



BREMANGER KOMMUNE

Sakspapir

Styre, råd, utval	Møtedato	Saksnr.	Sakshands.
Formannskapet	15.02.2011	029/11	TOM

Avgjerd av: Saksansv.: Tom Joensen	Arkiv: K1-232	Arkivsaknr.: 11/175
--	-------------------------	-------------------------------

Sakshandsamingsreglar ved utskriving av eigedomsskatt - oppretting av statleg klageorgan - Høyring

Dokumentliste:

- Brev av 15.11.2010 om framlegg til nye sakshandsamingsreglar i lov om eigedomsskatt i kommunane

Aktuelle lover, forskrifter, avtalar m.m.:

- Eigedomsskatteloven

Kva saka gjeld:

Bremanger kommune si høyringsuttale til Finansdepartementet om framlegg til nye sakshandsamingsreglar i lov om eigedomsskatt til kommunane.

Bakgrunn for saka:

Finansdepartementet har i brev av 15.11.2010 sendt på høyring framlegg om nye sakshandsamingsreglar i lov om eigedomsskatt i kommunane. Høyringsfristen er 12.02.2011.

Framlegget frå Finansdepartementet inneheld ei rekke endringar med vesentlege konsekvensar som det er grunn for kommunen å gje fråsegn om.

Saksutgreiing:

I høyringsnotatet føreslær departementet at forvaltningsloven sine reglar i hovudsak skal gjelde når kommunen skriv ut eigedomsskatt. Dette gjeld m.a. reglane om habilitet, rettleiingsplikt, bistand frå advokat, førehandsvarsel, teieplikt, dekking av sakskostnader, innsynsrett, grunngjeving m. v.

Vidare føreslær departementet at klage over eigedomsskatt som gjeld anna enn verdsetjing skal gå til fylkesmannen. Framlegget er grunngeve med at det dreier seg om typisk lovlegkontroll og etterprøving av faglege vurderingar som ikkje grip inn i kommunen sin skjønnsutøving.

På grunn av særlege omsyn som gjeld ved verdivurderinga vert det føreslege at klage over sjølve vedsettinga som tidlegare skal handsamast av kommunal nemnd.

Til slutt er det føreslege å lovfeste ei opplysnings- og medverknadsplikt for skatteytar.

Vurdering:

Om val av klageorgan

I utgangspunktet er eg samd med departementet i at det bør lovfestast ei klageordning for eigedomsskattesaker.

Eg meiner likevel at framlegget om at fylkesmannen skal vere klageorgan i eigedomsskattesaker reiser prinsipielle spørsmål om forholdet mellom stat og kommune. Eigedomsskatten er ein kommunal skatt og historisk sett har kommunen forvalta eigedomsskatten på alle nivå. Dagens eigedomsskattelov byggjer på at klageordninga skal vere kommunal, sjølv om dei aktuelle reglane aldri er tredt i kraft. Eg kan likevel ikkje sjå at det er grunnlag for å oppheve desse reglane. Ei kommunal klageordning med utvida kompetanse for dei eksisterande skattetakstnemnder vil sikre skatteytarane rettstryggleik gjennom ei uavhengig klagehandsaming. Finansdepartementet sitt framlegg inneber at eit nytt klageorgan må etablerast, framfor at ein satsar på det etablerte kommunale klageorgan som allereie har kompetanse og erfaring på området. Framlegget vil dessutan kunne føre til mindre nasjonal rettslikskap ved at ein del av tolkingsspørsmåla vil bli endeleg avgjort hjå fylkesmennene og ikkje i domstolane. Kommunen vil som utgangspunkt ikkje ha høve til å fremje uriktige fylkesmannsvedtak for domstolane. Dersom klagemynde skal overførast til staten, må det difor opnast opp for at kommunane kan reise søksmål mot staten vedkomande skatteutskrivninga si gyldigheit. I tilfelle der det er usemje om tolking mellom stat og kommune, er det ikkje rimeleg at staten skal ha det endelege ordet utan høve til rettsleg overprøving for kommunane.

Gjeldande rett

Eigedomsskattelova §§ 19-22 har reglar om klagehandsaming i kommunen som føreset at klager skal handsamast av kommunal nemnd. Denne bestemmelsen er ikkje tredt i kraft. Forvaltningsloven sine bestemmelsar om klagehandsaming gjeld ikkje på eigedomsskatteområdet. Når det gjeld sjølve verdsetjinga av skatteobjektet, så kan vedtaket påklagast til overtakstnemnd/sakkunnig ankenemnd. Utover dette er det ingen klageadgang i eigedomsskattesaker. Dei fleste kommunar har likevel innført ei utvida klageadgang på eige initiativ. Dette inneber som regel at overtakstnemnda/sakkunnig ankenemnd også handsamar andre klagar over skatteutskrivninga, særleg spørsmål om ein eigedom kan skattleggjast. I praksis er det såleis også i dag høve til å klage.

Kva avgjerder vil kunne klagast til fylkesmannen?

Departementet føreslær at skatteytar skal kunne klage på utskrivne eigedomsskatt. Klagar som gjeld verdsettinga skal handsamast av ei nemnd som kommunestyret vel. Andre klagegrunnar skal handsamast av fylkesmannen, men denne skal ikkje kunne overprøve det frie skjønnet til kommunen. Dette inneber at fylkesmannen vil kunne overprøve om kommunen sitt val av

skattesats, tilordning av botnfrådrag og bruk av unntaksreglar er lovleg. I praksis er det få klagar knytte til slike spørsmål. I praksis vil truleg dei fleste klagene gjelde spørsmål om ein eigedom er skattepliktig. Mange klager som er grunngeve med at ein eigedom ikkje ligg i "område utbygd på byvis" eller ikkje kvalifiserar som eit skattepliktig "verk og bruk". Ein del klagar vil truleg også gjelde om ein eigedom er omfatta av unnatak, t.d. unnataket for landbrukseigedomar. Det går ikkje klart fram frå høyringsnotatet om fylkesmannen og skal kunne overprøve kommunen sitt standpunkt m.o.t. omfanget av skatteplikta på den einkilde eigedomen, eller om slike spørsmål vert vurdert å høyre til verdsettinga.

Motførestillingar mot ei statleg klageordning

Omsynet til rettstryggleik tilseier at klageretten i eigedomsskattesaker vert lovfesta. Høyringsframlegget inneber at mynde som historisk sett har lagt hjå kommunane no skal overførast til staten og at staten får det avgjerande ordet ved usemje om tolking mellom stat og kommune.

Eigedomsskatten er ein kommunal skatt. Kommunestyret tek stilling til om kommunen skal ha eigedomsskatt eller ikkje, og tradisjonelt er det kommunen som forvaltar eigedomsskatten på alle nivå. Omsynet til at kommunen skal kontroll over kommunebunedsjettet si inntektsside, talar for at eigedomsskatten vert forvalta av kommunen også m.o.t. klagar.

Eigedomsskatten byggjer i dag på at klageorganet skal vere kommunalt, men dei aktuelle bestemmelsane har ikkje tredt i kraft. Og etter mitt syn er det ikkje gjeve gode grunnar for å endre eigedomsskatteloven sine klagereglar.

Statleg klageordning vil og kunne føre til mindre rettslikskap enn tidlegare. Det er lett å sjå føre seg regionale løysingar ved dei ulike fylkesmannsembeta. Ved domstolsprøving av lagmannsretten eller Høgsterett vil avgjerslene bli følgd av alle kommunar.

Departementet sitt framlegg om å innføre ei lovfesta klageordning er grunngeve med omsynet til rettstryggleik. Rettstryggleiken vert i dag ivareteke gjennom kommunale klageordningar, kommuneloven sine reglar om lovlegkontroll, og høvet til å klage til Sivilombodsmannen. Skatteytar kan også reise søksmål mot kommunen med krav om at skatteutskrivninga er ugyldig. Spørsmålet er om rettstryggleiksomsyn tilseier, i følgje departementet, at klageordninga er statleg.

Svaret på dette vil delvis vere avhengig om det kan etablerast ein fullgod kommunal klageordning. Dette krev eit organ med tilstrekkeleg fagkunnskap. Kommunen har allereie i dag eit klageorgan med erfaring til å behandle eigedomsskattesaker. Kommunen har ein kontaktflate mot relevante fagmiljø knytt til ulike eigedomstypar som gjer dei faktisk problemstillingane handterlege. Kommunane har og tilknytning til etablerte fagmiljø innan eigedomsskatt generelt gjennom KSE og LVK. Ein må rekne med at fylkesmennene må bruke tid på oppnå tilsvarende erfaring og ekspertise. På kort sikt kan ein såleis frykte at rettstryggleiken vert svekka. Det vil såleis vere like fornuftig å styrke den kommunale klageordninga framfor å overføre denne til staten.

Det har vore eit argument mot kommunal klagehandsaming at dei ulike instansane i kommunalforvaltninga i stor utstrekning er personmessig og organisatorisk integrert i kvarande og at det er vanskeleg å sjå på dei som ulike organ forvaltningsloven sin forstand. Dette problemet gjer seg likevel ikkje gjeldande dersom overtakstnemnda/sakkunnig ankenemnd vert gjort til klageorgan. Denne nemnda er å sjå som uavhengig av kommunen og

kan ikkje instruerast av kommunestyret eller andre kommunale organ. På bakgrunn av dette er det vanskeleg å sjå at det er tungtvegande innvendingar mot ein kommunal klageordning.

Høyringsframlegget legg opp til ei "tospora" klageordning. Ei rekke klager vil imidlertid gjelde rettsspørsmål og spørsmål om verdsetting. Ei oppsplitting av klageordninga vil medføre lenger sakshandsamingstid og dels dobbelhandsaming.

Ein må anta at ein stor del av klagene (som ikkje gjeld vedsetting), vil gjelde spørsmål om ein eigedom er skattepliktig. Det vil dreie seg om spørsmål om forståing av eigedomsgrepet, t.d. om ein eigedom kvalifiserar som skattepliktig "verk og bruk". Det vil truleg og vere ein del klagar på grunnlag av at eigedomar av skatteytar vert vurdert til å kome inn under bestemmelsar om unnatak. For å kunne ta stilling til slike klager vil det regelmessig vere trong for synfaring. Praktiske omsyn tilseier difor at den kommunale ankenemnda bør vere klageinstans vedkomande alle spørsmål om eigedomsskatt. Dette organet må uansett gjennomføre synfaring i samband med klage over verdsettinga.

Eg meiner såleis at ei generell klageordning vert innført ved at eigedomsskatteloven sine reglar om klagerett trer i kraft. Mynde til å handsame klager bør leggjast til overtakstnemnd/sakkunnig ankenemnd som ikkje kan instruerast av kommunestyret.

Dersom det vert oppretta ei statleg klageordning, bør det opnast for at kommunen kan saksøke staten i samband med vurdering av gyldigheit av fylkesmannen sitt vedtak. Dette er naudsynt for at kommunane skal ha høve til å få overprøvd uriktige vedtak som har innverknad for kommunen sine skatteinntekter.

Framlegget om at forvaltningsloven skal gjelde i eigedomsskattesaker

Eigedomsskatteloven slår fast at forvaltningsloven ikkje skal gjelde ved utskriving av eigedomsskatt og det er i liten grad andre lovfesta sakshandsamingsreglar for eigedomsskatt. I praksis er det likevel lagt til grunn at alminnelege forvaltningsmessige prinsipp skal gjelde ved utskrivinga av eigedomsskatt.

Eg er samd i at omsynet til rettstryggleik og forutsigbarheit, både for kommune og skatteytar, tilseier at sakshandsamingsreglane vert lovfesta. Eg er og samd med departementet i at det ikkje er tilstrekkeleg grunnlag for å unnta handsaming av saker om eigedomsskatt frå forvaltningsloven. Likevel bør bestemmelsen om plikt til grunngeving nyanserast i eigedomsskattesaker. Finansdepartementet legg til grunn at det årlege utskrivingsvedtaket for kvar einskild eigedom må innehalde ei grunngeving for skattetaksten. Skattetaksten vert i praksis fastsett for 10 år om gongen, og det vil då vere tungvint og ressurskrevjande med årleg grunngeving av eit vedtak som er uendra.

Det forhold at forvaltningsloven vert gjort gjeldande vil føre til at kommunen må dekke skatteytar sine kostnader dersom klagehandsaminga fører til at eit vedtak blir endra til gunst for skatteytar. I dag har kommunen ingen tilsvarande plikt. Eg meiner det ikkje er urimeleg at kommunen må betale saks kostnader som skatteytar pådrar seg for å få retta feil ved skatteutskrivinga, men meiner at forvaltningsloven sine reglar er for vidtrekkande på dette området. Etter likningsloven kan saksomkostnader normalt ikkje krevjast når det er ei skjønnsutøving som vert endra til gunst for skattytar. Det er t.d. ikkje uvanleg at skattegrunnlaget ut frå "tryggleikssyn" vert noko nedjustert etter klage, utan at det er feil med vedtaket. I slike tilfelle vil det normalt ikkje vere rimeleg at kommunen vert tillagt

sakskostnader. Vidare bør det presiserast at skatteytar ikkje kan krevje sakskostnader dekkja utan at det bidreg til opplysning i eigedomsskattesaka.

Framlegget om plikt til opplysning og medverknad for skatteytar

Det er føreslege å lovfeste ei plikt for skatteytar til å medverke under synfaring og bidra med opplysningar som er naudsynte for skatteutskrivninga. Kommunane har i dag ingen heimel til å påleggje skatteytar å bidra med opplysningar. Dette førar i mange høve til problem med å skaffe eit godt nok grunnlag for verdsetjinga. Dette framlegget vurderer eg såleis som positivt.

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Bremanger kommune har slike merknader til Finansdepartementet sitt høyringsutkast vedk. sakshandsamingsreglar ved utskrivning av eigedomsskatt og oppretting av statleg klageorgan: at:

1. Klageordninga for eigedomsskatt bør vere kommunal både når det gjeld verdsetting og andre klageårsaker.
2. Utviding av mynde til nemnder som handsamar klager over verdsettinga vil gje uavhengigheit frå kommunestyret og sikre skatteytar sin rettstryggleik.
3. Klageordninga kan innførast ved at eigedomsskatteloven §§ 19-20 trer i kraft.
4. dersom fylkesmannen vert klageinstans i saker om eigedomsskatt, bør det opnast for at kommunane kan reise søksmål mot staten vedkomande skattevedtak til ugunst for kommunane.
5. Forvaltningsloven bør som utgangspunkt gjelde ved utskrivning av eigedomsskatt. Einskilde av forvaltningsloven sine reglar bør tilpassast eigedomsskatten sin karakter. Dette gjeld særleg reglane om grunngeving av vedtak og dekning av sakskostnader.
6. Vi støttar framlegget om lovfesta plikt til opplysning og medverknad for skatteytar.

.....

15.02.2011 Formannskapet

FSK-029/11 Vedtak:

Samrøystes vedtak som framlegget frå Rådmannen.

.....