

SKOÐUN

Kröfur til gjaldtöku stjórnvalda

JÓNAS FR.
JÓNSSON



Viðskiptablaðinu fyrir viku var fjallað um nokkur nýleg tilvik um ólögsmæta gjaldtöku stjórnvalda. Fyrir liggur að tilgreind stjórnvöld þurfa væntanlega að endurgreiða á árinu um 100 milljónir króna vegna slíkrar gjaldtöku þegar með eru taldir vextir, dráttarvextir og kostnaður. Þar sem gjöld eru innheimt af fólki og fyrirtækjum á ýmsum sviðum er ástæða til að fara yfir kröfur til stjórnvalda vegna þessa.

Gjaldtaka þarf að byggjast á lögum

Þegar hið opinbera gerir kröfur um gjald á hendur einstaklingum eða lögaðilum eiga sér stað afskipti af eignarrétti. Gildir sú meginregla að tekjuöflun opinberra aðila verður að byggjast á heimild í lögum óháð því hvort um er að ræða skattheimtu eða annars konar gjaldtöku.

Í stjórnarskrá eru gerðar kröfur til almennrar tekjuöflunar hins opinbera með heimtu skatta, en þar segir í 40. gr. að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Í 77. gr. segir einnig: „Skattamálum skal skipa með lögum.“ Þannig þurfa

lög að lágmarki að mæla fyrir um skattskyldu, skattstofn og reglur um ákvörðun skattsins.

Er einkennandi fyrir skatta, að þeir eru lagðir á og innheimtir óháð þeirri starfsemi ríkisins sem snýr að einstökum skattgreiðendum. Þegar ekki liggur fyrir skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, er óheimilt að byggja ákvörðun um fjárhæð gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun.

„Þjónustugjöld“ ekki umfram tilefni

Varðandi annars konar gjaldtöku en skatta, þá gildir sú meginregla að opinberum aðilum er óheimilt að leggja gjöld á einstaklinga og lögaðila án heimildar í lögum, m.a. vegna þess að stjórnvöldum er háttsemi hennar er lögbundin.

Gjaldtaka hins opinbera, sem ekki telst skattur, hefur fengið samheitið „þjónustugjöld“. Slík gjöld eru innheimt af tilteknum hópum einstaklinga eða lögaðila og greitt til opinberra aðila fyrir sérgreint endurgjald í formi „þjónustu“. Er gjaldinu ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við „þjónustuna“.

Þegar lög veita stjórnvöldum gjaldtökuheimild til að fjármagna ákveðna starfsemi sína, þá leiðir af stjórnskipunarreglum að gjald verður einungis innheimt fyrir þá starfsemi

sem raunverulega fellur undir viðkomandi heimild. Þannig þarf t.a.m. að greina á milli almennrar starfsemi og sérstakrar starfsemi sem mögulega má fjármagna með sérstakri gjaldtöku. Af áður nefndum meginreglum leiðir einnig að gjaldtaka má ekki vera meiri en sá kostnaður sem almennt hlýst af því að sinna starfseminni.

Kröfur til álagningar þjónustugjalda

Með hliðsjón af niðurstöðum dómstóla og álitum umboðsmanns Alþingis má setja fram þrjú meginreglur um kröfur til álagningar þjónustugjalda:

1. Einungis má taka gjald fyrir starfsemi sem fellur undir gjaldtökuheimild og gjaldtökuheimild má ekki vera hærra en sá kostnaður sem almennt hlýst af veitingu þjónustunnar sem það á að standa undir.
2. Afmarka verður þá kostnaðarliði sem fella á undir gjaldtökuna með skýrum og hlutlægum hætti.
3. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda verður að byggja á fullnægjandi gagnaöflun og traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita þjónustu. Ef ekki er hægt að sérgreina nákvæmlega kostnaðarliði þarf að byggja á skynsamlegri áætlun.

4. Skipting gjalds á milli gjaldenda þarf að vera málefnaleg og rökstudd í samræmi við kostnað stjórnvalds af starfsemi gjaldenda.
5. Aðeins má ráðstafa þjónustugjöldum til að greiða þann kostnað sem hlýst af því að veita þjónustuna – ekki aukakostnað eða annan rekstrarkostnað stjórnvalds.
6. Gjaldandi á rétt á að vita um forsendur gjaldtöku og hvaða kostnaðarþættir falla þar undir.
7. Málsmeðferð og ákvörðun um þjónustugjöld þarf að samræmast meginreglum stjórnvöldanna, s.s. rannsóknarreglu, jafnræðisreglu, meðalhöfsreglu og andmæla-reglu.

Frumkvæði að endurgreiðslu með vöxtum

Með hliðsjón af því hve algeng innheimta þjónustugjalda er orðin og hve oft dómstólar eða umboðsmaður Alþingis hafa fundið að slíkri gjaldtöku, er sjálfsagt að hafa varann á við greiðslu þeirra og athuga vandlega hvort þau uppfylli framangreind skilyrði. Séu gjöld lögð á með ólögmetum hætti eiga stjórnvöld að hafa frumkvæði að því að endurgreiða oftekið fé með vöxtum og mögulega dráttarvöxtum, sbr. lög nr. 29/1995.

Höfundur er lögmaður.

