

Fimmtudaginn 5. nóvember 1998.

Nr. 50/1998.

Íslenska ríkið

(Sigrún Guðmundsdóttir hrl.,

Ásdís Rafnar hdl.)

gegn

Jóni Þórðarsyni

(Tryggvi Gunnarsson hrl.)

og gagnsök

Stjórnarskrá. Þjónustugjald. Skattar. Stjórnvaldsfyrirmæli.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson og Markús Sigurbjörnsson og Björn Þ. Guðmundsson, settur hæstaréttardómari.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 22. janúar 1998. Hann krefst þess aðallega, að hann verði sýknaður af öllum kröfum gagnáfrýjanda og sér dæmdur málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að dæmd fjárhæð verði lækkuð og málskostnaður falli niður.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði 4. mars 1998. Hann krefst þess, að héraðsdómur verði staðfestur að öðru leyti en því, að aðaláfrýjanda verði gert að greiða dráttarvexti samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 31. júlí 1996 til greiðsludags. Hann krefst og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Svo sem nánar er rakið í héraðsdómi, stendur ágreiningur málsaðila um lögmæti gjalds, sem gagnáfrýjanda var gert að greiða Lyfjaeftirliti ríkisins árið 1996 vegna rekstrar lyfjabúðar sinnar, sem þá hét Ölfus Apótek. Gjald þetta var ákveðið á grundvelli reglugerðar nr. 325/1996 um eftirlitsgjald vegna lyfjaeftirlits fyrir árið 1996, en samkvæmt 4. gr. hennar var hún sett með stoð í 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994. Hinn 31. júlí 1996 greiddi gagnáfrýjandi gjaldið, 130.000 krónur, með fyrirvara um rétt sinn til að krefjast endurgreiðslu þess.

II.

Með lögum nr. 7/1924 um gjald af hálfu lyfsala vegna kostnaðar við eftirlit með lyfjabúðunum o. fl. var lyfsölum gert að greiða árlegt gjald í ríkissjóð vegna kostnaðar við eftirlit með lyfjabúðum. Skyldi gjaldið vera 250 krónur á ári og greitt lyfsölustjóra 31. desember ár hvert.

Með lyfsölulögum nr. 30/1963 var sett svofellt ákvæði í 1. mgr. 47. gr.: „Framkvæma skal eftirlit með hverri lyfjabúð, lyfjagerð og lyfjaheildsölu a. m. k. einu sinni á ári og öðrum lyfjaverzlunum eftir ástæðum í samráði við landlækni. Skulu fyrirtæki þau, er greind voru, greiða eftirlitsgjald, er ráðherra ákveður, og sé því varið til greiðslu á kostnaði vegna eftirlitsins. Gjaldið er lögtakskræft. Að öðru leyti greiðist þessi kostnaður úr ríkissjóði.“ Í athugasemdum með lagafrumvarpinu var um ákvæði þetta sagt, að ráðgert væri, að lyfjaverslanir greiddu vegna eftirlits árlegt gjald, er stæði að einhverju eða öllu leyti undir þeim kostnaði, sem eftirlitinu fylgdi. Til þessa hafi gjald það, sem lyfjabúðum hafi verið gert að greiða, verið mjög óverulegt, og önnur fyrirtæki, er selji lyf, hafi ekkert gjald greitt. Í 2. mgr. 47. gr. sagði, að um eftirlitsmann lyfjabúða færi eftir því, sem segði í 38. gr. laga nr. 60/1957 um Háskóla Íslands. Samkvæmt 3. mgr. 47. gr. skyldi í reglugerð mælt nánar fyrir um störf og starfshætti við eftirlitið svo og eftirlitsgjald.

Með lögum nr. 70/1971 var 2. mgr. 47. gr. laga nr. 30/1963 breytt með nýju ákvæði, svohljóðandi: „Til þess m. a. að framkvæma eftirlit skv. 1. mgr. svo og önnur eftirlitsstörf skv. lögum þessum eða öðrum fyrirmælum skal starfa í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu lyfjaeftirlitsmaður, er sé lyfjafræðingur að mennt. Honum til aðstoðar við eftirlitið starfi sérhæft aðstoðarfólk eftir þörfum.“

Með lyfjalögum nr. 49/1978, XI. kafla, var kveðið á um nýja stofnun, Lyfjaeftirlit ríkisins, er skyldi vera sjálfstæð undir yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. Hlutverk stofnunarinnar var tilgreint í 50. gr. laganna. Í 52. gr. laganna sagði eftirfarandi: „Leggja skal árlegt eftirlitsgjald á fyrirtæki þau og stofnanir, er Lyfjaeftirlit ríkisins hefur eftirlit með. Skal verja tekjum þessum til greiðslu kostnaðar við eftirlitið. Nú hrökkva tekjurnar ekki fyrir

kostnaði, og greiðist þá það, sem á vantar, úr ríkissjóði.“ Í 53. gr. laganna var kveðið á um, að mælt skyldi fyrir um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra í reglugerð.

Með lyfjalögum nr. 108/1984 varð ekki efnisleg breyting á þessum ákvæðum.

Samkvæmt 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 er Lyfjaeftirlit ríkisins sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn ráðherra. Um eftirlitsgjald eru svofelld fyrirmæli í 3. mgr. greinarinnar: „Leggja skal árlegt eftirlitsgjald á fyrirtæki þau og stofnanir, sem Lyfjaeftirlit ríkisins hefur eftirlit með. Í reglugerð skal nánar kveðið á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra að fengnum tillögum Lyfjaeftirlits ríkisins. Verja skal tekjum þessum til greiðslu kostnaðar við eftirlitið og miða við, að gjaldið standi undir kostnaði við rekstur þess.“ Í 3. gr. lyfjalaga eru fyrirmæli um hlutverk Lyfjaeftirlits ríkisins. Segir þar, að það sé í fyrsta lagi að annast faglegt eftirlit með innflutningi lyfja, lyfjaefna og hráefna til lyfjagerðar, í öðru lagi að annast faglegt eftirlit með starfsemi lyfjabúða, lyfjaheildverslana, lyfjagerða og annarra, sem selji, framleiði, flytji inn eða búi um lyf eða skyldar vörur, í þriðja lagi að hafa eftirlit með lyfjaauglýsingum og sjá til þess, að kynning og dreifing lyfja sé almennt í samræmi við gildandi lög og reglur.

III.

Lagt hefur verið fram í málinu bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 14. apríl 1997. Í því er vísað til meðfylgjandi umsagnar Lyfjaeftirlits ríkisins frá 4. apríl 1997 um mál þetta ásamt rekstrarreikningi fyrir árið 1996. Megi sjá af reikningnum, að útgjöld lyfjaeftirlitsins séu einungis vegna liða, sem teljist til nauðsynlegra þátta í starfsemi þess. Laun starfsmanna, ferðir vegna eftirlits og dvalarkostnaður því samfara, rekstrarvörur, nauðsynleg sérfræðiþjónusta, húsnæði og rekstur bifreiða séu rekstrarliðir, sem allir séu óhjákvæmilegir í rekstri stofnunarinnar. Þetta sé þjónusta, sem sé nauðsynleg eftirlitsþegum til að mega starfa. Reglubundið eftirlit fari að miklu leyti fram frá starfsstöð stofnunarinnar. Hin nýju lyfjalög veiti aukið frelsi í lyfsölumálum, en einnig hafi verið gerðar auknar kröfur til lyfjabúða í samræmi við þær kröfur, sem gerðar séu á Evr-

ópska efnahagssvæðinu. Starfsemi stofnunarinnar hafi því aukist til muna, og hækkun eftirlitsgjalds milli ára hafi verið til að mæta auknum kostnaði við eftirlit með eftirlitsþegum, en tíðni heimsóknna og úttekta hafi stórauðist á síðustu árum. Reynt hafi verið að tryggja jafnræði milli eftirlitsþeganna með því að ákveða eftirlitsgjaldið sem hlutfall af veltu eða umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi. Stuðst sé við upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins um greiðslur til einstakra apóteka og úttekt þeirra frá lyfjaheildsölum árið á undan auk samanburðar við fyrri ár.

IV.

Skýra verður fyrrgreint ákvæði 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga svo, að lög-gjafinn hafi ætlað eftirlitsgjaldi vegna lyfjaeftirlits að vera þjónustu-gjald. Til þess verður hins vegar að líta, að í fyrrnefndri reglugerð nr. 325/1996 var byggt á þeirri skipan, að gjaldið væri innheimt án tillits til þess, hvort eða í hvaða mæli einstakir gjaldendur nytu í reynd þjónustu af hálfu Lyfjaeftirlits ríkisins. Gjaldið skyldi lagt á eftir „veltu og/eða umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi“, sbr. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Fyrir liggur í málinu, að gjald gagnáfrýjanda var ákveðið á grundvelli veltu í lyfjabúð hans. Ekki hafa verið færð viðhlítandi rök fyrir því, að velta ein sér endurspegli þörf á eftirliti með einstökum lyfjabúðum. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar skyldi skipa þeim, sem gjaldið yrði lagt á, í einhvern af þargreindum 26 flokkum, og var fjárhæð þess allt frá 7.500 krónum til 500.000 króna. Í fylgiskjali með reglugerðinni var mælt fyrir um, að lyfsölu-leyfishafar skyldu ásamt lyfsölum lækna og sveitarfélaga falla hver um sig undir einhvern af fyrstu níu gjaldflokkunum. Var gagnáfrýjanda í kjölfarið skipað í 6. gjaldflokk. Í 2. gr. lyfjalaga er ekki stoð fyrir því að skipa þeim, sem gjaldskylda hvíldi á, í gjaldflokka með þessum hætti, og bera ákvæði reglugerðarinnar ekki með sér, hver tengsl geti verið á milli slíkrar flokkunar og þarfarinnar á eftirliti í hverju tilviki. Ljóst er af því, sem áður er getið um efni 3. gr. lyfja-laga, að starfsemi Lyfjaeftirlits ríkisins nær til ýmissa annarra atriða en eftirlits með þeim, sem taldir eru í fyrnefndu fylgiskjali með reglugerð nr. 325/1996. Þeim er þó allt að einu gert að bera allan kostnað af starfsemi lyfjaeftirlitsins með gjöldum sínum.

Samkvæmt því, sem að framan er rakið, skortir á, að bein tengsl

standi á milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu, sem Lyfjaeftirlit ríkisins veitir hverjum gjaldanda. Af þeim sökum gat sú skipan, sem reist var á reglugerð nr. 325/1996, ekki fengið staðist án viðhlítandi lagaheimildar, sem fullnægði kröfum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskránnar, sbr. 15. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995. Verður því staðfest sú niðurstaða héraðsdóms, að taka gjaldsins af gagnáfrýjanda hafi verið ólöglegt og að aðaláfrýjandi beri að endurgreiða honum fjárhæð þess, enda standa engin efnisleg rök til að verða við varakröfu aðaláfrýjanda.

Aðaláfrýjandi bar fyrir sig við munnlegan flutning málsins fyrir Hæstarétti, að dæma ætti gagnáfrýjanda vexti í samræmi við ákvæði 2. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Sú málsástæða kom of seint fram, til þess að unnt sé að taka tillit til hennar. Verður því að dæma aðaláfrýjanda til að greiða vexti eftir almennum reglum, en þær leiða til þess, að honum ber að greiða dráttarvexti frá þeim degi, sem gagnáfrýjandi innti af hendi greiðslu eftirlitsgjalds, svo sem nánar greinir í dómsorði.

Rétt þykir, að aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem ákveðinn er í einu lagi, eins og í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, greiði gagnáfrýjanda, Jóni Þórðarsyni, 130.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 31. júlí 1996 til greiðsludags.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda samtals 500.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 5. nóvember 1997.

Mál þetta, sem dómtekið var 10. október sl. að loknum munnlegum málflutningi, er höfðað með stefnu, birtri 10. mars 1997, af Jóni Þórðarsyni, kt. 100149-3469, Heiðmörk 59, Hveragerði, vegna Ölfus Apóteks, nú Hveragerðis Apóteks, á hendur Ingibjörgu Pálmadóttur, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, kt. 180249-2659, til heimilis að Vesturgötu 32 a, Akranesi, og Friðriki Sophussyni, kt. 181043-4669, til heimilis að Bjarkargötu 10, Reykjavík, báðum f. h. íslenska ríkisins.

Kröfur stefnanda eru þær, að stefnda, íslenska ríkinu, verði gert að greiða stefnanda 130.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum frá 1. júlí 1996 til greiðsludags. Þess er einnig krafist, að dráttarvextir verði lagðir á höfuðstól á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 1. júlí 1997. Þá er gerð sú krafa, að stefnda greiði stefnanda málskostnað samkvæmt mati dómsins og tekið verði tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflytningsspóknun.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnda verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins. Til vara er gerð krafa um verulega lækkun á stefnukröfum málsins og í því tilviki verði málskostnaður látinn falla niður.

Yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni.

Í máli þessu er deilt um lögmæti lyfjaeftirlitsgjalds, sem lagt var á Ölfus Apótek árið 1996. Stefndi, Jón Þórðarson, hefur lyfsöluleyfi og rekur Hveragerðis Apótek, en það hét áður Ölfus Apótek. Málavextir eru þessir:

Með bréfi Lyfjaeftirlits ríkisins, dagsettu 27. júní 1996, var stefndi krafinn um lyfjaeftirlitsgjald samkvæmt reglugerð nr. 325/1996 um eftirlitsgjald vegna lyfjaeftirlits árið 1996. Bréfinu fylgdi reikningur sýslumannsins á Selfossi, að fjárhæð 130.000 krónur, með gjalddaga 1. júlí 1996. Stefndi greiddi gjaldið á eindaga 31. júlí sama ár, en í bréfi stefnanda til sýslumanns af því tilefni kemur fram, að hann telji ekki rétt og löglega staðið að ákvörðun um fjárhæð gjaldsins. Greiðsla væri því innt af hendi með fyrirvara og réttur áskilinn til að sækja leiðréttingu og endurgreiðslu gjaldsins.

Af hálfu Apótekarafélags Íslands var innheimtu eftirlitsgjaldsins mótmælt með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dagsettu 16. júlí 1996. Gerð var krafa um, að innheimta eftirlitsgjaldsins yrði afturkölluð. Yrði ekki á það fallist af hálfu ráðuneytisins, var óskað eftir skýringum eigi síðar en 31. júlí það ár. Með símbréfi, dags. 31. júlí 1996, var af hálfu ráðuneytisins tilkynnt, að vegna sumarleyfa hefði ekki reynst unnt að svara bréfi apótekarafélagsins, en unnið væri í málinu. Erindi félagsins var ítrekað af hálfu félagsins með bréfi til ráðuneytisins, dags. 10. september 1996, og tekið fram, að ef svar bærst ekki fyrir 18. september s. á., ættu apótekarar ekki annarra kosta vól en höfða mál til endurheimtu eftirlitsgjaldsins. Svar barst ekki, og höfðaði stefndi mál þetta 10. mars 1997, eins og áður hefur komið fram.

Við upphaf aðalmeðferðar voru af hálfu stefnda lagðar fram frekari skjállegar upplýsingar en áður höfðu komið fram um álagningu hins umdeilda eftirlitsgjalds. Af hálfu stefnanda var framlagningu skjalsins mótmælt.

mælt, en til vara var því mótmælt, að við skjalið yrði miðað við úrlausn málsins.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi styður mál sitt aðallega því, að lyfjaeftirlitsgjald það, sem honum var gert að greiða samkvæmt 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, sé skattur í merkingu íslensku stjórnarskrárinnar. Gjaldtakan sé ekki reist á fullnægjandi skattlagningarheimild samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í framangreindu ákvæði lyfjalaga segi, að leggja skuli árlegt eftirlitsgjald á fyrirtæki þau og stofnanir, sem Lyfjaeftirlit ríkisins hafi eftirlit með, og skuli verja tekjum af gjaldinu til greiðslu kostnaðar við eftirlitið. Gjaldtökuheimildinni sé þannig ætlað að standa almennt undir kostnaði við starfsemi Lyfjaeftirlits ríkisins, en hlutverki þess sé lýst í 3. og 42. gr. laganna, en auk þess sé sérstaklega vikið að einstökum verkefnum í öðrum ákvæðum laganna. Eftirlit Lyfjaeftirlits ríkisins feli í sér almennt stjórnsýslueftirlit á því sviði, sem lyfjalögin taki til, en ekki sé um það að ræða, að stefnandi sé með greiðslu eftirlitsgjaldsins að greiða fyrir sérgreint endurgjald eða þjónustu, sem honum sé látin í té. Samkvæmt lagaheimildinni skuli leggja á eitt gjald, „árlegt eftirlitsgjald“. Stefnandi telur því, að ekki sé um að ræða innheimtu á gjaldi, sem fellt verði í flokk þjónustugjalda, heldur almenna tekjuöflun ríkisins, skatt, sem ekki sé reistur á fullnægjandi skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Með innheimtu á lyfjaeftirlitsgjaldi sé ríkið að heimta gjald af tilteknum hópi einstaklinga, þ. m. t. lyfsölum, sem stefnandi til heyri, til að greiða kostnað við tiltekna eftirlitsstarfsemi ríkisvaldsins, án þess að greiðendur gjaldsins, þ. m. t. stefnandi, fái nokkurt sérgreint endurgjald í staðinn frá lyfjaeftirlitinu. Ekki sé um það að ræða, að gjaldið sé greitt við skoðun lyfjaeftirlitsins hjá stefnanda eða sérgreindar athafnir lyfjaeftirlitsins í þágu stefnanda. Gjaldtökuheimild 3. mgr. 2. gr. laganna hafi ekki að geyma neina viðmiðun um, hver skuli vera gjaldstofn, eða ákvæði um, hvert skuli vera hámark gjaldsins, greiðendur þess eða í hvaða mæli þar megi vera mismunur á eftir greiðendum, þannig, að fullnægt sé skilyrðum 77. gr., sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum um, að skattamálum skuli skipað með lögum eða skýrleika, sem áskilja verði í skattlagningarheimildum.

Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 segi, að í reglugerð skuli nánar kveðið á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra. Stefnandi telur þetta lagaákvæði fara í bága við það ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum, að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um, hvort leggja

skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann, sbr. einnig upphaf 40. gr. stjórnarskrár. Eins og reglugerð nr. 325/1996 hljóði, sé raunveruleg álagning gjaldsins, þ. e. skipan greiðenda í gjaldflokka, ákveðin af Lyfjaeftirliti ríkisins. Álagning gjaldsins sé því ekki einungis framseld ráðherra, heldur Lyfjaeftirliti ríkisins í raun.

Til vara er því af hálfu stefnanda haldið fram, að teljist eftirlitsgjald samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 þjónustugjald, sé lagaheimildin ekki fullnægjandi til innheimtu gjaldsins. Gildi það bæði um lagaheimildina og um framkvæmd innheimtunnar samkvæmt reglugerð nr. 325/1996.

Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 segi það eitt, að leggja skuli „árlegt eftirlitsgjald“ á fyrirtæki þau og stofnanir, sem Lyfjaeftirlit ríkisins hafi eftirlit með. Síðan segi, að í reglugerð skuli nánar kveðið á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra og verja eigi tekjum af gjaldinu til greiðslu kostnaðar við eftirlitið og miða við, að gjaldið standi undir kostnaði við rekstur þess. Af hálfu stefnanda er við það miðað, að í lagaheimild til innheimtu þjónustugjalda verði að koma skýrt fram, fyrir hvaða þjónustu greiðandi gjaldsins eigi að greiða, og þar þurfi að vera um að ræða greiðslu fyrir sérgreint endurgjald til greiðandans, sem látið sé í té af þeim, er heimild hafi til töku gjaldsins. Ekki sé þannig nægjanlegt að mæla fyrir um í lögum, að greitt skuli „árlegt eftirlitsgjald“ og miða skuli við, að tekjur af því standi undir kostnaði við rekstur eftirlitsins, þegar fyrir liggir, að lögum samkvæmt hafi lyfjaeftirlitið í senn með höndum eftirlit með starfsemi ákveðinna fyrirtækja og stofnana, þ. m. t. apóteks stefnanda, og einnig almennt eftirlit, t. d. með lyfjaauglýsingum og framkvæmd laga nr. 93/1994 eða „öðrum fyrirmælum“, sbr. 42. gr. þeirra laga, og beri að sjá til þess, að kynning og dreifing lyfja sé almennt í samræmi við gildandi lög og reglur. Þá sé ekki nægjanlegt að fela ráðherra að ákveða í reglugerð að kveða nánar á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra. Löggjafinn verði sjálfur í lögum að setja nánari ramma um innheimtu gjalds en gert sé í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994, til þess að fullnægt sé skilyrðum þess, að um þjónustugjald sé að ræða. Lagasetning, eins og fram komi í því ákvæði, feli í sér of víðtækt framsal á valdi löggjafarvaldsins til framkvæmdarvaldsins.

Í samræmi við þá reglu, að þjónustugjald feli í sér greiðslu fyrir sérgreint endurgjald, sem látið sé í té af þeim, er heimild hafi til að krefja um þjónustugjaldið, sé ekki heimilt að krefja um herra þjónustugjald en svari til þess kostnaðar, sem falli til við að veita þá þjónustu, sem í hlut eigi. Í því tilviki, sem hér sé fjallað um, sé ekki um það að ræða, að greiðsla eftirlitsgjaldsins sé tengd ákveðnum eftirlitsathöfnum eða þjónustu í þágu stefnanda af hálfu Lyfjaeftirlits ríkisins. Gjald það, sem stefnanda sé gert að

greiða, sé því innheimt án nokkurra tengsla við raunverulegt eftirlit með starfsemi stefnanda eða kostnað við það. Á þeim tíma, sem hann hafi rekið Ölfus Apótek, hafi ekki verið um að ræða reglubundnar eða árlegar heim-sóknir fulltrúa Lyfjaeftirlits ríkisins í apótek hans. Þannig hafi verið liðið á ellefta ár, frá því að fulltrúar eftirlitsins hafi síðast komið í apótek hans, þegar fulltrúi þess hafi komið 28. janúar sl., en slíkt hefði þá síðast gerst 8. ágúst 1986.

Samkvæmt orðalagi 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 og framangreindri reglu hvíli sú skylda á þeim, sem leggi á og innheimti lyfjaeftirlitsgjald, að sjá til þess, að reglugerð um innheimtu gjaldsins og framkvæmd leiði ekki til þess, að innheimt sé hærra gjald en svari til kostnaðar við eftirlit Lyfjaeftirlits ríkisins hjá hverjum greiðanda. Stefnandi telur, að það gjald, sem honum hafi verið gert að greiða fyrir árið 1996, fullnægi ekki þessum skilyrðum.

Þá er því haldið fram af hálfu stefnanda, að þrátt fyrir fyrirspurnir hafi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ekki lagt fram neina útreikninga eða skýringar á því, hvaða kostnaður liggja til grundvallar ákvörðun um eftirlitsgjald vegna ársins 1996. Kostnaður af eftirlitinu sé ekki í samræmi við veltu hinna eftirlitsskyldu aðila, eins og ráðuneytið virðist reisa reglugerðarákvæðin á, og þá leiði ákvæði reglugerðarinnar ekki til þess, að greiðsla eftirlitsgjalds í tilviki stefnanda eða annarra sé í samræmi við þann kostnað, sem falli til við eftirlit hjá hlutaðeigandi greiðendum. Stjórnvöld hafi því ekki fullnægt skyldu sinni til að leggja fullnægjandi grundvöll að máli, áður en umrædd stjórnvaldsfyrirmæli hafi verið sett.

Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 sé ekki mælt fyrir um, hvert skuli vera hámark eftirlitsgjaldsins eða þess kostnaðar, sem gjöldunum sé ætlað að standa undir, enda telur stefnandi, að ekki fái staðist að mæla fyrir um í lögum, að miða skuli eftirlitsgjald við, að það standi undir kostnaði við rekstur Lyfjaeftirlits ríkisins. Þarna skorti því allan skýrleika í viðmiðunum. Stefnandi telur, að slíkt fari í bága við þá reglu 77. gr., sbr. 40. gr. stjórnar-skrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum, að skattamálum skuli skipað með lögum, og það þó að eftirlitsgjaldið teljist vera þjónustugjald.

Stefnandi ítrekar, að þótt eftirlitsgjaldið verði talið þjónustugjald, full-nægi reglugerð nr. 325/1996 ekki þeim kröfum, sem gera verði um efni og skýrleika stjórnvaldsfyrirmæla um innheimtu slíkra gjalda. Þá sé ákvæðum reglugerðarinnar ekki hagað eins og um þjónustugjald sé að ræða, þar sem t. d. lyfsala sé gert að greiða gjald fyrir hverja eftirlitsaðgerð, sem fram fari í þágu hans, heldur sé útfærslu gjaldsins hagað eins og um skattlagningu sé að ræða.

Til þrautavara bendir stefnandi á, að reglugerð nr. 325/1996 um eftir-

litsgjald vegna lyfjaeftirlits fyrir árið 1996 sé ekki fullnægjandi grundvöllur til innheimtu þess eftirlitsgjalds, sem sér hafi verið gert að greiða. Reglugerðin fullnægi ekki þeim kröfum, sem gera verði um efni og skýrleika stjórnvaldsfyrirmæla, sérstaklega þegar um sé að ræða fyrirmæli, sem mæli fyrir um skyldu til að greiða gjald til ríkisins. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segi, að lyfjaeftirlitsþegum sé skipað í flokka vegna greiðslu eftirlitsgjaldsins „eftir veltu og/eða umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi, sbr. fylgiskjal 1“. Af reglugerðinni eða tilvitnuðu fylgiskjali sé hins vegar engan veginn unnt að sjá, í hvaða flokki hver eftirlitsþegi hafni eða hvort honum sé gert að greiða gjaldið eftir „veltu og/eða umfangi“ starfsemi. Þá verði ekki ráðið af reglugerðinni, hvaða fjárhæð veltu sé lögð til grundvallar flokkuninni, um hvaða veltu sé að ræða eða hvers konar umfang stuðst sé við. Fari fyrirmæli þessi því beint gegn þeim meginreglum stjórnsluréttar, að íþyngjandi fyrirmæli frá stjórnvöldum skuli vera skýr og glögg. Þá ítrekar stefnandi fyrri sjónarmið um, að stjórnvöld hafi ekki gætt þess að leggja fullnægjandi grundvöll að útgáfu þeirra stjórnvaldsfyrirmæla, sem felist í reglugerð nr. 325/1996.

Stefnandi telur, að innheimta þess eftirlitsgjalds, sem sér sé gert að greiða Lyfjaeftirliti ríkisins, stríði í öllum framangreindum tilvikum gegn almennum reglum skattaréttar og stjórnsluréttarins um jafnræði þegnanna. Komi þar annars vegar til, að umfang þess eftirlits, sem Lyfjaeftirlit ríkisins annist með eftirlitsskyldri starfsemi eins og hjá stefnanda, sé ekki ótvírætt í samræmi við veltu í þeirri starfsemi, og hins vegar beri Lyfjaeftirliti ríkisins samkvæmt lögmæltu hlutverki sínu að sinna eftirliti með ýmsu öðru en beinni starfsemi þeirra, sem gert sé að greiða eftirlitsgjald samkvæmt reglugerð nr. 325/1996. Stefnandi telur, að færa megi að því rök, að kostnaður lyfjaeftirlitsins vegna eftirlits með starfsemi eins og þeirri, sem stefnandi hafi með höndum, fari fremur eftir fjarlægð eftirlitsþega frá höfuðborgarsvæðinu en „veltu og/eða umfangi“ starfseminnar.

Vegna allra framangreindra málsástæðna ítrekar stefnandi, að ekkert liggi fyrir um, að gjald það, sem sér hafi verið gert að greiða Lyfjaeftirliti ríkisins, sé í samræmi við kostnað, er falli til við lögmælt eftirlit þess með starfsemi sinni. Þá vísar stefnandi til þess, að engin breyting hafi orðið á eftirliti lyfjaeftirlitsins gagnvart starfsemi sinni síðustu ár, en engu að síður hafi eftirlitsgjald það, sem sér hafi verið gert að greiða, hækkað úr 93.200 krónum árið 1995 í 130.000 krónur árið 1996 eða um 39,5%. Stefnandi telur, að þessi hækkun sé auk annars til marks um, að með innheimtu eftirlitsgjaldsins sé verið að afla ríkinu skatttekna til að standa undir kostnaði við almenn stjórnsluverkefni Lyfjaeftirlits ríkisins, sem kunní að ein-

hverju leyti að hafa aukist vegna nýrra lyfjalaga. Eftirlitsgjaldið hafi verið óbreytt árin 1992 og 1993, hækkunin 1994 hafi verið u. þ. b. 2,3% og 1995 u. þ. b. 3,3%.

Stefnandi gerir í máli þessu kröfu um, að stefnda verði gert að greiða sér 130.000 krónur, sömu fjárhæð og hann greiddi 31. júlí 1996 sem lyfjaeftirlitsgjald fyrir árið 1996 með fyrirvara um rétt til að sækja leiðréttingu og endurgreiðslu þess. Kröfu sína reisir stefnandi á því, að stefnda beri að greiða sér þessa fjárhæð auk dráttarvaxta frá 31. júlí 1996, þar sem innheimta umrædds gjalds hafi verið ólögmat af hálfu stefnda og hann eigi því kröfu til að fá fjárhæðina greidda auk dráttarvaxta og málskostnaðar, hvort sem krafa sín teljist vera skaðabótakrafa eða endurgreiðslukrafa.

Stefnandi vísar einkum til 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10. og 11. gr. Þá styður stefnandi dómkröfur sínar við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir löggjafans og almennar reglur á sviði stjórnsýslu og stjórnskipunar um heimildir löggjafans til að kveða á um skatta og þjónustugjöld og efni, undirbúning og skýrleika stjórnvaldsfyrirmæla. Stefnandi skírskotar einnig til réttarreglna um jafnræði, sbr. dómafordæmi um jafnræði við innheimtu skatta og gjalda, 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Málskostnaðarkrafa er reist á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Í málatilbúnaði stefnda kemur fram, að af hálfu stefnanda sé því haldið fram, að óheimilt sé að gera honum að greiða umrætt eftirlitsgjald vegna Lyfjaeftirlits ríkisins. Stefnandi telji aðallega, að um skatt sé að ræða og að skatttakan styðjist ekki við fullnægjandi skattlagningarheimildir. Til vara telji stefnandi, verði gjaldið talið þjónustugjald, að lagaheimild sé ekki fullnægjandi til innheimtu þess. Til þrautavara haldi stefnandi því fram, að reglugerð nr. 325/1996 um eftirlitsgjald vegna lyfjaeftirlits árið 1996 sé ekki fullnægjandi grundvöllur til innheimtu eftirlitsgjaldsins, þar sem hún fullnægi ekki þeim kröfum, sem gera verði um efni og skýrleika stjórnvaldsfyrirmæla, sérstaklega þegar um sé að ræða fyrirmæli um skyldu til að greiða gjald til ríkisins.

Af hálfu stefnda er því haldið fram, að gjaldtaka eftirlitsgjaldsins sé fyllilega lögmat. Samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994 sé Lyfjaeftirlit ríkisins sjálfstæð stofnun og hlutverk þess lögbundið í 3. gr. laganna. Lyfjaeftirlitið skuli annast faglegt eftirlit með innflutningi lyfja, lyfjaefna og hráefna til lyfja-

gerðar. Jafnframt skuli það annast faglegt eftirlit með starfsemi lyfjabúða, lyfjaheildverslana, lyfjagerða og annarra fyrirtækja, stofnana og einstaklinga, er selji, framleiði, flytji inn eða búi um lyf eða skyldar vörur. Í þriðja lagi eigi lyfjaeftirlitið að hafa eftirlit með lyfjaauglýsingum og sjá til þess, að kynning og dreifing lyfja sé almennt í samræmi við gildandi lög og reglur.

Til að standa straum af lyfjaeftirlitinu vísar stefnda til þess, sem fram kemur í 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga, en þar segi, að leggja skuli árlegt eftirlitsgjald á fyrirtæki þau og stofnanir, sem Lyfjaeftirlit ríkisins hafi eftirlit með. Í reglugerð skuli nánar kveðið á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra að fengnum tillögum Lyfjaeftirlits ríkisins. Verja skuli tekjum þessum til greiðslu kostnaðar við eftirlitið og miða við, að gjaldið standi undir kostnaði við rekstur þess. Það sé því almennt löggjafinn, sem ákveði, að þau fyrirtæki og stofnanir, sem lyfjaeftirlitið hafi eftirlit með, skuli greiða rekstur lyfjaeftirlitsins. Þetta fyrirkomulag sé í fullu samræmi við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem og önnur ákvæði hennar. Um þetta er af hálfu stefnda vísað jafnframt til Hrd. 1965, 424, en þar segi: „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 svo og til, þá er sérstök efni eru til, að skattgilda tiltekna þjóðfélagshópa á eðlisrökréttan og málefnalegan hátt til sérstakra og jafnvel hvers konar almannaparfa. Lögrök þau, sem þessi ákvæðisréttindi almenna löggjafans hvíli á, leiða og til þess, að löggjafa þessum sé rétt að leggja féggjald á tiltekna þjóðfélagshópa eftir eðlisrökretttum og málefnalegum sjónarmiðum til fullnægingar á þörfum þeirra þjóðfélagshópa er álögunum sæta.“ Stefnda vísar einnig til hæstaréttardóms frá 19. desember sl. í málinu nr. 427/1995: Þrotabú S. Óskarssonar og Co. hf. gegn íslenska ríkinu. Þar segi: „Ákvæði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um skattlagningarvald löggjafans ber að skýra á þann veg, að skattar skuli lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða og jafnræðisreglu. Þegar vald þetta er framselt með lögum til ráðherra, er hann háður þessari kvöð ásamt þeim takmörkunum, sem felast í lagaheimildinni sjálfri. Ákvarðanir sínar um beitingu heimildarinnar þarf hann að reisa á málefnalegum grunni og gæta um leið almennra stjórnsýslureglna, sem við eiga.“

Af hálfu stefnda er því hafnað, að gjaldtökuheimild 3. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1994 feli ekki í sér, hvert sé hámark þess gjalds, sem á greiðanda megi leggja. Í lok 3. mgr. 2. gr. sé skýrlega tekið fram, að verja skuli tekjum af gjaldinu til greiðslu kostnaðar við lyfjaeftirlitið og „miða við, að gjaldið

standi undir kostnaði við rekstur þess“. Þetta ákvæði feli í sér ákveðið hámark á gjaldtökuna, þ. e. heildarrekstrarkostnað lyfjaeftirlitsins. Starfsemi stofnunarinnar sé lögbundin í lyfjalögum, eins og að framan greini, og er í því sambandi vísað til reikninga lyfjaeftirlitsins og skýrslu um starfsemi þess á dskj. nr. 14 og 15. Almenni löggjafinn fjalli um hana á ári hverju með fjárlögum og síðan með samþykkt ríkisreiknings. Einnig séu fjárreiður lyfjaeftirlitsins háðar stjórnarsýslulegu eftirliti og endurskoðun stofnunar Alþingis, þ. e. Ríkisendurskoðunar. Með þessu skipulagi séu umræddar álögur reistar á traustum grunni. Vandséð sé, hverju menn yrðu bættari, þótt í lögin yrði sett ákveðin fjárhæð eða t. d. hlutfallsleg í %, þar sem það yrði aldrei annað en eins konar áætlunartala, sem hlyti að taka mið af meira eða minna ímyndaðri framtíðarþörf fyrir starfsemina. Í raun yrði þetta ekki annað en einhvers konar fjárlagatala eitthvað út í framtíðina. Núverandi skipulag tekjuöflunarinnar þjóni því í raun best þeim tilgangi, sem stofnuninni sé settur samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994.

Um innheimtu gjaldsins bendir stefnda á, að sértekjur lyfjaeftirlitsins árið 1996 hafi verið 19.180.283 kr. + töpuð eftirlitsgjöld 1.658.342 kr. + vaxtatekjur 230.283 kr. = 17.291.658 kr. ÷ upphafleg fjárlagatala 15.900.000 kr. = 1.391.658 kr. eða 8,75% umfram upphaflega fjárlagaáætlun. Þótt innheimtan færi þannig fram úr áætluðum tekjum eftir fjárlögum, feli þau ekki í sér neitt þak á hana, þar sem heimild til gjaldtökunnar sé ákveðin í áður nefndri 2. gr. lyfjalaga. Það hafi heldur aldrei tíðkast, þótt tekjuliður færi fram úr fjárlagaáætlun, að hann yrði endurgreiddur, nema til þess stæði sérstök lagaheimild. Á rekstrarreikningi lyfjaeftirlitsins árið 1996 komi fram mismunur, þ. e. tekjur, 58.000 krónur. Í raun sé þó ekki um tekjur að ræða af ofinnheimtum eftirlitsgjöldum, þar sem vaxtatekjur, 230.283 krónur, séu innifaldar í hinum svonefndu sértekjum. Því sé um halla að ræða miðað við eftirlitsgjöldin ein. Verði ekki á þetta fallist, sé tvennt til. Annað væri að flytja mismuninn til næsta árs, þ. e. færa hann áfram á sama fjárlaganúmeri og á tekju- og gjaldareikning lyfjaeftirlitsins, og þá nýttist hann til lækunar eftirlitsgjalda á því ári, og engin uppsöfnun á slíkum mismun yrði, enda væri honum þá ekki heldur blandað saman við þær tekjur ríkissjóðs, sem eigi að standa undir almennri stjórnarsýslu; hitt væri það að endurgreiða þennan mun, en í þessu tilviki yrði um svo lága fjárhæð að ræða, að það yrði nánast fyrirhöfnin ein. Ef til þess kæmi, að litið yrði svo á, að endurgreiða bæri tekjuafganginn á rekstrarreikningi lyfjaeftirlitsins, 58.000 krónur, sé hlutur stefnanda rúmlega 300 krónur.

Þá sé á það bent af hálfu stefnanda, að viðmiðunarreglur til skiptingar eftirlitsgjaldinu séu ekki skilgreindar í lögnum. Stefnda telur, að það sé út

af fyrir sig rétt, en hvergi sé að finna bann við framsali á ákvörðunum af þessu tagi til framkvæmdarvaldsins. Það, sem hér skipti máli, sé, hvort niðurlögnun kostnaðarins sé eftir almennum efnislegum mælikvarða og jafnræðisreglu, sbr. hrd. 19. desember 1996. Það sé aðeins löggjafaratriði, þ. e. mat löggjafans, hvenær almenni löggjafinn telji þörf á að setja þessar reglur sjálfur eða hvenær hann feli framkvæmdarvaldinu það, og geti til þess legið ólíkar ástæður. Ekki sé unnt að setja almennar reglur um þetta atriði. Ljóst sé, að ekki hafi verið tækt að leggja eftirlitsgjaldið á sem fast gjald eða eins og nefskatt á alla gjaldendur. Þannig hefði verið ótækt að leggja sama gjald á stærstu apótekin og minnstu sjúkrahúsin, læknastöðvar og dýralækna. Því hafi þótt eðlilegra að fella framkvæmdarvaldinu að sjá um niðurlögnun kostnaðarins undir eftirliti Ríkisendurskoðunar og Alþingis, sbr. hér að framan. Líklegt sé, að sanngjarnari niðurstaða fáiast með þeirri aðferð, sem lögin geri ráð fyrir, en með því að fella einhverjar hámarksreglur inn í almenn lög frá Alþingi. Þá bendir stefnda á, að gjaldendur séu fremur sundurleitir hópur og auðveldara fyrir framkvæmdarvaldið að gæta jafnréttis- og sanngirnissjónarmiða en löggjafann. Áhersla sé lögð á, að hámarksgjaldið sé fastákveðið, sbr. 3. mgr. 2. gr., þannig, að aðeins sé um að ræða útteilingu á því milli gjaldendanna.

Í reglugerð um eftirlitsgjald fyrir lyfjaeftirlitið árið 1996 komi fram, að gjaldendunum sé skipt í 26 flokka. Stafli flokkunin af því, hve sundurleitir þeir séu. Miðist hún við það að flokka þá í þrjá hópa eftir eðli og umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi. Röðun einstakra fyrirtækja í flokka innan hópsins fari eftir úttekt á lyfjaveltu þeirra næsta ár á undan og samanburði við fyrri ár. Í flokki 1–9 séu apótekin. Við uppbyggingu á flokkunum og röðun í þá hafi verið höfð hliðsjón af veltu eftir greiðslum Tryggingastofnunar ríkisins árið 1995 til einstakra apóteka, og einnig hafi verið gerð úttekt á lyfja-innkaupum þeirra frá heilðsölum á því ári. Einnig séu í hópnum lyfjasölur lækna og sveitarfélaga. Í flokki 10–18 séu lyfjagerðir, lyfjaheilðsölur og lyfjaumboðsfyrirtæki. Þeim sé raðað í flokkana með hliðstæðum hætti og apótekunum. Í flokki 19–26 séu lyfjasölur dýralækna, sjúkrahúsaapótek, sjúkrahús og aðrar sjúkrahúsanir.

Engin rökstudd gagnrýni sé í sóknarskjölum á því, að viðmiðunarreglum eftirlitsgjaldanna sé áfátt eða þær andstæðar lögum. Hugmyndir um að miða eftirlitsgjaldið eingöngu við veltu eða búsetu eftirlitshæga raska í engu mati stjórnvaldsins í þessu tilviki, því að setja megi fram ótal slíkar hugmyndir. Það væri alveg fullgilt jafnréttis- og efnislegt sjónarmið við flokkun fyrirtækjanna að líta til þess, hve mikill þáttur hverrar greinar lyfjaverslunarinnar sé í eftirlitsstarfi lyfjaeftirlitsins.

Stefnda telur ekki skipta máli, hvort gjaldtakan teljist skattur eða þjónustugjald, eins og fram komi hjá stefnanda, þar sem heimildin fyrir álöggunni, þ. e. 2. gr. lyfjalaga i. f., segi skýrlega, að hinn gjaldskyldi hópur eigi að standa undir kostnaði við rekstur lyfjaeftirlitsins. Hvort menn vilji kalla hana skatt, „eyrnamerkta“ skatt eða þjónustugjald, skipti engu í þessu sambandi. Niðurjöfnun kostnaðarins sé lögákveðin. Hin venjulega lögfræðilega skilgreining á sköttum taki aðeins mið af sköttum sem fjáröflunarleið fyrir ríkisvaldið, en af fræðimönnum hafi skattur verið skilgreindur sem greiðsla, venjuleg peningagreiðsla, sem tilteknir einstaklingar eða lögaðilar gjaldi til ríkisvaldsins samkvæmt einhliða ákvörðun þess eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án endurgjalds frá því. Að öðru leyti feli skilgreiningin ekki í sér skýringu á tilgangi skattanna eða markmiðum. Annað mál sé, að það kunni að vera hentugt fyrir fræðimenn að greina á milli einstakra gjalda til að átta sig á þeim ólíku sjónarmiðum, sem álögurnar kunni að hvíla á. Slík greining sé fræðistörf, en ekki réttarheimild, sem stuðst verði við í löggjöf eða dómum. Meginreglurnar komi fram í dómum Hæstaréttar um, að viðhafa skuli efnislegan mælikvarða og vissa jafnræðisreglu við ákvörðun álögunnar.

Starfsemi lyfjaeftirlitsins sé lögbundin, og er af hálfu stefnda í því sambandi vísað til 3. gr. lyfjalaga, reglugerðar nr. 412/1973, ársskýrslu þess og ársreikninga. Af þessu megi sjá, að starfsemin sé bæði almenn og sérstök, þ. e. feli í sér eftirlit með einstökum aðilum. Þetta verði í raun ekki skilið sundur, því að hvor þáttur um sig grípi ósundurgreinanlega inn í hinn. Eftirlitsgjaldinu sé ætlað að standa sameiginlega undir eftirlitsstarfinu öllu. Sú stefna sé lögmæt og viðurkennd, að þegar heimfæra megi slíka starfsemi til ákveðins verkefnis eða atvinnugreinar, skuli hún í heild sinni standa undir kostnaði við hana, sbr. 52. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi, 25. gr. búvörlulaga nr. 99/1993 og 22. gr. laga nr. 93/1992. Með þessu séu skattskyldir tilteknir hópar vegna starfsemi, sem þeir reki, en það sé augljóslega heimilt samkvæmt Hrd. 1965, 424.

Þá er bent á, að skyldan til innheimtu eftirlitsgjalds hafi komið fyrst í 47. gr. laga nr. 30/1963. Hafi fyrst verið ákveðið að verja eftirlitsgjaldinu til greiðslu kostnaðar við eftirlitið, en það, sem á kynni að vanta, skyldi greitt úr ríkissjóði. Ráðherra hafi verið falið að ákveða og mæla fyrir um eftirlitsgjaldið í reglugerð. Með núgildandi lögum sé í 2. gr. i. f. mælt fyrir um, að gjaldið beri að miða við, að það standi undir kostnaði af rekstri eftirlitsins. Reglugerðir hafi síðan verið settar árlega, a. m. k. frá reglugerð nr. 140/1965. Fyrir álagningu gjaldsins og framkvæmd hennar liggi því fyrir meira en þrjátíu ára löng og athugasemdalaus venja. Í hinum fyrri reglu-

gerðum hafi aðalgjaldendur verið settir í flokka og nafngreindir, sbr. t. d. reglugerð nr. 211/1993 og áður. Nafngreiningin hafi verið felld niður nú fyrir skömmu vegna kvartana um hana frá lyfsöllum.

Um málskostnað er af hálfu stefnda vísað til 130. gr. laga um meðferð einkamála.

Niðurstöður.

Hlutverk Lyfjaeftirlits ríkisins er samkvæmt 1. mgr. 3. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 í fyrsta lagi að annast faglegt eftirlit með innflutningi lyfja, lyfjaefna og hráefna til lyfjagerðar, í öðru lagi að annast faglegt eftirlit með starfsemi lyfjabúða, lyfjaheildverslana, lyfjagerða og annarra fyrirtækja, stofnana og einstaklinga, er selja, framleiða, flytja inn eða búa um lyf og skyldar vörur, og í þriðja lagi að hafa eftirlit með lyfjaauglýsingum og sjá til þess, að kynning og dreifing lyfja sé almennt í samræmi við gildandi lög og reglur.

Í 52. gr. eldri lyfjalaga nr. 108/1984, en þau lög eru nú fallin úr gildi, kemur fram, að árlegu eftirlitsgjaldi, sem lagt skyldi á fyrirtæki og stofnanir, er Lyfjaeftirlit ríkisins hafði eftirlit með, skyldi varið til greiðslu kostnaðar við eftirlitið. Ef tekjurnar hrykkju ekki fyrir kostnaði, skyldi greiða það, sem á vantaði, úr ríkissjóði. Fram hefur komið í málinu, að veruleg hækkun hefur orðið á gjaldinu, eftir að nógildandi lög tóku gildi. Í reikningum Lyfjaeftirlits ríkisins fyrir árið 1996 kemur fram, að eftirlits-, leyfis- og skráningargjöld voru á árinu 18.950.000 krónur, en gjöld voru samtals 19.122.236 krónur. Þar er um að ræða ýmis útgjöld, svo sem laun, ferðakostnað, afnota- og leigugjöld, vöru- og eignakaup, þ. m. t. bækur, ritföng, kennslu- og föndurvörur, matvæli, tæki, áhöld, húsgögn og skrifstofuvélar og auglýsingar og kynningarstarfsemi.

Í 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 segir, að leggja skuli árlegt eftirlitsgjald á fyrirtæki þau og stofnanir, sem Lyfjaeftirlit ríkisins hafi eftirlit með. Þar segir jafnframt, að í reglugerð skuli nánar kveðið á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra að fengnum tillögum Lyfjaeftirlits ríkisins. Verja skuli tekjum þessum til greiðslu kostnaðar við eftirlitið og miða við, að gjaldið standi undir kostnaði við rekstur þess.

Þótt greiðendur gjalds þessa fái ekki sérgreint endurgjald frá Lyfjaeftirliti ríkisins, er ljóst, að þeir fá ákveðna þjónustu í stað þess gjalds, sem þeir inna af hendi, þ. e. þá þjónustu, sem lyfjaeftirlitið veitir með eftirliti sínu. Verður því að telja gjald þetta bera fremur einkenni þjónustugjalds en skatts. Þykir því rétt að líta svo á, að ekki sé um að ræða skatt í skilningi 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 15. gr. laga nr. 97/1995, og koma fyrirmæli þar að lútandi því ekki til álita við úrlausn sakarefnisins.

Engin fyrirmæli eru hins vegar um það í lögnum, hvernig gjaldið verði ákveðið, við hvað skuli miða við ákvörðun þess á hvern eftirlitsþega eða hvort heimilt sé að krefja um hærra gjald en svarar til þess kostnaðar, sem fellur til við að veita þjónustuna. Aðeins segir í tilvitnuðu ákvæði lyfjalaga, að kveðið skuli á um eftirlitsgjöld og innheimtu þeirra í reglugerð að fengnum tillögum Lyfjaeftirlits ríkisins. Ekki verður þó talið, að með þessu fyrirkomulagi sé um að ræða óheimilt framsal löggjafarvalds til framkvæmdarvalds eða að fyrirmæli laganna um innheimtu eftirlitsgjaldsins fari að öðru leyti í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar, enda hefur sú skipan almennt verið viðhöfð árum saman, að löggin sjálf geymi heimildarákvæði til handa framkvæmdarvaldshöfum að setja nánari reglur um framkvæmd og útfærslu laganna.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 325 frá 12. júní 1996, sem sett var samkvæmt 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, segir, að lyfjaeftirlitsþegum sé skipað í flokka eftir veltu og/eða umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi. Flokkarnir og skipting eftirlitsþega í flokka er tilgreind í fylgiskjali 1 með reglugerðinni. Þar kemur fram, að í flokki 1–9 séu lyfsölualeyfishafar, lyfjasölur lækna og lyfjasölur sveitarfélaga. Í 1. gr. reglugerðarinnar eru tilgreindar fjárhæðir eftirlitsgjalds í hverjum flokki, og kemur þar fram, að mishátt gjald er frá einum flokki til annars. Hæsta gjald samkvæmt 1. flokki er 360.000 krónur, gjald samkvæmt 5. flokki er 160.000 krónur, en gjald samkvæmt 6. flokki er 130.000 krónur, og er það sá gjaldflokkur, sem stefnanda var skipað í.

Samkvæmt reglugerðinni miðast flokkaskipting við veltu og/eða umfang eftirlitsskyldrar starfsemi, eins og áður segir, og á það því að vera sá grundvöllur, sem ákvörðun um að skipa stefnanda í 6. flokk byggist á. Hins vegar verður ekki af reglugerðinni ráðið, hver fjárhæð veltunnar er, sem lögð er til grundvallar þessari flokkun, eða hvers konar umfang við er átt, þegar tekið er mið af eftirlitsskyldri starfsemi. Þannig er ekki unnt að ráða af reglugerðinni, á hverju sú ákvörðun er reist að setja stefnanda í 6. flokk og gera honum að greiða 130.000 krónur í eftirlitsgjald. Raunverulegar forsendur fyrir ákvörðun gjaldsins verða því að teljast óljósar.

Þegar litið er til alls þessa svo og til þess, að ákvarðanir um eftirlitsgjöld, sem hér um ræðir, teljast íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir, þykir reglugerðin ekki fullnægja þeim skilyrðum, sem gera verður um slíkar ákvarðanir, að þær séu skýrar og glöggar. Verður af þeim sökum að telja ákvörðun um eftirlitsgjaldið samkvæmt reglugerðinni ólögmeta. Þykir engu breyta í því sambandi, þótt ekki hafi komið fram athugasemd áður vegna innheimtu gjaldsins. Varakrafa stefnda um verulega lækun á stefnukröfum er hvorki rökstudd né reifuð, og kemur hún því ekki til neinnar umfjöllunar í málinu.

Með vísan til þessa ber að taka kröfur stefnanda um endurgreiðslu eftirlitsgjaldsins til greina.

Af hálfu stefnda er dráttarvaxtakröfu stefnanda ekki andmælt sérstaklega, en þar sem gerð er krafa um lækun á kröfum stefnanda, þykir rétt með vísan til 2. og 3. mgr. 9. gr. vaxtalaga nr. 25/1987, að dráttarvextir reiknist frá birtingu stefnu 10. mars 1997, en ekki hefur komið fram í málinu, að stefnandi hafi kafið stefnda um greiðslu fyrr en með málshöfðun þann dag. Samkvæmt 12. gr. sömu laga skulu áfallnir dráttarvextir lagðir við höfuðstól, ef vanskil standa lengur en tólf mánuði. Verða dráttarvextir því lagðir við höfuðstól 10. mars 1998.

Rétt þykir, að stefnda greiði stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 400.000 krónur, ásamt virðisaukaskatti, eins og krafist er.

Dóm þennan kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð :

Stefnda, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Jóni Þórðarsyni, 130.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 10. mars 1997 til greiðsludags, en dráttarvextir leggjast á höfuðstól á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 10. mars 1998.

Stefnda greiði stefnanda 400.000 krónur í málskostnað auk virðisaukaskatts.