



Viðtakandi: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur
Sendandi: Skrifstofa stjórnssýslu og gæða

Reykjavík, 17. september 2024

MINNISBLAÐ

Forsaga

Lögfræðiteymi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) var beðið um að kanna hvort að HER væri heimilt að breyta fyrirkomulagi á innheimtu eftirlitsgjalda. Breytingin myndi fela í sér að í stað þess að gefinn væri út reikningur eftir hvert og eitt eftirlit væri innheimt árlegt eftirlitsgjald af öllum eftirlitsskyldum aðilum. Árgjaldið væri sameiginleg greiðslupátttaka eftirlitsskyldra aðila, óháð tíðni eða framkvæmd lögbundins eftirlits, hvort sem unnt væri að inna því eftirliti eða ekki.

Álit umboðsmanns Alþingis nr. 1517/1995

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur áður innheimt árlegt gjald vegna eftirlits en því fyrirkomulagi var hætt í kjölfarið á álitum Umboðsmanns Alþingis nr. 1517/1995. Álitid varðaði kvörtun Verslunarráðs Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands yfir lögumtengi mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjalda samkvæmt gjaldskrá eftirlitsins nr. 95/1995, sem staðfest var af umhverfisráðherra. Annars vegar var um að ræða starfsleyfisgjald og hins vegar árlegt eftirlitsgjald og verður hér fjallað í stuttu máli um umfjöllun álitsins varðandi árgjöldin að því marki sem á við um það álitaefni sem hér er til skoðunar.

Samkvæmt kvartendum var árgjaldið lagt á óháð tíðni eftirlits eða því hvort nokkur eiginleg þjónusta hafði verið veitt gjaldendum. Máli sínu til stuðnings vísuðu kvartendur til þess að í greinargerð HER við drög að gjaldskránni frá 12. janúar 1994 kom fram að gjaldtakan, einkum árgjaldið, væri hugsað sem skattur þar sem „*ekki sé um eiginlegt eftirlits- og þjónustugjald á fyrirtæki að ræða heldur árlegt gjald óháð eftirlitstíðni til þess að afla tekna á móti kostnaði sem hlýst af starfsemi Heilbrigðiseftirlits*“. Í þessu sambandi var á það bent að í eldri gjaldskrá HER nr. 103/1993 hafi verið kveðið á um það í 7. gr., að færi árlegt eftirlit ekki fram, skyldi gjaldið fellt niður. Jafnframt vöktu kvartendur athygli á blaðagrein formanns heilbrigðisnefndar Reykjavíkur sem benti til þess að gjaldskráin væri miðuð við það sem borgaryfirvöld í Reykjavík teldu sanngjarna skiptingu kostnaðar milli fyrirtækja og borgarsjóðs, en ekki við útreiknaðan kostnað við þjónustuna. Væri þarna um að ræða skattlagningu án þess að fullnægjandi skattlagningarheimild væri fyrir hendi í lögum.

Auk þess að afla upplýsinga frá kvartendum, óskaði umboðsmaður eftir skýringum frá umhverfisráðuneytinu á viðhorfi þess til kvörtunarinnar sem og athugasemdum frá Reykjavíkurborg. Af hálfu Reykjavíkurborgar, HER og umhverfisráðuneytisins var á því byggt að um væri að ræða þjónustugjöld vegna tilgreindrar starfsemi heilbrigðiseftirlitsins



Í samræmi við heimild í lögum¹ sem væri ætlað að standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins. Jafnframt væri fjarri lagi að eftirlitsgjöldin stæðu undir öllum kostnaði við rekstur heilbrigðiseftirlitsins en þar kæmu jafnframt til verulegar fjárveitingar úr sveitarsjóðum. Þá fullyrti HER að ekki væri um það að ræða að gjöld væru innheimt án þess að eftirlit komi á móti. Hvað varðar fyrrnefnda setningu úr greinargerð HER við gjaldskrána, útskýrði HER það sem svo að henni væri ætlað að lýsa þeim sjónarmiðum sem lágu að baki föstu árlegu gjaldi á eftirlitsskyld fyrirtæki sem ekki njóta árlegs eftirlits af hálfu HER. Þannig væru t.a.m. fyrirtæki sem greiða gjald skv. lægstu gjaldflokkum gjaldskrárinnar heimsótt á 18-36 mán. fresti. Kostnaði við eftirlitið væri hins vegar deilt niður á árafjöldann og þannig fenginn út árlegur meðaltalskostnaður við eftirlitið. Því greiði fyrirtæki sem er heimsótt á tveggja ára fresti helming eftirlitskostnaðar fyrra árið og hinn helming kostnaðarins síðara árið. Þá vísaði HER til þess að gjaldskráin hefði verið unnin með hliðsjón af því að tekið væri upp sama form af gjaldtöku og hefði tíðkast í öðrum sveitarfélögum landsins mörg undanfarin ár og í Norðurlöndunum. Sjónarmið HER á bak við jöfnun kostnaðar niður í eitt árgjald voru þau að bæði væri erfiðara og dýrara að senda út reikninga eftir hvert eftirlit þar sem að eftirlit færi ekki aðeins fram í formi eftirlitsferða heldur einnig í öðru formi, s.s. skráningu, miðlun upplýsinga um hvaða kröfur HER geri, samráðsfunda með fulltrúum fyrirtækja úr tiltekinni starfsgrein og úrvinnslu gagna. Þarna væri um að ræða vinnu tengda eftirliti sem væri jafn mikilvæg og heimsóknir til einstakra fyrirtækja.

Í niðurstöðu umboðsmanns Alþingis var staðfest ótvíræð lagaheimild sveitarfélaganna til innheimtu eftirlitsgjalds. Lögjafinn hafi hins vegar ekki mælt fyrir um fjárhæð gjaldanna og fælu því viðkomandi lagaákvæði í sér valdframsal til sveitarstjórna til ákvörðunar á fjárhæð þeirra. Umboðsmaður taldi HER ekki hafa gefið skýr svör um það hvort að fjárhæð gjalda hefði verið ákveðin að undangenginni reikningslegri úttekt á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt væri að leggja til grundvallar við útreikning gjaldanna. Voru engin gögn lögð fyrir hann þar að lútandi. Af þeim sökum taldi umboðsmaður ekki hjá því komist „að draga þá ályktun, að misbrestur hafi verið á því, að gjöldin hafi verið ákvörðuð á nægilega traustum grunni. Þá gefa þau viðhorf, sem fram koma í nefndri greinargerð frá 12. janúar 1994 við gjaldskrárdrögin, vísbendingu um, að gjöldin hafi heldur ekki verið ákveðin á grundvelli rétttra lagasjónarmiða.“ Hvað varðaði dreifingu eftirlitsgjalda með innheimtu árgjalda kvað umboðsmaður ekki sérstaka heimild að finna í lögum til þess að haga mætti gjaldtöku með þeim hætti. Þá hefðu dómstólar ekki tekið afstöðu til þess hvort slíkt fyrirkomulag væri heimilt án sérstakrar lagaheimildar. Hann teldi þó ekki útilokað að slík tilhögun fengist staðist að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, einkum að við ákvörðun um gjaldfjárhæð væri þess rækilega gætt með traustum útreikningum að gjaldtaka svari sem nákvæmast til kostnaðar vegna viðkomandi eftirlitsþola.

Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfi- og auðlindarmála nr. 6/2021

Í máli nr. 6/2021 hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) var ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Vesturlands um álagningu eftirlitsgjalds vegna fótaaðgerðastofu kærð. Málavextir voru þeir að eftirlitið lagði eftirlitsgjald á fótaaðgerðarstofuna árið 2020 þrátt fyrir að ekkert eftirlit færi fram það ár. Samkvæmt 2. gr. gjaldskrár nr. 1071/2020 fyrir

¹ Í 3. mgr. 5. gr. þágildandi laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988 segir að sveitarstjórnnum sé heimilt að höfðu samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi sem talin er upp í 7., 8., 12., 13., 14., 15., og 17. tölul. 2. og 3. gr. Gjald þetta skal innheimt með gjaldskrá sem umhverfisráðherra staðfestir að því er 3. gr. laganna varðar.



heilbrigðis-, mengunarvarna- og matvælaeftirlits á starfssvæði Heilbrigðiseftirlits Vesturlands sér Heilbrigðiseftirlit Vesturlands um innheimtu eftirlitsgjalda vegna reglubundins eftirlits samkvæmt viðauka gjaldskrárinnar. Þar kemur aukin heldur fram áætluð tíðni eftirlits sem samkvæmt viðaukanum er 0,5 á fótaaðgerðastofum og álagt gjald kr. 32.400. Í því felst að reglubundið eftirlit á fótaaðgerðastofum fer fram annað hvert ár en sá skilningur var staðfestur af framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitsins. Kærandi benti á að það ár sem ekkert reglubundið eftirlit fer fram hafi eðli máls samkvæmt ekki í för með sér neinn kostnað fyrir eftirlitið. Af því leiði að álagning og innheimta gjalds það ár sem ekkert eftirlit fari fram fái ekki stoð í lögum. Jafnframt mótmælti kærandi því að gjaldinu væri með einhverjum hætti skipt og taldi ekkert í lögskýringargögnum eða gildandi gjaldskrá styðja slíka túlkun. Samkvæmt framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitsins eru reikningar sendir út á hverju ári vegna eftirlits sem framkvæmt er annað hvert ár. Hins vegar sé um eiginlega greiðsludreifingu að ræða þannig að ef gjaldið væri einungis innheimt þegar komið væri í eftirlit myndi reikningurinn verða tvöfalt hærri í það skiptið.

Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar sagði: „*Hvorki verður ráðið af lögum nr. 7/1998 né leiðbeinandi reglum umhverfisráðherra um uppbyggingu gjaldskráa að heilbrigðiseftirliti sé skylt að innheimta eftirlitsgjöld í samræmi við tíðni eftirlits. Þvert á móti verður ráðið af nefndum reglum að gert sé ráð fyrir árlegri álagningu, sbr. orðalag 7. gr. um árlega álagningu eftirlitsgjalda. Getur enda falist hagræði í því fyrir stjórnvaldið og eftirlitsskyld fyrirtæki og stofnanir að eftirlitsgjald sé innheimt á árlegum grundvelli. Nýti stjórnvald sér það hagræði verður þó að telja eðlilegt og í samræmi við góða stjórnsluhætti að innheimta fari fram á svipuðum tíma á hverju ári þannig að hún sé fyrirsjáanleg eftirlitsskyldum aðilum.*“

Úrskurðanefndin hefur því staðfest að innheimta eftirlitsgjalda á ársgrundvelli, óháð því hvort eftirlit hafi farið fram árlega, sé heimil. Hins vegar var álagning eftirlitsgjalds Heilbrigðiseftirlits Vesturlands í ofangreindu máli felld úr gildi af ÚUA þar sem að úrskurðarnefndin taldi útreikning eftirlitsins á tímagjaldi þjónustugjaldsins ekki að öllu leyti í samræmi við viðurkennd sjónarmið. Þannig var allur kostnaður vegna húsnæðis og skrifstofu eftirlitsins felldur undir tímagjald vegna eftirlitsskyldra fyrirtækja og stofnana. Fékk úrskurðarnefndin ekki séð að haldbær rök stæðu að baki slíkri skiptingu enda yrði að ætla að önnur starfsemi stjórnvaldsins vegna lögbundinna verkefna þess sem ekki tengist eftirlitsskyldum fyrirtækjum og stofnunum færu einnig fram í því húsnæði og að sá kostnaður sem af því hljótist eigi að vera borinn uppi af skatttekjum að þeim hluta.

Innheimtuaðferðir sambærilegra aðila

Við skoðun á gjaldskrám annarra heilbrigðiseftirlita á Íslandi má sjá mismunandi ákvæði um eftirlitsgjöld. Í gjaldskrá Norðurlands vestra² er hvergi minnst á árlegt gjald. Í gjaldskrá Suðurnesjasvæðis³ og Vesturlands⁴ er einungis vísað til heimildar til að innheimta eitt árlegt eftirlitsgjald þegar sami aðili rekur fleiri en eina tegund starfsemi á

² Gjaldskrá fyrir heilbrigðis-, mengunarvarna- og matvælaeftirlit á starfssvæði Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra nr. 33/2024.

³ Gjaldskrá fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit á Suðurnesjasvæði nr. 940/2023.

⁴ Gjaldskrá fyrir heilbrigðis-, mengunarvarna- og matvælaeftirlit á starfssvæði Heilbrigðiseftirlits Vesturlands nr. 1702/2023.



einum og sama stað. Gjaldskrá Norðurlands eystra⁵, Austurlandssvæðis, Suðurlands og Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarnesbæjar heimilar hins vegar innheimtu árlegs eftirlitsgjalds. Fyrirvari er þó settur í gjaldskrár þessara stofnana, að undanskildu Norðurlandi eystra. Annars vegar að „enda fari fram reglubundið eftirlit með starfseminni, skv. eftirlitsáætlun“⁶ og hins vegar að „greiða skal fyrir hverja eftirlitsheimsókn“.⁷ Gjaldskrá Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða er ekki aðgengileg á heimasíðu eftirlitsins. Ekki kemur fram í þeim gjaldskrár sem kveða á um árlegt gjald, hvort um greiðsludreifingu er að ræða líkt og hjá Heilbrigðiseftirliti Vesturlands eða ekki. Þar sem að heilbrigðiseftirlit Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarnes (HEF) kemst eflaust næst HER í verkefnum og umfangi kannaði lögræðingur HER nánar framkvæmd HEF með símtali við Hörð Þorsteinsson framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Í því samtali kom fram að árgjaldið sem HEF innheimtir svarar til dreifingar á eftirlitsgjöldum, sé tíðni eftirlits skv. gjaldskrá ekki árleg. Vísaði Hörður sérstaklega til fyrrnefnds úrskurðar ÚUA nr. 6/2021 varðandi framkvæmdina. Samkvæmt Herði kemur reglulega upp sú staða vegna anna að framkvæmd eftirlits er ekki í samræmi við auglýsta eftirlitstíðni í gjaldskránni. Hins vegar hafi mjög sjaldan verið óskað eftir endurgreiðslu á árgjaldi vegna þess að eftirlit skv. uppgefni tíðni í gjaldskrá hafi ekki farið fram og hefur stofnunin ekki haft frumkvæði að endurgreiðslu gjaldsins. Hingað til hafi HEF ekki orðið við slíkri beiðni en í augnablikinu sé til úrlausnar þess háttar mál þar sem að eftirlitsskyldur aðili er mjög ósáttur við gjaldtökuna. Ekki liggur fyrir hvernig því máli muni lykta.

Samkvæmt tölvupóstsamskiptum við Matvælastofnun, og með vísan til auglýstrar gjaldskrár innheimtir MAST eftirlitsgjöld einungis skv. tímagjaldi og eru reikningar gefnir út eftir að hvert eftirlit hefur farið fram. Hjá Umhverfisstofnun er meirihluti eftirlitsgjalds innheimtur samkvæmt tímagjaldi og/eða föstu gjaldi skv. gjaldskrá eftir framkvæmd eftirlits hverju sinni. Frá því eru þó einhverjar undantekningar. Umhverfisstofnun innheimtir t.a.m. árgjald til að standa undir kostnaði vegna rekstur skráningarkerfis fyrir framleiðendur og innflytjendur raf- og rafeindatækja sem og vegna eftirlits með þessum aðilum.

Almennt um heimild HER til gjaldheimtu

Heilbrigðisnefnd ber að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 sem og reglugerða settra samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga. Jafnframt ber nefndinni að vinna að bættu heilbrigðiseftirliti á svæði sínu, annast fræðslu fyrir almenning og efla samvinnu við önnur yfirvöld og aðila sem vinna að þessum málum, sbr. 47. gr. laganna. Í 3. tl. 4. mgr. 46. gr. sömu laga segir að heilbrigðisnefnd sé heimilt að setja gjaldskrá og innheimta gjald m.a. fyrir eftirlit, þ.m.t. sýnatöku, sbr. 47. gr. Í 5. mgr. 46. gr. segir að upphæð gjalds skv. 4. mgr. skuli byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds við viðkomandi

⁵ 2. gr. gjaldskrár fyrir matvæla-, heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit Heilbrigðiseftirlits Norðurlandssvæðis eystra nr. 8/2024.

⁶ 2. gr. gjaldskrár fyrir heilbrigðis- og mengunareftirlit á Austurlandssvæði nr. 146/2024 og 2. gr. gjaldskrár fyrir matvæla-, heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit á svæði Heilbrigðiseftirlits Suðurlands nr. 1362/2023.

⁷ 2. gr. gjaldskrár heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarnesbæjar vegna leyfisveitinga, eftirlits og annarrar gjaldskyldrar starfsemi nr. 21/2024.



eftirlit byggist á og má gjaldið ekki vera hærra en sá kostnaður. Ráðherra skal gefa út leiðbeinandi reglur um uppbyggingu gjaldskráa.

Sambærileg ákvæði er að finna í lögum um matvæli nr. 93/1995 en þar segir að heilbrigðisnefnd hafi undir yfirumsjón Matvælastofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. matvælaganna skulu matvælafyrirtæki eða þeir sem framleiða, flytja inn eða dreifa matvælasnertiefnum greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en nemur raunkostnaði við eftirlitið til að standa straum af tilgreindum kostnaðarþáttum við það. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja reglur um kostnað og útreikning raunkostnaðar vegna opinbers eftirlits, sbr. 2. mgr. 25. gr. Jafnframt skulu sveitarfélögin gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna opinbers eftirlits, sbr. 4. mgr. sömu greinar.

Skýr greinarmunur er gerður í lögum á skattheimtu og innheimtu þjónustugjalda. Að því er skatta snertir eru gerðar sérstakar kröfur til lagaheimilda fyrir þeim sem felast í 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Þessi ákvæði stjórnarskrárinnar, eins og þau hafa verið skýrð í dómaframkvæmd, leiða til þess, að í lagaheimildum um skatta (skattlagningarheimildum) verður meðal annars að kveða skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti. Um heimild til töku svonefndra þjónustugjalda, verður í samræmi við þá grundvallarreglu að stjórnsýslan sé lögbundin, sömuleiðis almennt að ganga út frá því að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum. Hins vegar er þjónustugjöldum eingöngu ætlað til að standa straum af þeim kostnaði, sem lagaheimildin mælir fyrir um. Meginreglan er því sú að borgararnir eiga ekki að þurfa að greiða gjald fyrir málsmeðferð eða töku ákvarðana í stjórnsýslunni og lögmælt þjónusta hins opinbera á að vera borgurunum að kostnaðarlausu nema sérstök lagaheimild sé til gjaldtöku. Að öðru leyti á kostnaður við starfsemi hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, að greiðast af skatttekjum og öðrum tekjum þessara aðila. Taka þjónustugjalda er því undantekning frá þessari meginreglu.

Í áliti Umboðsmanns Alþingis nr. 1517/1995 er staðfest að gjaldtökuheimild sveitastjórna, m.a. í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, er einföld lagaheimild og að ljóst sé af ákvæðinu þegar það var fyrst tekið í lög sem og athugasemdum með því frumvarpi, að tilgangur löggjafans var að heimila töku þjónustugjalda en ekki að kveða á um skattheimtu. Þegar ekki liggur fyrir skattlagningarheimild í skilningi stjórnarskrárinnar, er óheimilt að byggja ákvörðun um fjárhæð gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Einföld lagaheimild til töku þjónustugjalds felur í sér, að gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Þegar um þjónustugjöld er að ræða, hefur því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir viðkomandi gjaldtöku. Þá leiðir af eðli þjónustugjalda, að ráðstöfun þeirra er bundin með lögum, þannig að einungis er heimilt að verja slíkum gjöldum til að greiða þá kostnaðarliði, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldanna.

Niðurstaða

Af ofangreindri umfjöllun er ljóst að dreifing eftirlitsgjalda þannig að um árlegt gjald sé að ræða í stað útgáfu reiknings eftir framkvæmd eftirlits, er heimil. Nákvæmur útreikningur skal þó liggja til grundvallar gjaldinu þannig að tryggt sé að það nemi einungis þeim kostnaði sem fellur á HER við eftirlitið.



Líkt og fram hefur komið telst eftirlitsgjald heilbrigðiseftirlita vera þjónustugjald en um þjónustugjöld gildir sú meginregla, að fjárhæð þeirra má ekki vera hærri en sá kostnaður, sem almennt hlytist af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimild í lögum nær til.⁸ Beint samhengi skal því vera á milli fjárhæðar gjaldsins og þess kostnaðar sem til fellur við að veita þjónustuna og verður traustur útreikningur að liggja þar að baki. Jafnframt leiðir af ákvæðum stjórnarskrárinnar um skatta að stjórnvöldum er óheimilt að byggja fjárhæð þjónustugjalda á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun.⁹

Innheimta árgjalds af eftirlitsskyldum aðilum sem almennt sæta ekki árlegu eftirliti, án þess að um greiðsludreifingu sé að ræða, myndi því t.a.m. að öllum líkindum vera talið andstætt lögum. Gjaldið sem innheimt væri það ár sem ekkert eftirlit fer fram er umfram þann kostnað sem fellur á HER við framkvæmd eftirlitsins og færi því gegn meginreglum um þjónustugjöld. Af sömu ástæðu er, líkt og fram kom í álit umboðsmanns hér að ofan, óheimilt að innheimta og/eða halda eftir innheimtu árgjaldi, hafi viðkomandi eftirlitsstofnun ekki verið fært að sinna eftirliti í samræmi við fyrirfram ákveðna eftirlitstíðni. Komið sú staða upp gæti því verið tilefni til að endurgreiða árgjaldið.

Virðingarfyllst,
Magnea Lilly Friðgeirsdóttir
Skrifstofa stjórnarsýslu og gæða
Umhverfis- og skipulagssvið

⁸ 2. mgr. Álits umboðsmanns nr. 2098/1997.

⁹ Kafli IV. í bréfi umboðsmanns nr. 1775/1996.



Viðtakandi: Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur
Sendandi: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Reykjavík, 9. janúar 2025

VIÐBÓTAR MINNISBLAÐ

Forsaga

Lögfræðiteymi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) var beðið um að kanna hvort að HER væri heimilt að breyta fyrirkomulagi á innheimtu eftirlitsgjalda. Í framhaldi af því hefur verið boðaður aukafundur heilbrigðisnefndar Reykjavíkur þann 16. janúar n.k. til þess að taka afstöðu til upptöku Heilbrigðiseftirlitsins á árlegri innheimtu eftirlitsgjalda. Af því tilefni er hér í stuttu máli yfirferð um heimildir Heilbrigðiseftirlitsins til breytingarinnar auk annarra praktískra atriða.

Samantekt úr minnisblaði um breytingu á fyrirkomulagi á innheimtu eftirlitsgjalda

Í álit nr. 1517/1995 kvað umboðsmaður Alþingis að ekki væri útilokað að dreifing eftirlitsgjalda með innheimtu árgjalda fengist staðist. Í úrskurði úrskurðanefndar umhverfis- og auðlindarmála nr. 6/2021 tók nefndin af allan vafa um lögmæti dreifingar eftirlitsgjalda og benti á að hvorki yrði ráðið af lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir né leiðbeinandi reglum umhverfisráðherra um uppbyggingu gjaldskráa að heilbrigðiseftirliti sé skylt að innheimta eftirlitsgjöld í samræmi við tíðni eftirlits. Þvert á móti taldi úrskurðarnefndin að fyrrnefndar reglur gerðu ráð fyrir árlegri álagningu eftirlitsgjalda enda geti falist í því hagræði fyrir stjórnvaldið sem og eftirlitsskyld fyrirtæki og stofnanir að eftirlitsgjald sé innheimt á árlegum grundvelli.

Með vísan til ofangreinds er það álit Heilbrigðiseftirlitsins að dreifing eftirlitsgjalda með innheimtu árlega standist lög. Hins vegar verður, líkt og áður, nauðsynlegt að tryggja að traustir útreikningar liggi að baki ákvörðun gjaldfjárhæða svo hún svari sem nákvæmast til kostnaðar vegna viðkomandi eftirlits. Enn fremur ber Heilbrigðiseftirlitinu að endurgreiða innheimt eftirlitsgjöld ef ekki verður unnt að anna uppgefinni eftirlitstíðni samkvæmt gjaldskrá. Enda er skýrt bæði í lögum og ofangreindu álit og úrskurði að heimildir eftirlitsins til innheimtu gjalda nema einungis kostnaði við veitta þjónustu.

Framkvæmd innheimtu

Samkvæmt fjármálastjóra Umhverfis- og skipulagssviðs er ekkert því til fyrirstöðu frá þeirra bæjardryum séð að taka upp innheimtu árgjalda strax á nýju ári. Heilbrigðiseftirlitið mun vinna að því að taka saman lista yfir öll eftirlitsskyld fyrirtæki, skipt niður á eftirlitstíðni, sem leggja má til grundvallar innheimtu.



Til skýringa er t.a.m. lagt til að fyrirkomulag innheimtu verði eftirfarandi:

- Fyrirtæki sem sætir eftirlitstíðni árlega fær rukkun einu sinni á ári fyrir heildargjaldi.
- Fyrirtæki sem sætir eftirlitstíðni annað hvert ár fær rukkun einu sinni á ári fyrir helmingi gjaldsins.
- Fyrirtæki sem sætir eftirlitstíðni fjórða hvert ár fær rukkun einu sinni á ári fyrir fjórðungshluta gjaldsins.
- Fyrirtæki sem sætir eftirlitstíðni tvisvar sinnum á ári fær rukkun einu sinni á ári fyrir tvöföldu eftirlitsgjaldi.

Ávallt yrðu tilvik sem þyrfti að innheimta fyrir sérstaklega óháð árlegri innheimtu, s.s. gjald fyrir eftirfylgni vegna eftirlits, gjald vegna útgáfu starfsleyfis og viðbótargjald ef eftirlit reynist umfangsmeira en almennt er gert ráð fyrir.

Ef fyrirtæki er hætt störfum og greiðir af þeim sökum ekki álagt árgjald þá aflar Heilbrigðiseftirlitið staðfestingar þess efnis, fellir niður reikninginn og tekur fyrirtækið af eftirlitslista. Ef fyrirtæki hefur starfsemi á miðju ár og er skráð sem eftirlitsskyld starfsemi þá verður eftirlitsgjald þess aðila rukkað sérstaklega það ár en mun fara í árlega innheimtu ári síðar.

Rök breyttrar framkvæmdar

Tildrög þess að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur leggur fram tillögu um breytta framkvæmd á innheimtu eftirlitsgjalda eru margþætt. Með gildistöku nýrrar hollustuháttareglugerðar síðastliðið sumar ber eftirlitssvæðum landsins nú skylda til að haga framkvæmd heilbrigðiseftirlits með sama hætti. Er hér um að ræða þýðingarmikla breytingu þar sem horfið er frá kröfu um samræmingu og þess í stað krafist þess að annars sjálfstæð stjórnvöld starfi eins. Samkvæmt upplýsingum frá öðrum eftirlitssvæðum er það einungis Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur sem innheimtir eftirlitsgjald í kjölfar eftirlitsheimsóknar í stað árlegrar innheimtu. Það má því færa rök fyrir því að HER beri skylda til að taka upp árlega innheimtu eftirlitsgjalda til þess að uppfylla kröfur reglugerðarinnar um eins framkvæmd.

Þá er það mat Heilbrigðiseftirlitsins að mikið hagræði fengist við að færa reikningagerð frá faglærðu starfsfólki eftirlitsins til fjármálasviðs borgarinnar. Í því fælist töluverður vinnusparnaður sem gerði eftirlitinu kleift að nýta starfskrafta sína í ríkara mæli í lögbundin eftirlitsverk. Að sama skapi telur eftirlitið að breytt fyrirkomulag á innheimtu hefði í för með sér æskilegan fyrirsjáanleika í útgjöldum fyrir eftirlitsskylda aðila. Þá yrði dreifing eftirlitsgjalds þeirra aðila sem sæta eftirliti sjaldnar en árlega minna íþyngjandi í rekstri.

Gjaldskrá HER

Ekki er talin þörf á að uppfæra gjaldskrá HER áður en breytt innheimtuaðferð verður tekin til notkunar. Hins vegar verður við árlega endurskoðun á næsta ári skoðað hvort að aðlaga eigi ákvæði gjaldskrárinnar til þess að auka skýrleika hennar.

Kynning og leiðbeiningar



Verði niðurstaða Heilbrigðisnefndarinnar að taka upp innheimtu eftirlitsgjalda á ársgrundvelli er mikilvægt að upplýsa eftirlitsskylda aðila um þá breytingu sem fyrst, s.s. með sendingu bréfs, birtingu fréttar á heimasíðu Heilbrigðiseftirlitsins og/eða með bréfi sem fylgir fyrstu innheimtu.

Tómas Guðberg Gíslason
Framkvæmdastjóri
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Virðingarfyllst,

Magnea Lillý Friðgeirsdóttir
Lögfræðingur
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Nr: 254/1999

AUGLÝSING
um leiðbeinandi reglur umhverfisráðherra
um uppbyggingu gjaldskráa sveitarfélaga fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit.

I. kafli
Forsendur

1. gr.

Greining ársverka.

- 1.1 Ársverk heilbrigðiseftirlitsins vegna eftirlitsskyldra fyrirtækja og stofnana, s.s. eftirlitsstörf, skrifstofustörf ofl.
- 1.2 Ársverk heilbrigðiseftirlitsins alls ótengd eftirlitsskyldum fyrirtækjum og stofnunum, s.s. störf fyrir stofnanir sveitarfélaga og ríkisins, störf vegna gæludýra, meindýra, almennt umhverfiseftirlit, þjónusta og fræðsla til almennings ofl.

2. gr.

Greining kostnaðarliða.

- 2.1 Kostnaðarliðir vegna eftirlitsskyldra fyrirtækja og stofnana sem reiknast með í tímagjaldi:
 - 2.1.1 Laun og launatengd gjöld, sbr. gr. 1.1.
 - 2.1.2 Húsnæði.
 - 2.1.3 Skrifstofa.
 - 2.1.4 Ferðakostnaður vegna gr. 1.1.
 - 2.1.5 Stjórnunarkostnaður, ef annar en skv. gr. 1.1.
 - 2.1.6 Aðkeypt vinna, s.s. bókhald, endurskoðun, sérfræðipjónusta o.s.frv.
 - 2.1.7 Viðhald áhalda og tækja.
 - 2.1.8 Lífeyrisskuldbindingar vegna gr. 1.1.
 - 2.1.9 Símenntun, þ.m.t. fundir, námskeið, bækur o.s.frv. - 50%.
 - 2.1.10 Kostnaður vegna heilbrigðisnefndar - 50%.
 - 2.1.11 Afskriftir.
 - 2.1.12 Annað, þá tilgreint.
- 2.2 Kostnaðarliðir vegna eftirlitsskyldra fyrirtækja og stofnana sem ekki reiknast með í tímagjaldi:
 - 2.2.1 Rannsóknarkostnaður skv. eftirlitsáætlun, u.þ.b. 50% af rannsóknarkostnaði alls.
 - 2.2.2 Auglýsingar vegna starfsleyfa.
- 2.3 Kostnaðarliðir sem ekki tengjast eftirlitsskyldum fyrirtækjum og stofnunum og reiknast ekki með í tímagjaldi:
 - 2.3.1 Laun og launatengd gjöld, sbr. gr. 1.2.
 - 2.3.2 Ferðakostnaður vegna gr. 1.2.
 - 2.3.3 Innheimtukostnaður.
 - 2.3.4 Stofnkostnaður.
 - 2.3.5 Risna.
 - 2.3.6 Símenntun, þ.m.t. fundir, námskeið, bækur o.s.frv. - 50%.
 - 2.3.7 Kostnaður vegna heilbrigðisnefndar - 50%.
 - 2.3.8 Rannsóknarkostnaður - 50%.

3. gr.

Virkar vinnustundir.

- 3.1 Notast er við þekkta stærð, 110 stundir á mánuði, eða 1.320 stundir ársverk.

4. gr.

Greining ársverka, sbr. gr. 1.1.

- 4.1 Eftirlitsstörf.
 - 4.1.1 Reglubundið eftirlit í eftirlitsskyld fyrirtæki og stofnanir, sbr. eftirlitsáætlun, þ.m.t. undirbúningur, ferð, viðdvöl og frágangur.
 - 4.1.2 Tilfallandi eftirlit, s.s. kvartanir, matarsýkingar, mengunarslys ofl., ekki í eftirlitsáætlun.
 - 4.1.3 Eftirlit vegna nýrra eftirlitsskyldra fyrirtækja eða stofnana, ekki í eftirlitsáætlun.
 - 4.2 Skrifstofustörf
 - 4.2.1 Viðtalstímar.
 - 4.2.2 Stjórnunarstörf, s.s. fjármál.

- 4.2.3 Gerð starfsleyfa, s.s. undirbúningur v/heilbrigðisnefndarfunda og útgáfa.
4.2.4 Almenn skrifstofustörf, s.s. skýrslur.

5. gr.

Tímagjald vegna heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits.

Heildarkostnaður gr. 2.1. deilt með virkum vinnustundum í gr. 4.1.

II. kafli.

Eftirlitsáætlun og álagning gjalda.

6. gr.

Eftirlitsáætlun.

- 6.1 Eftirlitsáætlun felur í sér áætlaðan tíma í undirbúning, ferð, viðvöl, frágang og tíðni auk fjölda rannsóknarsýna í sérhverjum fyrirtækjaflokki en flokkun er byggð á Ísat-númerum (Íslensk atvinnugreinaflokkun ÍSAT 95 Hagstofa Íslands).
- 6.2 Heildartími eftirlitsáætlunar má aldrei vera hærri en sem nemur virkum vinnustundum í gr. 4.1.1.
- 6.3 Eftirlitsáætlun getur spannað allt að fjögur ár og skal álagning gjalda miðast við fyrir fram ákveðinn tíma eftir tíðni eftirlits skv. gr. 6.1.

7. gr.

Álagning eftirlitsgjalda.

- 7.1 Árleg álagning eftirlitsgjalds hvers fyrirtækjaflokks má aldrei vera hærri en sem nemur reiknuðum kostnaði þess flokks, þ.e. margfeldi tímagjaldsins, sbr. gr. 5 og heildartíma fyrirtækjaflokksins, sbr. gr. 6.1.
- 7.2 Árleg álagning vegna rannsóknarkostnaðar má aldrei vera hærri en sem nemur áætluðum fjölda rannsóknarsýna, sbr. gr. 6.1. margfaldað með áætluðum rannsóknarkostnaði á hvert sýni.

8. gr.

Starfsleyfisgjald.

- 8.1 Gjald vegna starfsleyfa reiknast sem margfeldi tímagjalds og þess tíma sem útgáfa starfsleyfis tekur, sbr. gr. 4.2.3 auk kostnaðar vegna auglýsingar, sé um hana að ræða.
- 8.2 Gjald vegna leyfis fyrir nýja starfsemi er það sama og 8.1 að viðbættu eftirlitsgjaldi viðkomandi fyrirtækjaflokks.

9. gr.

Vottorð og önnur þjónusta.

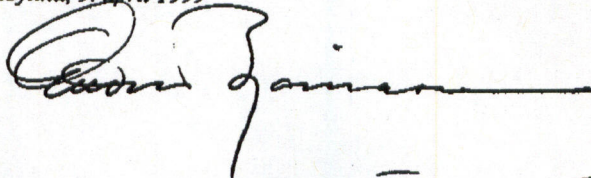
Gjald fyrir vottorð og aðra þjónustu reiknast sem margfeldi tímagjalds og þess tíma sem þjónustan tekur.

10. gr.

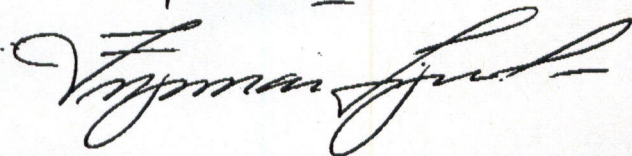
Gildistaka.

Framangreindar leiðbeinandi reglur eru settar með heimild í 3. mgr. 12. gr. laga nr. 7/1998, sbr. lög nr. 59/1999, og öðlast gildi við birtingu.

Umhverfisráðuneytinu, 9. apríl 1999



Fylgiskjal I: Sýnishorn af útreikningi tímagjalds



Fylgiskjal I**Sýnishorn af útreikningi títmagjalds, sbr. gr. 2****2. gr. Greiðning kostnaðarliða**

Kostnaður sem reiknast í títmagjaldi 2.1.		Kostnaður ótengdur títmagjaldi 2.2.	
Launakostnaður (2.1.1.)		Rannsóknarkostnaður	900 kr.
Laun + lt.gj., sbr. gr. 1.1.	10.186 kr.	Auglýsingar	80 kr.
<u>Launakostnaður samtals</u>	<u>10.186 kr.</u>	<u>Samtals</u>	<u>980 kr.</u>
Húsnæði (2.1.2.)		2.3.	
Húsaleiga	845 kr.	Launakostnaður (1.2.)	2.107 kr.
Brunatrygging	- kr.	Heilbrigðisnefnd 50%	262 kr.
Viðhald	- kr.	Rannsóknarkostnaður	900 kr.
Ljós og hiti	80 kr.	Bækur/tímarit 50%	40 kr.
Ræsting	218 kr.	Innheimtukostnaður	- kr.
Húsnæðiskostnaður, ósundurliðaður	- kr.	Námskeið/endurmenntun 50%	45 kr.
<u>Húsnæði samtals</u>	<u>1.143 kr.</u>	Stofnbúnaður	400 kr.
Skrifstofukostnaður (2.1.3.)		<u>Samtals</u>	<u>3.754 kr.</u>
Laun ritara/aðstoðarfólks	- kr.	<u>Alls</u>	<u>19.963 kr.</u>
Lt.gj.	- kr.		
Pappír og ritföng	60 kr.		
Prentun	175 kr.		
Sími	200 kr.		
Burðargjald	50 kr.		
Viðhald skrifstofuvéla	- kr.		
Mötuneyti	30 kr.		
Almennt skrifstofuhald, ósundurliðað	- kr.		
<u>Skrifstofukostnaður samtals</u>	<u>515 kr.</u>		
Ferðakostnaður (2.1.4.)			
Akstur greiddur	222 kr.		
Rekstur bifreiða	1.260 kr.		
Dagpeningar	202 kr.		
Annar ferðakostnaður	238 kr.		
<u>Ferðakostnaður samtals</u>	<u>1.922 kr.</u>		
Annar kostnaður			
Stjórnunarkostnaður (2.1.5.)	- kr.		
Aðkeypt vinna (2.1.6.)	400 kr.		
Bókhald/endurskoðun (2.1.6.)	392 kr.		
Viðhald áhaldna (2.1.7.)	125 kr.		
Lífeyrisskuldbindingar (2.1.8.)	- kr.		
Símenntun 50% (2.1.9.)	85 kr.		
Heilbrigðisnefnd 50% (2.1.10.)	262 kr.		
Tölvur, afskriftir (2.1.11.)	- kr.		
Annað (2.1.12.)	199 kr.		
<u>Annar kostnaður samtals</u>	<u>1.463 kr.</u>		
<u>Samtals</u>	<u>15.229 kr.</u>		

Eyðiskjal I

Sýnishorn af útreikningi timgjalds, sbr. gr. 1 og gr. 3-8

5. gr. Timgjald

Kostnaður, sbr. 2.1.
Virkar vinnustundir, sbr. 4.1.
Timgjald

15.228.629 kr.
3.168
4.807 kr.

Hámark timgjalds

Námundað

6. gr. Eftirlitsáætlun

Hámarksstími í reglulegt eftirlit skv. eftirlitsáætlun

2.772

Dæmi:
52.1.3.2 Söluáætlun með óvæðri málavæðing, litir

Undirbúningur	Ferðalími	Vikuvöl	Frágangur	Samtals	Timgjald	Kostn.
0,5	0,75	1	0,5	2,75	4.800 kr.	13.200 kr.

8. gr. Startsfleyfi

Algreidd startsfleyfi á ári, áætlun
Áætlaður tími í frágang startsfleyfa
Áætlaður tími á startsfleyfi

53
53
1,00

Sjá reit 132

Timgjald
Endurnýjun startsfleyfis

#REF!
4.800 kr.

Nýtt startsfleyfi í sölutum
Eftirlitsgjald
Fast gjald
Samtals

13.200 kr.
2.500 kr.
15.700 kr.

Auk auglýsingakostnaðar þegar við á

Aflall

Sýnish .1 af útreikningi tímagjalds, sbr. gr. 1 og gr. 3-

3. gr. Greining ársverka

Grein:	Ársverk		Laun+ll.gj. í þús.
	1.1.	1.2.	
Ársverk vegna ótengd eðfritssk fyrirtæki og stofnana.			
0,8	0,2	1	
0,8	0,2	1	
0,8	0,2	1	
0,5	0	0,5	
Samtals	2,9	3,5	12.293 kr.

Skipting launa (1.1. færast í gr. 2.1.1.) \longleftrightarrow 10.196 kr. 2.107 kr.

3. gr. Virkar vinnustundir

Þétt skærð virkra vinnustunda: Mán. 110
Ársverk 1320

4. gr. Greining ársverka, sjá gr. 1.1.

Grein:	Eðfritsstörf í hlutfalli		Skrifstofustörf í hlutfalli	
	Reglulegt (4.1.1.)	Tilfallandi (4.1.2.)	Reglulegt (4.2.1.)	Tilfallandi (4.2.2.)
Frankvæmdastjóri	50,0%	10,0%	10,0%	20,0%
Sviðsstjóri menningarvarnaeftirlits	75,0%	10,0%	10,0%	0,0%
Deildarstjóri x-svæðis	75,0%	10,0%	10,0%	0,0%
Sumarrafleysing 6 máh.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Samtals	2,9	0,0%	0,0%	0,0%

Umreiknað í virkar vinnustundir

Grein:	Eðfritsstörf (4.1.) í virkum vinnustundum		Skrifstofustörf (4.2.) í virkum vinnustundum	
	Reglulegt (4.1.1.)	Tilfallandi (4.1.2.)	Reglulegt (4.2.1.)	Tilfallandi (4.2.2.)
Frankvæmdastjóri	528	106	106	211
Sviðsstjóri menningarvarnaeftirlits	792	106	106	0
Deildarstjóri x-svæðis	792	106	106	0
Sumarrafleysing 6 máh.	660	0	0	0
Samtals	2.772	317	317	211

Ársverk vettúritssk. fyrirt. og stofnana

0,8
0,8
0,8
0,5
2,9

Ný Almenn skr.störf

Almenn skr.störf

26
26
26
0
79
396
132
132
0
660