

Miðvikudaginn 10. júní 1987.

Nr. 175/1986. **Sjávarútvegsráðherra og
fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs**

(Gunnlaugur Claessen hrl.)

gegn

Útveri hf.

(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)

Gengismunur. Stjórnarskrá.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Magnús Thoroddsen, Guðmundur Jónsson, Guðmundur Skaftason, Guðrún Erlendsdóttir, Halldór Þorbjörnsson og Magnús P. Torfason og Gaukur Jörundsson settur hæstaréttardómari.

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar með stefnu 30. maí 1986 og krefjast aðallega sýknu og málskostnaðar fyrir báðum dómum. Til vara krefjast þeir þess, að einungis verði dæmdir almennir sparisjóðsvextir fram til þingfestingardags í héraði, en dómvextir eftir það og málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti verði felldur niður.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

Sakarefni er lýst í héraðsdómi.

Taka gengismunar þess er mál þetta snýst um var liður í víðtækum efnahagsráðstöfunum vorið 1983. Deilt er um hvort hún sé heimil vegna ákvæða stjórnarskrár og hvernig skýra beri 3. gr. laga nr. 71/1984 um ráðstafanir í sjávarútvegsmálum, sbr. áður 3. gr. bráðabirgðalaga nr. 55/1983 um sama efni. Greinin, 1.-3. mgr., hljóðar svo:

„Þegar skilað er til banka gjaldeyri fyrir útfluttar sjávarafurðir, sem framleiddar eru fyrir 1. júní 1983, skal hann greiddur útflytjanda á því kaupgengi, sem í gildi er, þegar útflutningsskjöl eru afgreidd í banka við gjaldeyrissskil að frádregnum 10% gengismun.

Ríkisstjórnin kveður nánar á um, til hvaða afurða ákvæði þetta taki.

Gengismunur skv. 1. mgr. skal færður á sérstakan reikning á nafni ríkissjóðs í Seðlabankanum. Fé, sem á reikninginn kemur, skal ráðstafað af ríkisstjórninni í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans ...“

Af gögnum málsins má ráða, að undanþágur þær er ríkisstjórnin veitti hafa aðeins numið tiltölulega litlum hluta gengismunarins. Í 1. mgr. greinarinnar er fólgin almenn regla um gjaldskylduna. Þrátt fyrir orðalag 2. mgr. greinarinnar, þykir ekki eiga í þessu sambandi að skýra hana rýmra en svo, að með henni hafi ríkisstjórninni verið veitt heimild til undanþágu á einstökum tegundum sjávarafurða eftir málefnalegu mati. Verður því ekki talið að um valdframsal hafi verið að ræða sem í bága fari við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Ágreiningslaust er í málinu, að tekjur þessar voru ekki teknar í fjárlög eða fjáráukalög og ráðstöfun þeirra ekki markaður annar bús í lögum en þeim skyldi verja í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans. Ekki verður fallist á að ákvæði laganna um ráðstöfun gengismunarins hafi hindrað töku hans. Þá verður heldur ekki fallist á með stefnda að umrædd ákvæði um gengismun og ráðstöfun hans hafi falið í sér óheimila mismunun milli útflytjenda.

Samkvæmt framanrituðu ber að sýkna áfrýjendur af öllum kröfum stefnda.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

D ó m s o r ð:

Áfrýjendur, sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af kröfum stefnda, Útvers h/f, í máli þessu.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 2. apríl 1986.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 17. mars sl., hefur Útver hf., nnr. 9032-8026, Hafnargötu 2-4, Bakkafirði höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur með stefnu birtri 28. nóvember 1984 á hendur sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs til greiðslu skuldar að fjárhæð kr. 345.666,00 með 45% ársvöxtum af kr. 67.071,00 frá 1. september 1983 til 20. september s.á.,

en með 37% ársvöxtum frá þeim degi til 1. október s.á., en af kr. 136.396,00 frá þeim degi til 20. október s.á., en með 36% ársvöxtum frá þeim degi til 20. nóvember s.á., en með 32% ársvöxtum frá þeim degi til 1. desember s.á., en af kr. 345.666,00 frá þeim degi til 20. desember s.á., en með 25% ársvöxtum frá þeim degi til 20. janúar 1984, en með 19% ársvöxtum frá þeim degi til 29. nóvember 1984, en með dómvöxtum frá þeim degi til greiðsludags. Í dómsorði verði kveðið á um, að áfallnir vextir skuli bætast við þann höfuðstól, sem vextir reiknast af á 12 mánaða fresti, aðallega í fyrsta sinn 1. janúar 1984, en til vara í fyrsta sinn einu ári eftir upphafsdag vaxta.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda skv. málskostnaðar-reikningi á dskj. nr. 18, sem beri 19% ársvexti aðallega frá dómsuppsögu-degi, en til vara frá þeim degi, er dómur verði aðfaranhæfur. Verði kveðið á í dómsorði, að áfallnir vextir skuli bætast við þann málskostnaðarhöfuðstól, sem vextir reiknist af á 12 mánaða fresti, aðallega í fyrsta sinn 1. janúar næstan á eftir upphafsdegi vaxtanna en til var í fyrsta sinn 12 mánuðum eftir upphafsdaginn.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati réttarins, en til vara að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í því tilviki niður felldur.

Sættir hafa verið reyndar árangurslaust.

II.

Kröfur sínar styður stefnandi eftirfarandi rökum:

Gengi íslensku krónunnar hafi verið fellt í einu lagi um 14,6% þann 27. maí 1983. Þann dag hafi verið sett bráðabirgðalög nr. 55/1983 um ráðstafanir í sjávarútvegsmálum. 3. gr. laganna hafi verið svohljóðandi: „Þegar skilað er til banka gjaldeyri fyrir útfluttar sjávarafurðir, sem framleiddar eru fyrir 1. júní 1983, skal hann greiddur útflytjanda á því kaupgengi, sem í gildi er, þegar útflutningsskjöl eru afgreidd í banka við gjaldeyrisskil að frádregnum 10% gengismun.

Ríkisstjórnin kveður nánar á um, til hvaða afurða ákvæði þetta taki.

Gengismunur skv. 1. mgr. skal færður á sérstakan reikning á nafni ríkissjóðs í Seðlabankanum. Fé, sem á reikninginn kemur, skal ráðstafað af ríkisstjórninni í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans.

Áður en umræddu fé er ráðstafað, skal greiða af því hækkanir á flutningskostnaði og öðrum sambærilegum kostnaði vegna þeirra afurða, sem þessi lög taka til.“

Lög þessi hafi síðar verið staðfest á Alþingi með lögum nr. 71/1984. Sé texti 3. gr. þar óbreyttur frá bráðabirgðalögunum.

Með framangreindu lagaákvæði hafi verið ákveðið að þeir menn, sem

áttu óseldar fiskbirgðir í landinu við gengisfellinguna (og reyndar einnig þeir sem selt höfðu fisk til útlanda en ekki fengið hann greiddan), skyldu við sölu þeirra erlendis greiða 10% andvirðisins til íslenska ríkisins. Í lögunum hafi reyndar verið gert ráð fyrir sbr. 2. mgr. 3. gr., að einhverjar sjávarafurðir yrðu undanþegnar skatti þessum og ríkisstjórninni fengið vald til að ákveða hverjar þær skyldu vera. Skv. upplýsingum sjávarútvegsráðuneytisins hafi eftirtaldar sjávarafurðir verið undanþegnar gjaldtökunni: Lagmeti, hvalaafurðir, grásleppuhrogn, humarafurðir, meðala- og fóðurlýsi, þurrkaður saltfiskur og söltuð ufsaflök.

Um ráðstöfun fjárins, sem innheimtist skv. framansögðu, hafi ekki verið margt sagt í lögunum. Við það hafi verið látið sitja að fénu skyldi ráðstafað „af ríkisstjórninni í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans“.

Stefnandi reki fiskvinnslu og framleiði hann m.a. blautverkaðan saltfisk og skreið til útflutnings. Honum hafi strax verið ljóst að skattlagning þessi myndi bitna á honum. Hafi hann því ritað hinum stefndu sjávarútvegs- og fjármálaráðherrum bréf þ. 25. júlí 1983 og mótmælt skattlagningunni. Ekki hafi andmælum hans verið í neinu sinnt. Endurkrefji hann því í máli þessu ríkissjóð um þann skatt sem honum hafi verið gert að greiða skv. ákvæðum laganna.

Stefnandi byggir andmæli sín við skatti þessum á því, að skattlagningin fari gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Sé þar um að ræða eftirtaldar ástæður:

1) Með lagaákvæðinu framselji löggjafinn skattlagningarvald sitt til stjórnvalda, „ríkisstjórnarinnar“, umfram það sem 40. gr. sbr. 77. gr. stjórnarskrárinnar heimili.

Í 40. gr. stjórnarskrárinnar sé ákveðið að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segi svo, að skattamálum skuli skipað með lögum. Í þessum ákvæðum felist því fyrirmæli um að löggjafinn eigi að taka ákvarðanir um álagningu skatta. Að vísu megi viðurkenna að löggjafanum sé heimilt að einhverju marki að fela stjórnvöldum mat á skilyrðum skattlagningar og heimildir til undanþágu frá skatti að uppfylltum lagaskilyrðum. Jafnvel megi vera að framselja megi stjórnvöldum vissar ákvarðanir um hvort skattur skuli á lagður, en þá þurfi áreiðanlega að kveða nokkuð á í lögum um skilyrði skattlagningar. Vandinn sé hér sá að draga því mörk, hvaða ákvarðanir löggjafanum beri skilyrðislaust að taka sjálfum og hvaða ákvarðanir hann megi fela stjórnvöldum að taka.

Í 3. gr. 1. nr. 71/1984 sé fyrst sagt að skatturinn skuli leggjast á „útfluttar sjávarafurðir“. Í 2. mgr. sé síðan sagt að ríkisstjórnin kveði nánar á um til hvaða afurða ákvæðið taki. Það sé þannig greinilega gert ráð fyrir í lögunum að skattur skuli aðeins leggjast á sumar „útfluttar sjávarafurðir“

en ekki aðrar. Hins vegar sé ekki mælt fyrir um nein almenn skilyrði þess að skattur skuli leggjast á. Valdið til að ákveða hvaða afurðir skuli skattlagðar (eða vera undanþegnar) sé hið raunverulega skattlagningarvald. Og það sé skilmálalaust afhent stjórnvöldum. Þetta valdframsal hljóti að fara langt út fyrir það sem heimilt sé skv. stjórnarskrá.

Í þessu sambandi skuli það nefnt að það sé talið megineinkenni á svo nefndu réttarríki að afstaða borgara til ríkissins skuli lúta almennum laga-fyrirmælum sem gildi jafnt fyrir alla, en ekki geðþóttaákvörðunum yfirvalda sem teknar séu eftir ólögfestum sjónarmiðum hverju sinni og sem enginn viti fyrirfram hver muni verða. Í fyrirmælum stjórnarskrár um aðild löggjafans að ákvörðunum um álagningu skatta felist einmitt fyrst og fremst sá kjarni að skattar skuli lagðir á í samræmi við almenn laga-fyrirmæli, þ.e.a.s. allir sem uppfylli einhver almenn efnahagsleg skilyrði skuli greiða skatt. M.ö.o. sé með öllu óheimilt að láta við það sitja í lögum að ríkisstjórnin skuli ákveða hverjir greiði einhvern tiltekinn skatt. Gildi þá einu þó hugsanlegir skattgreiðendur skv. lögum séu aðeins einhver þrengri hópur manna (framleiðendur útfluttra sjávarafurða). Ákvæði 2. mgr. sbr. 1. mgr. 3. gr. 1. nr. 71/1984 sé skólabókardæmi um lagaákvæði sem ekki fái staðist vegna þessara gildu lagasjónarmiða.

2) Með lagaákvæðinu sé brotið gegn fyrirmælum 41. gr. stjórnarskrárinnar um að heimild þurfi á fjárlögum eða fjáráukalögum til að ríkið megi greiða gjald af hendi. Skattur þessi komi alls ekki inn á fjárlög eða fjáráukalög.

Sé litið á þetta ákvæði í samhengi við ákvæði 40. gr. sbr. 77. gr. sé ljóst að stjórnarskrárgjafinn sé að gefa fyrirmæli um hvernig standa skuli að tekjuöflun ríkisins (og sveitarfélaga sbr. 76 gr.) og ráðstöfun teknanna. Hér sé mælt fyrir um fjárstjórnarvald þjóðþingsins. Hugmyndin sé auðvitað sú að teknanna sé aflað í einn sjóð, ríkissjóð, og þeim síðan ráðstafað þaðan samkvæmt því sem þingið kveði á í fjárlögum eða fjáráukalögum.

Í því dæmi, sem hér um ræði, hátti svo til að skv. 3. mgr. 3. gr. laganna sé skattféð lagt inn á sérstakan reikning á nafni ríkissjóðs í Seðlabankanum og þaðan sé því ráðstafað án þess að koma nokkurn tíma inn á fjárlög eða fjáráukalög.

Stefnandi byggir á því að hann þurfi ekki að sæta skattheimtu af hálfu ríkisins nema uppfyllt sé ákvæði 41. gr. stjórnarskrár um að ákveðið sé í fjárlögum eða fjáráukalögum hvernig skattfénu skuli ráðstafað. Með því að heimila skattheimtu og ráðstöfun án þess að skattféð komi inn á fjárlög sé farið í kringum þessi ákvæði stjórnarskrár. Sýnist þá leiðin rudd til þess að alfarið megi reka fjármál ríkisins framhjá fjárlögum, sem aftur þýði að Alþingi geti ekki fengið neitt viðhlítandi yfirlit yfir ríkisfjármál. Sé í því fólgið brot á stjórnarskránni.

3) Í lög skorti nær alveg ákvæði um hvernig verja eigi skattinum. Ekki fái staðist að skattleggja megi borgarana og fá stjórnvöldum féð til frjálsrar ráðstöfunar með þeim hætti sem hér sé gert. Felist þetta almennt í 40., 41. og 77. gr. stjórnarskrár.

Í því skattaákvæði, sem hér sé til meðferðar, sé aðeins sagt (3. mgr. i.f.) að fénu skuli „ráðstafað af ríkisstjórninni í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans“. Þetta sé dæmi um að stjórnvöldum sé fengið skattfé til frjálsrar ráðstöfunar án þess að neitt sé kveðið á um hvaða sjónarmið eigi að ráða við úthlutun fjárins. Skattgreiðendur séu þannig útsettir fyrir margháttadar pólitískar geðþóttaákvæðanir og mismunun með þessum hætti. Verði ekki talið, að tilflutningur fjár milli manna á þennan hátt fái staðist.

4) Með skatti þessum sé mjög freklega brotið gegn þeirri jafnréttisreglu sem talin sé felast í 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Ljóst sé og óumdeilt að 67. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér takmörk á því hvernig ríkisvaldið (löggjafi og framkvæmdarvald) megi beita skattlagningarvaldi sínu. T.d. sé ljóst að í 67. gr. felist jafnréttisregla sem krefjist þess að mönnum sé ekki mismunað með skatti (eða öðrum eignarskerðingum). Sé í þessu fylgið að allir, sem eins sé ástatt um í efnahagslegu tilliti, skuli vera jafnsettir (efnahagslega) fyrir eignaskerðingu, þ.m.t. skatti.

Í því dæmi, sem hér sé til athugunar, sé um að ræða „aðgerðir“ eftir að gengi krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum hafi verið fellt. Auðvitað verði aldrei unnt að líta á þessa aðgerð stjórnvalda (að fella gengið) sem einhvers konar gjafa- eða örlætisgerning gagnvart þeim landsmönnum sem eigi óselda útflutningsvöru eða erlendan gjaldeyri. Gildi í því sambandi einu hvort menn telji að með gengisfellingu sé verið að viðurkenna þegar orðnar staðreyndir eða ekki. Gengisákvörðunin sé ávallt altæk ákvörðun sem varði stöðu íslenska gjaldmiðilsins út á við, sama hver í hlut eigi. Og ljóst sé, að það séu aðeins sumir af þeim, sem „græði“ á gengisfellingu sem skattlagðir séu. Þeir sem eigi erlendan gjaldeyri eða óseldar iðnaðarvörur til útflutnings, svo dæmi séu tekin, þurfi engan skatt að greiða. Það þurfi aðeins eigendur birgða af óseldum sjávarafurðum. Og reyndar ekki allir slíkir, heldur aðeins sumir eftir því sem ríkisstjórnin ákveði. Og eins og áður segi sé ekki í lögnum að finna eitt orð um skilyrði þess að verða undanþeginn gjaldinu. Á dskj. nr. 5 sé að finna upplýsingar um hverjir framleiðendur fiskafurða hafi hlotið náðina fyrir augum ríkisstjórnarinnar. Fátt sé þar hins vegar að sjá um ástæðurnar fyrir mismunun þessari.

Þá sé bent á að fiskframleiðsla til útflutnings hafi á þeim tíma, sem um ræði, verið rekin með verulegum halla vegna þess að gengi krónunnar hafi verið rangt skráð. Svo hafi t.d. verið um fiskvinnslu stefnanda og reyndar flest (ölli?) fiskvinnslufyrirtæki í sömu greinum, sbr. dskj. nr. 10-12. Taka „gengismunarins“ við gengisfellinguna hafi því í eðli sínu miklu fremur

verið bótalaus eignaupptaka, heldur en að geta kallast skattur á tekjur með nokkrum hætti.

5) Í máli þessu endurkrefji stefnandi ríkissjóð um skattinn. Stefnt sé sjávarútvegsráðherra sem æðsta stjórnvaldi á því sviði sem lög nr. 71/1984 fjalli um. Verði t.d. að telja að hann beri að stjórnlögum réttum ábyrgð á þeim ákvörðunum sem „ríkisstjórnin“ taki eftir 2. mgr. 3. gr. Fjármálaráðherra sé stefnt f.h. ríkissjóðs, en stefnukrafan beinist að þeim sjóði.

Til viðbótar sjónarmiðum um endurgreiðslu skattsins byggi stefnandi jafnframt á því að ríkissjóður sé skaðabótaábyrgur vegna þess tjóns, sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna hinnar ólöglegu skattheimtu skv. bráðabirgðalögum nr. 55/1983, sbr. l. nr. 71/1984.

Kröfufjárhæð og vextir: Á dskj. nr. 8 og 13 komi fram, hve mikið stefnandi hafi greitt í gengismun vegna saltfisks, og hvenær greitt hafi verið. Sé þeirra fjárhæða krafist með vöxtum frá 1. degi næsta mánaðar eftir að „gengismuninum“ hafi í síðasta lagi verið skilað í gengismunasjóð skv. dskj. nr. 13.

Á dskj. nr. 9 séu upplýsingar um greiðslu „gengismunar“ vegna útfluttrar skreiðar. Sé þeirra fjárhæða krafist, en upphafstími vaxta vegna þeirra allra miðaður við 20. nóvember 1983. Séu síðustu afreikningarnir á dskj. nr. 9 dags. 17. nóvember 1983.

Krafist sé fram til þingfestingardags almennra dráttarvaxta utan innlánsstofnana eins og þeir hafi á tímabilinu verið ákveðnir af Seðlabanka Íslands skv. 5. gr. l. nr. 58/1960. Frá þingfestingardegi sé síðan krafist dómvaxta skv. l. nr. 56/1979.

Þess sé krafist að áfallnir vextir bætist við höfuðstól um hver áramót. Sé þetta í samræmi við þann hátt sem tíðkist við innlánsstofnanir. Sé því áreiðanlegt að ákvarðanir Seðlabanka um vaxtafót séu við það miðaðar að svona sé reiknað. Að því er dómvextina varði sé þetta vitaskuld nauðsynlegt til að þeir verði „jafnháir hæstu innlánsvöxtum við innlánsstofnanir“, svo sem það sé orðað í 1. gr. l. nr. 56/1979, þar sem hæstu innlánsvöxtum við þessar stofnanir sé jafnan bætt við þá innlánsfjárhæð sem vexti beri um hver áramót.

Þá sé vaxta krafist af málskostnaði. Séu engin efni til að telja að sú krafa beri ekki dráttarvexti, rétt eins og hver önnur gjaldfallin peningakrafa.

Stefndu styðja kröfur sínar eftirfarandi rökum: L. nr. 55/1983 sbr. l. nr. 71/1984 séu í hvívetna í samræmi við stjórnskipunarlög. Kröfur stefnanda um að lögunum verði hnekkð fá ekki staðist.

Á bls. 2 í greinargerð stefnanda sé réttilega frá því skýrt að áður hafi verið sett lög af því tagi sem hér sé fjallað um. Þannig hafi það iðulega gerst að sett hafi verið lög um töku gengishagnaðar af birgðum sjávarafurða jafnhliða ákvörðun um gengisfellingu íslensku krónunnar. Það sé

því ljóst að stefnandi sé hér að véfengja lögmæti efnahagsaðgerða sem séu eins og aðrar sem löggjafinn og stjórnvöld hafi áður gripið til og hafi þá aldrei gefið mönnum tilefni til málssókna á hendur ríkissjóði að því er best sé vitað. Hér sé um að ræða löggjöf sem eigi sér fjölmörg fordæmi, hin elstu nokkurra áratuga gömul.

Lög um töku gengishagnaðar hafi með hliðsjón af tilefni og tilgangi verulega sérstöðu gagnvart öðrum skattalögum, s.s. lögum um tekju- og eignaskatt, sem ráða megi að stefnandi hafi einkum í huga þegar hann fjalli um lögmæti skattlagningar og valdframsal til stjórnvalda. Tilefni laga um töku gengishagnaðar sé ætíð hið sama: Ofþensla í þjóðfélaginu og kostnað-arhækkanir sem leiði til rekstrarerfiðleika og stöðvunar í sjávarútvegi, undirstöðuatvinnugreinar þjóðarinnar. Gengisfelling eða gengissig hafi verið það úrræði sem flestar eða allar ríkisstjórnir hafi við þær aðstæður gripið til svo halda megi framleiðslunni gangandi. Sjávarafurðir hækki þannig í verði í íslenskum krónum talið, og staða fiskvinnslu batni. Staða fiskveiða versni að sama skapi, þar eð skuldir fiskiskipa séu flestar í erlendum gjaldmiðlum. Taka gengishagnaðar af fyrirliggjandi birgðum hafi jafnan þótt sanngjörn og eðlileg til að greiða úr gifurlegu tekjuskiptingarvandamáli sem skapist við gengisfellingu milli fiskvinnslu og fiskveiða. Þannig hafi verið ástatt vorið 1983, og gengishagnaði sem þá myndaðist hafi að mestu leyti verið varið til þeirra sjóða sjávarútvegsins, sem fjármagni stofnkostnað fiskiskipa. Hluta þessa hagnaðar hafi verið ráðstafað aftur til fiskvinnslunnar. Hverjum manni sé því augljós sá reginmunur sem sé annars vegar á skattlöggjöf af þessu tagi með tilliti til ástæðna og markmiða þar sem fé sé jafnað innan sömu atvinnugreinar og hins vegar með skattalögum til tekjuöflunar ríkis og sveitarfélaga fyrir almennar þjóðfélagsþarfir. Þau lög og aðgerðir, sem hér sé fjallað um, séu reyndar ekki nema hluti af flóknu kerfi laga um tekjudreifingu innan þessarar undirstöðuatvinnugreinar þjóðarinnar, sem í raun sé ekki nema að litlu leyti tengt hinum eiginlegu ríkisfjármálum. Það kerfi sé m.ö.o. meðal annars til þess ætlað að jafna sveiflur, sem allar greinar vinnslu og veiða þurfi að búa við. Með allt þetta í huga megi reyndar ljóst vera að á mörkum hljóti að teljast hvort taka gengishagnaðar falli undir skattahugtakið, svo sem það sé almennt skilgreint. Taka gengishagnaðar og ráðstöfun hans sé mikilvægur þáttur á því sviði efnahagsstjórnunar í þjóðfélaginu þar sem mest sé þörfin fyrir stjórnvöld fyrir svigrúm til ákvarðanatöku til að mæta brýnum vanda. Þetta skipti miklu við mat á heimild löggjafans til valdframsals á einstökum sviðum.

Gengið hafi verið felld um 14,6% þann 27. maí '83, en ekki hafi verið tekinn nema 10% gengishagnaður. Að þessu leyti hafi verið gengið skemmra en við flestar eða jafnvel allar fyrri lagasetningar um þetta efni.

Þá hafi allur gengishagnaður af birgðum sjávarafurða verið tekinn, en nú hafi eigendur sjávarafurða haldið hluta hans.

Sjónarmiðum stefnanda um að með setningu l. nr. 55/1983 hafi verið farið út fyrir mörk lögmæts valdframsals löggjafans til stjórnvalda er mótmælt.

Í þessu sambandi skuli tekið fram að í mjög mörgum skattalögum hafi stjórnvöldum verið falið ákvörðunarvald um það að meira eða minna leyti hvort og/eða að hvaða marki skattlagningarheimild í lögum skuli nýtt. Slíku sé ekki til að dreifa hér. Taka gengishagnaðarins eða skattlagningin sé skilmálalaust ákveðin með 1. mgr. 3. gr. laganna og lögin sjálf ákveði upphæð skattsins, þ.e. 10%. Í 2. mgr. 3. gr. laganna sé heimild til stjórnvalda um að undanþiggja ákveðnar afurðir gjaldinu. Fallast megí á að orðalag þessarar mgr. laganna hefði mátt vera skýrara. Hér komi það þó ekki að sök. Ljóst sé með hliðsjón af meginreglu 1. mgr. að heimildin nái til að undanþiggja ákveðnar afurðir gjaldinu, enda séu til þess gildar ástæður. Þannig hafi stjórnvöld túlkað og framkvæmt heimildina bæði nú og við fyrri lagasetningar sem verið hafi eins að þessu leyti. Þetta falli saman við umfjöllun stefnanda á þessu, sbr. bls. 2 í stefnu. Í greinargerð hans sé hins vegar fjallað um 2. mgr. 3. gr. á þann hátt að í henni felist annað og meira, þannig að valdframsalið sé viðtækara en stjórnvöld hafi jafnan talið og fari um leið út fyrir þau mörk er stjórnarskrá setji. Framkvæmd heildarákvæðisins, þröng eða rúm, sýnist ekki skipta máli er hann kemst að þessari niðurstöðu. Þá sýnist heldur ekki skipta máli fyrir honum sú staðreynd að þá er löggjafinn samþykkti l. nr. 71/1984 hafi legið nákvæmlega fyrir honum hvernig stjórnvöld höfðu framkvæmt 2. mgr. 3. gr., þ.e. hvaða vald hafi verið að framselja stjórnvöldum. Sjónarmið stefnanda standist ekki. Þvert á móti sýnist ljóst að valdframsal löggjafans skv. 2. mgr. 3. gr. gangi miklum mun skemmra en í fjölmörgum skattalögum sem ekki hafi verið véfengd og sem veiti stjórnvöldum margs konar heimildir til skattalagningar eða skattundanþágna. Þar sé í raun ólíku saman að jafna.

Varðandi þau sjónarmið stefnanda, er lúti að því að gjaldinu sé ekki ráðstafað með fjárlögum eða fjáraukalögum og að ekki sé kveðið með viðhlitandi hætti á um ráðstöfun þess í öðrum lögum, sé þetta að segja: Sú ráðstöfun fjárins, sem mælt sé fyrir um í 3. mgr. 3. gr. laganna, sé bæði heimil og lögmæt. Fyrir því sé löng venja að fé, sem með þessum eða sambærilegum hætti sé flutt milli aðilja innan atvinnugreinar, sé ekki ráðstafað í gegnum fjárlög eða fjáraukalög eins og eiginlegum ríkissjóðstekjum. Dæmi séu allmörg, þar sem löggjafinn hafi talið sér heimilt að ákveða gjaldtöku og fela jafnframt ákveðnum aðila nánari ákvörðun um ráðstöfun fjárins. Eigi það ekki sist við á sviði efnahagsstjórnarinnar varð-

andi málefni ákveðinna atvinnugreina. Fyrirfram sé oft ógerlegt fyrir lög-gjafann að ákveða með hvaða hætti ráðstöfun fjár verði best fyrir komið hverju sinni. Því hafi hann falið stjórnvöldum, sem með framkvæmdir á heimildum fari, að ákveða nánar hverju sinni hvernig gjaldinu skuli ráð-stafað innan þess ramma er lögin marki. 3. mgr. 3. gr. 1. nr. 71/1984 sé dæmi slíkrar löggjafar sem bæði verði að telja óhjákvæmilega og án vafa venjulega.

Í annan stað skuli tekið fram að það atriði, sem hér sé fjallað um, sé í raun óviðkomandi skattlagningunni sjálfri eða lögmæti hennar. Ráðstöfun skattfjár, sem kunni að fara út fyrir lagaramma, leiði ekki til þess sjálfkrafa að heimildir fyrir sjálfri gjaldtökunni bresti og endurkröfuréttur gjaldand-ans kvikni þar með. Staðhæfingar stefnanda þar um séu á misskilningi byggðar. Afleiðingar ólögmætrar ráðstöfunar skattfjár yrðu að lögum allt aðrar. Stjórnvöld, sem að slíkri ákvörðun stæðu, geti að sjálfsögðu bakað sér refs- og bótaábyrgð, og hugsanlega sé unnt að endurkrefja féð úr hendi þess, er það hafi hlotið með ólögmætum hætti. Lögmæti skattheimtunnar sjálfrar sé þessu óháð. Þessi niðurstaða liggir reyndar skýr fyrir í dómafor-dæmum.

Stefnandi byggi loks á því, að með lögunum sé brotið gegn jafnræðis-reglu er felist í 67. gr. stjórnarskrárinnar og sem gæta verði við skattlag-ningu. Aðeins sumir séu skattlagðir en ekki aðrir sem eins standi á fyrir. Þarna sé um grófa mismunun að ræða, sem ekki fái staðist.

Hér fari stefnandi villur vegar. Kjarni málsins sé sá að lagasetningin beinist gegn stórum hópi, þ.e. eigendum sjávarafurða sem séu eins settir í efnahagslegu tilliti og komi eins niður á þeim öllum. Endurgreiðslur kunni að vísu að rétta hlut sumra gjaldenda umfram aðra. en tæpast haldi stefn-andi því fram að þar sé á ferð mismunun honum í óhag.

Við þetta megi bæta að heimild 2. mgr. 2. gr. laganna til að veita undan-þágur breyti því ekki að gengishagnaður sé tekinn af meira en 90% þessara verðmæta. Um það vísist til bréfs Fiskifélags Íslands á dskj. nr. 15. Ein tegund hinna undanþegnu sjávarafurða, þ.e. lagmeti, sé að vísu ekki á þeim lista, en það breyti tæpast miklu.

Í þessu samhengi skuli einnig bent á að heimildir til niðurfellingar gjalda sé að finna í öllum eða nær öllum skattalögum. Fullyrða megi að leitun sé að jafn þröngri notkun slíkra heimildarákvæða og einmitt í því tilvik-i sem hér sé til umfjöllunar.

Varðandi undanþágurnar skuli loks tekið fram að auk þess að vera jafn léttvægar og raun ber vitni séu fullkomlega málefnaleg sjónarmið á bak við ákvörðun um veitingu þeirra. Sjónarmiðin séu í sumum tilvikum þau, að þeir aðiljar, er útgerð stundi á viðkomandi fiskitegund, séu utan sjóða-kerfis sjávarútvegsins. Taka gengishagnaðar af þeim fiskbirgðum þjóni því

ekki þeim tilgangi að flytja fé frá vinnslu til veiða. Í öðrum tilvikum hafi viðkomandi vinnsla verið skoðuð sem iðnaður og lotið löggjöf þar um. Lög nr. 55/1983 fjalli um ráðstafanir í sjávarútvegi og varði ekki aðrar atvinnugreinar. Í einu eða tveimur tilvikum hafi ennfreður komið til að staða viðkomandi vinnslugreinar hafi verið svo slæm að mati stjórnvalda að einnig þess vegna væri óhjákvæmilegt að nýta undanþáguheimildina. Í meginatriðum séu ætíð sömu undanþágur veittar, þá er taka gengishagnaðar hafi verið ákveðin með lögum.

Fari svo, að ekki verði fallist á sýknukröfu, geri stefndu þær kröfur að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar. Skv. dskj. nr. 6 hafi 60 milljónum króna af gengishagnaðarfé verið úthlutað til saltfiskdeildar Verðjöfnunar-sjóðs. Féð greiðist úr sjóðnum sem uppbætur á vertíðarframleiðslu 1984. Hér sé um að ræða tæpan helming þess sem í heild hafi verið tekið af saltfiskverkun í gengishagnað. Ætla megi að stefnandi njóti þess eins og aðrir saltfiskverkendur. Þá hafi stefnandi ekki upplýst um það hvort og að hve miklu leyti önnur ráðstöfun gengishagnaðarfjárins hafi nýst honum. Í því sambandi sé t.d. bent á dskj. nr. 6, 9.-11. lið bls. 2, sem vissulega komi til ef stefnandi reki útgerð samhliða vinnslu.

Mótmælt sé kröfu um dráttarvexti utan innlánsstofnana eins og Seðlabanki Íslands hefur ákveðið fram til þingfestingardags. Ennfremur sé mótmælt kröfu um að áfallnir vextir bætist við höfuðstól um hver áramót, sem og kröfu um vexti á málskostnað.

III.

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33 frá 17. júní 1944 má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum, og skv. 77. gr. skal skattamálum skipað með lögum.

3. gr. bráðabirgðalaga nr. 55/1983 um ráðstafanir í sjávarútvegsmálum, sem staðfest var óbreytt með l. nr. 71/1984, hljóðar svo:

„Þegar skilað er til banka gjaldeyri fyrir útfluttar sjávarafurðir, sem framleiddar eru fyrir 1. júní 1983, skal hann greiddur útflutjanda á því kaupgengi, sem í gildi er, þegar útflutningsskjöl eru afgreidd í banka við gjaldeyrisstil að frádregnum 10% gengismun. Ríkisstjórnin kveður nánar á um til hvaða afurða ákvæði þetta taki.

Gengismunur skv. 1. mgr. skal færður á sérstakan reikning á nafni ríkissjóðs í Seðlabankanum.

Fé, sem á reikninginn kemur, skal ráðstafað af ríkisstjórninni í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans.

Áður en umræddu fé er ráðstafað, skal greiða af því hækkanir á flutningskostnaði og öðrum sambærilegum kostnaði vegna þeirra afurða, sem þessi lög taka til.“

Taka gengismunar samkvæmt lögum þessum telst vera skattur í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Í framangreindu ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 77. gr., felst það, að málefnum þessum verður ekki skipað af öðrum en löggjafanum og er óheimilt að fela framkvæmdavaldshafa ákvörðun um þau mál.

Innan vissra þröngra marka hefur þó verið viðurkennt af dómstólum að heimilt sé að fela ríkisstjórn eða einstaka ráðherra ákvörðunarvald um hvort innheimta skuli tiltekna skatta eða ekki.

Hópur sá, sem bráðabirgðalög nr. 55/1983, sbr. l. nr. 77/1984 ná til, eru útflytjendur sjávarafurða. Ljóst er að löggjafinn hefur ekki ætlast til að ákvæðið tæki til allra þeirra aðilja er undir þennan hóp falla. Engin fyrirmæli eru um það í lögnum eftir hverju skuli farið við ákvörðun þess til hvaða afurða ákvæðið taki, heldur er mat á því alfarið lagt í hendur ríkisstjórnarinnar, og skattlagningarvaldið því í raun framselt henni. Lögin tryggja þannig ekki málefnalegan grundvöll skattlagningarinnar innan þess hóps sem þau taka til. Ber að fallast á það með stefnanda að jafn viðtækt framsal löggjafans á skattlagningarvaldi og hér um ræðir brjóti í bága við áðurnefnt ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 77. gr. og er skatttakan því eigi gild að lögum.

Af hálfu stefnda er því haldið fram að löng venja hliðstæðra lagaákvæða helgi lagasetningu þessa. Er ekki fallist á þessa málsástæðu.

Ber því þegar af þessum sökum að taka kröfu stefnanda til greina um endurgreiðslu gjaldsins, en ekki er ágreiningur um stefnufjárhæðina.

Af hálfu stefnda er því haldið fram að draga beri frá stefnufjárhæðinni þær greiðslur sem stefnandi kunni að hafa fengið greiddar úr Verðjöfnunarsjóði vegna saltfiskverkunar, sem og greiðslur úr gengisjöfnunarsjóði sem kunni að hafa nýst stefnanda sbr. liði 9-11 á dskj. nr. 6.

Stefnandi hefur mótmælt þessari kröfu sem órökstuddri.

Ekki hefur verið upplýst í málinu hvort stefnandi hafi fengið einhverjar greiðslur úr gengisjöfnunarsjóðum. Þá hefur ekki verið sýnt fram á að greiðslur úr þessum sjóðum hafi verið bundnar því skilyrði að viðkomandi hafi greitt í sjóðina gengismun skv. framangreindum lögum. Verður krafa þessi því þegar af þeim sökum ekki tekin til greina.

Fallast ber á kröfu stefnanda um vaxtafót, og ekki er ágreiningur um upphafstíma vaxta.

Fallast má á það að í kröfu um dómvexti skv. l. nr. 56/1979 felist krafa um vaxtavexti, ella verða þeir ekki „jafnháir hæstu innlánsvöxtum við innlánsstofnanir eins og þeir eru á hverjum tíma, þannig að sem fyllst tillit sé tekið til varðveislu á verðgildi fjármagns“, eins og kveðið er á í lögnum, og leggist áfallnir vextir við höfuðstól um hver áramót. Lagarök standa hins vegar ekki til þess að leggja vexti þá, sem á falla fram að þeim tíma, við höfuðstól eins og krafa er gerð um í máli þessu.

Eftir úrslitum þessa máls ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað, sem þykir eftir atvikum hæfilega ákveðinn kr. 75.000,00, en lagarök standa ekki til að taka til greina kröfu stefnanda um vexti af málskostnaði.

Sigríður Ólafsdóttir borgardómari kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð :

Stefndu, sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, greiði stefnanda, Útveri hf., kr. 345.665,00 með 45% ársvöxtum af kr. 67.071,00 frá 1. september 1983 til 20. september s.á., en með 37% ársvöxtum frá þeim degi til 1. október s.á., en af kr. 136.396,00 frá þeim degi til 20. október s.á., en með 36% ársvöxtum frá þeim degi til 20. nóvember s.á., en með 32% ársvöxtum frá þeim degi til 1. desember s.á., en af kr. 345.666,00 frá þeim degi til 20. desember s.á., en með 25% ársvöxtum frá þeim degi til 20. janúar 1984, en með 19% ársvöxtum frá þeim degi til 29. nóvember s.á., en síðan með dómvöxtum skv. l. nr. 56/1979 frá þeim degi til greiðsludags og skulu þeir vextir, sem á falla eftir 29. nóvember 1984 leggjast við höfuðstól einu sinni á ári þann 1. janúar ár hvert, í fyrsta sinn þann 1. janúar 1985 og síðan árlega á sama degi til greiðsludags.

Þá greiði stefndi stefnanda kr. 75.000,00 í málskostnað.

Dómi þessum ber að fullnægja innan 15 daga frá lögbirtingu hans að viðlagðri aðför að lögum.