

HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 14. august 2019

Sag 135/2018

Københavns Kommune
(advokat Jørgen Vinding)

mod

DJØF som mandatar for A
(advokat Rami Christian Sørensen)

Biintervenient til støtte for Københavns Kommune:

Kommunernes Landsforening
(advokat Jørgen Vinding)

Biintervenient til støtte for DJØF som mandatar for A:

Forhandlingsfællesskabet
(selv)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 30. november 2016 og af Østre Landsrets 20. afdeling den 21. december 2017.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Marianne Højgaard Pedersen, Vibeke Rønne, Michael Rekling og Jan Schans Christensen.

Sagen er behandlet skriftligt, jf. retsplejelovens § 387.

Påstande

Appellanten, Københavns Kommune, har gentaget sin påstand om frifindelse, subsidiært frifindelse mod betaling af renter af differencen af de enkelte månedlige efterbetalingsbeløb fra forfaldstid, dog ikke tidligere end 3 år forud for sagsanlægget den 18. december 2014, samt betaling af procesrenter heraf fra samme dato.

Københavns Kommune har desuden nedlagt påstand om, at A skal tilbagebetale i alt 765.402,51 kr. samt procesrenter heraf fra den 4. januar 2018.

Indstævnte, DJØF som mandatar for A, har påstået stadfæstelse og frifindelse for Københavns Kommunes påstand om tilbagebetaling.

Københavns Kommunes påstand om tilbagebetaling er begrundet i, at kommunen har opfyldt landsrettens dom.

Supplerende sagsfremstilling

Morarente

Ved redegørelse af 1. april 2016 har Kommunernes Landsforening anført bl.a.:

”Tjenestemænds rentekrav

På given foranledning skal KL redegøre for KL’s retsopfattelse af og praksis for rådgivning om tjenestemænds rentekrav.

...

I forhold til KL’s cirkulæreskrivelse af 15. maj 1986 kan KL bekræfte, at skrivelsen alene er en reference til retsstillingen efter renteloven, og at skrivelsen ikke tillægger tjenestemænd en anden retsstilling, end hvad der følger af renteloven. I den forbindelse er KL i øvrigt ikke af landets kommuner bemyndiget til at udstede cirkulærer/regler, som tillægger medarbejdere en anden retsstilling, end hvad der følger af renteloven. For det tilfælde, at KL havde været bemyndiget til at udstede cirkulærer/regler om forretning, er det i øvrigt en gyldighedsbetingelse efter kommunestyrelseslovens § 67, stk. 1, at bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste er godkendt af Lønningsnævnet, hvilket ikke er sket for den omtalte cirkulæreskrivelse.”

Kommunernes Landsforenings cirkulæreskrivelse af 15. maj 1986 om morarenter ved forsinket betaling eller tilbagebetaling af løn, pension m.v. lyder bl.a. således:

”Ved cirkulære af 31. januar 1984 henledte Kommunernes Landsforening kommunalbestyrelsernes opmærksomhed på, at der ved lov nr. 638 af 21. december 1977 om renter ved forsinket betaling m.v. er blevet indført morarenteregler, gældende generelt for rente af pengekrav på formuerettens område, herunder krav, der udspringer af ansættelsesforhold i kommunernes tjeneste.

...

Om lovens bestemmelser bemærkes følgende:

1.

...

β. Morarenter ydes ved forsinket betaling til alle ansatte i kommunerne, dvs. såvel tjenestemænd, overenskomstansatte som personer ansat på andre vilkår.

χ. Der betales morarenter ved forsinket udbetaling af ydelser af enhver art, dvs. løn, pension m.v.

...

2.

α. Ifølge lovens § 3, stk. 1, skal rente betales fra forfaldsdagen, hvis denne er fastsat i forvejen.”

Forældelse

Af brev af 4. juni 2014 fra Københavns Kommune til DJØF fremgår bl.a., at Københavns Kommune i forlængelse af EU-Domstolens afgørelse af 26. september 2013 i sag C-546/11 (Toftgaard-sagen) anerkendte kravet på efterbetaling af rådighedsløn for perioden efter, at A fyldte 65 år, da kommunen ved brevet af 23. september 2009 havde accepteret, at sagen havde været suspenderet fra forældelse. Københavns Kommune gjorde endvidere opmærksom på, at kommunen ikke kunne anerkende kravet om tillæg af morarenter af differencebeløbene.

Ved mail af 20. juni 2014 fra DJØF til Københavns Kommune anmodede DJØF kommunen om at oplyse, om kommunen fastholdt, at rentekravet ikke kunne anerkendes eller, såfremt kommunen ikke kunne give endeligt svar herpå, om at bekræfte, at aftalen om suspension af forældelsen forlængedes.

Den 27. juni 2014 svarede Københavns Kommune bl.a. således i en mail til DJØF:

”Her er som aftalt telefonisk en kort tilbagemelding på spørgsmålet om morarenter.

Spørgsmålet om hvorvidt Københavns Kommune kan anerkende rentekravet eller ej, er efter vores umiddelbare vurdering af principiel karakter. Derfor er det besluttet, at dette spørgsmål skal undersøges og afklares centralt i Økonomiforvaltningen, inden vi kan give en endelig tilbagemelding vedr. rentekravet.

På denne baggrund skal jeg bekræfte, at aftalen om suspension af forældelse forlænges, således at suspension af forældelse først udløber 2 måneder efter kommunens endelige stillingtagen til spørgsmålet om anerkendelse af morarentekravet.”

Ved mail af 20. oktober 2014 afslog Københavns Kommune kravet om betaling af morarente, og DJØF anlagde sag den 18. december 2014.

Retsgrundlag

Lovbekendtgørelse nr. 459 af 13. maj 2014 om renter og andre forhold ved forsinket betaling mv. (renteloven), der oprindeligt er vedtaget som lov nr. 638 af 21. december 1977, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Loven gælder for rente af pengekrav på formuerettens område, jf. dog §§ 8 og 8 a.

...

§ 3. Rente skal betales fra forfaldsdagen, hvis denne er fastsat i forvejen.

...

Stk. 5. Hvor særlige forhold begrunder det, kan retten bestemme, at rente skal betales fra et tidligere eller senere tidspunkt...

...

§ 5...

...

Stk. 3. Hvor særlige forhold begrunder det, kan retten bestemme, at der skal betales en højere eller lavere rente...

...

§ 8. Hvis pengekrav uden for formuerettens område ikke betales i rette tid, skal rente som fastsat efter § 5, stk. 1 og 2, betales fra den dag, da fordringshaveren begyndte retsforfølgning til betaling af gælden.

Stk. 2. § 3, stk. 5... § 5, stk. 3... gælder også for pengekrav uden for formuerettens område.”

Af de særlige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, lovforslag nr. L 38, sp. 796 f):

”Til § 1.

I stk. 1 bestemmes lovens anvendelsesområde til pengekrav på formuerettens område. Uden for loven falder således krav af offentligretlig karakter, f.eks. skatte- og afgifts-krav og krav på folke- og invalidepension, sygedagpenge, ydelser efter den offentlige sygesikring og tilskud fra det offentlige. Spørgsmål om rente af skatte- og afgiftskrav er i vidt omfang løst i særlovgivningen, og i praksis opstår der formentlig kun sjældent spørgsmål om betaling af rente som følge af, at offentlige ydelser udbetales for sent. Uden for loven falder endvidere som udgangspunkt familie- og arveretlige krav, f.eks. underholdsbidrag til ægtefæller og børn og krav som følge af opløsning af ægtefællers formuefællesskab ved separation og skilsmisse. I § 8 er der imidlertid foreslået en almindelig renteregulering for krav uden for formuerettens område...

Af betænkning nr. 1161/1989, side 27 og 31 f., afgivet af en arbejdsgruppe om renteloven, fremgår bl.a.:

”Kapitel 2

Lovens anvendelsesområde m.v.

I. Pengekrav uden for formuerettens område

A. De gældende danske regler

...

2. Det volder vanskelighed at foretage en præcis afgrænsning mellem krav inden for og krav uden for formuerettens område. *Munch* side 33 ff foretager afgrænsningen ved at udskille de retsområder, der traditionelt antages at ligge uden for formueretten.

Ved anvendelse af dette kriterium opregner *Munch* følgende hovedretsområder, der falder uden for formuerettens område: Offentlig ret (både borgerens krav mod det offentlige og det offentliges krav mod borgeren), strafferet (herunder krav på konfiskation og sagsomkostninger i straffesager), familieret, arveret og personret.

...

C. Arbejdsgruppens overvejelser

1. Den i rentelovens § 1, stk. 1, indeholdte begrænsning i anvendelsesområdet for lovens almindelige regler til kun at omfatte pengekrav på formuerettens område synes ikke at have været underkastet nærmere overvejelser i forbindelse med lovens gennemførelse...

2. Som anført foran ... giver sondring mellem krav på formuerettens område og krav uden for formuerettens område anledning til betydelige afgrænsningsvanskeligheder, jf. *Munch* s. 33 ff og *Gomard* i *Juristen* 1984 s. 322. I det følgende skal nævnes nogle eksempler herpå.

Overenskomstansattes krav på løn må formentlig anses for formueretlige krav, jf. U 1984.606 SH, hvor dette ikke blev bestridt, hvorimod det er tvivlsomt, om det samme gælder tjenestemænds lønkrav. Formentlig ud fra en erkendelse af, at det ville være lidet rimeligt at stille tjenestemænd dårligere end overenskomstansatte, er det imidlertid i cirkulære nr. 107 af 29. juni 1981 bestemt, at bl.a. rentelovens § 3, stk. 1, skal anvendes på statstjenestemandslønninger.

...

3. Der kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke anføres nogen holdbar begrundelse for, at pengekrav uden for formuerettens område generelt skal være underkastet andre regler om forrentning end pengekrav på formuerettens område. De grunde, der er anført til støtte for reglerne om forrentning af formueretlige krav, gør sig ud fra en generel betragtning gældende på samme måde ved andre krav. Selv om der for enkelte typer af ikke-

formueretlige krav måtte foreligge særlige modhensyn, kan dette ikke begrunde, at ikke-formueretlige krav i det hele holdes uden for rentelovens almindelige regler.

...

4. På baggrund af det foran anførte foreslår arbejdsgruppen, at ordene ”på formuerettens område” i lovens § 1, stk. 1, udgår, således at loven som udgangspunkt skal anvendes på alle typer af pengekrav, og som konsekvens heraf, at tillige lovens § 8 udgår...”

Arbejdsgruppens forslag om at udvide rentelovens anvendelsesområde blev ikke gennemført.

I Finansministeriets cirkulære nr. 118 af 12. november 2002 om morarenter ved forsinket betaling af løn, pension m.v. er anført bl.a.:

”Ministerier og styrelser anmodes som hidtil om at følge rentelovens regler om rente af pengekrav på formuerettens område ved forsinket betaling af ydelser, der udspringer af ansættelsesforhold i staten, folkekirken mv., således at der ydes morarente ved forsinket betaling af løn, pension mv. til såvel tjenestemænd som overenskomstansatte og personer ansat på andre vilkår.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens hovedspørgsmål er, om en tjenstemands krav på rådighedsløn er et pengekrav inden for eller uden for formuerettens område, jf. rentelovens § 1 og § 8.

Efter rentelovens § 1, stk. 1, gælder loven for pengekrav på formuerettens område, og efter lovens § 3, stk. 1, skal rente betales fra forfaldsdagen, når denne er fastsat i forvejen. For pengekrav uden for formuerettens område skal der efter lovens § 8, stk. 1, betales rente fra den dag, da fordringshaveren begyndte retsforfølgning til betaling af gælden.

Af forarbejderne til loven fremgår, at krav af offentligretlig karakter, f.eks. skatte- og afgifts-krav og krav på folke- og invalidepension, sygedagpenge, ydelser efter den offentlige sygesikring og tilskud fra det offentlige, er krav uden for formuerettens område. Endvidere falder familie- og arveretlige krav som udgangspunkt uden for lovens § 1.

Højesteret finder, at det ikke af lovens ordlyd eller forarbejder kan udledes, om en tjenstemands krav på løn, rådighedsløn, pension mv. er pengekrav inden for eller uden for formuerettens område. De krav, der er nævnt i forarbejderne, er klare eksempler på krav, der i særlig grad er bestemt af offentligretlige hensyn, mens tjenstemænds krav indeholder elementer af både formueretlig og offentligretlig karakter.

Sondringen mellem krav inden for og uden for formuerettens område ligger ikke fast, men flytter sig over tid og har i øvrigt givet anledning til betydelige afgrænsningsproblemer. Ved mellemformer må der foretages en samlet vurdering af, om retsforholdet har de karakteristika, der normalt kendetegner et formueretligt krav, eller er bestemt af offentligretlige hensyn.

Tjenestemand retten har traditionelt været anset som en del af forvaltningsretten, da tjenestemænds løn- og arbejdsvilkår var nøje lovregulerede. I dag anses tjenestemand retten nærmest som en del af ansættelsesretten, da tjenestemand ansættelsen i vidt omfang er blevet tilpasset det almindelige arbejdsretlige system.

En tjenestemand krav mod sin arbejdsgiver på løn, rådighedsløn, pension mv. er en følge af et arbejdsforhold og er betinget af, at tjenestemanden opfylder eller har opfyldt sine pligter over for arbejdsgiveren. Løn- og arbejdsvilkårene er i dag i vid udstrækning reguleret af aftaler også på tjenestemand området.

Højesteret finder herefter, at krav, der udspringer af ansættelsesforhold i det offentlige, har de karakteristika, der normalt kendetegner formueretlige krav. Også tjenestemand krav har med tiden fået tilsvarende karakteristika og kan efter en samlet vurdering ikke anses for i særlig grad at være bestemt af offentligretlige hensyn. Kravene må derfor anses for at falde inden for formuerettens område og dermed omfattes af rentelovens § 1. Tjenestemand krav på løn, rådighedsløn, pension mv. har da også i praksis af en overvejende del af de offentlige arbejdsgivere været behandlet som krav på formuerettens område på linje med ydelser til overenskomstansatte og personer ansat på andre vilkår, idet kravene er betragtet som formueretlige ydelser, der udspringer af ansættelsesforhold i statens, folkekirkens og kommunernes tjeneste.

Af de grunde, der er anført af by- og landsret, tiltræder Højesteret, at As krav på forrentning ikke er forældet.

Højesteret stadfæster derfor landsrettens dom.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Københavns Kommune betale 75.000 kr. til DJØF som mandatar for A.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afgørelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.