

Fimmtudaginn 21. október 1999.

Nr. 64/1999.

Framleiðsluráð landbúnaðarins

(Jóhannes Rúnar Jóhannsson hdl.)

gegn

Báru Siguróladóttur

(Karl Axelsson hrl.,

Helgi Sigurðsson hdl.)

og gagnsök

Stjórnarskrá. Skattar. Framsal skattlagningarvalds. Landbúnaður. Búnaðarmálasjóðsgjald. Bjargráðasjóðsgjald. Framleiðsluráðsgjald. Neytenda- og jöfnunargjald. Gjafsókn. Sératkvæði.

F krafði B, sem framleiddi kindakjöt á jörðinni F án þess að njóta beingreiðslna vegna framleiðslunnar, um greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds auk bjargráðasjóðsgjalds, framleiðsluráðsgjalds, og neytenda- og jöfnunargjalds vegna heimtekens lambakjöts, fyrir árin 1994 og 1995. Um búnaðarmálasjóðsgjaldið var fram komið, að gjald það sem innheimta átti hjá B, var ekki aðeins reiknað af því verði sem stjórnvöld höfðu ákveðið að milliliðir að smásöludreifingu ættu að greiða framleiðendum, heldur einnig af beingreiðslum til framleiðenda. Þegar litið var til þess hvernig 1. gr. laga nr. 41/1990 um Búnaðarmálasjóð, sbr. lög nr. 157/1994, var orðuð um gjaldstofninn og hvernig innheimtu gjaldsins var varið, var ekki talið heimilt að miða gjald B einnig við beingreiðslur, þar sem ekki naut við skýrrar og ótvíræðrar heimildar almenna löggjafans, sbr. 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Var álagning búnaðarmálasjóðsgjaldsins af þessari ástæðu talin ólögmat. Sama var talið gilda um bjargráðasjóðsgjaldið, en það skyldi eins reiknað. Hvað varðaði álagningu framleiðsluráðsgjaldsins fyrir árið 1994 var talið að skattlagningarheimild 25. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum samrýmdist ekki 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, en með henni var ráðherra heimilað að kveða á um innheimtu gjaldsins og mátti gjaldið vera mishátt eftir tegundum búvara. Hvað varðaði álagningu framleiðsluráðsgjaldsins fyrir árið 1995, en þá hafði 25. gr. laga nr. 99/1993 verið breytt með lögum nr. 124/1994, var talið að óheimilt hefði verið að telja beingreiðslur til framleiðenda til

heildsöluverðs við ákvörðun gjaldstofns. Talið var að skilja yrði 3. tl. 4. gr. laga nr. 45/1971 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingu í sveitum, sbr. 1. gr. laga nr. 41/1982, þar sem kveðið var á um viðmiðunarverð við útreikning neytenda- og jöfnunargjaldsins svo, að almenni löggjafinn hefði ákveðið gjaldstofninn almennt þannig, að einnig yrði miðað við beingreiðslur, án tillits til þess hvert verð einstakir framleiðendur fengju í raun. Þótti almenna löggjafanum hafa verið heimilt að ákveða gjaldstofninn með þessum hætti enda erfitt að afla upplýsinga um hvaða verð hver framleiðandi fengi fyrir framleiðslu sína þegar eins háttaði til um hann og B, en magn framleiðslu hennar var ágreiningslaust í málinu. Var þessi ákvörðun gjaldstofnsins ekki talin brjóta gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Var B því sýknuð af greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds og framleiðsluráðsgjalds, en dæmd til þess að greiða F neytenda- og jöfnunargjald vegna áranna 1994 og 1995.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómarnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Aðaláfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar 19. febrúar 1999. Hann krefst þess að gagnáfrýjandi verði dæmdur til greiðslu 54.304 króna með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 21.184 krónum frá 14. nóvember 1995 til 23. ágúst 1996, en af 54.304 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Málinu var gagnáfrýjað 7. maí 1999. Gagnáfrýjandi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum aðaláfrýjanda en til vara staðfestingar héraðsdóms um annað en málskostnað. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Gagnáfrýjandi hafði gjafsókn í héraði og hefur einnig gjafsókn fyrir Hæstarétti.

Aðaláfrýjandi hefur lækkað kröfu sína frá héraðsdómi sem nemur sjóðagjöldum af gærum vegna „heimtökuslátrunar“ haustin 1994 og 1995, samtals 1.156 krónur, en héraðsdómur dró þessa fjárhæð frá stefnukröfunni.

I.

Gagnáfrýjandi býr ásamt eiginmanni sínum á jörðinni Keldunesi II, Kelduneshreppi í Norður-Píngeyjarsýslu, og hafa þau framleitt þar lambakjöt. Þau hafa frá því er teknar voru upp beinar greiðslur úr ríkissjóði til framleiðenda sauðfjárafurða, sbr. reglugerð nr. 87/1992, notið þeirra vegna þessarar framleiðslu. Árið 1994 hófu þau einnig sauðfjárbúskap á næstu jörð, Framnesi, en hafa engra beingreiðslna notið vegna þess. Sá búskapur er rekinn í nafni gagnáfrýjanda. Lætur hún slátra dilkum í sláturhúsi en tekur afurðirnar heim og selur sjálf það sem ekki er notað til heimilisins. Aðaláfrýjandi krefst þess að gagnáfrýjandi standi skil á búnaðarmálasjóðsgjaldi, framleiðsluráðsgjaldi og neytenda- og jöfnunargjaldi vegna heimtekens lambakjöts árin 1994 og 1995, þ.e. vegna framleiðslunnar í Framnesi. Gjöldin 1994 skyldi greiða 14. nóvember 1995 og námu þau samtals 21.624 krónum. Þar af nam búnaðarmálasjóðsgjald 4.164 krónum að meðtöldu gjaldi til Bjargráðasjóðs, framleiðsluráðsgjald nam 1.939 krónum og neytenda- og jöfnunargjald 15.521 krónu. Gjöldin 1995 átti að greiða 23. ágúst 1996. Þau námu samtals 33.836 krónum, þar af búnaðarmálasjóðsgjald 6.816 krónum að meðtöldu bjargráðasjóðsgjaldi, framleiðsluráðsgjald nam 3.000 krónum og neytenda- og jöfnunargjald 24.020 krónum. Frá þessum fjárhæðum hefur aðaláfrýjandi nú dregið 1.156 krónur eins og áður er frá skýrt. Gagnáfrýjandi andmælir ekki útreikningi aðaláfrýjanda á þessum gjöldum út af fyrir sig, en telur þau ekki reiknuð af réttum gjaldstofni, þar sem stofninn taki mið af verði til framleiðanda að meðtöldum beingreiðslum. Bendir gagnáfrýjandi á að þeirra hafi hún ekki notið. Feli gjaldtakan því í sér brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.

Gagnáfrýjandi hafnar greiðslum framangreindra gjalda í heild sinni með þeim rökum að gjaldtakan styðjist ekki við gildar skattlagningarheimildir. Telur hún að í heimildum þeim, sem gjöldin byggjast á, sé stjórnvöldum falið mat um það hvort skatta skuli innheimta, af hverjum og hversu háir þeir skuli vera. Þetta fái ekki staðist ákvæði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem ótvírætt banni framsal löggjafans á skattlagningarvaldi. Þessi regla hafi sérstaklega verið áréttuð og gerð skýrari með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Þá hafnar gagnáfrýjandi greiðsluskyldu á þeim forsendum að Framleiðsluráði landbúnaðarins

hafi verið falið að taka ákvarðanir um gjaldtöku þessa en til þess hafi ráðið verið ófært sökum vanhæfis þar sem í ráðinu sátu að verulegu leyti sömu aðilar og í Stéttarsambandi bænda. Hafi ekki mátt treysta því að ráðið tæki ákvarðanir á hlutlægan hátt. Loks byggir gagn-áfrýjandi sýknukröfu sína á því að lagaheimildir gjaldanna hafi gengið gegn 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi.

II.

Gjöld þau sem um ræðir í máli þessu verður að telja skatta, enda er hér um að ræða gjöld, sem lögð eru á tiltekna hópa einstaklinga eða lögaðila samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins án þess að sérstakt endurgjald eigi fyrir að koma. Leiðir það af 72. gr. stjórnarskrárinnar að gjöldin verður að leggja á eftir almennum efnislegum mælikvarða og þannig að gætt sé jafnræðis.

Þar sem gjöldin eru skattar verður það ekki talið út af fyrir sig skipta máli hvort gagnáfrýjandi öðlaðist bein réttindi við greiðslu þeirra á hendur þeim aðilum sem hag höfðu af gjaldskyldunni. Breytir það ekki þessari niðurstöðu að gjöldin áttu að hluta til að renna til starfsemi hagsmunafélaga bænda úr því að Alþingi taldi almannahagsmunum borgið á þann veg en hér var ekki um mjög verulegar fjárhæðir að ræða.

Í 40. gr. stjórnarskrárinnar er svo fyrir mælt að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Í 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún var orðuð með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, segir: „Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. – Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“

Í greinargerð með frumvarpi að stjórnarskipunarlögum sagði að hér væri mælt fyrir um öllu ítarlegri reglur um skattamál en verið hefðu í sömu grein áður. Þar hefði eingöngu verið mælt fyrir um að skattamálum skyldi skipað með lögum, en í þessu ákvæði frumvarpsins, sem hæfist með sömu reglu, væri bætt við reglum um tvennt sem ekki hefði áður verið vikið að.

Annars vegar væri lagt til með síðari málslið 1. mgr. að beinlínis verði tekið fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum verði breytt eða hann verði afnuminn. Efnislega sé þessi regla nokkuð skyld þeirri sem fram komi í 40. gr.

stjórnarskrárinnar. Dómsstólar hafi orðið að leysa úr því í allnokkrum málum, hvort eða hvernig þau fyrirmæli útiloki eða takmarki heimildir löggjafans til að framselja með lögum ákvörðunarvald um þessi atriði til stjórnvalda. Með orðalaginu í þessu ákvæði sé leitast við að taka af skarið með miklu ákveðnari hætti en gert sé í 40. gr. um að löggjafinn megi ekki framselja til framkvæmdarvaldsins ákvörðunarrétt um fyrrnefnd atriði, heldur verði að taka afstöðu til þeirra í settum lögum. Hins vegar væri með ákvæðinu tekin upp regla um almennt bann við afturvirkni skattalaga.

Af orðalagi framangreinds ákvæðis stjórnarskrárinnar, eins og það varð með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 og með vísun til áðurgreindra ummæla í greinargerð með því ákvæði, verður ráðið að ætlun stjórnarskrárgjafans hafi verið sú að banna með því fortakslaut, að almenni löggjafinn heimili stjórnvöldum að ákveða hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Úrlausnir dómsstóla fyrir þessa stjórnarskrárbreytingu verða af þessum sökum ekki taldar hafa nema takmörkuð áhrif við skýringu á lögmati skattlagningarheimilda eftir breytinguna.

Af málinu verður ekki annað ráðið en að gjöld þau sem getið er um í máli þessu hafi verið lögð á gagnáfrýjanda eftir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 í júnímánuði 1995. Verða lagaheimildir til álagningar þessara skatta að uppfylla skilyrði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

III.

Heimild til álagningar búnaðarmálasjóðsgjalds var á þessum tíma í lögum nr. 41/1990 um Búnaðarmálasjóð, eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 157/1994. Gjaldið skyldi reikna sem hlutfall af þeirri fjárhæð sem framleiðendum væri greidd á hverjum tíma, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 2. gr. þeirra, sbr. lög nr. 157/1994, nam skattlagningarhlutfallið 1,1% af sauðfjárafurðum. Eftir 3. gr. laganna skyldi gjaldið greiðast af þeim sem kaupa eða taka við vörum frá framleiðendum sem milliliðir að smásöludreifingu og dragast frá afurðaverði við útborgun til framleiðenda. Þeir framleiðendur sem seldu vöru sína án milliliða til neytenda eða til smásöluaðila skyldu sjálfir standa skil á gjaldinu. Fyrirmæli voru í 4. gr. laganna um skiptingu tekna af búnaðarmálasjóðsgjaldi og þar var landbúnaðarráðherra heimilað að feng-

inni beiðni frá Stéttarsambandi bænda fyrir hönd búgreinafélags að fella niður eða endurgreiða gjald til félagsins að hluta eða öllu leyti. Í 7. gr. laganna var heimild til ráðherra um að setja nánari ákvæði um gjaldskylduna í reglugerð.

Gagnáfrýjandi átti samkvæmt þessu að standa skil á þessu gjaldi í samræmi við ákvæði 3. gr. laga nr. 41/1990. Samkvæmt 1. gr. laganna skyldi, svo sem að framan er frá skýrt, reikna gjaldið af þeirri fjárhæð sem framleiðendum væri greidd á hverjum tíma. Fram er komið að gjald það sem innheimta átti hjá gagnáfrýjanda var ekki aðeins reiknað af því verði sem stjórnvöld höfðu ákveðið að milliliðir að smásöludreifingu ættu að greiða framleiðendum heldur einnig af beingreiðslum, en þeirra naut gagnáfrýjandi ekki. Þegar litið er til þess hvernig ákvæði 1. gr. laganna er orðað um gjaldstofninn og hvernig innheimtu gjaldsins er varið, verður ekki talið heimilt að miða gjald gagnáfrýjanda einnig við beingreiðslur, en til þess hefði þurft skýra og ótvíræða heimild almenna löggjafans, sbr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Álagning verður því þegar af þessari ástæðu að teljast ólögmat. Þarf þá ekki að skoða hvort þær heimildir sem ráðherra voru veittar í ákvæðum 4. gr. og 7. gr. laganna og áður eru raktar, verði taldar samrýmast 77. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt því sem áður er sagt um bann við framsali skattákvörðunarvalds almenna löggjafans.

Í lögum nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, sbr. lög nr. 57/1980 og lög nr. 148/1994, var í b-lið 5. gr. heimilað að til sjóðsins rynni ákveðið hlutfall af söluvörum landbúnaðarins. Framleiðsluráð landbúnaðarins, sem skyldi innheimta búnaðarmálasjóðsgjald, átti að innheimta þetta gjald og standa á því skil til sjóðsins eftir því sem það innheimtist, sbr. 3. mgr. 7. gr. laganna. Lagaákvæðin verða ekki öðruvísi skilin en svo að reikna hafi átt af sama gjaldstofni og búnaðarmálasjóðsgjaldið. Gjaldstofninn sem bjargráðasjóðsgjaldið var miðað við þegar gjald gagnáfrýjanda var ákveðið var því á sama hátt ranglega ákveðinn og er álagningin þegar af þeirri ástæðu ógild.

IV.

Í 25. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum var svo fyrir mælt að til þess að standa straum af kostnaði Framleiðsluráðs landbúnaðarins við framkvæmd laganna, umfram þann kostnað sem það fengi greiddan samkvæmt öðrum ákvæðum laganna,

væri landbúnaðarráðherra heimilt að fenginni tillögu ráðsins að ákveða að innheimt skyldi gjald af heildsöluverði þeirra búvara sem lög þessi taka til. Gjald þetta mátti vera mishátt eftir einstökum tegundum búvara en þó aldrei hærra en 0,25% af heildsöluverði þeirra. Þessi skattlagningarheimild verður ekki talin samrýmast 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, en ákvæðin leggja bann við því að fela stjórnvöldum að ákveða skatt, breyta honum og afnema með svo almennum hætti sem hér er gert. Framleiðsluráðsgjald fyrir árið 1994 hafði þegar verið ákveðið þegar ákvæði 25. gr. laga nr. 99/1993 var breytt 6. desember 1995 með 8. gr. laga nr. 124/1995. Álagning þessa gjalds á gagnáfrýjanda fyrir árið 1994 studdist því ekki við lögmæta skattlagningarheimild og var ógild.

Eftir að ákvæðinu hafði verið breytt hljóðaði það svo: „Til að standa straum af kostnaði Framleiðsluráðs landbúnaðarins við framkvæmd laga þessara, umfram þann kostnað sem það fær greiddan samkvæmt öðrum ákvæðum laganna, skal innheimta 0,25% gjald af heildsöluverði þeirra búvara sem lög þessi taka til.“ Aðaláfrýjandi reiknaði gjaldstofn gagnáfrýjanda á sama hátt og vegna gjalda í Búnaðarmálasjóð og Bjargráðasjóð. Þegar þetta ákvæði þannig breytt var lögleitt höfðu beingreiðslur til framleiðenda verið teknar upp. Til þess að þær yrðu taldar til heildsöluverðs varð að taka það skýrlega fram í skattlagningarheimildinni. Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar varð ekki úr því bætt með stjórnvaldsaðgerðum. Ákvörðun þessa gjalds gagnáfrýjanda vegna ársins 1995 var því ógild.

V.

Heimild til álagningar neytenda- og jöfnunargjalds var að finna í 4. gr. laga nr. 45/1971 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum, sbr. 1. gr. laga nr. 41/1982. Samkvæmt 3. tl. ákvæðisins áttu tekjur deildarinnar m.a. að vera gjald á óniðurgreitt heildsöluverð landbúnaðarvara, er næmi 1%. Gjald á vörur, sem ekki væru verðlagðar af sexmannanefnd skyldi miða við áætlað heildsöluverð. Heimilt var landbúnaðarráðherra að ákveða endurgreiðslu þessa gjalds eða fella það niður við útflutning afurða, sem ekki nytu útflutningsbóta úr ríkissjóði eða þegar útflutningsbætur hrykkju ekki lengur til. Sölusamtök framleiðenda og aðrir seljendur á heildsölustigi skyldu standa skil á gjöldunum. Þetta er það gjald

sem aðilar málsins kalla neytendagjald. Í 4. t.l. ákvæðisins var svo sagt að 1% jöfnunargjald skyldi reikna og innheimta á sama hátt og sagði í 3. t.l.

Landbúnaðarráðherra verður ekki talinn hafa haft heimild til að fella niður neytendagjald af útflutningi án samþykkis Alþingis eftir að 77. gr. stjórnarskrárinnar var breytt með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ólögmati þessarar heimildar getur þó ekki haft áhrif í þessu máli þegar af þeirri ástæðu að ekki er annað fram komið en að gagn-áfrýjandi hafi selt framleiðslu sína innanlands, en málefnalegar ástæður geta leitt til þess að ekki gildi það sama um skattlagningu útflutningsframleiðslu og framleiðslu fyrir innanlandsmarkað.

Gjaldstofn umræddra gjalda er samkvæmt upphafsmálslið 3. t.l. 4. gr. laganna óniðurgreitt heildsöluverð landbúnaðarvara og eftir öðrum málslið sama töluliðar átti að miða við áætlað heildsöluverð í tilvikum sem þeim er eiga við. Skilja verður ákvæðið svo að almennti löggjafinn hafi ákveðið gjaldstofninn almennt án tillits til þess hvert verð einstakir framleiðendur fengu í raun. Verður að telja þetta hafa verið heimilt eins og verðlagningu landbúnaðarvara var háttað þegar lögin voru sett. Beingreiðslur til framleiðenda voru teknar upp fyrir verðlagsárið 1992-1993. Fyrir þann tíma höfðu sauðfjárafurðir verið niðurgreiddar með greiðslum til afurðastöðva og komu beinar greiðslur til framleiðenda þess í stað, en greiðslur afurðastöðvanna til þeirra lækkuðu að sama skapi. Verður framangreind skattheimild ekki öðruvísi skýrð en svo að eftir þessa breytingu komi beingreiðslurnar í stað niðurgreiðslna og verði því réttilega taldar til gjaldstofnsins. Þar sem gjaldhlutfallið verður talið hafa verið ákveðið á málefnalegan hátt var almenna löggjafanum heimilt að ákveða gjaldstofninn með þessum hætti enda erfitt að afla upplýsinga um hvaða verð hver framleiðandi fær fyrir sína framleiðslu þegar eins háttar til um hann og gagnáfrýjanda, en ekki er deilt um framleiðslumagn hennar. Gagn-áfrýjandi selur afurðir sínar án milligöngu sölusamtaka framleiðenda til smásala og annarra. Hún verður því að teljast til seljenda á heildsölustigi í skilningi ákvæðisins þegar það er skýrt í heild. Annað myndi raska jafnræði milli hennar og annarra seljenda. Verður þessi ákvörðun gjaldstofnsins ekki talin brjóta gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Að lokum ber að fallast á það með héraðsdómi að ekkert sé fram

komið sem eigi að varða því að skattlagningin verði talin brjóta gegn 75. gr. stjórnskrárinnar.

VI.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða dómsins að gagnáfrýjandi skuli sýkn af kröfum aðaláfrýjanda um greiðslu búnaðarmála-sjóðsgjalds, að meðtöldu gjaldi í Bjargráðasjóð, og greiðslu á framleiðsluráðsgjaldi. Henni ber hins vegar að greiða neytenda- og jöfnunargjald vegna áranna 1994 og 1995, samtals 39.541 krónu.

Staðfesta ber vaxta- og málskostnaðarákvæði héraðsdóms, þó með þeirri breytingu að þóknun til lögmanns gagnáfrýjanda í héraði verður hækkuð í 300.000 krónur.

Rétt þykir að hvor aðili beri sinn kostnað af máli þessu í Hæstarétti.

Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði svo sem nánar greinir í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Gagnáfrýjandi, Bára Siguróladóttir, greiði aðaláfrýjanda, Framleiðsluráði landbúnaðarins, 39.541 krónu með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 8. október 1997 til greiðsludags.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað er staðfest að öðru leyti en því að málflutningsþóknun lögmanns gagnáfrýjanda í héraði ákveðst 300.000 krónur.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hennar fyrir réttinum, 300.000 krónur.

S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Ég er sammála atkvæði annarra dómenda að öllu leyti um annað en tiltekið efni IV. kafla, þar sem fjallað er um skyldu gagnáfrýjanda til greiðslu framleiðsluráðsgjalds á grundvelli 25. gr. laga nr. 99/1993.

Þegar ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar um skattamál voru aukin og efld með 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 hafði þetta gjald verið við lýði um nokkurt árabíl. Álagning þess réðst af heimild til landbúnaðarráðherra í umræddri lagagrein, sem nýtt var með ákvæðum í reglugerð nr. 536/1990 um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Samkvæmt lagagreininni skyldi gjaldið reiknast af heildsöluverði búvara, sem annars var um fjallað í IV. kafla laganna. Í 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar var tekið fram, að til heildsöluverðsins teldust niðurgreiðslur ríkissjóðs, sem greiddar kynnu að vera til lækkunar á heildsöluverði til smásala eða greiddar væru beint til framleiðenda. Fór álagning gjaldsins óslitið fram í samræmi við þetta.

Haustið 1995 kom fram á Alþingi frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993, sem varð að lögum nr. 124/1995. Átti það að marka nauðsynlega lagaumgjörð um nýgerðan búvörusamning milli ríkisins og samtaka bænda. Við meðferð frumvarpsins voru gerðar á því breytingar, sem sérstaklega voru ætlaðar til að færa reglur laganna um gjöld vegna búvöruframleiðslunnar í það horf, að þær fullnægðu ákvæðum 77. gr. stjórnarskrárinnar um bann við framsali skattlagningarvalds. Meðal annars var 25. gr. laganna breytt þannig, að í stað heimildar til ráðherra komu bein fyrirmæli löggjafans um innheimtu á gjaldi til að standa straum af kostnaði Framleiðsluráðs landbúnaðarins, og hæð gjaldsins var fest við það hlutfall af gjaldstofni, er áður hafði verið heimilað sem hámark. Hins vegar stóð það óbreytt, að stofn gjaldsins skyldi vera heildsöluverð þeirra búvara, sem lögin tækju til.

Á því leikur enginn vafi, að markmið löggjafans með þessari breytingu var að lögfesta álagningu framleiðsluráðsgjaldsins í því horfi, sem hún hafði verið eftir reglugerð nr. 536/1990. Mátti öllum vera það ljóst, sem hagsmuna áttu að gæta vegna gjaldsins, bæði búvöruframleiðendum og öðrum. Framkvæmdin af hálfu stjórnvalda varð og sú, að umrædd reglugerð var látin haldast óbreytt, og álagningarhættir sömuleiðis.

Í samræmi við þetta markmið löggjafans og sögu framleiðsluráðsgjaldsins verður að telja rétt að leggja þann skilning í ákvæði 25. gr. laga nr. 99/1993, að skírskotun hennar til heildsöluverðs búvöru eigi við verð, þar sem beinar greiðslur til framleiðenda eru með taldar, að því er sauðfjárafurðir varðar. Jafnframt verður að telja rétt að líta svo á, að umrædd breyting greinarinnar þegar í kjölfar stjórnarskipunarlaga

nr. 97/1995 feli í sér þann stuðning við fyrri heimild ráðherra til álagningar gjaldsins, að fallast megi á lögmæti þeirra ráðstafana, sem gerðar höfðu verið til ákvörðunar á gjaldi vegna nýliðins framleiðsluárs. Er þá einnig litið til sérstöðu gjaldsins meðal skatta í landinu og þeirra röksemda um hana, sem til eru færðar í héraðsdómi.

Samkvæmt þessu er ég samþykkur niðurstöðu annarra dómenda að því einu breyttu, að höfuðstóll viðurkenndrar kröfu aðaláfrýjanda á hendur gagnáfrýjanda hækki um 4.662 krónur vegna framleiðslugjalds árána 1994 og 1995, eða í 44.203 krónur alls.

Dómur Héraðsdóms Norðurlands eystra 21. október 1998.

Mál þetta, sem dómtekið var þann 23. september sl., hefur Framleiðsluráð landbúnaðarins, kt. 560169-0439, Hagatorgi, Bændahöllinni, Reykjavík, höfðað hér fyrir dómi með stefnu birtri þann 28. janúar 1998 á hendur Báru Siguróladóttur, kt. 101256-3329, Keldunesi II, Kópaskeri.

Eru dómkröfur stefnanda þær að stefnda verði dæmd til að greiða stefnanda kr. 55.460,- ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af kr. 21.624,- frá 14. nóvember 1995 til 23. ágúst 1996, en af kr. 55.460,- frá þeim degi til greiðsludags. Jafnframt er þess krafist að dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn 12 mánuðum eftir upphafsdag vaxta, allt í samræmi við 12. gr. laga nr. 25/1987. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að mati dómsins og virðisaukaskatts af málflutningsþóknun, 24,5%.

Stefnda krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda, en til vara að hún verði aðeins dæmd til að greiða hluta umræddrar kröfu. Þá er þess krafist í aðal- og varakröfu að stefnandi verði dæmt til að greiða stefndu málskostnað að skaðlausu að mati dómsins eða samkvæmt málskostnaðarreikningi. Þá er og krafist að tekið verði tillit til skyldu stefndu til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Málavextir eru þeir að stefnda býr ásamt manni sínum, Sturlu Sigtryggssyni, á jörðinni Keldunesi II, Kelduneshreppi. Þar hefur átt sér stað framleiðsla lambakjöts og hefur Sturla notið beingreiðslna vegna þeirrar framleiðslu.

Árið 1994 hóf stefnda landbúnaðarframleiðslu á jörðinni Framnesi, sem er næsta jörð við Keldunes. Hefur hún síðan framleitt á þeirri jörð lambakjöt án beingreiðslna.

Mál þetta snýst um skuld vegna sjóðagjalda af heimteknu kindakjöti stefndu á árunum 1994 og 1995, sem stefnandi telur nema kr. 21.624,- v/ársins 1994 og kr. 33.836,- vegna ársins 1995.

Sjóðagjöld þessi skiptast í búnaðarmálasjóðsgjald, framleiðsluráðsgjald og neytenda- og jöfnunargjald.

Stefnandi telur að stefndu beri að greiða framangreind gjöld af því magni sem sé umfram 60 kg á hvern heimilismann eða umfram 300 kg í heild, hvor talan sem sé hærri. Gjald dagar umræddra sjóðagjalda hafi verið 14. nóvember vegna ársins 1994 og 23. ágúst vegna ársins 1995.

Stefnandi kveður gjaldstofna vera reiknaða út frá skýrslum sláturleyfishafa þar sem fram komi magn framleiðslu stefndu, en frá sé dregið það magn sem áætlað sé til neyslu fjölskyldu hennar. Gjaldstofn til búnaðarmálasjóðsgjalds sé framleiðandaverð auk álags vegna sláturs og gæra. Verðmæti sláturs sé reiknað út á verðlagsgrundvelli þannig að heildarverðmæti sláturs sé deilt með heildarkílófjölda kjöts. Verðmæti gæra sé fundið þannig út að heildarverðmæti sé deilt með heildarkílófjölda og síðan sé margfaldað með hlutfallinu á milli þunga kjöts og gæra og þannig komi út verðmæti gæru pr. kg af kjöti. Gjaldstofninn sé ákveðinn sem meðaltal þeirra gæðaflokka, sem kjöt stefndu hafi verið í og verði það að teljast eðlileg aðferð. Það verð sem miðað sé við sem heildsöluverð, en það sé gjaldstofn neytenda- og jöfnunargjalds og framleiðsluráðsgjalds, sé grundvallarverð til framleiðenda með beingreiðslum ríkissjóðs samkvæmt ákvörðun sex manna nefndar að viðbættum slátur- og heildsölukostnaði samkvæmt ákvörðun fimm manna nefndar auk álags vegna verðmæta sláturs og gæra. Aðferðin við útreikninga gjaldanna hafi verið staðfest af landbúnaðarráðherra. Gjaldstofninn sé hér sömuleiðis ákveðinn sem meðaltal þeirra gæðaflokka sem kjöt stefndu hafi verið í. Samkvæmt 1.-3. gr. laga nr. 41/1990 um búnaðarmálasjóð, sbr. lög nr. 157/1994 og 1.-3. gr. reglugerðar nr. 393/1990 beri dreifingaraðilum eða framleiðendum að standa skil á gjaldi til sjóðsins. Sömu aðilum beri að skila gjaldi til Bjargráðasjóðs, skv. b-lið 5. gr. laga nr. 146/1995 (áður 51/1972). Hlutfall gjaldanna af gjaldstofni sé ákveðið með reglugerðum og auglýsingum, sbr. reglugerð nr. 393/1990, sérstaklega 1.-3. og 8.-9. gr. og auglýsingu nr. 617/1994. Samkvæmt þessum heimildum skyldi heildargjaldið vera 1,8% á fyrra tímabilinu sem málið varðar, en 1,4% á því síðara. Þar af hafi gjald í bjargráðasjóð verið 0,3%, sbr. reglugerð nr. 551/1993. Mismunur tímabilanna útskýrist af gjaldi fyrir forfallaþjónustu sem fellt hafi verð niður með lögum nr. 157/1994. Nú hafi verið fallið frá innheimtu þess, sbr. það sem að ofan greinir og sé því hlutfallið í raun 1,4% á báðum tímabilum. Innheimta gjaldanna, einu nafni nefnd búnaðarmálasjóðsgjald, sé falin Framleiðsluráði landbúnaðarins, skv. 7. gr. laga nr. 41/1990 og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 146/1995.

Þá beri áðurgreindum aðilum að standa skil á 2% neytenda- og jöfnunargjaldi til Stofnlánadeildar landbúnaðarins, skv. 3. og 4. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971, sbr. lög nr. 41/1982 og 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Framleiðsluráði landbúnaðarins sé falin innheimta gjaldsins skv. 3. gr. reglugerðar nr. 536/1990.

Loks beri sömu aðilum að standa skil á 0,25% gjaldi til Framleiðsluráðs land-

búnaðarins skv. 25. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990.

Kröfur um dráttarvexti og vaxtavexti kveðst stefnandi styðja við III. kafla laga nr. 25/1987 ásamt síðari breytingum.

Kröfur um málskostnað styður stefnandi við 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991.

Kröfu um að tekið verði tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun lögmanns síns við ákvörðun málskostnaðar kveðst stefnandi styðja við lög nr. 50/1988 og dóm Hæstaréttar Íslands frá 24. mars 1997 í málinu nr. 119/1997. Stefnandi sé ekki virðisaukaskattsskyldur og beri honum því nauðsyn til að fá dóm fyrir skatti þessum úr hendi stefndu.

Sýknukröfu sína byggir stefnda í fyrsta lagi á því, að skattlagningarvaldið sé í raun hjá Framleiðsluráði landbúnaðarins sem sé algjörlega ólöglegt og brot á 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Í 40. gr. stjórnarskrár komi m.a. fram að engan skatt megi á leggja né breyta nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrár felist að skattamálum skuli skipað með lögum. Frá og með 15. júní 1995, með lögum nr. 97/1995, hafi stjórnarskránni verið breytt og þar sé enn frekar skerpt á þessu atriði, en þar komi orðrétt fram „ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann“. Ákvæði þetta hafi verið hugsað til að áréttá enn frekar að löggjafarvaldinu sé óheimilt að framselja skattlagningarvaldið. Ágreiningur í máli þessu snúist um búnaðarmálasjóðsgjald, sbr. lög nr. 41/1990, sbr. reglugerð nr. 393/1990, neytenda- og jöfnunargjald, sbr. lög nr. 45/1971, ásamt breytingum á þeim, sbr. reglugerð nr. 536/1990, bjargráðasjóðsgjald, sbr. lög nr. 146/1995 og reglugerð nr. 551/1993 og loks framleiðsluráðsgjald, sbr. lög nr. 99/1993, sbr. reglugerð nr. 536/1990.

Framleiðsluráð landbúnaðarins hafi víða vald til þess að ákveða hvort það noti skattlagningarheimildir og hvaða prósentuhlutfall það ákveði að nota svo og hvernig. Til dæmis megi nefna lög nr. 41/1990. Í 2. gr. komi fram að greiða skuli allt að 1,5% í Búnaðarmálasjóð. Með lögum nr. 157/1994 hafi þessari prósentu verið breytt í 1,1%. Framleiðsluráði sé með lögnum m.a. fengið vald til að ákveða hvernig skuli leggja á og eftir atvikum breyta skatti. Skv. 2. mgr. 4. gr. svo og 6. gr. sömu laga sé Framleiðsluráði heimilt að undanskilja einstakar framleiðsluvörur greiðsluskyldu að hluta eða öllu komi fram beiðni um slíkt frá bændasamtökunum og sé stjórninni skylt að verða við því. Skv. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990 um Búnaðarmálasjóð sé hægt að breyta hlutfalli af gjaldskyldunni. Einnig megi nefna að í 5. gr. laga nr. 146/1995, sbr. 6. gr. laga nr. 41/1990, komi fram að árlegar tekjur Bjargráðasjóðs séu allt að 1% af söluvörum landbúnaðarvara. Hlutfallið geti verið mismunandi eftir búgreinum. Einnig sé heimilt fyrir Bjargráðasjóð að undanskilja framleiðslu einstakra búgreina að hluta eða öllu. Framleiðsluráði sé heimilt, skv. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 99/1993, að láta hluta af

gjaldinu renna annað. Samkvæmt 3. tl. 4. gr. laga nr. 45/1971 ásamt breytingum sé landbúnaðarráðherra heimilt að endurgreiða gjaldið eða fella það niður vegna útflutnings á vörum. Hér að ofan sé það skýrt og greinilegt að skattlagningarvaldið sé fengið öðrum en löggjafarvaldinu og því brot á 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Framleiðsluráði sé fengið víðtækt vald til þess að ákvarða við hvaða upphæð miða beri við útreikning gjaldstofna.

Kerfið sé lítað af því að Framleiðsluráð starfi bæði sem stjórnvald fyrir þennan málaflokk, en jafnframt óbeinn hagsmunaaðili fyrir bændastéttina. Í þessu sambandi sé rétt að bera saman hverjir sitji í Stéttarsambandi bænda og Framleiðsluráði landbúnaðarins. Tengslin séu vægast sagt mjög óeðlileg. Framleiðsluráð hafi einhvers konar skattlagningarvald að því leyti að það meti hve mikið kjót sé undanþegið sjóðagjöldum vegna heimtöku. Stoðin fyrir þessu sé ekki í lögum. Aðeins sé fjallað um þetta í 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990. Einnig hafi Framleiðsluráð beina hagsmuni af því að gjaldstofninn sé sem hæstur af neytenda- og jöfnunargjaldi, enda fái þeir greitt sem svarar 2% af því sem innheimtist. Slíkt skýri enn frekar óeðlilega stöðu Framleiðsluráðs.

Skattur verði að vera lagður á með almennum efnislegum mælikvarða og að gætt sé jafnréttis og jafnræðisreglna. Skattar megi ekki mismuna þeim sem eins sé ástætt um í efnahagslegu tilliti. Af orðalagi 40. gr. stjórnarskrárinnar megi ráða og áreiðanlegt sé að í greininni felist ríkar kröfur um að það sé löggjafinn sem ákveði skattlagningu og taki slíkar ákvarðanir. Að öðrum kosti væri ákvæðið hreinlega óþarft.

Með sköttum séu íþyngjandi skyldur lagðar á herðar borgurunum og þeir hafi hag af því að réttarstaða þeirra sé ákveðin eftir lögföstum og málefnalegum mælikvarða, sem eigi jafnt við um alla og vafa beri að skýra gjaldanda í hag. Að öðrum kosti hafi þeir enga tryggingu fyrir því að geðþóttasjónarmið séu ekki látin ráða því hverjir greiði skatt.

Hlutverk dómstóla sé að vernda borgarana gegn „ranglátum“ sköttum. Skattlagningarheimildin þurfi því að vera lögbundin, ótvíræð og skýrð þröngt.

Líkt og rakið hafi verið hér að ofan sé ljóst að víða sé brotalöm af hálfu Framleiðsluráðs í máli þessu. Við útreikning sjóðagjalda hjá stefndu hafi ekki verið notaður almennur efnislegur mælikvarði líkt og lög og reglur gera ráð fyrir. Þegar af þessari ástæðu beri að sýkna stefndu af kröfunni.

Í öðru lagi kveður stefnda sýknukröfuna á því byggða að framleiðslan og salan á lambakjöti hjá stefndu sé á framleiðslustigi og því eigi engin viðskipti sér stað á heildsölu- eða afurðavörustigi. Í lögum nr. 45/1971 sé hvergi heimild fyrir að innheimta neytenda- og jöfnunargjald beint hjá framleiðanda heldur eigi aðilar á heildsölustiginu að greiða það. Rétt sé að skoða tekjur Stofnlánadeildarinnar eins og þær hafi upphaflega verið skv. 4. gr. laga nr. 45/1971.

1. Fast gjald ríkissjóðs.
2. Framleiðandagjald, sem var gjald á söluvörum og þjónustu landbúnaðarins og gjaldskyldan beindist að framleiðendum (fellt úr lögum með lögum nr. 41/1990).
3. Neytendagjald 1% af óniðurgreiddu heildsöluverði landbúnaðarvara.
4. Jöfnunargjald reiknað á sama hátt og 3. tl.
5. Framlag ríkisins sem átti að vera jafnhátt og samanlagðar tekjur af 3. og 4. tl. (fellt úr lögum 1995).
6. Vaxtatekjur.

Greiðsluskylda á framleiðandagjaldi skv. 2. tl. laga nr. 45/1971 hafi beinst að bændunum sjálfum, en gjald skv. 3. og 4. tl. að heildsölum eða afurðastöðvum. Því sé eðlilegt að álykta að gjaldtaka skv. 3. og 4. tl. hafi verið grundvöllur að lánsrétti heildsöluaðila hjá Stofnlánadeildinni, en gjaldtaka skv. 2. tl. grundvöllur að lánsréttindum bænda. Með lögum nr. 41/1990 um Búnaðarmálasjóð hafi verið ákveðið að hluti af búnaðarmálasjóðsgjaldinu rynni til Stofnlánadeildarinnar. Í lögum nr. 45/1971 sé líkt og áður hafi komið fram ekki heimild til að innheimta gjöldin af framleiðendum. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 536/1990 sé þó slík heimild, en heimildin eigi sér ekki stoð í lögum og því mótmælt sem ólöglegri. Innheimta hjá framleiðanda geti ekki verið lögleg þegar gjaldskyldan sé ekki fyrir hendi.

Í þriðja lagi kveðst stefnda byggja sýknukröfu sína á því, að með því að setja stefndu undir sama hatt og þá sem starfi innan kvótakerfisins sé í raun brotin 65. gr. stjórnarskrárinnar (jafnræðisreglan). Jafnræðisregla stjórnarskrárinnar hafi verið lögtekin 1995, en slík regla hafi gilt áður en ákvæðið hafi verið löggilt og megi í þessu sambandi vísa til 11. gr. stjórnsýslulaganna svo og 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, en þar sé gengið út frá tilvist slíkrar reglu. Við lestur laganna varðandi sjóðagjöldin sé auðvelt að sjá að lögin séu sniðin að þeim sem séu að framleiða lambakjöt innan kerfisins. Samkvæmt f-tölulið 1. gr. laga nr. 99/1993 sé tilgangur laganna m.a. sá að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varði afurðaverð og markað. Við lestur þessa ákvæðis sé ljóst að stefnda falli ekki undir þetta þar sem hún njóti engra bóta og því geti jöfnuði aldrei verið náð á þennan hátt. Einnig sé rétt að geta þess að fimm manna nefnd sé heimilt að breyta heildsöluverði á búvörum þegar breytingar verði á afurðaverði til búvöruframleiðslu. Þetta atriði sé einnig algjörlega ótengt stefndu. Í 8. gr. laga nr. 99/1993, síðasta málslíð, komi m.a. fram að við gerð verðlagsgrundvallar skuli beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðanda teljast til tekna, en slíkra bóta njóti stefnda ekki. Telja verði óeðlilegt að stefnda þurfi að greiða títtnefnd sjóðagjöld þar sem hún njóti ekki sömu þjónustu og aðrir frá Framleiðsluráði. Strax þar sé jafnræði aðila brotið.

Verði ekki fallist á að neytenda- og jöfnunargjald sé grundvöllur heildsala að lánsfjármagni hjá Stofnlánadeild sé rétt að geta þess að stefnda beri skv. kröfu Framleiðsluráðs að greiða af sama gjaldstofni og þeir innan kvótakerfisins í neytenda- og jöfnunargjald þrátt fyrir að hún njóti ekki sömu lánaþyrirgreiðslu og beingreiðsluhafar hjá Stofnlánadeild landbúnaðarins. Líkt og áður hafi komið fram verði skattur að vera lagður á með almennum efnislegum mælikvarða og að gætt sé jafnréttis- og jafnræðisreglna. Skattar megi ekki mismuna þeim sem eins sé ástatt um í efnahagslegu tilliti. Ekki sé eins ástatt um stefndu og aðra sem framleiða innan kvótakerfisins og því sé ljóst að ekki hafi verið gætt jafnréttis eða jafnræðis með stefndu og öðrum sem framleiða lambakjöt innan kvótakerfis og beri því að sýkna hana.

Í fjórða lagi kveðst stefnda rökstyðja sýknukröfu sína með því að Framleiðsluráð sé ófært um að taka stjórnvaldsákvarðanir sökum vanhæfis, sbr. 5. og 6. tl. 3. gr. stjórnsýslulaga. Hér sé rétt að bera saman hvaða aðilar sitji í stjórn Framleiðsluráðs og Stéttarfélags bænda. Stéttarfélag bænda hafi verið hagsmunasamtök bænda (í dag Bændasamtök Íslands), en Framleiðsluráð starfi m.a. sem stjórnvald á sviði sjóðagjalda. Tengslin séu slík að Framleiðsluráð sé ekki fært um að taka stjórnvaldsákvarðanir á faglegum grundvelli og verði ákvarðanir alltaf litaðar af tengslunum við Stéttarfélag bænda. Í nútímasamfélagi hafi þróunin orðið sú að gera ríkar kröfur til stjórnvalda, sem sé liður í því að stjórnvaldið verði fært um að taka löglegar ákvarðanir. Meirihluti Framleiðsluráðs sé í forystu Stéttarfélags bænda og sé þar búinn að taka ákvarðanir og leggja línur fyrir hvernig peningum í landbúnaði skuli skipt ásamt fleiru. Þar sem hagsmunir stefndu falli ekki að stefnu Stéttarfélags bænda, og þá ekki að framkvæmd og ákvörðunum Framleiðsluráðs, séu miklar líkur á því að mál stefndu hljóti ekki þá faglegu meðferð sem gerð sé krafa um hjá stjórnvöldum á Íslandi í dag.

Í fimmta lagi kveðst stefnda byggja sýknukröfu sína á því að 75. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin, þ.e. atvinnufrelsi stefndu. Öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi. Í bréfi frá framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs til landbúnaðarráðuneytisins komi m.a. fram að hann telji ljóst að ekki hafi verið ætlun löggjafans að heimila lambakjötsframleiðslu utan heildargreiðslumarks. Það sé ljóst að sé þessi skoðun rétt, sé hér um skýrt brot á 75. gr. stjórnarskrárinnar að ræða. Allt þetta mál sé litað af því að verið sé að reyna að þvinga stefndu til að hætta starfsemi sinni. Sérstaða hennar hafi hvorki verið viðurkennd né réttur hennar til að stunda þá atvinnu sem hún kjósi, sem sé lögvarinn af stjórnarskránni.

Varakröfu sína rökstyður stefnda með því að henni beri ekki að greiða skatt af sama gjaldstofni og þeir sem njóti beingreiðslna. Beingreiðslur þær sem hver bóndi fái, sem framleiðir lambakjöt innan kvótakerfisins, séu hluti af gjaldstofni við útreikning á framleiðsluráðsgjaldinu svo og neytenda- og jöfnunargjaldinu.

Stefnda framleiði lambakjöt utan framleiðslukerfisins og sé því algjörlega óstyrkt í framleiðslunni. Því hljóti það að teljast brot gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar svo og 65. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995, ef henni sé gert skylt af Framleiðsluráði að greiða af fjárhæð sem hún fái ekki. Hér megi einnig vísa til frekari stuðnings á 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu svo og 1. gr. samningsviðauka nr. 1 um mannréttindasáttmála Evrópu. Almennu hafi verið litið svo á að skattlagningu beri að skýra þröngt. Samkvæmt símtali við framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs hafi beingreiðslan á hvert kíló af kjöti vegna árána 1994-1995 verið kr. 217,63, síðan bæst ofan á það slátur og verð fyrir gæru. Ofan á þetta hafi svo bæst heildsölu- og sláturkostnaður. Því verði það að teljast eðlilegt að draga 217,63 af gjaldstofni í neytenda- og jöfnunargjald. Það hljóti því að teljast ólöglegt, órökstutt og hreinlega rangt að ætla aðila sem framleiði lambakjöt án beingreiðslna að fara eftir sama gjaldstofni við ákvörðun á sjóðagjöldum. Einnig sé algjörlega mótmælt álagi vegna gæra á búnaðarmála-sjóðsgjaldi þar sem búið sé að greiða gjaldið, en það hafi verið 1,4 bæði árin.

Að lokum mótmælir stefnda því að krafan sé dráttarvaxtareiknuð aftur fyrir sig. Kröfunni hafi verið skuldajafnað 2. maí og 2. júní 1997 við inneign manns hennar án allra dráttarvaxta. Með þessu hafi Framleiðsluráð litið á fjárhæð þá, sem það skuldajafnaði, sem fullnaðargreiðslu og þá fallið algjörlega frá dráttarvaxtaþættinum. Á Íslandi gildi sú meginregla að hvorki verði krafist endurgreiðslu né viðbótargreiðslu þegar fullnaðarkvittun eða sönnun um endanlegt uppgjör liggi fyrir. Í þessu sambandi vísist til almenna hluta kröfuréttarins.

Málskostnaðarkröfu sína kveðst stefnda byggja á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991. Kröfu um að tekið verði tillit til skyldu stefndu um að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun lögmanns síns við ákvörðun um málskostnað styðji stefnda við lög nr. 50/1988 og dóm Hæstaréttar Íslands frá 2. mars 1997 í málinu nr. 119/1997.

Gísli Karlsson, framkvæmdastjóri stefnanda, gaf skýrslu um síma við aðalmeðferð málsins.

Það hefur lengi tíðkast í íslenskri löggjöf að ríkisstjórn eða ráðherra væri veitt heimild til þess að ákveða hvort innheimta skuli tiltekna skatta svo og nokkurt svigrúm til að ákveða skilyrði skattheimtunnar og upphæð hennar innan vissra marka. Ekki verður séð að ætlunin hafi verið að breyta þessari venju löggjafans með setningu laga nr. 97/1995, enda hefðu þau lög þá átt að leiða til endurskoðunar fjölmargra laga sem þá voru í gildi og fólu í sér skattlagningu.

Verður af þessum sökum eigi fallist á það með stefndu að í lögum þeim er hér eiga við sé skattlagningarvaldið í raun afhent stefnanda þannig að í bága fari við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki verður fallist á það með stefndu að skattlagningin brjóti gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem engar reglur er að finna um það að skattlagning

sem slík eigi að leiða til sömu þjónustu eða fyrirgreiðslu af hálfu opinberra aðila.

Ekki verður heldur fallist á þá málsástæðu stefndu að Framleiðsluráð sé ófært um að taka stjórnvaldsákvæðanir sökum vanhæfis þar sem í stjórn þess sitji að hluta til sömu aðilar og í stjórn Stéttarfélags bænda og ekki hefur stefnda sýnt fram á að einhver stjórnarmanna stefnanda hafi sérstaklega verið vanhæfur skv. stjórnsýslulögum að taka þátt í ákvörðun um skattskyldu hennar.

Að lokum verður ekki fallist á þá staðhæfingu stefndu að skattlagningin sé brot á atvinnufrelsi hennar, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki er annað fram komið í málinu en að hún hafi fulla heimild til að stunda þá starfsemi að framleiða lambakjöt og staðhæfing hennar um að verið sé að reyna að þvinga hana til að hætta starfsemi sinni er ekki studd neinum gögnum í málinu.

Með vísan til framangreinds verður aðalkrafa stefndu ekki tekin til greina.

Telja verður það almenna reglu að löggjafanum sé heimilt að ákveða að skattur sé reiknaður af sama gjaldstofni hjá öllum gjaldendum. Löggjafinn hefur ákveðið í þessu tilviki að gjaldstofn sé sá sami fyrir gjaldendur hvort sem þeir framleiða lambakjöt innan framleiðslukerfisins eða utan þess án styrkja. Verður því ekki fallist á það með stefndu að reikna beri skattinn af lægri gjaldstofni hjá henni en ákveðið er í lögum.

Svo sem að framan greinir hefur stefnda sérstaklega mótmælt innheimtu neytenda- og jöfnunargjalds þar sem sú skattheimta eigi sér ekki stoð í lögum. Framangreint gjald byggist á reglugerð nr. 536/1990 sem er sett samkvæmt lögum nr. 45/1971. Í reglugerðinni segir að þeir framleiðendur, sem selji vöru sína beint til neytenda eða til smásöluaðila án milliliða, skuli standa skil á 2% neytenda- og jöfnunargjaldi. Aftur á móti segir í 3. og 4. tl. 4. gr. laga nr. 45/1971 að sölu-samtök framleiðenda og aðrir seljendur á heildsölustigi skuli standa skil á gjöldunum. Verður að telja að verulegur vafi leiki á því, hvort umrætt reglugerðar-ákvæði eigi sér lagastoð að því er varðar framleiðendur. Verður sá vafi skýrður stefndu í hag, sem er sjálf tvímælalaust framleiðandi þeirrar vöru, er hún selur. Af gögnum málsins má ráða að framangreint gjald nemur kr. 15.521,- fyrir árið 1994 og 24.020,- fyrir árið 1995, eða samtals kr. 39.541,-. Ber að draga þá fjárhæð frá stefnukröfunni.

Stefnda heldur því fram að hún hafi þegar greitt álag vegna gæra á búnaðar-málasjóðsgjald og hefur lagt fram svohljóðandi vottorð, dags. 23. mars 1998, undirritað af Jóni Helga Björnssyni, sláturhússtjóra KP: „Efni: Sjóðagjöld af gæru vegna heimtökuslátrunar haustið 1994 og 1995 fyrir Báru Siguróladóttur, Keldunesi, Kelduhverfi.

Með bréfi þessu vottast að dregin voru sjóðagjöld af greiðslu fyrir gæru vegna heimtökuslátrunar fyrir Báru Siguróladóttur haustið 1994 og 1995.“

Vottorði þessu hefur ekki sérstaklega verið mótmælt af hálfu stefnanda. Af

málsskjöllum verður ekki ráðið með hvaða heimild framangreind fjárhæð var dregin af stefndu, en gera verður ráð fyrir að það hafi verið í umboði stefnanda. Stefnda hefur ekki tilgreint ákveðna fjárhæð í þessu sambandi, en af skjölum málsins má ráða að um er að ræða kr. 440 fyrir árið 1994, en kr. 716 fyrir árið 1995, eða samtals kr. 1.156,- sem rétt þykir að draga frá stefnukröfunni.

Er þá niðurstaða dómsins sú að dæma ber stefndu til að greiða stefnanda kr. 14.763 (55.460 – 15.521 – 24.020 – 440 – 716 = 14.763).

Stefnda hefur sérstaklega mótmælt vaxtakröfu stefnanda. Í málinu kemur fram að stefnandi skuldajafnaði kröfu sinni á hendur stefndu við inneign manns hennar þann 2. maí og 2. júní 1997. Gerði stefnandi þá ekki ráð fyrir greiðslu vaxta og leit svo á að skuldin væri að fullu greidd. Hinn 8. október 1997 úrskurðaði landbúnaðarráðuneytið að skuldajöfnuður þessi væri óheimill. Þykir hér mega miða upphafsdag vaxta við þann dag, þ.e. að dæma stefndu til greiðslu dráttarvaxta frá 8. október 1997 til greiðsludags, er leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti.

Rétt þykir að hvor aðila beri sinn kostnað af málinu.

Með bréfi dags. 6. júlí 1998 veitti dómismálaráðherra stefndu gjafvörn í málinu. Ber samkvæmt því að greiða málskostnað stefndu úr ríkissjóði. – Af hálfu stefndu hefur ekki verið gerð grein fyrir útlögðum kostnaði. Er því einungis um að ræða þóknun lögmanns hennar, Margrétar Maríu Sigurðardóttur hdl., sem þykir hæfilega ákveðin kr. 120.000, og er þá virðisaukaskattur innifalinn.

Dóm þennan kveður upp Freyr Ófeigsson dómstjóri.

D ó m s o r ð :

Stefnda, Bára Siguróladóttir, greiði stefnanda, Framleiðsluráði landbúnaðarins, kr. 14.763 ásamt dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 8. október 1997 til greiðsludags, er leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti.

Málskostnaður fellur niður.

Málskostnaður stefndu, þ.e. þóknun til lögmanns hennar, Margrétar Maríu Sigurðardóttur hdl., kr. 120.000, greiðist úr ríkissjóði.