

Föstudaginn 11. júní 1982.

Nr. 16/1980. **Félagsstofnun stúdenta**
 (Brynjólfur Kjartansson hrl.)
 gegn
borgarstjóranum í Reykjavík
f. h. Reykjavíkurborgar
 (Jón G. Tómasson hrl.).

Fasteignaskattur. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Logi Einarsson, Björn Sveinbjörnsson, Sigurgeir Jónsson og Þór Vilhjálmsson og Halldór Þorbjörnsson yfirsakadómari.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 14. febrúar 1980. Hann krefst þess, að felldur verði niður með dómi fasteignaskattur, sem lagður var á stofnunina 1977 vegna hjónagarðabyggingar við Suðurgötu í Reykjavík og er að fjárhæð 7.349.39 nýkrónur. Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Í íbúðum hjónagarða þeirra, sem hér greinir, eiga háskóla-stúdentar kost á að búa með fjölskyldum sínum, börnum og mökum. Leigutímabil eru ekki bundin við skólatíma. Húsnæðið er því að nokkru leyti notað handa fólki, sem ekki er við háskólanám.

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga er takmörkun á ákvæði 1. mgr. sömu greinar að því er varðar húsnæði fyrir starfsfólk mannúðar- og menningarstofnana þeirra, sem í 1. mgr. greinir. Þykir ákvæðið taka af tvímæli um það, að tilgangur löggjafans með undanþágu-ákvæðunum takmarkist við húsnæði vegna megintilgangs starfrækslu hvernar greinar mannúðar- og menningarstarfsemi þeirrar, sem undanþága nær til.

Þá þykir með skírskotun til almennra reglna um jafnræði

borgaranna verða að skýra undantekningarákvæði 5. gr. laga nr. 8/1972 þröngt.

Með þessum athugasemdum ber að staðfesta hinn áfrýjaða dóm.

Rétt þykir, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

D ó m s o r ð :

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i

**hæstaréttardómaranna Loga Einarssonar og
Þórs Vilhjálmssonar.**

Í máli þessu reynir á skýringu á 5. gr. laga nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga. Þar segir m. a.:

„Undanþegin fasteignaskatti eru . . . skólar. . . Sama gildir um lóðir slíkra húsa.

Nú eru hús þau, sem um ræðir í 1. mgr. þessarar greinar, jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og greiðist skatturinn þá hlutfallslega miðað við slík afnot . . .“.

Orðið skóli er í mæltu máli oft látið ná til heimavista, sem lengi hafa tíðkast við skólastofnanir hér á landi, ekki síður en til kennslu, kennsluhúsnæðis og annarra þátta í starfsemi þessara stofnana. Samkvæmt þessu svo og með hliðsjón af af því, að lagaákvæðið er bersýnilega sett til að létta starfrækslu stofnana, sem þykja horfa til almenningsheilla, svo og með hliðsjón af framkvæmd ákvæðisins varðandi stúdentagarða og aðrar heimavistir verður að telja, að orðið skóli í ákvæði þessu taki til hjónagarðanna. Verður ekki séð, að rök séu til, að um þá fari að því er fasteignaskatt varðar með öðrum hætti en aðrar heimavistir skóla, sem sumar eru eins og þeir í sérstökum húsum. Ekki skiptir heldur máli, að hjónagarðabyggingin er eign Félagsstofnunar stúdenta, sem starfar með sérstökum hætti og eftir sérstökum lögum, en rekur heimavistir sínar með sama hætti og

aðrar heimavistir við íslenska skóla. Þá verður ekki séð, að 2. mgr. 5. gr. laga nr. 8/1972, sem tekin er upp hér að framman, fái breytt framangreindri niðurstöðu.

Samkvæmt þessu ber að okkar áliti að taka dómkröfur áfrýjanda til greina, þar á meðal málskostnaðarkröfur hans. Þykir málskostnaður hæfilega ákveðinn 8.000.00 krónur samtals fyrir báðum dómum.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 6. desember 1979.

Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi 23. október sl., er höfðað hér fyrir þinginu með stefnu, birtri 27. október 1978, af Félagsstofnun stúdenta, Félagsheimili stúdenta við Hringbraut, Reykjavík, gegn borgarstjóranum í Reykjavík f. h. borgarstjórnar.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að felldur verði niður með dómi álagður fasteignaskattur árið 1977, kr. 734.939, vegna hjónagarðsbyggingar við Suðurgötu, Reykjavík, auk greiðslu málskostnaðar samkvæmt gjaldskrá LMFÍ.

Stefndi krefst sýknu af dómkröfum stefnanda og að honum verði dæmdur hæfilegur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins.

Sáttaumleitanir dómsins báru ekki árangur.

Málavextir eru þeir, að við álagningu fasteignagjalda í janúar 1977 var stefnanda, Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands, gert að greiða fasteignaskatt af byggingu hjónagarða við Suðurgötu hér í borg, en í byggingunni eru 57 2ja og 3ja herbergja íbúðir auk geymslurýmis, sameiginlegra setustofa og leikherbergja fyrir börn. Skatturinn nam kr. 734.939. Með bréfi, dags. 19. janúar 1977, fór stefnandi þess á leit við stefnda, að umrædd bygging yrði undanþegin fasteignaskatti samkvæmt ákvæðum 5. gr. laga nr. 8/1972, en erindi þessu var synjað á fundi borgarráðs hinn 1. nóvember 1977. Stefnandi kærði þá álagningu skattsins til niðurfellingar til yfirfasteignamatshéðnaðar ríkisins með kæru, dags. 15. nóvember 1977. Yfirfasteignamatshéðnað kvað upp úrskurð sinn 24. janúar 1978, og varð niðurstaða nefndarinnar, að eigi væri unnt að taka kærana til greina, og var stefnanda gert skylt að svara fasteignaskatti árið 1977 vegna hjónagarðsbyggingarinnar við Suðurgötu. Stefnandi höfðaði þá mál þetta.

Stefnandi, Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands, er

sjálfseignarstofnun með sjálfstæðri fjárhagsábyrgð, stofnuð með lögum nr. 33 20. apríl 1968. Aðild að stofnuninni eiga skv. 1. gr. laganna menntamálaráðuneytið, Háskóli Íslands og allir skrásettir stúdentar innan hans. Þessir aðilar kjósa stjórnarmenn stofnunarinnar, þrír eru kosnir af stúdentaráði, einn af háskólaráði og einn er skipaður af menntamálaráðherra. Samkvæmt 2. gr. laganna er hlutverk stofnunarinnar „að annast rekstur og bera ábyrgð á fyrirtækjum í þágu stúdenta og beita sér fyrir eflingu þeirra“. Menntamálaráðherra setti stofnuninni reglugerð 31. maí 1968, og segir í 1. tl. 2. mgr. 2. gr.: „Stofnunin skal taka við stjórn og skuldbindingum stúdentagarðanna og annast rekstur þeirra. Hún skal sjá um byggingu nýrra stúdentagarða og afla fjár til þess“. Í október 1968 hóf stefnandi undirbúning að byggingu nýrra stúdentagarða, og var nefnd skipuð í ársbyrjun 1969 til að marka nokkur grundvallarsjónarmið um slíkan undirbúning. Nefndin kannaði m. a. þörfina fyrir hjónagarða við Háskólann og komst að þeirri niðurstöðu, að alls væri þörf fyrir 250 íbúðir í hjónagarði árið 1969. Stjórn stefnanda vann að því að útvega lóð fyrir hjónagarða á háskólalóðinni, og var slíkri lóð úthlutað af háskólaráði árið 1970. Efnt var til samkeppni um gerð hjónagarðanna, og hlaut Hrafnkell Thorlacius arkitekt 1. verðlaun, og var ákveðið að leggja tillöguteikningar hans til grundvallar hjónagörðunum. Tillögur arkitektsins gera ráð fyrir því, að á svæðinu rísi þrjú 3ja hæða hús með 57 til 60 íbúðum hvert auk dagheimilis fyrir 60 börn og gæsluvallar. Framkvæmdir við grunn fyrsta hússins hófust árið 1972, og var flutt í fyrstu 30 íbúðirnar í júní 1976, en í hinar 27 haustið 1977. Deilan í máli þessu er um fasteignaskatt af þessu húsi, sem lagður var fyrst á í janúar 1977.

Málsástæður og lagarök.

Stefnandi byggir mál sitt á því, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 320/1972 um fasteignaskatt, eigi hjónagarðsbyggingin að vera undanþegin fasteignaskatti. Í 5. gr. laganna, 1. mgr., sé skýrt tekið fram, að undanþegin fasteignaskatti séu sjúkrahús, kirkjur, skólar, íþróttahús, endurhæfingarstöðvar, barnaheimili, orlofsheimili launþegasamtaka o. fl. Þannig séu skólar og skólahúsnæði undanþegið fasteignaskatti og haldi stefnandi því fram, að með skólum sé einnig átt við ýmsa þá starfsemi, sem tengist skólastarfi, svo sem heimavistir, sem séu eðlilegur hluti af skólahúsnæði. Rekstur og tilgangur hjónagarða sé á engan hátt frá-

brugðinn rekstri og tilgangi heimavistar og sé hvort tveggja liður í venjulegu skólahaldi. Eins og fram sé komið í málinu, annist stefnandi, sem sé sérstök stofnun, rekstur hjónagarðanna sem og önnur fyrirtæki í þágu stúdenta. Sá rammi, sem stefnandi starfi innan, og aðild Háskóla Íslands og menntamálaráðuneytisins að stofnuninni hljóti einnig að leiða til þess, að líta beri á hjónagarðana eins og heimavistir í skólum, hvort sem Háskóli Íslands eða stefnandi annaðist reksturinn. Þetta komi skýrt fram í athugasemdum með frumvarpi til laga um stefnanda, þar sem segi m. a.: „Stúdentagarðarnir voru á sínum tíma reistir vegna brýnna þarfa, þegar stúdentar við Háskóla Íslands voru um 300, en tala þeirra hefur nú meira en þrefaldast. Nauðsyn nýrra garða, t. d. hjónagarðs, er löngu öllum ljós. Framkvæmdir hafa hins vegar ekki hafist enn. Það stafar e. t. v. einmitt af því, að ekki hefur tekist að samhæfa krafta þeirra, sem hagsmuna hafa að gæta. Hér er Félagsstofnun stúdenta ætlað að koma til.“ Í 4. gr. laganna um stefnanda er stofnuninni markaður ákveðinn tekjustofn, sem er árleg skrásetningargjöld stúdenta við Háskóla Íslands. Auk þessa er kveðið á um, að Alþingi veiti ár hvert framlag úr ríkissjóði. Stefnandi er undanþegin tekju- og eignarskatti, aðstöðugjaldi og útsvari skv. 5. gr. laganna. Stefnandi bendir og á, að fasteignagjöldum, sem lögð hafi verið á stúdentagarðinn Nýja Garð árin 1977 og 1978, hafi verið andmælt af hálfu stefnanda, og hafi yfirfasteignamatsefnd kveðið upp úrskurð um þau 20. febrúar 1979. Nefndin hafi í úrskurði sínum fallist á sjónarmið stefnanda og úrskurðað, að stefnanda væri óskyldt að svara fasteignaskatti af Nýja Garði, nema að svo miklu leyti sem stefnandi hafi rekið þar hótél. Nefndin hafi fallist á rök stefnanda og sé tekið fram í úrskurðinum, að rétt þyki að skýra hugtakið „skólar“ í 5. gr. laga nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga á þann hátt, að undir það falli þær fasteignir, sem notaðar séu sem eðlilegur þáttur í starfrækslu skóla, svo sem heimavistir, og skipti ekki máli í þessu sambandi, hvort heimavist sé hluti skólahúss eða sérstök bygging. Rekstri og tilgangi Nýja Garðs þyki mega jafna til reksturs og tilgangs heimavistar í úrskurði yfirfasteignamatsefndar. Stefnandi leggi áherslu á, að sama gildi um hjónagarðana og komi þar til hinar félagslegu þarfir nútímans.

Stefndi andmælir alfarið þessum sjónarmiðum stefnanda og lagaskýringu hans á 5. gr. laganna um tekjustofna sveitarfélaga nr. 8/1972. Stefndi bendir á, að 5. gr. laganna sé sérstakt undan-

þáguákvæði frá fasteignaskatti og samkvæmt lagaskýringarreglum eigi að túlka slík undanþáguákvæði þröngt. Það hafi yfirfasteignamatshnefnd gert í úrskurði sínum 24. janúar 1978 um þetta deiluefni og hafi í úrskurðinum komið fram, að viðtekin venja væri í lögfræði, að túlka beri þröngt undanþáguákvæði í lögum. Þessi lögskýringarregla hafi og margsinnis komið fram í dómum Hæstaréttar og þurfi aðiljar í máli þessu því ekki að deila um tilvist hennar. Yfirfasteignamatshnefnd hafi í úrskurði sínum talið, að hugtakið „skóli“ í undanþáguheimild 5. gr. laganna nái ekki til hjónagarðanna við Suðurgötu, þegar notuð sé þröng lögskýring, og þetta sé einnig sjónarmið stefnda. En jafnvel þótt ekki væri notuð þröng lögskýring, þá telji stefndi, að hjónagarðarnir falli ekki undir eðlilega og venjubundna skilgreiningu hugtaksins „skóli“. Skóli sé náms- eða kennslustofnun og hjónagarðar stefnanda, Félagsstofnunar stúdenta, falli ekki undir slíkt hugtak né aðrar tilgreindar fasteignir í 5. gr. laganna um tekjustofna sveitarfélaga. Í reynd hafi stefnandi gengið svo langt að halda því fram, að Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands félli í heild undir skólahugtakið og þar með undanþáguheimild 5. gr. laganna, en slíkt sé auðvitað fráleitt. Stefndi bendir á, að í greinargerð laganna um tekjustofna sveitarfélaga frá 1937 komi fram, að nýting húsnæðisins skuli vera í beinu sambandi við skóla, til þess að um undanþágu verði að ræða. Þetta hafi síðan verið grundvallarsjónarmið, að það sé nýting húsnæðisins, sem skipti máli, hvort nýtingin sé nauðsynlegur þáttur í skólahaldi eða ekki. Eignaraðild eða fjárhagur skólans skipti ekki máli fyrir lögskýringuna á hverju einstöku tilfalli. Undanþágan frá fasteignaskatti sé í lögnum bundin við ákveðnar, skýrt afmarkaðar, þar til greindar stofnanir og lögskýringarreglurnar leiði til þess, að hin einstöku tilvik verði að uppfylla skýrt og afdráttarlaust skilyrði þess að njóta undanþágunnar. Í máli þessu sé um að ræða byggingu hjónagarða fyrir stúdenta við nám í Háskóla Íslands. Hjónagarðarnir hljóti því að eiga að vera fyrir þá stúdenta, sem stofnað hafi fjölskyldu, meðan á námi stendur. Að halda því fram, að slíkt húsnæði sé nauðsynlegur þáttur í skólahaldi Háskóla Íslands, sé að teygja „skóla“-hugtakið. Það sjáist best á því, að einungis brot af stúdentum þeim, sem stundi nám við Háskóla Íslands, búi á hjónagörðunum. Stofnun þessi sé því ákveðnum aðiljum til hagsbóta og séu í reynd deilur um, hversu æskileg stofnunin yfirleitt sé. Slíkar deilur séu þó máli þessu óviðkomandi, þar sem hér sé eingöngu

deilt um það, hvort húsnæðið sé afdráttarlaust eðlilegur og nauðsynlegur þáttur í starfrækslu Háskóla Íslands eða ekki. Stefndi bendir og á, að óeðlilegt sé, að borgarsjóður missi af slíkum tekjulið. Borgarsjóður þurfi að kosta miklu til við slíka byggingu og alls ekki sé augljóst, að borgarsjóður eigi sérstaklega að missa af tekjum af húsnæði, sem utanbæjarmenn noti fyrst og fremst við nám í Háskóla Íslands. Félagsstofnun stúdenta þurfi að finna aðrar leiðir til þess að drýgja tekjur sínar en að fá fellda niður skatta, sem fari til sameiginlegra þarfa borgarbúa. Þegar einnig litið sé til þess, að stór hluti stúdenta og annarra námsmanna hér í borginni búi í öðru húsnæði en þessu, oft í leiguhúsnæði, verði ekki séð, að nein efnisrök leiði til þess að undanþiggja hjónagarða, sem stúdentar eigi og reki, greiðslu fasteignaskatts frekar en annað íbúðarhúsnæði í borginni, sem stúdentar búi í.

Niðurstaða.

Ákvæði 5. gr. laga nr. 8/1972 felur í sér undantekningar frá þeirri meginreglu 3. gr. laganna, að leggja skuli skatt til sveitarfélaga á allar fasteignir. Undantekningar þessar eru taldar upp í 1. mgr. 5. gr., og þar segir:

„Undanþegin fasteignaskatti eru sjúkrahús, kirkjur, skólar, íþróttahús, endurhæfingarstöðvar, barnaheimili, orlofsheimili launþegasamtaka, félagsheimili og samkomuhús, sem ekki eru rekin í ágóðaskyni, öryrkja- og elliheimili og heilsuhæli, þó ekki húsnæði slíkra stofnana, sem notað er til atvinnurekstrar, bókasöfn og önnur safnhús, svo og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkja-erindum. Sama gildir um lóðir slíkra húsa“.

Upptalning þessi er tæmandi, og ber að skýra ákvæðið þröngt, sbr. dóm Hæstaréttar 14. janúar 1975, XLVI/6. Lögjöfnun er ekki tæk.

Í 2. mgr. 5. gr. segir:

„Nú eru hús þau, sem um ræðir í 1. mgr. þessarar greinar, jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og greiðist skatturinn þá hlutfallslega miðað við slík afnot.“

Hið umdeilda hús í málinu er hjónagarður, sem reistur hefur verið til íbúðar fyrir þá stúdenta við nám í Háskóla Íslands, sem stofnað hafa til fjölskyldutengsla og eignast hafa börn. Forgang að íbúðum í húsinu hafa einstæðir foreldrar með barn svo

og foreldrar með barn, þegar báðir foreldrar eru við nám í háskólanum.

Þegar upptalning húsanna í 1. mgr. 5. gr. er skoðuð, kemur í ljós, að húsin falla í tvo flokka. Sum húsanna eru notuð sem íbúðarhús, þ. e. orlofsheimili launþegasamtaka, öryrkja- og elliheimili og heilsuhæli svo og hús sendimanna annarra ríkja. Önnur hafa aðra notkun, þ. e. sjúkrahús, kirkjur, skólar, íþróttahús, endurhæfingarstöðvar, félagsheimili, samkomuhús, bókasöfn og önnur safnhús. Barnaheimili geta fallið undir hvorn flokkinn sem er.

Af samanburði á 1. og 2. mgr. 5. gr. laganna er ljóst, að tilgangur löggjafans hefur verið að undanþiggja þar tilgreind íbúðarhús fasteignaskatti og ekki önnur íbúðarhús. Þegar þetta er virt, verður ekki talið, að unnt sé að skýra skólahugtak 1. mgr. 5. gr. svo, að hjónagarður stefnanda falli þar undir. Ekki verður heldur talið, að hjónagarður stefnanda falli undir aðrar undantekningar ákvæðisins, og verður því fallist á það með stefnda, að hjónagarðurinn njóti ekki undanþágu frá fasteignaskatti. Ber því að sýkna stefnda af dómkröfum stefnanda.

Rétt er, að málskostnaður falli niður.

Garðar Gíslason borgardómari kvað upp dóminn, en uppsaga hans hefur dregist vegna mikilla anna dómarans.

Dómsorð:

Stefndi, borgarstjórinn í Reykjavík f. h. borgarstjórnar Reykjavíkur, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Félagsstofnunar stúdenta við Háskóla Íslands, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.