignaskatt og eru skólar þar á meðal. Vakin er athygli á að um undanþáguákvæði er að ræða sem ber að skýra þröngt og hefur sú lögskýring margoft verið staðfest af yfirfasteignamatnefnd og dómstólum. Fasteignin Blesugróf 27 uppfyllir ekki þau skilyrði sem lög gera til skólahúsnæðis og sveitarstjórnir fara eftir.

Samkvæmt upplýsingum byggingarfulltrúans í Reykjavík var umrædd fasteign samþykkt sem íbúðarhúsnæði og eina breytingin sem um hefur verið sótt er að á árinu 1983 var samþykkt að hluta kjallarans mætti nýta sem saumastofu. Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 (áður 9. gr. laga 54/1978) er m.a. óheimilt að breyta húsi eða notkun þess án leyfis byggingarnefndar. Engin umsókn um breytingar á fasteigninni Blesugróf 27 hefur borist byggingarnefnd þann tíma sem íbúðarhúsið hefur verið í eign menntamálaráðuneytisins. Til þess að hægt sé að verða við kæru ráðuneytisins þarf menntamálaráðuneytið að sækja um leyfi byggingarnefndar til breytingar á umræddri fasteign og að fá samþykktu breytta notkun hennar, þ.e. sem skóla í stað íbúðarhúss.

Í kæru menntamálaráðuneytisins er vísað til laga 94/1976 um skráningu og mat fasteigna og þess getið að í 1. mgr. 9. gr. sé lögð sú skylda á sveitarfélög að Fasteignamati ríkisins berist m.a. upplýsingar um öll mannvirki sem gerð eru í umdæmum þeirra og um breytingar á þeim og eyðingu þeirra. Af þessu tilefni skal upplýst að mjög gott samstarf er milli Reykjavíkurborgar og Fasteignamats ríkisins. Byggingarfulltrúi sendir Fasteignamati ríkisins reglulega upplýsingar um þær samþykktir sem byggingarnefnd hefur gert varðandi nýbyggingar og breytta notkun húsnæðis. Byggingarfulltrúi sendir ekki upplýsingar um breytingar sem gerðar hafa verið í óleyfi eða í andstöðu við skýr lagafyrirmæli.

Til skólahúsnæðis eru gerðar ákveðnar kröfur. T.d. fjallar III. kafli grunnskólalaga nr. 66/1995 um skólahúsnæði. Ljóst er að íbúðarhúsið að Blesugróf 27 uppfyllir á engan hátt þær kröfur sem gerðar eru í lögum til skólahúsnæðis. Það eitt að menntamálaráðuneytið hafi keypt einbýlishús og hafið þar kennslu breytir ekki húsnæðinu í skólahúsnæði eða einbýlishúsinu í stofnun. Menntamálaráðuneytið verður eins og aðrir að fara eftir þeim lögum sem gilda í landinu og sjá til þess að það húsnæði sem það ætlar undir

skólastofnanir uppfylli þau skilyrði sem löggjafinn hefur sett varðandi skólahúsnæði."

Yfirfasteignamatsnefnd óskaði eftir nánari upplýsingum frá menntamálaráðuneyti um þá starfsemi sem fer fram að Blesugróf 27 og samkvæmt hvaða lögum hún fari fram. Með bréfi menntamálaráðuneytisins dags. 30. mars fylgdi skýrsla Maríu Kjeld, skólastjóra, og eintak af námsskrá stofnunarinnar fyrir skólaárið 1997-98. Í bréfi ráðuneytisins segir m.a.:

"Eftir setningu laga nr. 47/1992 um almenna fullorðinsfræðslu var lítið svo á að starfsemin grundvallaðist einkum á 8. gr. þeirra laga. Lögin um almenna fullorðinsfræðslu féllu úr gildi við setningu laga nr. 80/1996 um framhaldsskóla. Í þeim lögum er kveðið á um skylduna til þess að veita fötluðum nemendum kennslu og sérstakan stuðning, en auk þess verður, eftir því sem við á, að líta til stjórnskrár lýðveldisins og til laga um málefni fatlaðra."

Miðvikudaginn 15. apríl fór Yfirfasteignamatsnefnd á vettvang og skoðaði húseignina og aflaði upplýsinga um starfsemi sem þar fer fram. Viðstödd vettvangsgönguna voru María Kjeld, skólastjóri og af hálfu Reykjavíkurborgar Eyþór Fannberg, forstöðumaður Skráningadeildar fasteigna. Gengið var um húsið og það skoðað, en ástandi þess virtist nokkuð ábótavant.

#### **Niðurstaða:**

Í lögum nr. 4/1995 eru ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga, þar á meðal um fasteignaskatt. Í 1. mgr. 5. gr. laganna eru, taldir upp þeir aðilar, sem undanþegnir eru fasteignaskatti, en þar segir:

"Undanþegin fasteignaskatti eru sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, kirkjur, skólar, heimavistir, barnaheimili, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, bókasöfn og önnur safnahús og hús annarra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gildir um lóðir slíkra húsa.

Með ákvæði 1. mgr. 5. gr. hefur löggjafinn viljað hlynna að starfsemi ýmissa menningar og mannúðarstofnana, sbr. Hrd. 1950:385 og Hrd. 1982:1045. Ákvæðið er undantekning frá þeirri reglu að leggja skuli fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru af Fasteignamati ríkisins. Samkvæmt almennum lögskýringareglum ber að skýra slík ákvæði þröngt.

Ágreiningur í kærumáli þessu varðar skýringu á orðinu skóli í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995. Samkvæmt orðabók Menningarsjóðs merkir orðið skóli námsstofnun eða kennslustofnun. Í sömu orðabók segir um orðið stofnun: "e-ð sem er stofnað, einkum fyrirtæki sem reka starfsemi í almenningsþarfir: opinberar stofnanir; húsakynni eða staður þar sem starfsemi slíkra stofnana fer fram".

Samkvæmt fasteignaskrá er húseignin Blesugróf 27 skráð sem skóli. Í fasteigninni eru höfuðstöðvar starfsemi Fullorðinsfræðslu fatlaðra og fer þar ekki fram önnur starfsemi. Starfsemi Fullorðinsfræðslunnar sem er opin fötluðum einstaklingum fellur undir valdsvið menntamálaráðuneytisins og er sjálfstæð rekstrareining sem hefur sérstaka fjárveitingu á fjárlögum. Ríkissjóður greiðir allan rekstrarkostnað við starfsemina þar á meðal allan launakostnað við kennslu. Starfsheiti stjórnanda fullorðinsfræðslunnar er skólastjóri og eru starfsmenn flestir með kennaramenntun. Kennsla fer fram samkvæmt sérstakri námsáætlun og felst í stuttum námskeiðum.

Með hliðsjón af öllu því sem rakið hefur verið verður að telja Fullorðinsfræðslu fatlaðra opinbera kennslustofnun og að fasteignin Blesugróf 27 í Reykjavík falli undir ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 sem undarþiggur skóla fasteignaskatti. Ekki verður talið að vanræksla á því að afla samþykkis byggingaryfirvalda fyrir breyttri notkun húseignarinnar og nauðsynlegum breytingum leiði til annarrar niðurstöðu enda eru álitæfni sem varða skyldur samkvæmt skipulags- og byggingarlöggjöf utan úrskurðarvalds Yfirfasteignamatsnefndar.

Samkvæmt framansögðu er fasteignin Blesugróf 27 í Reykjavík undanþegin fasteignaskatti að óbreyttri starfsemi þar.

#### Úrskurðarorð:

Fasteignin Blesugróf 27 í Reykjavík er undanþegin fasteignaskatti að óbreyttri starfsemi þar.

  
Pétur Stefánsson

  
Guðný Björnsdóttir

  
Agnar Gústafsson