

Mánudaginn 17. maí 1965.

Nr. 125/1964. **Hermóður Guðmundsson**

(Jón Bjarnason hrl.)

gegn

**Stjórn Búnaðarbanka Íslands f. h. Stofnlána-
deildar landbúnaðarins og til vara landbún-
aðarráðherra f. h. sömu deildar og gagnsök**
(Páll S. Pálsson hrl.).

Dóمندur:

hæstaréttardómararnir Þórður Eyjólfsson, Gizur Bergsteinsson,
Jónatan Hallvarðsson og Logi Einarsson og prófessor Magnús
P. Torfason.

Eigi tekin til greina krafa um endurgreiðslu gjalds, sem greitt hafði verið til Stofnlánadeildar landbúnaðarins samkvæmt 2. tl. 4. gr. laga nr. 75/1962, enda fór nefnt lagaboð hvorki í bága við 67. gr. né 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Dómur Hæstaréttar.

Aðaláfrýjandi hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 1. ágúst 1964 og krafizt þess, að gagnáfrýjendum verði dæmt að greiða honum kr. 1030.66 ásamt 9% ársvöxtum frá 1. janúar 1963 til 1. janúar 1965 og 8% ársvöxtum frá þeim degi til greiðsludags og svo málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjendur hafa áfrýjað málinu af sinni hendi með stefnu 15. janúar 1965, að fengnu áfrýjunarleyfi 11. s. m. Krefjast þeir þess, að héraðsdómurinn verði staðfestur.

Í máli þessu er deilt um stjórnskipulegt gildi álöguheimildar þeirrar, er greinir í 2. tl. 4. gr. laga nr. 75/1962 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum. Með 2. gr. nefndra laga var sett á stofn sérstök deild í Búnaðarbanka Íslands, sem nefnist Stofnlánadeild landbúnaðarins. Samkvæmt 21. gr. laganna lýtur deild þessi stjórn Búnaðarbankans með sama hætti sem aðrar deildir bankans. Í 4. gr. laganna er rakið, hverjar

tekjur stofnlánadeildarinnar eru. Eru þær, m. a.: Fast árlegt framlag ríkissjóðs, kr. 4.000.000.00, 1% álag á söluvörur landbúnaðarins, sem ákveða skal og innheimta með sama hætti og búnaðarmálasjóðsgjald samkvæmt lögum nr. 38/1945, árlegt framlag ríkissjóðs, er nemi sömu fjárhæð og nefnt 1% álag á búvörur, og gjald, 0.75%, á útsöluverð mjólkur og rjóma og heildsöluverð annarra landbúnaðarvara, sem gjaldskyldar eru samkvæmt lögum nr. 38/1945, að útfluttum landbúnaðarvörum undanþegnum. Skal leggja gjaldið á verð samkvæmt verðlagsgrundvelli, ef til er, en ella á áætlað verð til framleiðenda. Hlutverk stofnlánadeildar samkvæmt 6. gr. laganna er að veita lán til bygginga í sveitum, bústofnsauka, vélakaupa, sem notaðar eru í landbúnaði, jarðræktar, lax- og silungseldis, loðdýraræktar og svo ýmiss konar mannvirkjagerðar, sem stendur í sambandi við landbúnað.

Á tímabilinu frá 13. júní 1962 til loka þess árs hélt Kaupfélag Þingeyinga samkvæmt 2. tl. 4. gr. laga nr. 75/1962 eftir 1% af andvirði mjólkur þeirrar, sem aðaláfrýjandi lagði inn í kaupfélagið, þ. e. kr. 1030.66, og greiddi fjárhæð þessa til stofnlánadeildarinnar. Aðaláfrýjandi telur, að gjaldheimta þessi fari í bága við 67. gr. og 69. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944, og beri stofnlánadeildinni því að endurgreiða honum hana.

Friðhelgin, sem eignarréttinum er veitt með 67. gr. stjórnarskrárinnar, hefur eigi staðið í vegi hefðhelguðum rétti almenna löggjafans til að setja eignarréttinum almenn og reglubundin mörk. Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skipa skattamálum með lögum. Almenni löggjafinn hefur þannig tvímælaausan, stjórnskipulegan rétt til að leggja á þjóðfélagsþegnana skatta og opinber gjöld eftir málefnalegum og reglubundnum sjónarmiðum og svo til, þá er sérstök efni eru til, að skattgilda tiltekna þjóðfélagsþópa á eðlisrökréttan og málefnalegan hátt til sérstakra og jafnvel hvers konar almannaparfa. Lögrök þau, sem þessi ákvæðisréttindi almenna löggjafans hvíla á, leiða og til þess, að löggjafa þessum sé rétt að leggja fégjald á til-

tekna þjóðfélagshópa eftir eðlisrökréttum og málefnalegum sjónarmiðum til fullnægingar á þörfum þeirra þjóðfélagshópa, sem álögunum sæta. Að athuguðu því, sem nú var sagt, verður eigi talið, að almenni löggjafinn hafi með setningu ákvæða 4. gr. sbr. 6. gr. laga nr. 75/1962 farið út fyrir stjórnskipuleg mörk sín. Samkvæmt því, er nú var rakið, og að öðru leyti með skirskotun til forsendna hins áfrýjaða dóms ber að staðfesta hann.

Dómsorð:

Hinum áfrýjaða dómi skal vera óraskað.

Dómur bæjarþings Rykjavíkur 25. júní 1964.

Mál þetta, sem dómtekið var 12. þ. m., hefur Hermóður Guðmundsson, bóndi að Árnesi, Aðaldælahreppi, Suður-Þingeyjarsýslu, höfðað fyrir bæjarþinginu með stefnu, birtri 10. desember 1963, gegn stjórn Búnaðarbanka Íslands aðallega, en til vara landbúnaðarráðherra, báðum fyrir hönd Stofnlánadeildar landbúnaðarins til endurgreiðslu á kr. 1.030.66 með 9% ársvöxtum frá 1. janúar 1963 til greiðsludags auk málskostnaðar að mati dómarans.

Stefndi hefur í greinargerð sinni krafizt algerrar sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda eftir mati dómsins.

Við munnlegan flutning málsins féll stefndi frá málskostnaðarkröfu sinni.

Málavexti kveður stefnandi þá, að hinn 27. apríl 1962 hafi verið staðfest af forseta Íslands lög nr. 75, sem samþykkt höfðu verið á Alþingi 14. s. m., um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum. Í 2. gr. laga þessara er kveðið svo á, að Stofnlánadeildin skuli vera deild í Búnaðarbanka Íslands, í 3. gr. er fjallað um stofnfé deildarinnar og í 4. gr. um tekjur hennar.

Í 2. tölulið 4. gr. laganna er ákvæði þess efnis, að til deildarinnar skuli renna 1% álag á söluvörur landbúnaðarins, sem ákvarðað skuli og innheimt á sama hátt og búnaðarmálasjóðsgjald samkvæmt lögum nr. 38 15. febrúar 1945.

Stefnandi, sem býr að Árnesi í Aðaldælahreppi, Suður-Þingeyjarsýslu, lagði á tímabilinu 13. júní 1962 til 31. desember sama ár inn mjólkurafurðir sínar hjá Kaupfélagi Þingeyinga.

Nam andvirði þeirra á þessu tímabili, sbr. dskj. nr. 2, samtals kr. 103.066.48.

Við uppgjör frá Kaupfélagi Þingeyinga, fékk stefnandi hins vegar einungis greiddar kr. 102.035.82, þar sem kaupfélagið taldi sér skylt samkvæmt ákvæðum 2. töluliðs 4. gr. laganna nr. 75 frá 1962 að halda eftir einum af hundraði af afurðaverðinu, kr. 1.030.66 (stefnufjárhæðinni), og kveðst stefnandi ekki enn hafa getað fengið neina leiðréttingu á því. Sé sér því nauðugur sá einn kostur að sækja mál sitt fyrir dómstólunum.

Stefnandi rökstyður dómkröfur sínar með því, að ríkisstjórn jafnt sem aðrir landsmenn hafi löngum gert sér ljóst hið þjóðfélagsþýðingarmikla starf bændastéttarinnar í landinu. Hafi það m. a. komið fram í því, að bændur hafi um áratugabil átt aðgang að lánsfé, til þess að þeim væri kleift að byggja upp og rækta jarðir sínar. Í þessu skyni hafi Búnaðarbanki Íslands verið stofnaður svo og ýmsir sjóðir innan vébanda hans. Svo óheppilega hafi þó tekizt til, að fjár til sjóða þessara hafi verið aflað með erlendum lántökum, og hafi því stöðugt þrengt að þeim með fallandi gengi, og við gengislækkanirnar á árunum 1960 og 1961 hafi sjóðirnir raunverulega orðið gjaldþrota.

Á sama tíma hafi lánsfjárförf bænda aukizt stórkostlega með vaxandi dýrtíð, og þar eð hinir stöðugt rýrnandi sjóðir hafi ekki verið þess megnugir að sinna þessari vaxandi þörf, hafi það m. a. leitt til þess, að margir bændur hafi flosnað upp af jörðum sínum. Lögunum nr. 75 frá 1962 sé ætlað að vinna gegn þessari óheillavænlegu þróun, enda segir í 1. gr. laganna, að tilgangur þeirra sé að efla og auka byggð í sveitum landsins.

Er frumvarpið hafi verið til meðferðar á Alþingi, hafi það verið sent stjórn Stéttarfélags bænda (mun eiga að vera Stéttarsambands bænda) til umsagnar. Í umsögn sambandsins segi m. a., að ákvæði 2. mgr. 4. gr. (þ. e. 1% álagið á söluvörur landbúnaðarins) séu neyðarúrræði og að afla þurfi fjárins á annan hátt. Enn fremur hafi sama ákvæði verið mótmælt eindregið á Búnaðarþingi 1962, og mörg búnaðarsambönd út um land hafi sömuleiðis mótmælt ákvæði þessu. Virðist því einsætt, að lagaákvæði þetta fari beinlínis í bága við megintilgang laganna, enda augljós mótsögnin, sem felist í því, að þeir, sem viðurkennt er, að þurfi á stórauðnum lánum að halda, leggi sjálfir til verulegan hluta lánsfjárins.

Eins og að framan sé getið, sé gjaldtakan nefnd „1% álag á söluvörur landbúnaðarins“. Gjald þetta sé ekki tekið upp í fjár-

lög ríkisins, og það renni heldur ekki til ríkisins né sjóða þess, heldur til ákveðinnar deildar í Búnaðarbanka Íslands, og meðferð fjárisins sé algerlega lögð í hendur bankastjóra bankans.

Innheimta gjaldsins og ákvörðun þess sé með mjög óvenjulegum hætti, því að þar séu algerlega brotin þau meginsjónarmið fjármálalegs og hagfræðilegs eðlis, sem skattheimta almennt byggist á. Þannig sé t. d. ekkert tillit tekið til efnahags og ástæðna hvers gjaldanda, ekkert tillit sé tekið til þess, á hvern hátt tekna þeirra sé aflað, sem gjaldið sé miðað við, eða hvort sé raunverulega um nokkrar tekjur að ræða í skattmerkingu þess orðs. Yfirleitt sé ekkert tillit tekið til þess, hvort gjaldandinn sé fær um að inna gjaldið af hendi eða ekki. Þá sé gjaldið ákveðið í eitt skipti fyrir öll 1% álag á söluvörur landbúnaðarins alveg án tillits til þess, hvort framleiðslukostnaðurinn hækkar frá því, sem nú sé, eða verð lækki, markaðshorfur breytist o. s. frv.

Sé hér ekki um skatt að ræða, þá sé augljóst, að gjaldtakan sé beint brot á 67. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem ekkert endurgjald komi hér fyrir, og gjaldandinn sé, án þess að skilyrði eignarnáms séu fyrir hendi, sviptur eign sinni án nokkurra bóta.

Eigi hins vegar að líta svo á, að gjaldtaka þessi sé skattur, brjóti lagaákvæðið engu að síður í bága við 67. gr. svo og 69. gr. stjórnarskrárinnar.

Eins og að framan hafi verið rakið, þá kveður stefnandi það lengi hafa verið viðurkennda staðreynd, að bændum væri nauðsyn á lánum til atvinnureksturs síns jafnt sem öðrum, og sjáist það bezt á lögum þeim, sem áður hafi verið sett, varðandi öflun lánsfjár í því skyni. En með framangreindu lagaákvæði sé hins vegar skyndilega brotið blað í þessari þjóðfélagsþróun og bændum gert sjálfum að leggja fram verulegan hluta lánsfjárisins. Sé hér um mikla mismunun að ræða gagnvart bændum umfram aðra þegna þjóðfélagsins, og sé kominn tími til að leggja niður þann vana að krefjast stöðugt sérforna af bændum í hvert sinn, sem þjóðfélagsleg vandamál beri að höndum.

Í lögum nr. 75 frá 1962 séu ákvæði um það, hversu lánveitingum skuli hagað úr Stofnlánadeildinni. Af þeim ákvæðum sé ljóst, að ýmsir aðiljar, sem engin gjöld greiða samkvæmt lögum, eigi samt rétt á lánum úr deildinni, en aftur á móti séu ýmsir fyrirsjáanlega útilokaðir frá lántöku, sem þó greiði fullt gjald til deildarinnar. Hér sé því um svo hróplega mismun-

un að ræða milli þeirra, sem lög þessi taka til, að það eitt út af fyrir sig hljóti að varða ógildingu framangreinds ákvæðis.

Þá sé það og ljóst, að margir bændur séu þannig á vegi staddir, að þeir hafi ýmist fyrir eigin atorku, hagsýni og ráðdeild, sumir hverjir einnig með lánaaðstoð af almannafé, komið búum sínum í það horf, að þeir þurfi ekki og ætli ekki að sækja um lán úr Stofnlánadeildinni. Þó séu þeir jafngjaldskyldir og aðrir, sem kunni að hafa haft sömu aðstöðu, en eytt afrakstri búanna í annað í stað þess að bæta hag sinn. Virðist þessir aðiljar ekki einu sinni geta losnað undan gjaldskyldu, þótt þeir skuldbyndu sig til að sækja aldrei um lán úr deildinni til búa sinna. Svipuðu máli gegni um þá, sem eru að selja bústofn sinn og bregða búi. Þeir séu einnig gjaldskyldir, þótt þeir komi aldrei til með að njóta góðs af lánnum úr Stofnlánadeildinni.

Þá bendir stefnandi á, að hag mjög margra bænda sé nú þannig komið, að mjótt sé á mununum, að bú þeirra standi undir sér fjárhagslega. Sé reynslan réttlátasti dómarrinn í því efni, en hún hafi undanfarin ár sýnt og sýni enn stöðugan flótta úr sveitum landsins, að sjálfsögðu aðallega vegna þess að atvinnuvegur þar teljist vart lengur lífvænlegur. Auknar álögur, svo sem þær, er byggist á framangreindu lagaákvæði, stefni búum bænda því í enn meiri hættu með að leggjast í auðn. Kveður stefnandi, að þannig sé t. d. um sig. Hann hafi áratugareynslu í búskap og staðið af sér marga erfiðleika. Hins vegar telur hann högum sínum í búskap svo komið nú, að búið fái ekki risið fjárhagslega undir þeim auknu álögum, sem af lagaákvæðinu leiða. Þessi eignataka myndi því leiða til þess, að hann gæti ekki lengur starfað að þeim atvinnurekstri, sem hann hefur gert að ævistarfi sínu, og sé hún því brot á 69. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefndi byggir sýknukröfu sína í fyrsta lagi á aðildarskorti. Telur hann mikinn vafa leika á um það, að mál þetta beri réttarfarslega rétt að, þar sem stjórn Búnaðarbanka Íslands og landbúnaðarráðherra til vara sé stefnt vegna Stofnlánadeildar landbúnaðarins til endurgreiðslu á fé, sem þegar sé móttekið til eignar og umráða úr hendi Kaupfélags Þingeyinga.

Í 1. grein, 2. mgr., laga nr. 75 frá 1962 segir svo: „Landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn þeirra mála, er lög þessi varða“. Og í 2. gr. sömu laga segir svo: „Stofnlánadeild landbúnaðarins er deild í Búnaðarbanka Íslands. Um samband Stofnlánadeildarinnar við aðrar deildir bankans fer eftir lögum um Búnaðar-

banka Íslands“. Þá segir í upphafi 21. gr. nefndra laga: „Stjórn Búnaðarbanka Íslands hefur á hendi stjórn Stofnlánadeildarinnar með sama hætti og annarra deilda bankans.“

Þegar þessi lagaákvæði eru virt, þykir ljóst, að réttum aðilja hefur verið stefnt í máli þessu, þ. e. stjórn Búnaðarbanka Íslands vegna Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Er þessari sýknuástæðu stefnda því hrundið.

Verður nú vikið að sýknurökum stefnda, varðandi efnishlið málsins. Bendir stefndi fyrst á það, að lagaákvæði svipuð 4. gr. laga nr. 75/1962 séu engin nýlunda í íslenskri lagasetningu. Enda segi beinum orðum í 4. gr., 2. tölulið, laganna: „1% álag á söluvörur landbúnaðarins, sem ákvarðað skal og innheimt á sama hátt og búnaðarmálasjóðsgjald samkvæmt lögum nr. 38 15. febrúar 1945.“ Með þessari tilvitnun einni megi slá því föstu, að sé 1% búvörugjaldið ranglega sett stjórnarskrárlega séð, þá hafi búnaðarmálasjóðsgjaldtakan verið stjórnarskrárbot. Samkvæmt þeim lögum skuli árlega greiða gjald til búnaðarmálasjóðs af tilteknum söluvörum landbúnaðarins og gjaldið eigi að reiknast af söluverðinu, alveg án tillits til sölumagns hvers bús, efnahagsástæðna bóndans eða þess, hvort líkur séu fyrir því, að einn bóndi öðrum fremur fái notið ávaxtanna af starfsemi sjóðsins, en fénu á að verja til „nauðsynjamála bænda-stéttarinnar“. Það sé jafn fjarri lagi að telja 1% búvörugjaldið bot á stjórnarskránni og gjaldið til búnaðarmálasjóðs. Gjaldið sé í báðum tilvikum á lagt sem kvöð á rekstur (en ekki eignaupptaka) vegna þarfa atvinnuvegarins og ákveðið með lögum, hvernig gjaldið skuli innheimt og hvert það skuli renna. Megi nefna fjölda dæma um lögboðnar gjaldkvaðir framleiðenda til sjávar og sveita, þar sem tiltekinni stétt „viðskipta“ sé gert að greiða gjald af viðskiptaveltu sinni til samhjálpár stéttinni, án þess að slík gjaldheimta hafi verið talin stjórnarskrárbot og án þess að ríkissjóður sé milliliður. Vitnar stefndi þessu til áréttingar í eftirfarandi lagaákvæði og fer um þau svofelldum orðum:

„a) Í lögum um *fóðurtryggingarsjóði* nr. 80/1936 er heimild til að ákveða, að fjár til sjóðanna skuli aflað með gjaldi, sem jafnað sé að nokkru eða öllu leyti á búfjáreigendur. Á 5 ára fresti á ábúandi aðeins rétt á að fá ½ framlag sitt endurgreitt. Ef fóðurskortur verður, úthlutar sjóðurinn fóðurbæti vaxtalaust til þeirra hreppa, sem verst eru staddir, og verði almennur fóðurskortur, er sjóðstjórn heimilt undir vissum kringum-

stæðum að láta nokkuð af fóðurforða sjóðsins endurgjaldslaust til þeirra bænda, sem verst eru staddir með fóðurforða og efnahag.

b) Í lögum um *hlutatryggingarsjóð bátaútvegsins* nr. 48/1949 er ákveðið, að árlegar tekjur sjóðsins séu m. a. $\frac{1}{2}\%$ útflutningsgjald af öllum útfluttum sjávarafurðum, öðrum en þeim, sem koma frá botnvörpuskipum, hvalveiðum og selveiðum. Ef almennur aflabrestur verður á veiðisvæði, greiðir sjóðurinn bætur til veiðiskipa þar, hlutfallslega mestar til þeirra skipa, sem minnst afla.

c) *Lög um aflatryggingarsjóð sjávarútvegsins* nr. 77/1962, er leystu af hólmi síðastgreind lög. Hlutverk þessa sjóðs er að bæta aflahluti skips og áhafnar, þegar almennan aflabrest ber að höndum. Árlegar tekjur sjóðsins eru $1\frac{1}{4}\%$ af fobverði útfluttra sjávarafurða (öðrum en þeim, sem koma frá hvalveiðum og selveiðum), jafnmikið framlag frá ríkissjóði svo og vextir og aðrar tekjur af eignum sjóðsins.

d) *Lög um fiskimálasjóð* nr. 89/1947. Meðal tekna sjóðsins er útflutningsgjald af sjávarafurðum, öðrum en saltaðri síld, er nemi $\frac{1}{2}\%$ af verðmæti þeirra, miðað við fobverð. Fiskimálasjóður veitir styrk til rannsókna, tilrauna og markaðsleita í þarfir sjávarútvegsins. Fiskimálasjóður má einnig veita lán til stofnunar alls konar fyrirtækja, er horfa til eflingar fiskveiðum og hagnýtingu sjávarafurða, og séu lán þessi einkum veitt til þeirra staða, þar sem er tilfinnanleg vöntun slíkra fyrirtækja, en lítið fjármagn fyrir hendi.

e) *Lög um Fiskveiðasjóð Íslands* nr. 34/1943, en tekjur sjóðsins auk vaxta voru tvenns konar: 1. Hundraðsgjald af útfluttum sjávarafurðum samkvæmt lögum nr. 47/1930 um fiskveiðasjóðsgjald ($\frac{1}{8}\%$). 2. Útflutningsgjald af sjávarafurðum, sem ríkissjóður innheimtir samkvæmt lögum nr. 63/1935 ($1\frac{1}{2}\%$).

Lagafyrirmæli þessi hafa verið endurnýjuð með lögum um Fiskveiðasjóð Íslands nr. 40/1955 og lögum um útflutningsgjald af sjávarafurðum nr. 66/1957. Samkvæmt hinum síðargreindu skal innheimta $2\frac{1}{4}\%$ af öllum íslenskum sjávarafurðum, sem fluttar eru til útlanda, þar af fær Fiskveiðasjóður 74%, rannsóknarstofnun sjávarútvegsins 4%, L.Í.Ú. 4% og Fiskimálasjóður 18%.

Tilgangur Fiskveiðasjóðs Íslands er að styðja sjávarútveg Íslendinga, einkum bátaútveginn, með hagkvæmum stofnlánnum.

f) *Lög um Síldarútvegsnefnd* o. fl. nr. 74/1934. Til þess að

standast kostnað af störfum nefndarinnar getur síldarútvegsnefnd ákveðið með samþykki ráðherra, að greitt verði í sérstakan sjóð 2% af andvirði seldrar síldar.

g) Lög um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum nr. 94/1947 (og forgengill þeirra, lög um meðferð og sölu mjólkur o. fl. nr. 1/1935) hafa að geyma ákvæði, sem takmarka mjög frelsi bænda um framleiðslu og sölu á landbúnaðarvörum og gera bændum skylt að greiða svonefnt „verðmiðlunargjald“, sem er ótiltekið í lög-unum, en greiðist af sölu kindakjöts, mjólkur og mjólkurvara. Skal svonefnt „framleiðsluráð landbúnaðarins“ hafa vald til að ákveða árlega, hve hátt verðmiðlunargjaldið skal vera.

Tilgangur verðmiðlunargjalds af kindakjöti er að sjá svo um, að sláturleyfishafar fái greitt sama verð fyrir sams konar vöru, afhenta á sláturstað, og með verðmiðlunargjaldi af mjólk og mjólkurvörum er ætlað að koma á hentugri vinnuskiptingu milli búanna svo og til verðmiðlunar milli mjólkursölusvæða.

Í sömu lögum eru fyrimæli um svonefndan „verðjöfnunar-sjóð“, en í hann rennur sérstakt gjald af allri neytlumjólk og rjóma á mjólkursölusvæðum, þar sem starfandi samsölustjórn er. Verðjöfnun skal eftir föngum miðast við það, að allir mjólkurframleiðendur á svæðinu fái sama verð fyrir mjólk sína, komna á sölustað.

Samkvæmt lögunum skal söluverð landbúnaðarvara á innlend-um markaði miðast við það, að heildartekjur þeirra, er landbúnað stunda, verði í sem nánustu samræmi við tekjur annarra vinnandi stétta. Sett eru margbrotin ákvæði, sem hér verða ekki rakin, um hvernig finna skuli verðlagsgrundvöllinn, en verði ekki samkomulag um niðurstöðuna, er hún ákveðin af þriggja manna gerðardómi (yfirnefnd).

Framleiðsluráð hefur viðtækt vald yfir framleiðslu- og markaðsmálum landbúnaðarins, að enginn má slátra sauðfé til sölu né kaupa fé til slátrunar eða verzla með kjöt af því í heild-sölu án leyfis framleiðsluráðs, óheimilt er öllum mjólkurframleiðendum að selja mjólk eða rjóma og nýtt skyr (ófryst) utan þess mjólkursölusvæðis, sem þeir eru búsettir á, nema með leyfi framleiðsluráðs, og í reglugerð skal ákveðið bann gegn sölu afsláttarhrossa og hrossakjöts milli sölusvæða, nema með samþykki framleiðsluráðs.

h) Í lögum nr. 10/1959 og lögum nr. 92/1962 var skotið bráðabirgðaákvæði inn í lög nr. 38/1945 um stofnun búnaðar-

málasjóðs þess efnis, að greiða skuli $\frac{1}{2}\%$ gjald af söluvörum landbúnaðarins, og skuli það renna til Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda til að reisa hús félaganna við Hagatorg í Reykjavík yfir starfsemi þeirra. Um álagningu og innheimtu gjaldsins gilda sömu reglur og um búnaðarmálasjóðsgjald.

Frumvarp til laga nr. 92/1962 var flutt að ósk Búnaðarfélags Íslands, og á aðalfundi Stéttarsambands bænda 4. og 5. september 1962 var stjórn Stéttarsambandsins falið að vinna að því, að Alþingi samþykkti lögjöfina (til ársloka 1965). Ástæðan sé sú, að lánsfé til byggingarinnar verði um 70% af öllum kostnaði við byggingu og húsbúnað og að lánin verði ekki svo hagstæð, að reksturinn geti staðið undir afborgunum auk vaxta fyrstu árin. Þess vegna sé ýtrasta nauðsyn til að halda búnaðarmálasjóðsgjaldinu um nokkur ár til að mæta afborgunum fyrstu árin, eftir að allt húsið verður tekið í notkun. Tillaga þessa efnis var samþykkt á aðalfundi Stéttarsambandsins með 37 atkvæðum gegn 1. Vitað var um andstöðu ýmissa bænda út um sveitir landsins gegn búvörugjaldi, lögboðnu til bændahallar, og vitað var einnig, að húsinu var ekki ætlað, nema að litlu leyti, að vera yfir starfsemi bændasamtakanna, þó að lögin segðu það, heldur aðallega sem nýtizku hótél, en samt var framlenging þessa $\frac{1}{2}\%$ búvörugjalds samþykkt af forystumönnum bændasamtakanna og af Alþingi.

i) Með lögum um iðnlánasjóð nr. 45/1963 segir, að tilgangur þeirra sé að styðja iðnað Íslendinga með hagkvæmum stofnlánum.

Tekjur iðnlánasjóðs eru:

1) 0.4% gjald, sem innheimtist af iðnaðinum í landinu, lagt á sama stofn og aðstöðugjald er á lagt samkvæmt III. kafla laga nr. 69/1962 um tekjustofna sveitarfélaga. Árlegar tekjur samkvæmt þessum lið voru áætlaðar í frumvarpinu kr. 7 miljónir.

2) Framlag ríkisins, 2 miljónir króna á ári.

3) Vextir.“

Stefndi kveður ástæðurnar fyrir lagasetningu þessari hafa verið þær (sbr. greinargerð frumvarpsins, þskj. 367/1961), að ýtarleg athugun á fjárhag lánasjóða landbúnaðarins hafi leitt í ljós, að þeir hafi raunverulega verið orðnir gjaldþrota. Afkoma Byggingarsjóðs hafi verið orðin það hörmuleg, að hann hafi ekkert fé haft til útlána og greiðsluhalli á honum hafi numið 8.2 miljónum króna árið 1961. Þrátt fyrir það, að ríkissjóður hefði á undanfórnum 30 árum lagt sjóðnum til í óaftur-

kræfum framlögum um 65 miljónir króna, hafi eignir sjóðsins vegna yfirfærslugjalds og gengisbreytinga lækkað um 24 miljónir króna, og verði ekkert að gert, verði allur höfuðstóll sjóðsins eyddur í hallarekstur árið 1965.

Ástæður Ræktunarsjóðs hafi verið þær, að yrðu engar ráðstafanir gerðar, yxi greiðsluhallinn ár frá ári, þannig að árið 1975 fari 24.5 miljónir króna af láni mótvirðissjóðs til þess að greiða halla sjóðsins. Og enda þótt Ræktunarsjóður hafi á undanförnum 30 árum fengið sem óendurkræf framlög frá ríkissjóði um 67.5 miljónir króna, þá hafi efnahagur sjóðsins verið orðinn svo bágborinn, að hann hafi verið kominn í 52.5 miljón króna skuld umfram eignir. Að óbreyttu ástandi, myndi hagur sjóðsins enn hafa versnað svo stórkostlega næstu árin, að árið 1970 myndi hann skulda um 156 miljónir króna umfram eignir.

Þá bendir stefndi á það, að þótt yfirfærslugjald og gengisbreytingar hefðu ekki komið til, þá hafi fleiri meinsemdir verið í uppbyggingu sjóðanna. Ríkisstjórnin hafi útvegað sjóðnum lán og ákveðið endurlánskjörin, en sjaldnast hafi verið neitt samræmi milli lánskjara og endurlánskjara, því að ævinlega hafi verið hallað á sjóðinn, bæði um lánstíma og vaxtakjör. Á 15 ára tímabili hafi vaxtahalli úr mótvirðissjóði einum numið 100 miljónum króna.

En þrátt fyrir allt þetta hafi stofnlán aldrei verið veitt að því marki, sem lögin um Ræktunarsjóð og Byggingarsjóð hafi gert ráð fyrir. Úr þessu hafi ríkisstjórnin ákveðið að bæta með bráðabirgðalögum þess efnis, að lausaskuldum bænda, er myndast hafi vegna framkvæmda þeirra á árunum 1956—1960, yrði breytt í föst lán (sbr. lög nr. 15/1962).

Þó hafi lánin enn þurft að hækka, til þess að lausaskuldir söfnuðust ekki fyrir hjá bændum, og því hafi þessi fjáröflunarleidd til stofnlána í landbúnaði verið valin, enda verði Stofnlánaeildinni þannig kleift innan skamms tíma að standa undir eðlilegri fjárfestingarþörf landbúnaðarins af eigin fé. Með hliðsjón af þessari veigamiklu staðreynd verði að meta fjáröflunarleidd laganna. En hún sé leið samstarfs og samhjálp, leið félagshyggjunnar, er reynst hafi farsæl til framþróunar landbúnaðarins og þjóðfélagið grundvallist nú svo mjög á. Með 1% búvörugjaldinu sé verið að jafna ofurlítið aðstöðuna milli bænda innbyrðis. Þeir, sem notið hafi lánanna mest til framkvæmda á undanförnum árum, hafi yfirleitt mun stærri bú og meiri framleiðslu. Þeir leggi meira af mörkum í framtíðarstofninn í lána-

sjóðnum, sem þeir njóti fyrst og fremst, sem eigi eftir að vinna framkvæmdirnar á eigin jörð eða eru að hefja búskap. Síðan spyr stefndi: „Er það stjórnarskrárbrót að skylda bjargálna framleiðendur á sama hátt og sama tíma og alla aðra framleiðendur sömu vörutegundar til þess að greiða hundraðshlut af brúttósölutekjum í sjóð, er sé varið til styrktar þeim framleiðendum, sem standa hallari fæti, svo sem í dæmunum um fóðurtryggingarsjóði, hlutatryggingarsjóð bátaútvegsins, aflatryggingarsjóð sjávarútvegsins, fiskimálasjóð, Fiskveiðasjóð Íslands, verðmiðlunarsjóð landbúnaðarvara, verðjöfnunarsjóð mjólkurafurða og iðnlánasjóð? Og hvað mætti segja um lög um váttryggingar fyrir fiskiskip?

Hingað til hafi það ekki verið talið neinum vafa bundið, að löggjöf þessa efnis væri heimil sem almenn kvöð á alla hlutaðeigendur, sett atvinnuveginum í heild til halds og styrktar, þó að í reyndinni væri frá einum tekið án endurgjalds og öðrum rétt til hjálpar. Og dæmið, sem stefnandi deili um, 1% búvöruálagið, sé nákvæmlega hliðstætt ofangreindum dæmum.

Sé svo, að löggjöf þessa efnis brjóti gegn grundvallarhugsun 67. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt, eins og „friðhelgi eignarréttarins“ hafi verið skilin í frumbersku, þá hafi tímans tönn eytt þeirri undirstöðu, svo sem tilvitnuð dæmi úr íslenskri löggjöf sýni bezt. Það sé enda löngu viðurkennt af lögspekingum aldarinnar, að skilja verði ákvæði um friðhelgi eignarréttar með þeim fyrirvara, að heimilt sé ríkisvaldinu með almennum fyrirmælum og kvöðum að ganga á rétt manna til þess að eiga og að eignast verðmæti, svo sem með skattheimtu, aðeins ef álagið er hið sama fyrir alla, sem eins stendur á um. Mjög algeng dæmi þessa efnis séu álögur á framleiðslu eða veltu viðskipta í einni eða annarri mynd, og hafi það færzt í það horf, ef verja eigi tekjum til styrktar hlutaðeigandi atvinnuvegi, að ríkissjóður sé ekki milliliður, heldur séu lögin sett til styrktar atvinnuveginum og sjóðurinn settur undir sérstjórn, þar sem fulltrúar stéttarinnar eigi sæti.

Þá bendir stefndi á, þessu til stuðnings, að ýmsir þingmenn hafi verið mótfallnir því að lögtaka 1% búvörugjaldið, er lög nr. 75 frá 1962 hafi verið til meðferðar á Alþingi, en samt sem áður hefði enginn þeirra hreyft því, að það bryti í bága við stjórnarskrána.

Stefndi hefur enn fremur vakið athygli á því, að tillögur ríkisstjórnarinnar til lausnar lánsfjármálum landbúnaðarins séu í

lögunum byggðar upp í formi þríþættrar samvinnu ríkisvalds, framleiðenda og neytenda, þar sem ríkisframlagið hafi verið stærsti hlutinn, framborið á þeirri forsendu og í því trausti, að framlag hinna aðiljanna kæmi til. Ríkisvaldinu beri hins vegar réttarfarslega séð engin skylda til að leysa úr lánsfjárbörf atvinnuvega. Meginvilla stefnanda með málshöfðun þessari virðist liggja í því, að hann telji ríkisvaldinu skylt að greiða úr ríkissjóði allt það lánsfé, er landbúnaðurinn þarfnist. Ef málið væri svo einfalt, lægi beint við að lánsþurfa bóndi færi í mál við ríkið og fengi það dæmt til að lána sér eftir þörfum. Þetta sé sjálfsblekking. Hins vegar sé frumvarpið um Stofnlánadeild landbúnaðarins o. fl. árangur af viðleitni fulltrúa bænda og annarra stétta á Alþingi til þess að lögbinda samhljálpi um endurreisn lánasjóða landbúnaðarins, sem allir þingmenn virðist hafa verið á einu máli um, að þarfnast nýrrar löggjafar, en nokkra greint á um leiðir. Andstaða gegn einum þætti lánsfjárléiðanna af þremur þýddi því í raun og veru, að tilboðinu hafi verið hafnað, og samtök þingmanna um lausn hafi því ekki verið fyrir hendi. Stefnandi megi því gera sér grein fyrir því, að ef dómstólar viðurkenndu endurkröfurétt hans á 1% framlagi hans, myndi jafnhliða skapast endurkröfuréttur af hálfu ríkisins á þess framlagi, svo og neytenda á framlagi þeirra, eða að minnsta kosti stöðvunarréttur á framlagi þessara tveggja aðilja, þar sem þessi framlög séu í órofa sambandi og skilorði við tiltekið framlag af hálfu bænda, sbr. heildarskipan laganna.

Þá megi stefnanda einnig vera ljóst við athugun á þeim laga-
setningum vegna atvinnuveganna, sem raktar hafa verið hér að framan, að vinni hann þetta endurkröfumál, þá séu öll fyrrgreind lög sjálfkrafa niður fallin, og fullkomið öngþveiti myndi skapast í landbúnaði og sjávarútvegi.

Stefndi hefur andmælt því, að lög nr. 75/1962, 4. gr., 2. tl., sé brot á 69. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi manna og bendir á því til stuðnings lög um meðferð og sölu mjólkur nr. 1/1935, lög um framleiðsluráð landbúnaðarins o. fl. nr. 94/1947, lög um búnaðarmálasjóð, jarðræktarlög, ábúðarlög, lög um búfjárrækt og fleiri lagasetningar, er snerti afskipti ríkisvaldsins af landbúnaðarmálum, sem þrengi athafnafrelsi bænda langtum meira en lög nr. 75/1962 um Stofnlánadeild landbúnaðarins o. fl., og þyki þó sjálfsögð.

Að endingu hefur stefndi andmælt sem rangri þeirri fullyrðingu lögmanns stefnanda, að stefnandi fái ekki risið fjárhags-

lega undir 1% búvörugjaldinu og geti því eigi starfað lengur að þeim atvinnurekstri, sem hann hafi gert að ævistarfi sínu.

Er frumvarp til laga nr. 75/1962 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum var borið fram á Alþingi, voru lánasjóðir landbúnaðarins komnir í þrot og gátu því eigi lengur gegnt hlutverki sínu, svo sem áður hefur verið rakið. Með lögnum er m. a. ætlað að bæta úr lánsfjárskorti landbúnaðarins. Í 1. gr. laganna segir svo um tilgang þeirra: „Tilgangur þessara laga er að efla og auka byggð í sveitum landsins með því að stuðla að fjölgun nýbýla, ræktun og byggingum í sveitum og þá m. a. stækkun túna á þeim jörðum, þar sem ræktun er skemmst á veg komin.“

Til þess að ná þessum tilgangi, var Stofnlánadeildinni fengið tiltekið stofnfé samkvæmt 3. gr. laganna, heimiluð allt að 300 miljón króna lántaka, að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar, sbr. 12. gr., og undanþegin öllum sköttum til ríkis og sveitarfélaga, sbr. 20. gr. Þá voru deildinni enn fremur ákvarðaðir eftirfarandi tekjustofnar samkvæmt 4. gr. laganna:

„1. Fast árlegt framlag ríkissjóðs, 4 miljónir króna.

2. 1% álag á söluvörur landbúnaðarins, sem ákvarðað skal og innheimt á sama hátt og búnaðarmálasjóðsgjald samkvæmt lögum nr. 38 15. febrúar 1945.

3. Árlegt framlag ríkissjóðs, er nemi jafnhárri upphæð og tekjur samkvæmt 2. tölulið.

4. Gjald á útsöluverð mjólkur og á heildsöluverð annarra landbúnaðarvara, er skal nema sem svarar 0.75% af verði sömu afurða samkvæmt verðlagsgrundvelli landbúnaðarvara á hverjum tíma. Við ákvörðun gjaldsins á vörum, unnum úr afurðum í verðlagsgrundvelli, reiknast hinar síðarnefndu á grundvelli, að viðbættum 0.75%. Gjald á vörum, sem ekki er verð á í verðlagsgrundvelli, skal miðað við áætlað verð til framleiðenda. Sölusamtök framleiðenda og aðrir seljendur skulu standa skil á gjaldinu samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Landbúnaðarvörur, sem fluttar eru úr landi, eru undanþegnar gjaldi þessu, en að öðru leyti tekur það til allra vörutegunda, sem gjaldskyldar eru samkvæmt lögum nr. 38/1945 um stofnun búnaðarmálasjóðs með síðari breytingum. Innheimta skal sama gjald af innfluttum kartöflum og tekið er af kartöflum, framleiddum innanlands.

5. Vaxtatekjur.“

Í 6. gr. segir, að Stofnlánadeildin veiti stofnlán sem hér segir:

- „1. Til endurbyggingar íbúðarhúsa á sveitabýlum og til byggingar íbúðarhúsa á nýbýlum.
2. Til jarðræktar, peningshúsa, geymsluhúsa og annarra mannvirkja við landbúnað, þar með talin vermirækt, loðdýrarækt og laxa- og silungselði, enn fremur til mannvirkja í þágu landbúnaðarins, svo sem mjólkurvinnslustöðva, sláturhúsa, kjötfrystihúsa, ullarverksmiðja, skinnverksmiðja, þvottahúsa, viðgerðarstöðva landbúnaðarverkfæra, verkstæða fyrir iðnaðarmenn í sveitum svo og til bústofnsauka og til kaupa á vélum, sem notaðar eru við landbúnað.“

Þegar þessi tilgangur laganna er virtur, og það er haft í huga, að hér er um tiltölulega lágt hundraðsgjald að ræða, er eigi bitnar á þröngum hóp manna, verður að telja, að 1% álagið á söluvörur landbúnaðarins falli undir hugtakið almennar takmarkanir á eignarréttinum og því eigi brot á 67. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Skiptir það hér engu máli, þótt tekjur þessar séu eigi teknar inn á fjárlög, né heldur hvaða aðili hefur á hendi ákvörðunarvald um lánveitingar úr Stofnlánadeildinni. Það breytir og engu um stjórnskipulegt gildi álagsins, þótt það sé ákveðið „í eitt skipti fyrir öll“, svo sem stefnandi hefur orðað það, enda þótt það sé að hundraðstölu hið sama á alla gjaldendur þess án tillits til efna og ástæðna (eða þess, hvort um raunverulegar nettotekjur sé að ræða), enda löngu viðurkennt bæði í fræði og framkvæmd, að slík gjaldheimta á umsetningu hinna ýmsu atvinnugreina brjóti eigi í bága við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Það styrkir og þessa niðurstöðu, að hér er ríkisvaldinu ekki fenginn frjáls umráðaréttur yfir gjaldinu, heldur á það samkvæmt lögunum að renna til eflingar landbúnaðinum, þ.e.a.s. til hagsbóta fyrir þá stétt, sem það er innheimt hjá, og verður ekki fallizt á það með stefnanda, að það skipti hér nokkru máli, þótt hugsanlegt sé, að einhverjir þeir, er gjaldið inna af hendi, verði eigi lántakendur Stofnlánadeildarinnar, eða þótt aðrir aðiljar, er reka starfsemi í þágu landbúnaðarins, hafi þar lánsrétt, án þess að þeir séu gjaldskyldir til Stofnlánadeildarinnar.

Að því er varðar þá málsástæðu stefnanda, að inheimta 1% álagsins sé brot á 69. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, þar sem hann fái eigi risið undir álagi þessu fjárhagslega og verði því að hætta þeirri atvinnu, er hann hefur gert að ævi starfi sínu, þá verður alls ekki fallizt á það með stefnanda, að þetta tilvik, þótt sannað væri, brjóti í bága við 69. gr. stjórnar-

skrárinnar, þar sem grein þessi stendur ekki í vegi fyrir því, að almennar kvaðir séu lagðar á tilteknar atvinnugreinar, jafnvel þótt þær leiði til þess, að einhverjir aðilar verði að hætta tiltekinni atvinnu vegna fjárhagsörðugleika.

Úrslit málsins verða því þau, að stefndi á að vera sýkn af kröfum stefnanda í máli þessu.

Stefndi hefur fallið frá málskostnaðarkröfu sinni.

Magnús Thoroddsen, fulltrúi yfirborgardómara, kvað upp dóm þenna.

Dómsorð:

Stefndi, stjórn Búnaðarbanka Íslands f. h. Stofnlánadeildar landbúnaðarins, á að vera sýkn af kröfum stefnandans, Hermóðs Guðmundssonar, í máli þessu.

Föstudaginn 21. maí 1965.

Nr. 93/1965. **Everest Trading Company**

gegn

Viðari Sigurbjörnssyni.

Dómenndur:

hæstaréttardómararnir Þórður Eyjólfsson, Gizur Bergsteinsson
Jónatan Hallvarðsson og Logi Einarsson og Þórður Björnsson
yfirsakadómari.

Kærumál. Frávísun.

Dómur Hæstaréttar.

Sóknaraðili hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með kæru 4. maí 1965, sem barst dóminum hinn 10. s. m., og krafist þess, að hinn kærði frávísunardómur verði felldur úr gildi og að lagt verði fyrir héraðsdómara að kveða upp efnisdóm í málinu. Svo krefst sóknaraðili og kærumálskostnaðar úr hendi varnaraðilja.

Frá varnaraðilja hafa hvorki borizt kröfur né greinargerð.

Með skírskotun til forsendna hins kærða dóms ber að staðfesta hann.

Kærumálskostnaður fellur niður.