Mánudaginn 23. desember 1985.

Nr. 81/1983. **Framleiðsluráð landbúnaðarins og**
(Jón Þorsteinsson hrl.)
landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra
f.h. ríkissjóðs
(Árni Kolbeinsson hdl.)
gegn
Árna Möller
og gagnsök
(Gísli Baldur Garðarsson hdl.)

Stjórnarskrá. Skattur. Framsal skattlagningarvalds. Kjarnfóðurgjald. Endurgreiðsla. Vextir. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstarèttardómararnir Magnús Þ. Torfason, Björn Sveinbjörnsson, Guðmundur Jónsson, Halldór Þorbjörnsson, Magnús Thoroddsen, Sigurgeir Jónsson og Þór Vilhjálmsson.

Aðaláfrýjandi framleiðsluráð landbúnaðarins skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 15. apríl 1983. Hann gerir þær dómkröfur, að hann verði sýknaður af öllum kröfum gagnáfrýjanda, er verði dæmdur til að greiða sér málskostnað bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Aðaláfrýjendur landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs skutu máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 24. maí 1983. Dómkröfur þeirra eru þessar. *Aðallega,* að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum gagnáfrýjanda og þeim dæmdur málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Fyrsta varakrafa, að þeim verði einungis gert að greiða 11.250,34 krónur.

Önnur varakrafa, að þeim verði einungis gert að greiða 27.639,90 krónur.

Þriðja varakrafa, að þeim verði einungis gert að greiða 38.890,24 krónur.

Varðandi allar varakröfurnar er gerð sú krafa, að hafnað sé þeirri aðferð gagnáfrýjanda að bæta vöxtum við höfuðstól um hver áramót fram að þingfestingu málsins í héraði. Þá er varðandi allar

varakröfurnar gerð sú krafa, að málskostnaður verði látinn niður falla bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi, Árni Möller, hefur, að fengnu áfrýjunarleyfi, 3. júní 1983, skotið málinu til Hæstaréttar með stefnu 20. júní 1983. Dómkröfur hans eru *aðallega* þær, að aðaláfrýjendur verði dæmdir til að greiða gagnáfrýjanda in solidum 49,596,15 krónur og 12.668,46 krónur í vexti til 14. janúar 1982 og dómvexti af 61.519,62 krónum frá þeim degi til greiðsludags.

Fyrsta varakrafa er, að aðaláfrýjendur verði dæmdir til að greiða gagnáfrýjanda 27.639,90 krónur og 10.650,55 krónur í vexti til 14. janúar 1982 auk dómvaxta af 37.826,04 krónum frá 14. janúar 1982 til greiðsludags.

Önnur varakrafa er, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur.

Þrautavarakrafa er, að aðaláfrýjendur verði dæmdir til að greiða gagnáfrýjanda in solidum 11.250,34 krónur og 1.738,84 krónur í vexti til 14. janúar 1982 auk dómvaxta af 12.837,64 krónum frá 14. janúar 1982 til greiðsludags. Í vaxtakröfu gagnáfrýjanda hér að framan felst krafa um greiðslu vaxtavaxta, þ.e. að áfallnir vextir verði lagðir við höfuðstól á 12 mánaða fresti miðað við áramót og reiknist vextir af þannig hækkandi höfuðstól.

Loks er gerð sú krafa, að aðaláfrýjendur verði dæmdir til að greiða gagnáfrýjanda in solidum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

I.

Í máli þessu er deilt um lögmæti álagningar innflutningsgjalds af erlendu kjarnfóðri, er gagnáfrýjanda hefur verið gert að greiða frá júlí 1980 til ársloka 1981.

Í málinu krefst gagnáfrýjandi endurgreiðslu gjaldsins. Verða aðaláfrýjendur því ekki sýknaðir á grundvelli þeirrar málsástæðu, að gagnáfrýjandi hafi ekki beðið tjón. Ekki verður heldur talið, að sú málsástæða sé á rökum reist, að gagnáfrýjandi sé ekki að lögum réttur málsaðili eða að hann hafi fyrirgert rétti vegna tómlætis.

II.

Í 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33 frá 17. júní

1944 segir m.a.: „Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum.“

Samkvæmt 2. gr. bráðabirgðalaga nr. 63, 23. júní 1980 um breytingu á lögum nr. 15/1979 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., er heimilt að endurgreiða framleiðendum kjarnfóðurgjald það, er mál þetta snýst um „að hluta eftir reglum, sem framleiðsluráð ákveður.“

Kjarnfóðurgjald þetta verður að teljast skattur í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar. Með því að ákveða skattlagningarprósentuna svo háa sem raun er á, allt að 200% af innkaupsverði vörunnar, en heimila jafnframt endurgreiðslu gjaldsins að hluta „eftir reglum sem framleiðsluráð ákveður“ var skattlagningarvaldið í reynd hjá framleiðsluráði. Slíkt framsal skattlagningarvalds Alþingis til óæðra stjórnvalds, sem þar að auki er skipað með þeim hætti, sem lýst er í héraðsdómi, brýtur í bága við 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Álagning kjarnfóðurgjalds samkvæmt bráðabirgðalögum nr. 63, 23. júní 1980 var því eigi gjörð skv. gildri skattlagningarheimild, og sama máli gegnir um auglýsingu nr. 280 24. júní 1980 svo og reglugerðir nr. 311 24. júní 1980 og nr. 457 29. ágúst 1980, sem byggðu á bráðabirgðalögunum. Fær það ekki breytt þessari niðurstöðu, að í 5. mgr. 2. gr. rgl. nr. 311/1980 segir, að leita skyldi ráðherrastaðfestingar á reglum framleiðsluráðs um endurgreiðslu, þegar af þeirri ástæðu að þetta ákvæði skorti lagastoð.

Með 1. gr. laga nr. 45 29. maí 1981 um breytingu á lögum nr. 15/1979 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl. var landbúnaðarráðherra falið að ákveða endurgreiðslu kjarnfóðurgjaldsins „að fengnum tillögum framleiðsluráðs.“

Skyldi gjaldheimtu þessari sem og öðrum tímabundnum ráðstöfunum, er mælt var fyrir um í téðri lagagrein, skipað með reglugerð „að fengnum tillögum Framleiðsluráðs og fulltrúafundar Stéttasambands bænda.“ Landbúnaðarráðherra gaf út reglugerð um gjald af innfluttu kjarnfóðri 30. september 1981. Birtist hún í B deild Stjórnartíðinda 2. október s.á., nr. 491/1981.

Það hefur lengi tíðkast í íslenskri löggjöf, að ríkisstjórn eða ráðherra væri veitt heimild til þess að ákveða, hvort innheimta skuli

tiltekna skatta. Verður að telja, að nú sé svo komið, að þessi langa og athugasemdalausa venja löggjafans hafi helgað slíka skattheimtu innan vissra marka.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, telst kjarnfóðurgjald það, sem gagnáfrýjanda hefur verið gert að greiða eftir 2. október 1981, réttilega á lagt. Ber að dæma aðaláfrýjendur in solidum til að endurgreiða gagnáfrýjanda það kjarnfóðurgjald, er honum var gert að greiða á tímabilinu júlí 1980 til 2. október 1981. Samkvæmt kröfugerð gagnáfrýjanda nemur sú fjárhæð, sem ekki hefur sætt tölulegum andmælum, samtals 38.890,24 krónum.

Fyrir Hæstarétti var því mótmælt, að vextir verði dæmdir fyrr en frá upphafi málsóknar gagnáfrýjanda.

Ekki kemur fram, að gagnáfrýjandi hafi ótvírætt krafist endurgreiðslu ofgreidds kjarnfóðurgjalds fyrr en með héraðsdómsstefnu. Verða aðaláfrýjendur því dæmdir til að greiða hæstu innlánsvexti af framangreindri fjárhæð frá 14. janúar 1982 til greiðsludags, svo sem í dómsorði segir.

Eftir þessum úrslitum verður aðaláfrýjendum gert að greiða gagnáfrýjanda in solidum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, samtals 60.000,00 krónur.

Dómsorð:

Aðaláfrýjendur, Framleiðsluráð landbúnaðarins, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, greiði in solidum gagnáfrýjanda, Árna Möller, 38.890,24 krónur með 39% ársvöxtum frá 14. janúar 1982 til 1. nóvember s.á., 47% ársvöxtum frá þeim degi til 21. september 1983, 39% ársvöxtum frá þeim degi til 21. október s.á., 36% ársvöxtum frá þeim degi til 21. nóvember s.á., 32% ársvöxtum frá þeim degi til 21. desember s.á., 25% ársvöxtum frá þeim degi til 21. janúar 1984, 19% ársvöxtum frá þeim degi til 13. ágúst s.á., 25,4 ársvöxtum frá þeim degi til 20. nóvember s.á., 26,2% ársvöxtum frá þeim degi til 21. janúar 1985, með 36% ársvöxtum frá þeim degi til uppsögu dóms þessa og með hæstu innlánsvöxtum frá þeim degi til greiðsludags.

Aðaláfrýjendur greiði gagnáfrýjanda in solidum 60.000,00 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómi þessum ber að fullnægja að viðlagðri aðför að lögum.

Sératkvæði
hæstaréttardómaranna Magnúsar Thoroddsen, Sigurgeirs Jónssonar og Þórs Vilhjálmssonar.

Við erum sammála atkvæði Guðmundar Jónssonar hæstaréttardómara, sem verður dómur í máli þessu, um annað en útreikning vaxta frá 14. janúar 1982. Teljum við, að aðaláfrýjendum beri að greiða dómvexti af 38.890,24 krónum til greiðsludags þannig, að áfallnir vextir verði lagðir við höfuðstól um hver áramót og reiknist vextir af þannig hækkandi höfuðstól. Verður að telja, að í kröfu um dómvexti samkvæmt lögum nr. 56/1979 felist krafa um vaxtavexti, ella yrðu þeir ekki „jafnháir hæstu innlánsvöxtum við innlánsstofnanir eins og þeir eru ákveðnir samkvæmt lögum á hverjum tíma þannig að sem fyllst tillit sé tekið til varðveislu á verðgildi fjármagns," eins og fyrir er mælt í 1. gr. nefndra laga.

Sératkvæði
hæstaréttardómaranna Björns Sveinbjörnssonar Halldórs Þorbjörnssonar og Magnúsar Þ. Torfasonar.

I.

Eins og í héraðsdómi greinir, var ákveðið í 1. grein laga nr. 15/1979 um breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., að Framleiðsluráði landbúnaðarins væri að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og staðfestingu landbúnaðarráðherra heimilaðar tilteknar tímabundnar ráðstafanir, ef búvöruframleiðsla yrði meiri en þörf væri fyrir á innlendum markaði og ekki fengjust erlendir markaðir sem viðunandi teldust fyrir það, sem umfram væri. Ráðstafanir þessar voru samkvæmt a lið greinarinnar, *að* ákveðið yrði mismunandi verð á búvöru til framleiðenda, *að* niðurgreiðslur á búvöruverði til framleiðenda færu stiglækkandi, eftir að náð væri ákveðnu framleiðslumarki, og

að innheimt yrði sérstakt framleiðslugjald til verðjöfnunar. Samkvæmt b lið var heimilað, að lagt yrði sérstakt gjald á innflutt kjarnfóður og mætti það nema allt að 100% af innkaupsverði vörunnar. Þó skyldu framleiðendur á lögbýlum og aðrir, sem hefðu meiri hluta tekna sinna af búvöruframleiðslu, fá tiltekið magn kjarnfóðurs án þess að greiða gjaldið. Átti það að fara eftir framtöldum bústofni og afurðum eftir nánari ákvæðum í reglugerð. Samkvæmt c lið greinarinnar var Framleiðsluráði landbúnaðarins falin gæsla þess fjár, sem kynni að innheimtast eftir framangreindum heimildum.

Með reglugerð nr. 348 22. ágúst 1979 voru settar nánari reglur um framkvæmd laganna, þar á meðal um heimild til innheimtu kjarnfóðurgjaldsins, sbr. 3.-6. gr. reglugerðarinnar. Til þess kom þó ekki, að notuð væri heimild sú, sem veitt var til álagningar kjarnfóðurgjaldsins í umræddum b lið 1. greinar laga þessara og 3. grein reglugerðarinnar, heldur var ákvæði laganna um gjaldtökuna breytt með bráðabirgðalögum nr. 63 23. júní 1980. Var ákveðið í 2. grein laga þessara, að gjaldið mætti vera allt að 200% af innkaupsverði vörunnar. Jafnframt var þar felldur niður réttur framleiðenda eftir hinum eldri lögum til að fá tiltekið magn af kjarnfóðri án þess að greiða gjaldið, en þess í stað heimilað að endurgreiða framleiðendum gjaldið „að hluta eftir reglum sem framleiðsluráð ákveður." Skyldi þá m.a. heimilt að ákveða mismunandi endurgreiðslu eftir innlögðum afurðum, eftir bústærð, eftir landshlutum og eftir búgreinum í einstökum landshlutum.

Ekki var með bráðabirgðalögunum haggað við því ákvæði 1. greinar laga nr. 15/1979, að samþykki landbúnaðarráherra þyrfti til heimtu gjalds þessa. Gaf hann út í beinu framhaldi af lagasetningunni reglugerð nr. 311 24. júní 1980 um breytingu á reglugerð nr. 348/1979. Var með 1. gr. og 2. gr. reglugerðarinnar breytt ákvæðum 3. gr. og 4. gr. reglugerðar nr. 348/1979 til samræmis við ákvæði bráðabirgðalaganna. Einnig var kveðið svo á um í 1. og 2. mgr. 1. greinar, að gjaldtökuheimildin skyldi notuð að fullu og gjaldið innheimt við tollafgreiðslu sem 200% álag á innkaupsverð. Einnig var ítrekað ákvæði laganna um, að heimilt væri að endurgreiða gjaldið að hluta eftir reglum, sem framleiðsluráð setti. Sagði í 5. mgr. 2. gr., að framleiðsluráð skyldi leita staðfestingar

landbúnaðarráðherra á ákvörðunum þessum. Þá var og í 3. gr. reglugerðarinnar kveðið svo á, að landbúnaðarráðuneytið skæri úr, ef ágreiningur yrði um gjaldskyldu og framkvæmd reglugerðarinnar. Sama dag og reglugerðin var sett var birt auglýsing nr. 280/1980 um innheimtu margnefnds gjalds með 200% álagi á innkaupsverð.

Með reglugerð nr. 457 29. ágúst 1980 var reglugerðinni nr. 348/1979, sbr. reglugerð nr. 311/1980, breytt nokkuð, en óbreytt héldust þó þau ákvæði hennar, sem að framan eru reifuð.

Er bráðabirgðalögin nr. 63/1980 hlutu staðfestingu Alþingis og lög nr. 45 29. maí 1981 leystu þau af hólmi, var ákvæði þeirra um gjaldhæð kjarnfóðurgjaldsins breytt í það horf, að gjaldið skyldi annaðhvort vera tiltekin fjárhæð á hverja þyngdareiningu kjarnfóðurs eða tiltekið hlutfall af tollverði þess, þó aldrei meira en 200% af tollverði innflutts kjarnfóðurs, sbr. b lið 1. greinar síðargreindu laganna. Með 1. grein reglugerðar nr. 491 30. september 1981 var ákveðið, að gjaldið skyldi vera 33,33% af innkaupsverði hinnar gjaldskyldu vöru.

II.

Hámark kjarnfóðurgjalds þess, sem um er fjallað í málinu, hefur frá öndverðu verið tiltekið í lögum, en stjórnvöldum falið að ákveða það nánar innan marka, sem lögin setja. Var það gert með reglugerðum nr. 311/1980, nr. 457/1980 og nr. 491/1981 staðfestum af landbúnaðarráðherra, eins og áður segir. Þess eru ýmis dæmi, að löggjafinn hafi þrátt fyrir ákvæði 40. greinar stjórnarskrárinnar falið framkvæmdarvaldshöfum að ákveða fjárhæð lögmælts gjalds eða skatts innan marka, sem lögin sjálf setja. Með hliðsjón af þessari lagasetningarvenju verður 40. grein stjórnarskrárinnar ekki skýrð svo, að hún girði með öllu fyrir þessa lagasetningaraðferð.

Það er að vísu oftast svo í tilvikum slíkum sem að framan greinir, að ráðherra sem æðsta stjórnsýsluaðilja á hlutaðeigandi stjórnsýslusviði er falin af löggjafanum nánari ákvörðun gjalds eða skatts innan marka laganna. Þetta er þó ekki undantekningalaust. Nægir í því sambandi að vísa til þeirra heimilda, sem sveitarstjórnir lengi höfðu til að leggja á útsvör eftir efnum og ástæðum. En hvað sem því líður var því ekki svo farið hér, heldur var gjald það, sem málið

snýst um, frá öndverðu ákveðið í reglugerðum staðfestum af landbúnaðarráherra, svo sem sagt var.

Svo sem málið er lagt fyrir Hæstarétt, er sérstakt athugunarefni, hvort það hafi leitt af ákvæðum 2. greinar laga nr. 63/1980, en síðar b lið 1. greinar laga nr. 45/1981, að vegna þeirrar endurgreiðslu, sem þar var heimiluð, hafi ákvörðun um fjárhæð kjarnfóðurgjaldsins í raun rétti verið falin Framleiðsluráði landbúnaðarins, en ekki landbúnaðarráðherra, og valdi það ólögmæti gjaldtökunnar. Hér er þó á það að líta, að ekki verður talið, að útilokað sé að öðrum stjórnvaldshöfum en ráðherra sé falin nánari ákvörðun lögmælts gjalds eða skatts. Má vísa til þess, sem áður var sagt um útsvör. Þá er það og, að gjald það, sem hér um ræðir, er a.m.k. ekki dæmigerður skattur, heldur lögheimilað úrræði ásamt öðrum fleiri í framleiðslustjórnun af hálfu ríkisins í því skyni að hafa hemil á framleiðslu landbúnaðarafurða og sporna við offramleiðslu þeirra. Sú framleiðslustjórnun var einmitt falin framleiðsluráði undir yfirstjórn landbúnaðarráðherra samkvæmt þeim lögum, sem áður hafa verið greind. Heimild sú, sem þessum aðiljum var veitt til að setja reglur um endurgreiðslu gjaldsins, studdist við þau efnisrök, að samkvæmt tilgangi sínum þurfti gjaldtakan að vera skilvirkt úrræði, en þó ekki úr hófi fram, en búast mátti við, að gjaldið, svo sem það var ákveðið í reglugerð, kynni að reynast hærra en þörf krefði til að lögin næðu markmiði sínu, einkum ef aðstæður breyttust. Þykir gjaldið, þegar allt þetta er virt, ekki verða metið ólögmætt af þeirri ástæðu sem hér er um fjallað.

Því hefur enn verið haldið fram, að bráðabirgðalög nr. 63/1980 fái ekki staðist gagnvart stjórnarskrá, vegna þess að brýna nauðsyn hafi ekki borið til útgáfu þeirra og skilyrðum 28. greinar hafi því ekki verið fullnægt. Löggjafinn hefur sjálfur metið það svo, að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu laganna. Hefur því mati ekki verið hnekkt. Verður gjaldtakan ekki metin ólögmæt af þessari ástæðu.

Samkvæmt þessu teljum við, að sýkna beri aðaláfrýjendur af kröfum gagnáfrýjanda í málinu, en rétt sé, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 28. febrúar 1983.

Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi 21. október sl., endurupptekið, flutt og dómtekið 20. janúar sl., er höfðað hér fyrir þinginu með stefnu, birtri 12. og 13. janúar 1982, af Árna Möller bónda, nnr. 0529-2654, Þórustöðum, Ölfushreppi, Árnessýslu, gegn Framleiðsluráði landbúnaðarins, nnr. 2367-6400, Hagatorgi 1, Reykjavík, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs Reykjavík, Fóðurblöndunni h.f., nnr. 2367-1689, Grandavegi 42, einnig í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þessar:

Aðallega, að stefndu verði gert að greiða stefnanda in solidum kr. 49.595,15 auk kr. 12.668,46 í vexti til 14. janúar 1982 og dómvaxta af kr. 61.520,62 frá þeim degi til greiðsludags.

Til vara, að stefndu verði gert að greiða stefnanda in solidum kr. 25.729,80 auk kr. 9.907,02 í vexti til 14. janúar 1982 og dómvaxta af kr. 32.379,78 frá þeim degi til greiðsludags.

Til þrautavara, að stefndu verði gert að greiða stefnanda in solidum kr. 13.160,44 auk kr. 2.117,37 í vexti til 14. janúar 1982 og dómvaxta af kr. 15.095,02 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu in solidum samkvæmt gjaldskrá LMFÍ.

Stefndi Framleiðsluráð landbúnaðarins krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi að mati réttarins.

Stefndu landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra krefjast algerrar sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi að mati réttarins. Til vara krefjast þeir þess, að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og málskostnaður falli þá niður.

Stefndi Fóðurblandan h.f. krefst sýknu og málskostnaðar.

Sáttaumleitanir báru ekki árangur.

Stefnandi byggir kröfur sínar á því, að hinn 23. júní 1980 hafi verið sett bráðabirgðalög, nr. 63/1980, um breytingu á lögum nr. 15/1979 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl. Með bráðabirgðalögum þessum hafi verið m.a. gerð sú breyting á fyrstu málsgrein b) liðar 1. gr. laga nr. 15/1979, að heimilað var, að sérstakt gjald á innflutt kjarnfóður mætti vera allt að 200% á innkaupsverð vörunnar. Jafnframt hafi verið heimilað að endurgreiða framleiðendum gjaldið að hluta eftir reglum, sem stefndi Framleiðsluráð landbúnaðarins ákvæði. Þar væri heimilt m.a. að ákveða mismunandi endurgreiðslu eftir innlögðum afurðum eftir bústærð, eftir landshlutum og eftir búgreinum í einstökum landshlutum.

Forsaga þessara heimildarákvæða hafi verið, að með lögunum nr.

15/1979 hafi verið m.a. gerð sú breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu o.fl., að sett hafi verið ákvæði þess efnis, að yrði búvöruframleiðsla meiri en þörf væri fyrir á innlendum markaði og ekki fengjust erlendis markaðir, sem viðunandi teldust fyrir það, sem umfram væri að mati framleiðsluráðs og landbúnaðarráðuneytis, væri framleiðsluráði, að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og staðfestingu landbúnaðarráðherra heimilað að gera tímabundnar ráðstafanir, svo sem að leggja sérstakt gjald á innflutt kjarnfóður, allt að 100% á innkaupsverð vörunnar. Tekið hafi verið fram, að ákvarðanir, sem varði gjaldtöku af kjarnfóðri, skuli teknar af fulltrúafundi Stéttarsambands bænda og verða háðar samþykki landbúnaðarráðherra. Einnig að gæsla og ráðstöfun þess fjár, sem innheimtast kynni samkvæmt heimildum þessum, skuli vera í höndum Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Ekki hafi komið til álagningar þessa sérstaka gjalds eftir lögunum frá 1979, en eftir hækkunina í 200% með bráðbirgðalögunum 23. júní 1980 hafi stefndi Framleiðsluráð landbúnaðarins ákveðið hinn 1. júlí 1980 að innheimta gjaldið. Reglugerð hafi verið gefin út af landbúnaðarráðherra hinn 24. júní 1980, þar sem nánari reglur um innheimtu þessa 200% gjalds hafi verið settar svo og heimildir til að endurgreiða framleiðendum gjaldið eftir nánari reglum.

Samþykkt stefnda framleiðsluráðs hinn 1. júlí 1980 hafi verið á þá leið, að á tímabilinu frá 24. júní til 30. september 1980 fengju framleiðendur eggja, fuglakjöts og svínakjöts afgreitt kjarnfóður til þessarar framleiðslu með 50% álagi á cif verð. Ákveðið hafi verið og, að magn afgreidds fóðurs til hvers framleiðanda svaraði til 25% af því fóðri, sem hann hafi keypt til þessara nota á öllu fyrra ári, 1979. Í framhaldi af samþykkt þessari hafi framkvæmdareglur verið settar til bráðabirgða um skyldu aðilja til að senda stefnda framleiðsluráði fullnægjandi gögn um kjarnfóðurkaup til alifugla- og svínaræktar á því ári. Framleiðsluráðið gæfi síðan út kort til hvers framleiðanda stimplað og undirritað, með heimiluðu úttektarmagni fram til 30. september 1980. Hinn 1. ágúst 1980 hafi stefndi framleiðsluráð síðan samþykkt breytingu á þá leið, að gjaldið á alifugla og svínafóður var lækkað í 40% frá og með 5. ágúst, og þannig hafi það haldist til 1. október 1980. Frá 1. október 1980 hafi síðan verið innheimt 33.33% gjald á fóður til allra búgreina.

Bráðabirgðalögin hafi verið lögð fyrir Alþingi og afgreidd sem lög nr. 45/1981 hinn 29. maí, en með þeirri breytingu, að landbúnaðarráðherra í stað framleiðsluráðs áður var veitt heimild til tímabundinna ráðstafana vegna offramleiðslu búvara að fengnum tillögum framleiðsluráðs og fulltrúafundar Stéttarsambands bænda, og skyldu þær ráðstafanir gerðar með

reglugerð. Breyting var einnig gerð á b) lið 1. greinar laga nr. 15/1979 og nú ákveðið, að gjaldið mætti annaðhvort vera tiltekin fjárhæð á hverja þyngdareiningu kjarnfóðurs eða tiltekið hlutfall af tollverði kjarnfóðursins, en þó aldrei meira en sem svari 200% af tollverði innflutts kjarnfóðurs. Með þessum nýju lögum hafi landbúnaðarráðherra verið heimilað, að fengnum tillögum framleiðsluráðs, að endurgreiða kjarnfóðurgjaldið að hluta eða öllu leyti eða fella það niður til bænda, m.a. á mismunandi hátt eftir svæðum vegna harðæris, uppskerubrests eða til að auka framleiðslu búvöru, sem skortur sé á, að fengnum tillögum framleiðsluráðs, landbúnaðarráðherra gefið út reglugerð hinn 30. september 1981, nr. 491, og hafi þar verið ákveðið 33,33% gjald af innkaupsverði kjarnfóðurs og sé það enn.

Kjarnfóðurgjald þetta hafi verið innheimt hjá stefnanda þrátt fyrir mótmæli hans og sé það innifalið í kaupverði kjarnfóðurs, er hann hafi keypt hjá stefnda Fóðurblöndunni h.f., sem hafi að vísu gefið honum 4% afslátt á því. Mótmæli stefnanda hafi byggst á því, að gjaldtakan standist ekki samkvæmt lögum. Aðalkrafan sé á því byggð, að álagning gjaldsins hafi verið ólögmæt, þar sem hún sé byggð á ákvörðun stefnda framleiðsluráðs og landbúnaðarráðherra, en slíkt framsal Alþingis á skatti samrýmist ekki 2. gr., 40. gr., 77. gr., sbr. 42. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944. Aðalkrafan sé miðuð við endurgreiðslu á öllu gjaldinu, sem stefnandi hafi greitt frá því gjaldtakan hófst til 31. desember 1981, samtals kr. 49.596,15.

Varakrafan sé á því byggð, að álagning skattsins hafi verið ólögmæt, þar til lögin nr. 45 frá 29. maí 1981 hafi komið til framkvæmda, og sé því miðuð við endurgreiðslu á greiddu gjaldi frá júlí 1980 til 29. maí 1981, samtals kr. 25.729,80.

Þrautavarakrafan sé á því byggð, að reglugerð skv. lögum nr. 45/1981 hafi skort þar til 30. september 1981, og verði því álagning skattsins frá 1. júní 1981 til 30. september að teljast ólögmæt. Hún sé því miðuð við endurgreiðslu á greiddu gjaldi frá gildistöku laganna hinn 29. maí 1981 til setningar reglugerðarinnar hinn 30. september s.á., samtals kr. 13.160,44.

Stefnandi bendir á, að hið umrædda gjald sé skattur, en „skattur" sé hvers konar gjöld, sem ekki komi bein endurgjöld fyrir til gjaldenda. Engan skatt megi leggja á né breyta né af taka nema með lögum skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 2. gr. sömu laga fari Alþingi og forseti Íslands saman með valdið til þess að setja lög. Þess vegna geti ekki aðrir aðiljar hér á landi en Alþingi og forseti Íslands sameiginlega lagt slík gjöld eða skatta á menn, svo að löglegt sé. Málefnum þeim, sem stjórnarskráin sjálf felur löggjafanum, verði því aðeins skipað með lögum og jafnframt sé löggjafanum óheimilt að framselja öðrum valdhöfum ákvörðunarvald um þau efni. Þetta sé meginregla íslensks réttar, sem fram komi í ritum fræðimanna

um þessi efni. Viðurkennt sé, að löggjafinn geti framselt framkvæmdavaldi vald til þess að setja almenn fyrirmæli, og sé það alltítt. En slíkt framsal sé takmarkað og aðal takmörkin séu einmitt þau, að þegar stjórnarskráin sjálf bjóði, að eitthvað skuli gert með lögum, eins og álagning skatta, sé almennt óheimilt að fela framkvæmdavaldshöfum ákvörðun um þau efni. Hingað til hafi tíðkast að fela framkvæmdavaldi, þ.e. ríkisstjórn, ákvörðunarvald um það, hvort ákveðnir skattar, sem heimiladir væru í lögum, væru innheimtir eða ekki. Í máli þessu sé ekki um slíkt að ræða, heldur hafi stefnda framleiðsluráði verið falið vald til þess að leggja skattinn á, ekki aðeins að innheimta hann. Slíkt framsal á skattákvörðun samrýmist ekki stjórnarskrá Íslands.

Varakrafan í málinu sé á því byggð, að verði ekki fallist á, að um óheimilt framsal löggjafans á skattákvörðun hafi verið að ræða í heild, hafi álagningin alla vega verið ólögmæt, þar til lögin nr. 45/1981 komu til framkvæmda. Sett hafi verið bráðabirgðalög um álagninguna hinn 23. júní 1980, af forseta Íslands og landbúnaðarráðherra, án þess að skilyrðum 28. gr. væri fullnægt. Auk þess að ríða í bága við fyrrgreind ákvæði stjórnarskrárinnar hafi bráðabirgðalögin ekki verið nauðsynleg, þar sem þegar hafi veirð fyrir hendi lög, sem gert hafi ráð fyrir gjaldtöku þeirri, sem framkvæmd hafi verið skv. bráðabirgðalögunum. Auk þessa bendir stefnandi á það, að ekki hafi verið fyrir hendi skilyrði laganna til gjaldtöku af svínabúi hans, þar sem ekki hafi verið offramleiðsla á svínakjöti.

Stefndi Framleiðsluráð landbúnaðarins styður sýknukröfu sína þeim rökum, að kjarnfóðurgjaldið, sem um sé deilt í máli þessu, hafi verið lagt á að réttum lögum. Með fyrstu stjórnarskrá 1874 og æ síðan hafi Alþingi verið veitt fullkomin fjárforráð og geti ráðstafað þeim. Síðan hafi verið órofin tilhneiging til að fela stjórnvöldum að innheimta skatta og ákveða hæð þeirra og það hafi ávallt verið gert með lögum. Dæmin séu mörg og til sé langur listi yfir slík lög. Tilgangur ákvæðis 40. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið að útiloka, að fjárlög væru notuð til skattaálagningar, og almennt álit fræðimanna hafi verið, að löggjafinn ákveði það sjálfur, hvort hann framselji stjórnvaldi skattaákvarðanir bæði innheimtu og ákvörðun á hæð þeirra. Miklu skipti, hverskonar skattlagningu sé um að ræða, og hér sé gjald, sem ekki hafi verið álagt til þess að auka tekjur ríkissjóðs, heldur til þess að draga úr framleiðslu í landbúnaði, eingöngu lagt á landbúnaðinn og notast eingöngu í hans þágu til verðjöfnunar og millifærslna í því skyni að efla landbúnaðinn í heild og firra hann vandræðum. Þetta sé skýrt tekið fram í 1. gr. laga nr. 15/1979 og bráðabirgðalögin 23. júní 1980 hafi breytt tveimur málsgreinum þeirra laga. Forsenda bráðabirgðalaganna komi skýrt fram í upphafsorðum þeirra, að vegna niðurgreiðslna erlendis á fóðurvörum og þess ástands, sem við sé að fást í framleiðslu og markaðsmálum

landbúnaðarins, þ.e. offramleiðslu og söluerfiðleika, beri brýna nauðsyn til þess að breyta fyrri lögum. Offramleiðsla hafi verið á mjólkurafurðum á þessum tíma og hana hafi orðið að minnka og það sé gert með því að gera bændum erfitt að nota kjarnfóður vegna kostnaðarins. Búvöruframleiðslan í landinu sé ein heild og ekki skipti máli, þótt ekki hafi verið offramleiðsla á svínakjöti á þessum tíma, heldur hafi þurft að deila byrðunum á bændur almennt með einhverjum ráðum.

Stefndu landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra styðja sýknukröfu sína einnig þeim rökum, að lagasetningin, sem hin umdeilda skattheimta byggist á, sé lögmæt í hvívetna, og að sjónarmið stefnanda um ólögmætt valdframsal Alþingis á skattákvörðun fái ekki staðist. Það sé almenn skoðun fræðimanna, að löggjafinn hafi vissa heimild til að framselja skattlagningarvald til stjórnvalda og sé þá litið til þess um, hverskonar skattlagningu sé að ræða. Þarna hafi komið til viðbrögð við aðgerðum erlendra aðilja, gífurlegar niðurgreiðslur landa Efnahagsbandalags Evrópu á kjarnfóðri, sem leitt hafi til vandræða hér. Áhersla sé lögð á þessar forsendur. Í reynd sé það svo, 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, t.d. í lögum nr. 79/1975, nr. 8/1976, nr. 4/1960, nr. 79/1974, o.fl. o.fl. Þarna séu dæmi um mun víðtækara valdframsal Alþingis til skattálagningar en um sé að ræða í lögum þeim, sem mál þetta fjalli um. Ljóst sé því, að löggjafinn hafi í langan tíma talið stjórnarskrárákvæði veita mun meira svigrúm að þessu leyti en stefnandi máls þessa virðist gera.

Ekki sé fallist á með stefnanda, að setning bráðabirgðalaganna hafi verið ólögmæt, vegna þess að ekki hafi borið brýna nauðsyn til hennar. Gjaldtökuheimildin hafi ekki nema að hluta til falist í áðurgildandi lögum og í annan stað sé á það bent, að löggjafinn eigi hér sem endranær fullnaðarákvörðun um það, hvort brýna nauðsyn beri til útgáfu bráðabirgðalaga eða ekki.

Auk þessa sé á það bent, að stefnandi hafi ekki lagt fram neinar upplýsingar um, hvaða tjón hann hafi hlotið af skattlagningunni. Hafi stefnandi ekkert tjón beðið í raun, sé að sjálfsögðu ekki unnt að taka kröfur hans til greina. Hér komi einnig til tómlæti stefnanda, sem hafi firrt hann hugsanlegum rétti, enda hafi hann ekki beint kröfu sinni til dómstóla fyrr en rúmlega einu og hálfu ári eftir að gjaldið var lagt á. Ábendingar stefnanda um reglugerðir standist ekki. Kjarnfóðurgjaldið hafi alltaf verið lagt á með reglugerðum, allt frá gildistöku laganna nr. 63/1980, og hafi skatturinn aldrei verið álagður með öðrum hætti en með reglugerð.

Stefndi Fóðurblandan h.f. styður sýknukröfu sína þeim rökum, að hann sé ekki aðili að þessu máli. Hvorki réttarvenja né annað standi til þess,

að hann beri ábyrgð á endurgreiðslu gjalds þess, sem mál þetta snúist um. Hann sé einn þeirrra aðilja, sem skylt sé að lögum að innheimta án sérstakrar greiðslu gjald þetta, og eini atbeini hans sé að innheimta gjaldið hjá kaupendum viðkomandi vöru og skila því til þess aðilja, sem við því eigi að taka að lögum. Þessa innheimtustarfsemi láti hann í té án sérstakrar greiðslu. Hann beri hvorki ábyrgð á gjaldtökunni né hugsanlegri endurgreiðslu fjárins, eftir að hann hefur skilað því til meðstefnda framleiðsluráðs. Því sé ekki haldið fram í málinu, að hann hafi ekki skilað umræddu fé óskertu og á réttum tíma, og verði hann því ekki krafinn um endurgreiðsluna, jafnvel þótt fallist yrði á réttmæti kröfu stefnanda í málinu gagnvart meðstefndu. Dómur sá, sem stefnandi byggi á aðild stefnda Fóðurblöndunnar h.f. í málinu, dómur Hæstaréttar 18. október 1973 í máli nr. 111/173 (sic), hafi fjallað um söluskatt og það sé ekki sambærilegt við þetta gjald og innheimtu þess.

Niðurstaða.

Sú meginregla í íslenskum stjórnskipunarrétti, að málefnum þeim, sem stjórnarskráin sjálf felur löggjafanum, verði aðeins skipað með lögum og löggjafanum sé óheimilt að framselja framkvæmdavaldshafa ákvörðunarvald um þau efni. Þrátt fyrir ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar hefur það komið fyrir, að ríkisstjórninni væri í lögum falið ákvörðunarvald um það, hvort hún innheimti tiltekna skatta eða ekki, enda hafi skattarnir þá verið heimilaðir í lögum. Ljóst er, að slíkt framsal löggjafans á ákvörðunarvaldi, sem stjórnarskráin einskorðar við hann, verður að vera háð ströngum takmörkunum.

Stjórnarskrá landsins felur sérstökum aðiljum, handhöfum löggjafarvaldsins, Alþingi og forseta Íslands, vald til að leggja á skatta, breyta þeim eða taka af og ekki öðrum aðiljum. Stefndu Framleiðsluráð landbúnaðarins, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra benda á, að í mörgum skattalögum hafi stjórnvöldum verið falið ákvörðunarvald um að meira eða minna leyti, hvort og eða að hvaða marki skattlagningarheimild í lögum skuli nýtt. Í dæmum þeim, sem nefnd hafa verið, hafa ríkisstjórnum eða ráðherrum verið falið ákvörðunarvald. Í máli því, sem hér er til úrlausnar, var Framleiðsluráði landbúnaðarins falið ákvörðunarvald um skattlagningu, þar til lög nr. 45, 29. maí 1981 tóku gildi. Framleiðsluráð landbúnaðarins skipa ellefu menn, sjö kosnir af Stéttarsambandi bænda á fulltrúafundi þess og fjórir skipaðir af stjórn Stéttarsambandsins samkvæmt tilnefningu eftirgreindra aðila, einn frá hverjum: Þeirri deild Sambands Íslenskra Samvinnufélaga, er fer með sölu landbúnaðarafurða, Mjólkursamsölunni í Reykjavík, Sláturfélagi Suðurlands og mjólkurbúum utan mjólkursölusvæðis Reykjavíkur og Hafnarfjarðar, allir til tveggja ára í

senn. Framleiðsluráð kýs sér formann til sama tíma. Kostnaður við starfsemi framleiðsluráðs er borinn af framleiðendum þeirrar landbúnaðarvöru, sem Framleiðsluráðið hefur eftirlit með og fjallar um samkvæmt lögunum um framleiðsluráð, nú lög nr. 95, 11. desember 1981.

Þótt Framleiðsluráði landbúnaðarins sé falið nokkurt stjórnvald í lögunum, er skipun þess þannig, að það telst ekki bera ábyrgð, sem sambærileg er við handhafa frakvæmdavalds að stjórnskipunarlögum.

Þegar litið er til þess, að undantekningar þær frá meginreglunni um, að skattar skuli álagðir af löggjafanum, hafa hingað til lotið að handhöfum framkvæmdavalds með ráðherraábyrgð skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar, sem bera stjórnmálalega ábyrgð og eru háðir eftirliti og reikningsskilum gagnvart Alþingi, verður að telja, að svo mikill munur sé á slíku framsali skattlagningarvalds og því, sem mál þetta fjallar um, að of langt hafi hér verið gengið. Því ber að fallast á með stefnanda, að framangreind bráðabirgðalög hafi falið í sér óheimilt framsal löggjafans á ákvörðun skatta og ráðstöfun þeirra og gjaldtaka stefndu hafi því verið óheimil. Með lögum nr. 45, 29. maí 1981 var landbúnaðarráðherra í stað framleiðsluráðs áður veitt gjaldtökuheimildin, sem einnig var breytt að nokkru. Þar með verður að telja, að lagfærðir hafi verið þeir annmarkar, sem hér teljast hafa verið á fyrrgreindu fyrirkomulagi.

Þegar virtur er tilgangur kjarnfóðurgjaldsins og hlutverk þess í þeirri viðleitni að draga úr vandamálum í landbúnaðarframleiðslu, og þegar litið er til þess, að hér er um tímabundnar ráðstafanir að ræða, verður að telja, að með lögunum nr. 45/1981 hafi löggjafinn framselt ráðherra skattaákvörðunarvald sem heimilt sé og að eftir það hafi löglega verið að gjaldtökunni staðið. Aðalkrafa stefnanda verður því ekki tekin til greina. Varakrafa stefnanda er um endurgreiðslu gjaldsins til gildistöku laga nr. 45/1981, 29. maí. Ber að taka hana til greina, enda hefur hún ekki sætt tölulegum andmælum. Verður ekki fallist á með stefndu framleiðsluráði, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra, að stefnandi hafi þurft að sýna fram á tjón af völdum gjaldtökunnar. Um tómlæti stefnanda er ekki að ræða.

Upplýst er í málinu, að stefndi Fóðurblandan h.f. hafi innheimt umrætt gjald og skilað því til stefnda Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sem annast gæslu þess í sérstökum sjóði. Þess vegna verður að fallast á með stefnda Fóðurblöndunni h.f., að hann beri ekki ábyrgð á endurgreiðslu gjalds þessa, og sýkna hann vegna aðildarskorts, en rétt er, að málskostnaður falli niður að því er hann varðar.

Stefndi framleiðsluráð verður því dæmdur ásamt stefndu landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs til að greiða stefnanda in solidum kr. 25.729,80 auk kr. 9.907,02 í vexti til 14. janúar 1982, eins og

krafist er, en með dómvöxtum af kr. 25.729,00 frá þeim degi til greiðsludags, og málskostnað, sem ákveðst kr. 12.000,00.

Garðar Gíslason borgardómari kvað upp dóminn. Uppsaga hefur dregist nokkuð vegna sérstaks umfangs málsins.

Dómsorð:

Stefndi Fóðurblandan h.f. skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Árna Möller, í máli þessu, en málskostnaður þeirra í milli fellur niður.

Stefndu Framleiðsluráð landbúnaðarins, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs greiði in solidum stefnanda, Árna Möller, kr. 25.729,80 auk kr. 9.907,02 í vexti til 14. janúar 1982, með 39% ársvöxtum af kr. 25.729,80 frá 14. janúar 1982 til 1. nóvember s.á., 47% ársvöxtum frá þeim degi til uppsögu dóms þessa, en síðan með hæstu innlánsvöxtum, eins og þeir verða á hverjum tíma, til greiðsludags, og kr. 12.000,00 í málskostnað innan 15 daga frá lögbirtingu dóms þessa að viðlagðri aðför að lögum.