



# Minnisblað

<b>Sendandi</b>	Innviðaráðuneytið, skrifstofa sveitarstjórnar- og byggðamála/BIO	<b>Dagsetning</b>	21. janúar 2026
		<b>Málsnúmer</b>	IRN24010143
		<b>Tilgangur</b>	Til upplýsingar

Heimildir til niðurfellingu fasteignaskatts

## I. Álitafnið

Í ljósi þeirrar stöðu sem upp er komin í sveitarfélaginu Grindavík vegna náttúruváar hefur komið til skoðunar hvort og hvernig sveitarfélaginu er heimilt að gera breytingar á fasteignaskatti og fasteignagjöldum vegna ársins 2024. Nánar tiltekið hefur komið til álita hvort að:

- Sveitarstjórn sé heimilt að fella niður fasteignaskatta vegna náttúruvá á grundvelli gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995<sup>1</sup>.
- Sveitarstjórn sé bundin af ákvörðun sinni um gjalddaga fasteignaskatta sbr. 4. mgr. 4. gr.

## II. Álagning fasteignaskatta

Fasteignaskattar eru lögbundinn tekjustofn sveitarfélaga sbr. a-liður 1. gr. tekjustofnalaga og eru jafnframt skattlagning sem fellur undir 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í II. kafla tekjustofnalaga er fjallað nánar um álagningu fasteignaskatta.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 4. gr. tekjustofnalaga skal leggja fasteignaskatt árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt fasteignaskrá. Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

Skatthlutfall fasteignaskatts skal ákveðið af sveitarstjórn fyrir lok hvers árs og skal skatthlutfallið vera innan þeirra marka sem greint er í 3.- 5. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts og ákveður fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf árs.

Verður því að líta svo á að álagning fasteignaskatts fari fram um áramót við upphaf þess árs sem skatturinn tekur til. Á þeim tímamarki liggur almennt fyrir hvert skattandlagið er og getur álagning á þeim tímamarki talist endanleg.<sup>2</sup>

Álagningarstofn fasteignaskatts er fasteignamat sem skal ákveðið skv. lögum skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001. Samkvæmt 24. gr. laganna skal skráð matsverð fasteigna vera gangverð sem ætla má að eignin hefði í kaupum og solum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð enda taki hún gildi á tímabilinu 31. desember til loka febrúar. Miðast fasteignaskattur eigna í Grindavík árið 2024 því við matsverð fasteigna eins og það var í febrúar 2023.

## III. Kröfur stjórnarskrárinnar um skattlagningu og tekjustofna sveitarfélaga

Samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stj.skr. skal skattamálum skipað með lögum og stjórnvöldum er óheimilt að leggja á, breyta eða fella niður skatt nema með lögum. Ljóst er að dómstólar hafa gert mjög strangar kröfur til lagasetningar sem varða skattamál ríkisins, þ.m.t. orðalag þeirra ákvæða sem mæla fyrir um skatthlutfall, skattandlag og afturvirkni skattlagningar. Önnur stjórnskipuleg sjónarmið gilda þó að

<sup>1</sup> Hér eftir vísað til sem tekjustofnalög.

<sup>2</sup> Sjá nánar Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur. 2014, bls. 220.



einhverju leyti um skatta sem teljast vera tekjustofnar sveitarfélaga. Samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stj.skr. skulu tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Hefur seinni hluti ákvæðisins verið túlkaður með þeim hætti að um sé að ræða ákveðna undantekningu frá fyrrnefndum stjórnskrárákvæðum og felur í sér að löggjafanum er heimilt að framselja hluta af valdi til skattlagningar til sveitarfélaga, til að mynda að ákveða útsvarshlutfall, sjá dóm Landsréttar nr. 744/2020 frá 25. mars 2022.<sup>3</sup> Á grundvelli sömu sjónarmiða má líta svo á að löggjafanum er heimilt að fela sveitarfélögum að taka ákvörðun um niðurfellingu skatts. Heimildir sveitarfélaga til að leggja á skatt, breyta honum eða fella niður verða þó ávallt að rúmast innan ramma laga. Þá kunna einnig að koma til skoðunar ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði og friðhelgi eignarréttar sbr. 65. gr. og 72. gr. stj.skr.

#### **IV. Heimild sveitarstjórnar til að fella niður eða gera breytingar á fasteignaskatti**

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrárinnar um skattlagningu takmarka verulega heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt eða gera breytingar á skatti eftir að hann hefur verið lagður á.

##### *i. Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatts á grundvelli lagaheimildar*

Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um að ekki sé heimilt að breyta eða fella niður skatt nema á grundvelli lagaheimildar er ljóst að almennar reglur stjórnsýsluréttar um afturköllun stjórnvaldsákvæðana eiga ekki við.

Mælt er fyrir um undanþágur frá fasteignaskatti og heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt í 5. gr. tekjustofnalaga. Heimild sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt er afmörkuð við fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða og við fasteignaskatt af bújörðum á meðan þær eru nýttar til búskaðar og af útihúsum í sveitum sem eingöngu er nýtt að hluta eða standa ónotuð.

Ekki verður séð að í tekjustofnalögum sé að finna heimild fyrir sveitarfélög til að lækka eða fella niður fasteignaskatt á einstakar fasteignir nema á grundvelli framangreinda tilvika. Í ljósi þess að niðurfelling eða lækkun fasteignaskatts verður að rúmast innan ramma laga er sveitarstjórn ekki heimilt að fella niður eða lækka fasteignaskatt á grundvelli annarra sjónarmiða en mælt er fyrir um í tekjustofnaslögum.

##### *ii. Heimild til að gera breytingar á skatthlutfalli*

Samkvæmt tekjustofnalögum er sveitarstjórn heimilt að leggja á *allt að* 0,5% af fasteignamati á fasteignir í a-flokki og allt að 1,32% á fasteignir í c-flokki, sbr. a. og c-liður 3. mgr. 3. gr. laganna. Í þessu felst að sveitarstjórn gæti fræðilega fellt niður, eða a.m.k. ákveðið mjög lágt skatthlutfall á fasteignir í umræddum flokkum.<sup>4</sup> Eins og að framan er getið telst álagning fasteignaskatts hins vegar

<sup>3</sup> Í umfjöllun dómsins var þetta tekið fram um túlkun á 2. mgr. 78. gr. stj.skr.: Tekið skal fram að með stjórnarskipunarlægum nr. 97/1995 var einnig gerð breyting á 78. gr. stjórnarskrárinnar sem varðar málefni sveitarfélaga, sbr. 16. gr. laganna. Þannig var ákveðið við meðferð frumvarpsins á Alþingi að taka fram í ákvæðinu að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum „svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir“, sbr. nú 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðið verður af nefndaráliði vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaganna frá 22. febrúar 1995 að nokkuð hafi verið fjallað um hvort ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga ætti betur heima í 15. gr. frumvarpsins, sem varð að 77. gr., þar sem fjallað væri um skipan skattamála. Tekið var fram að samkvæmt 15. gr. væri „stjórnvöldum óheimilt að ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka sé“. Gert væri ráð fyrir að 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins yrði túlkuð þannig að veita mætti sveitarstjórn „rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma“ svo sem verið hefði. Til þess að „taka af vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvarshlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo“ lagði nefndin til að við greinina bættist fyrrgreint ákvæði um rétt þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Það má því segja að í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sé að finna ákveðna undantekningu frá 1. mgr. 77. gr. að því er varðar sveitarfélög, þar sem löggjafanum er sérstaklega heimilað að framselja vald sitt að hluta til þeirra.

<sup>4</sup> Trausti Fannar. Sveitarstjórnarréttur, bls. 217-218.



endanleg við áramót en til álita kann þá að koma hvort að sveitarfélagi sé heimilt að ákveða lægra skatthlutfall eftir að álagning hefur farið fram.

Þegar lagt er mat á hvort að sveitarfélagi sé heimilt að gera breytingar á skatthlutfalli fasteignaskatts skv. 3. gr. tekjustofna skiptir mestu máli að álagning fasteignaskatts fór fram um áramót og er endanleg ákvörðun um skattlagningu.<sup>5</sup> Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um bann við að lækka eða fella niður skatt, nema innan ramma laga, verður að telja hæpið að sveitarstjórn sé heimilt að fella niður skatt á þessum grundvelli, þ.e. að gera breytingar á skatthlutfalli fasteigna í a- og c- flokki. Þrátt fyrir að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér að löggjafanum sé heimilt að framselja vald að hluta til sveitarfélaga til að ákvarða skatthlutfall, lækka eða fella niður skatt, þá verður engu að síður að gera þá kröfu að mælt sé fyrir heimildir sveitarfélaga í þeim efnunum með mjög skýrum hætti í lögum.

Þar sem ekki er kveðið á um heimildir sveitarfélaga til að lækka skatthlutfallið eftir að endanleg álagning hefur farið fram í tekjustofnalögum er varhugavert að líta svo á að sveitarstjórn hafi slíkar heimildir.

### *iii. Bann við afturvirkri lagasetningu um niðurfellingu fasteignaskatt*

Rétt er einnig að taka fram að bann við afturvirkri lagasetningu um skattheimtu sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar á ekki við þessu tilviki þar sem slík bann á eingöngu við um lagasetningu sem mælir fyrir um íþyngjandi ákvörðun um skattheimtu en ekki ívilnandi. Það væri því ekki í andstöðu við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrána að mælt sé fyrir um í lögum heimild stjórnvalda að lækka eða fella niður skatta með afturvirkum hætti.<sup>6</sup>

Það væri hins vegar ekki í andstöðu við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrána að sett yrðu lög sem mæla fyrir heimild sveitarfélags um að fella niður fasteignaskatt fyrir árið 2024, af nánar tilgreindum ástæðum.

## **V. Breyting á gjalddögum**

Breyting á gjalddögum getur farið fram með þeim hætti að sveitarfélagið taki nýja ákvörðun um gjalddaga eða fresti gjalddögum.

Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. tekjustofnalaga ákveður sveitarstjórn gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf hvers árs. Hafa ber í huga að ákvörðun um gjalddaga fasteignaskatts felur ekki í sér álagningu fasteignaskatts þar sem hún fer fram um áramót. Gilda því ekki sömu ákvæði stjórnarskrárinnar um ákvörðun og breytingar á gjalddögum fasteignaskatts og eiga við um álagningu skattsins.

Það liggur þó fyrir að ákvörðun um gjalddaga skal vera ákveðin fyrir lok árs samkvæmt tekjustofnalögum og ekki er að finna heimildir í lögum til að gera breytingar eða fresta gjalddögum. Þá verður ekki hjá því komist að líta til þess að ákvörðun um gjalddaga og fjölda þeirra kann að fela í sér íþyngjandi ákvörðun fyrir gjaldendur, þar sem færri gjalddagar þýða eðli málsins samkvæmt að hver gjalddagi felur í sér hærri greiðslubyrði.

<sup>5</sup> Í skýringum við 2. mgr. 15. gr. frumvarps sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 sagði m.a. um þá afturvirkni sem ákvæðið lagði bann við: „Eins má benda á að meðan gengið er út frá að eignarskattur sé lagður á miðað við þær eignir sem tilheyrðu gjaldanda við áramót væri unnt gagnvart þessu ákvæði frumvarpsins að breyta stofni eða hlutfalli þess skatts allt til síðasta dags ársins, en breytingar, sem kynnu að vera gerðar eftir það, yrðu taldar afturvirkar í þeim skilningi sem er byggt á í ákvæðinu.“

<sup>6</sup> Í skýringum við 2. mgr. frumvarps sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 kemur fram: „Loks verður að nefna í fjórða lagi að fyrst hér er lagt til bann við afturvirkni skattalaga til að tryggja stöðu gjaldenda má telja sjálfgefið að bannið eigi aðeins að ná til lagasetningar sem er þeim til íþyngingar, en ekki til ívilnandi breytinga á lögum. Verður þannig að skýra 2. mgr. 15. gr. á þann veg að í ákvæðinu felist ekki hindrun við því að lögum sé breytt til að koma við afturvirkri lækun skatta.“



Ef gjaldandi mótmælir breyttum gjalddaga sem ákveðinn er eftir að lögbundinn frestur sveitarfélaga til að ákveða gjalddaga er liðinn, kann því að koma til þess að dómstólar eða aðrir eftirlitsaðilar líti svo á að ákvörðun sveitarfélags hafi verið ólögmat og að verulegur annmarki hafi verið á meðferð málsins.

Önnur sjónarmið eiga þó við ef sveitarfélag gerir samkomulag við skuldara um að fresta gjalddögum eða fækka þeim, t.d. á grundvelli umsókna. Til dæmis var gjaldendum veitt heimild til til að sækja um greiðslufrest vegna Covid-19 með almennum lögum.<sup>7</sup>

## VI. Sjónarmið um þjónustugjöld

Ásamt fasteignasköttum innheimta sveitarfélög ýmis þjónustugjöld og einkaréttarleg gjöld tengdum rekstri fasteigna, svokölluð fasteignagjöld. Lagaáskilnaðarkröfur stjórnarskrárinnar um lækkun eða niðurfellingu skatta eiga ekki við um þjónustugjöld og því er almennt heimilt að fella niður slík gjöld án sérstakrar lagaheimildar en gæta þarf að meginreglum stjórnsýsluréttar um jafnræði og réttmæti. Þá ber einnig að hafa í huga að meginregla sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn og forsvaranlega meðferð Íjár kann að takmarka heimildir sveitarfélaga til að fella niður þjónustugjöld en ólíklegt er að sú regla eigi við þær aðstæður sem hér um ræðir.

Í tekjustofnalögum er kveðið á um að sveitarstjórn getur ákveðið að gjalddagar vatnsgjalds, fráveitugjalds og lóðarleigu skuli vera þeir sömu og gjalddagar fasteignaskatts og innheimtu þeirra verðið hagað á sama hátt og innheimtu fasteignaskatts, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Ekki er sérstaklega kveðið á um tímamörk um ákvörðun gjalddaga og verður því að telja að sveitarfélagið hafi rúmt svigrúm til að ákvarða gjalddaga slíkra gjalda.

## VII. Önnur sjónarmið

Önnur sjónarmið sem rétt er að hafa í huga varðandi lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts eru m.a. að margt bendir til þess að fasteignamat fyrir árið 2024 sé langt frá því að endurspeglar markaðsverð íbúðar- og atvinnuhúsnæðis í Grindavík vegna þess óvissuástands sem nú er í sveitarfélaginu. Fasteignamarkaður er af þeim ástæðum óvirkur og er óvíst hve lengi það ástand kemur til með að vara. Kunn þó að vakna upp álitafni um fasteignamat fasteigna í Grindavíkurbæ en ágreining um gjaldstofn fasteignaskatts skal vísað til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og úrskurðir stofnunarinnar má skjóta til yfirfasteignamatsnefndar. Ekki verður tekin afstaða til þessa álitafnis í minnisblaði þessu.

Ekki verður hjá því komist þó að benda á að ólíklegt er að íbúar sveitarfélagsins myndu láta á það reyna hvort að sveitarfélaginu hafi verið óheimilt að fella niður fasteignaskatt. Hins vegar er það á ábyrgð innviðaráðherra að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga og að teknu tilliti til laga um ráðherraábyrgð. Það er því ábyrgð ráðuneytisins að gæta að því að stjórnsýsla sveitarfélags sé í samræmi við lög og sérstaklega í þeim tilvikum þegar ákvörðun sveitarfélagsins er ívilnandi fyrir aðila máls.<sup>8</sup> Þá er ljóst að ákvörðun um niðurfelling fasteignaskatta hefur mikil áhrif á fjárhagslega rekstrarhæfi sveitarfélagsins. Þar sem lagaumhverfið gerir ekki ráð fyrir að sveitarstjórn ákveði einhliða að innheimta ekki lögbundna skatta kæmu upp álitafni um skyldur ráðuneytisins til að ógilda slíkar ákvarðanir.

## VIII. Samantekt

- Álagning fasteignaskatta fer fram 31. desember ár hvert fyrir árið á eftir.

<sup>7</sup> Sjá 14. gr. fyrstu covid laganna nr. 25/2020 [Lög um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.](#) | [Þingtíðindi](#) | [Alþingi \(althingi.is\)](#).

<sup>8</sup> Sjá ummæli í greinargerð um 112. gr. sveitarstjórnarlaga í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum; „Heimildin er einnig mikilvæg þegar sú staða er uppi að þeir sem hafa aðilastöðu mundu ekki kæra, t.d. vegna þess að ákvörðun hefur verið þeim ívilnandi en líkur eru til að hún sé ólögmat engu að síður.“



- Ekki er heimilt að breyta skatthlutfalli fasteignaskatts á grundvelli gildandi laga vegna lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar og í ljósi þess að álagning hefur þegar farið fram.
- Af sömu ástæðu er ekki heimilt að fella niður eða lækka fasteignaskatt sem þegar hefur verið ákveðinn.
- Það er ekki í andstöðu við ákvæði stjórnarskránna, þ.m.t. ákvæði 2. mgr. 77. gr. sveitarstjórnarlaga um bann við afturvirkri lagasetningu um skattheimtu, að leggja til lagaákvæði sem mælir fyrir um heimild sveitarfélagsins að lækka eða fella niður fasteignaskatta fyrir árið 2024.
- Varhugavert er að gera breytingar á gjalddögum fasteignaskatta eftir að þeir hafi verið ákveðnir í ljósi skýrra fyrirmæla tekjustofnalaga um að þeir skulu ákveðnir í lok árs fyrir árið nema með samkomulagi við gjaldendur.
- Sveitarfélög hafa mun meira svigrúm til að lækka eða fella niður þjónustugjöld (fasteignagjöld) eða gera breytingar á gjalddögum.
- Innviðaráðuneytið hefur eftirlit með því að stjórnarsýsla sveitarfélagsins sé í samræmi við lög og ber skylda til að tjalla um stjórnarsýslu sveitarfélags ef það liggur fyrir að hún sé ekki í samræmi við lög