



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
LAGASTOFNUN

## Álitsgerð

**um lögmæti innheimtuþóknunar við innheimtu meðlagskrafna  
hjá launagreiðendum meðlagsgreiðenda**

Dags. 28. september 2022

Dr. Hafsteinn Dan Kristjánsson  
lektor við Lagadeild Háskóla Íslands

# Efnisyfirlit

## I Verkbeiðni og álitafni 3

*Álitafni 3*

*Niðurstöður 4*

## II Fyrirkomulag innheimtunnar 5

*Samantekt um málsatvik 5*

*Nánar um málsatvik 6*

## III Var framkvæmd Innheimtustofnunar sveitarfélaga lögmæt? 10

*Innheimtustofnun sveitarfélaga er stjórnvald og innheimta meðlagsgreiðslna er stjórnslá 10*

*Almennt um þjónustugjöld 13*

*Eðli kröfunnar 16*

*Lögbundið verkefni stofnunarinnar 20*

*Fjármögnun verkefnis 23*

*Sérstök úrræði til að knýja á um innheimtu gjalda 24*

*Gilda sérsjónarmið um launagreiðandi meðlagsgreiðanda? 25*

*Framsál verkefnis til einkaaðila vikur ekki til hliðar kröfunni um viðhlítandi lagaheimild 27*

*Kostnaður sem myndar innheimtuþóknun annar en vegna beitingu réttarfarsúrræða 29*

*Niðurstaða um lögmæti 31*

## IV Viðbrögð við ólögmætri töku þjónustugjalda 32

*Endurgreiðsla með vöxtum 32*

*Hvaða lög gilda? 32*

*Gildissvið laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda 33*

*Markmið laganna og jafnræðisregla 34*

*Frumkvæðisskylda til að endurgreiða oftekin gjöld með vöxtum 34*

*Dráttarvextir 36*

*Um nauðsynlegar upplýsingar og bankareikning 38*

*Skuldajöfnuður 39*

*Hvað er skuldajöfnuður? 40*

*Yfirlýsing um skuldajöfnuð 42*

*Almennt um skilyrði skuldajöfnunar 42*

*Margar sambærilegar kröfur eru fyrir hendi 44*

*Almennar ályktanir 44*

*Hverjum ber að endurgreiða? 46*

*Fyrningarfrestur 47*

*Innheimtulög gilda ekki 47*

*Skadabótaskylda? 48*

*Endurgreiðslu- eða skadabótaréttur o.fl. 49*

*Verklagsreglur og reglugerðarákvæði 49*

*Niðurstöður um viðbrögð 50*

*Fyrirvari 50*

## I Verkbeiðni og álitaefni

Innheimtustofnun sveitarfélaga leitaði 1. júlí 2022 eftir álitum Lagastofnunar Háskóla Íslands á lögmæti krafna um innheimtuþóknun við innheimtu meðlagskrafna hjá launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Tilfni beiðninnar er m.a. það að nýrri stjórn Innheimtustofnunar hafa borist erindi og óformlegar fyrirspurnir um kröfur um innheimtuþóknunir sem lagðar hafa verið á meðlagskröfur sem hafa verið til innheimtu hjá launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Erindin hafa lotið að tímabilinu frá maí 2020 þar til í desember 2021. Á tímabilinu var Officio ehf. falið í umfangsmiklum mæli að innheimta kröfur fyrir hönd Innheimtustofnunar og lagði Officio ehf. innheimtuþóknun á meðlag sem innheimt var hjá launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Fyrir þann tíma var einnig krafist innheimtuþóknunar í einhverjum tilvikum í sambærilegum málum þó svo að um lægri fjárhæðir hafa verið ræða.

Í bókun nýrrar stjórnar 10. júní 2022 kemur m.a. fram:

„Að mati stjórnar leikur verulegur vafi á um lögmæti þess að krefja um slíkar þóknunir og hafa þær ekki verið innheimtar hjá stofnuninni eftir aðkomu núverandi stjórnar, sbr. bókun á stjórnarfundum 4. febrúar 2022.“

Hinn 11. júlí 2022 óskaði ég eftir nánari upplýsingum í formi spurninga sem og eftir ópersónugreinanlegu dæmi sem sýnir dæmigerðan innheimtuferil og samskipti til glöggvunar. Svörin og samskiptagögnin bárust 28. sama mánaðar. Hinn 11. ágúst 2022 átti ég fund með fulltrúum Innheimtustofnunar þar sem farið var yfir málið. Jafnframt fékk ég afrit af verksamningi Innheimtustofnunar og Officio ehf., dags. 20. maí 2020, minnisblaði fyrrverandi forstjóra stofnunarinnar til stjórnar, dags. 13. desember 2021, tölvupósti fyrrverandi forstjóra til starfsfólks stofnunarinnar, dags. 2. september 2020, og gögn er varða beiðni einstaklings um svör stofnunarinnar um lögmæti innheimtuþóknunar. Hinn 2. september 2022 átti ég annan fund með fulltrúum Innheimtustofnunar þar sem m.a. var farið yfir ólík tilvik eða sviðsmyndir. Álitsgerðin byggir á framangreindum gögnum og upplýsingum.

Innheimtustofnun sveitarfélaga óskar eftir því að tekin verði afstaða til eftirfarandi:

### *Álitaefni*

1) Var sú framkvæmd Innheimtustofnunar sveitarfélaga, að krefja launagreiðendur um innheimtuþóknun við innheimtu meðlaga hjá launabegum þeirra, lögmæt?

2) Sé komist að niðurstöðu um ólögmati í lið 1 er óskað álits á því hvernig stofnuninni beri að bregðast við þeirri niðurstöðu.

Þegar tekin er afstaða til fyrra álitaefnisins þarf að svara því hvort lagaheimild þurfi til að leggja innheimtuþóknun eða -kostnað á launagreiðanda meðlagsgreiðanda og, ef svo er, hvort viðhlítandi lagaheimild sé fyrir hendi. Í tengslum við það þarf að taka afstöðu til þess hvort annars konar réttarheimild sé fyrir hendi sem telst vera viðhlítandi grundvöllur fyrir álagningu innheimtuþóknunar eða -kostnaðar. Í því sambandi þarf að leggja mat á eðli þeirra krafna sem verið er að innheimta, taka þarf afstöðu til lögbundins hlutverks stofnunarinnar og þeirra reglna sem gilda um starfssvið hennar. Enn fremur þarf að leysa úr því hvort það hafi þýðingu að lögum að krafa sé innheimt af launagreiðanda meðlagsgreiðanda en ekki meðlagsgreiðanda sjálfum sem og sé innheimt af hálfu einkaréttarlegs aðila, þ.e. innheimtufyrirtækis. Þá kann að skipta máli hvaða kostnaðarliðir mynda innheimtuþóknun eða innheimtukostnað. Í því sambandi er tekið fram að athuginin hér er afmörkuð við þann innheimtukostnað sem fellur til áður en það kemur til þess að réttarfarsúrræðum, s.s. í tengslum við fjárnám, sé beitt.

Þegar tekin er afstaða til síðara álitaefnisins þarf einkum að svara því hvort lög nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda, þar áður lög nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, eigi við eða eftir atvikum aðrar réttarheimildir, einkum óskráðar meginreglur kröfuréttar.

Álitsgerðin fjallar um ofangreind álitaefni og eru í henni færð nánari rök fyrir afstöðu minni til þeirra. Eftirfarandi er afstaða mín til álitaefnanna:

#### *Niðurstöður*

1) Innheimtustofnun sveitarfélaga getur ekki lagt innheimtuþóknun eða -kostnað á launagreiðendur meðlagsgreiðenda án viðhlítandi lagaheimildar. Slík lagaheimild er ekki fyrir hendi í lögum nr. 54/1971. Í því sambandi breytir engu að einkaréttarlegum aðila, þ.e. innheimtufyrirtæki, hefur verið falið að innheimta kröfurnar fyrir hönd Innheimtustofnunar. Framangreint á við um þann kostnað sem fellur til við innheimtu sem stendur ekki í beinum tengslum við beitingu réttarfarsúrræða á borð við aðför.

2) Samkvæmt 8. gr. laga nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda hvílir frumkvæðisskylda á Innheimtustofnun sveitarfélaga til að endurgreiða oftekin gjöld af launagreiðendum með þeim vöxtum sem vísað er til í ákvæðinu. Er það óháð því hvort einstakir launagreiðendur beri sig eftir því. Skylda til að endurgreiða oftekin gjöld á við um allar kröfur sem eru ekki fyrndar samkvæmt 7. mgr. 8. gr. laganna. Þá kann að reyna á rétt til dráttarvaxta ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt. Vegna þeirra skilyrða sem koma fram í 4. mgr. 8. gr. laganna er æskilegt að stjórn stofnunarinnar taki skriflega ákvörðun um viðurkenningu krafanna sem sé skýr um hvaða kröfur hún taki til. Þá skal greiðsla fara fram með innborgun á bankareikning nema skilyrði séu til skuldajöfnunar.

Til að liðka fyrir endurgreiðslu oftekinna gjalda kann að vera æskilegt að Innheimtustofnun sveitarfélaga móti verklag eða setji verklagsreglur um hvernig standa beri að endurgreiðslunni. Jafnframt er æskilegt að Innheimtustofnun setji verklagsreglur um hvernig fari með innheimtukostnað, þ.m.t. vegna aðkomu einkaaðila, í málum af þessum toga í framtíðinni.

Þá vakti það athygli mína að ekki er fjallað um eftirlit stjórnar með stofnuninni í reglugerð nr. 491/1996 um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga eins og gert er ráð fyrir í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 54/1971. Af þeim skýringum sem ég hef fengið liggur ekki fyrir að verksamningur Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Officio ehf. hafi verið lagður fyrir stjórnina eða samþykktur af hálfu hennar. Af þeirri ástæðu kann að vera tilefni til þess að fjalla um eftirlit stjórnarinnar í reglugerð sem sett er á grundvelli 7. gr. laga nr. 54/1971. Á meðan það hefur ekki verið gert kann að vera ástæða fyrir stjórn stofnunarinnar að setja verklagsreglur um eftirlit sitt, þ.á m. um hvaða mál skulu kynnt og tekin fyrir af hálfu hennar. Þá kunna verklagsreglur að vera settar til fyllingar reglugerðarákvæðum í framtíðinni.

## **II Fyrirkomulag innheimtunnar**

Áður en lengra er haldið er rétt að lýsa fyrirkomulagi innheimtunnar eins og það verður ráðið af þeim gögnum og upplýsingum sem ég hef undir höndum. Fyrst verður dregið saman hvernig staðið hafi verið að málum. Síðan verður vikið nánar að málsatvikum.

### *Samantekt um málsatvik*

Af fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum verður ráðið að Innheimtustofnun sveitarfélaga (fyrirverandi forstjóri) hafi gert samning í maí 2020 við Officio ehf., sem er í eigu eins af

fyrirverandi starfsmönnum Innheimtustofnunar, um að innheimta meðlagskröfur af launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Af þeim skýringum sem ég hef fengið liggur ekki fyrir að samningurinn hafi verið kynntur stjórn stofnunarinnar eða samþykktur af hennar hálfu.

Samningurinn fjallar um svokölluð kröfubréfamál, það er mál sem eru komin í vanskil. Af fyrirbyggjandi gögnum og skýringum verður ráðið að framkvæmdin hafi verið með þeim hætti að Officio ehf. hafi sent kröfubréf í nafni Innheimtustofnunar og almennt farið fram á að greitt yrði inn á bankareikning sem birtist með nafni Innheimtustofnunar í heimabanka greiðenda. Greiðendur hafi, a.m.k. í einhverjum tilvikum, talið sig vera að greiða beint til stofnunarinnar. Officio ehf. lagði í mörgum tilvikum á innheimtuþóknun sem var breytileg en gat numið þó nokkrum hluta af fjárhæð kröfu. Officio ehf. hafi síðan skilað því sem innheimtist til Innheimtustofnunar að frátalinni innheimtuþóknun.

Eftir að stjórn Innheimtustofnunar fékk upplýsingar um fyrirkomulagið var samningnum við Officio ehf. rift og gripið var til annarra aðgerða. Stjórn Innheimtustofnunar sagði af sér og fyrirverandi forstjóri og sá starfsmaður sem á Officio ehf. starfa ekki lengur hjá stofnuninni.

Eins og áður sagði hafa þau erindi sem Innheimtustofnun hafa borist lotið að tímabilinu maí 2020 þar til í desember 2021 en á þeim tíma var Officio ehf. falið að innheimta kröfur fyrir stofnunina. Þó liggur fyrir að innheimtuþóknun hafi verið innheimt í einhverjum tilvikum fyrir þann tíma þó að fjárhæðirnar hafi verið lægri. Mál þetta snýst fyrst og fremst um þá innheimtuþóknun sem Officio ehf. lagði á launagreiðendur meðlagsgreiðenda og eftir atvikum innheimtukostnað sem var lagður á launagreiðendur fyrir þann tíma.

#### *Nánar um málsatvik*

Innheimta Officio ehf. byggðist á verksamningi við Innheimtustofnun, dags. 20. maí 2020. Samkvæmt 1. gr. samningsins tók Officio ehf. að sér að innheimta kröfur sem Innheimtustofnun innheimtir samkvæmt 1. tölul. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 í nafni Innheimtustofnunar. Í 1. gr. samningsins segir síðan: „Um er að ræða innheimtu sem er ekki kjarnastarfsemi verkkaupa [Innheimtustofnunar] og verkkaupa eftir atvikum ekki heimilt að rukka kostnað vegna þeirrar innheimtu.“

Í 2. gr. samningsins er fjallað um kostnað og greiðslur. Þar kemur fram að Innheimtustofnun leggi út allan útlagðan kostnað við innheimtuna jafnt og áður, þ.e. opinber gjöld og gjöld vegna

stefnuvotta. Officio ehf. sendi út innheimtubréf og fullnustugerðir á sinn kostnað „en mun á móti rukka innheimtubóknun af því sem innheimtist“.

Í 3. gr. samningsins segir að um sé að ræða tilraunaverkefni og muni það endurskoðað eigi síðar en við lok september 2020. Hafi verkefninu ekki verið sagt upp þá sé hægt að segja fyrirkomulaginu upp með 6 mánaða fyrirvara. Að lokum er í 4. gr. fjallað um varnarþing og undirritun samningsins.

Af fyrirliggjandi gögnum verður ráðið að stjórn stofnunarinnar hafi ákveðið á stjórnarfundum 10. desember 2021 að rifta verksamingnum og óska eftir minnisblaði frá þáverandi forstjóra um tilurð og gang innheimtu Officio ehf., þ.á m. um umfang starfanna.

Í minnisblaði fyrrverandi forstjóra til stjórnarinnar, dags. 13. desember 2021, er m.a. vikið að ástæðum og aðdraganda þess að farið hafi verið í innheimtuáttak.

„Á vormánuðum 2020, í miðju COVID-19 ástandi lá fyrir að innheimta IS [Innheimtustofnunar] var á niðurleið. Auk þess var þá fyrirséð að starfsemi færdist inn til TR [Tryggingastofnunar] þann 1. júlí það ár. Eftir nokkra yfirlegu var ljóst að einu sóknarfæri aukinnar innheimtu væru í svonefndum kröfubréfamálum, það er að gert yrði umfangsmikið innheimtuáttak til að ná upp innheimtunni með þeim hætti. Var þarna mikið í húfi fyrir sveitarfélögin að sýna góða afkomu vegna uppgjors við ríkið við yfirtöku TR á starfsemi IS. Öll innheimta, innheimtuátök og áherslur í þeim efnum hafa verið unnin og gerð af forstjóra og forstöðumanni á Ísafirði sem þekkja vel til innheimtunnar, án þess að sérstök ástæða hafi verið til þess að beina því til stjórnar IS hverju sinni.“

Næst er fjallað um tilefni þess að gerður var samningur við Officio ehf. og skilyrði samningsins.

„Ljóst var að IS hefði ekki mannskap til að sinna svo stórfelldu innheimtuáttaki, auk þess sem bregðast þurfti fljótt við og enginn tími til mannráðninga eða þjálfunar þess. Var það gróft mat stjórnenda að ráða þyrfti a.m.k. 2-3 starfsmenn ef sinna ætti verkefninum með þessum hætti. Ekki þótti ráðlagt að gera það á þessu stigi, þar sem erfitt er að fá hæft fólk til verkanna, tímafrekt að þjálfva það, auk þess sem ekki var hægt að ráða fólk til frambúðar vegna flutnings starfsmennar til TR (ríkis) ... Var því

gengið til samninga við Officio ehf. um vinnu þessa, nokkurs konar átak/tilraun til að fá sýn á hvort og hvernig innheimtan gengi upp með þessum hætti. Officio ehf. er í eigu [X], sem er öllum hnútum kunnugur og hefur á að ráða starfsfólki með kunnáttu í þessum málum. Skilyrði IS fyrir samningsgerð voru eftirfarandi: 1. Enginn kostnaður félli á IS, allur kostnaður sem til félli greiddist af greiðendum. 2. Stofnaðir yrðu umboðsreikningar í banka IS á nafni IS þar sem allar greiðslur færu í gegn. 3. Um stuttan samning væri að ræða sem framlengdist hverju sinni, nema honum yrði sagt upp.“

Um árangurinn af verkefninu segir svo:

„Starfsfólk Officio ehf. hefur unnið vinnu sína síðan með stórfelldum innheimtuárangri. Er það vegna þekkingar þeirra á málaflokknum og ekki síst vegna tölvukerfis sem [X] hefur hannað í kringum innheimtu þessa, sem leiðir til mun meiri sjálfvirkni og þar með afkasta. IS reyndi nokkru áður að fá þjónustuaðila þess í hugbúnaðarmálum til að hanna sams konar kerfi, en þeir töldu það ekki framkvæmanlegt. Tölvukerfi þetta er alfarið hannað, kostað og er í eigu [X].“

Í minnisblaðinu er fjallað um umfang krafanna. Tekið er fram að á árinu 2020 hafi 763 innheimtumál greiðst með þessum hætti. Innheimtubóknun hafi verið lögð á í 311 málum upp á kr. 19.585.351. Fjárhæðirnar séu mismunandi eftir innheimtumálum en meðalkostnaður á mál sé kr. 25.668. Síðan er vikið að því hvaða kostnaðarliðir mynda innheimtubóknun:

„Inn í þeirri tölu er kostnaður við póstsendingar, bæði tölvupóstur, almennur og ábyrgðarpóstur, starfsmannakostnaður og kostnaður við tölvukerfi.“

Áður hafði fyrrverandi forstjóri Innheimtustofnunar sent tölvubréf á starfsfólk stofnunarinnar, dags. 2. september 2020, til að útskýra nýtt fyrirkomulag svokallaðra kröfubréfamála. Í upphafi tölvubrúfins er m.a. vikið að því að innheimta hafi verið á mikilli niðurleið síðan COVID-19 skall á. Þá er tekið fram að ákveðið hafi verið að fara þá leið að útvista innheimtu kröfubréfamála í stað þess að ráða nýjan lögfræðing. Sé það gert án kostnaðar fyrir stofnunina. Síðan segir:



„Innheimtuaðilinn tekur þá þóknun sem innheimtist, en ef engin þóknun innheimtist þá ber hann sjálfur kostnað af sinni vinnu. Einnig ber innheimtuaðilinn allan kostnað (það er annan en lögbundin gjöld) af málunum. Með öðrum orðum er öllu því sem innheimtist og snýr að meðlagsgreiðendum skilað vikulega inn á hvern og einn greiðanda, án nokkurrar skerðingar á þeirra hluta eða kostnaðar fyrir stofnunina.“

Í tölvubréfinu er því næst fjallað um það að fyrirkomulagið hafi reynst vel og innheimtan verið góð. Þá er kveðið nánar á um fyrirkomulagið með svofelldum hætti:

„Þessari útvistuðu innheimtu er sinnt af félagi í eigu [X], en hann sinnir þessu ásamt [Y] og öðrum starfsmönnum þessarar stofu hans. Starfsfólk þar hefur sinnt því að senda áminningarbréf og ýta við aðilum til að fá greiðslur. Hefur það reynst vel. Ferlið er þannig að innheimtuaðilinn stofnar kröfurnar, sendir bréf og innheimtir inn á sérstakan reikning. Þegar innheimta berst er svo vikulega skilað til stofnunarinnar innheimtum kröfum og vöxtum ásamt útlögðum kostnaði IHS [Innheimtustofnunar] ef einhver er. Innheimtuþóknun er eðli máls samkvæmt þóknun til aðilans vegna innheimtu, ef hún innheimtist á annað borð. Vinna þessara aðila er að stofni til unnin eftir lok venjulegs vinnudags og um helgar. Miðað við vinnuframlag, greiðslu alls kostnaðar, skil á vsk og öðru, er ég nokkuð sannfærður um að tímakaup þessara aðila er ekki of hátt þegar upp er staðið.“

Í tölvubréfinu er síðan tekið fram að ýmsar opinberar stofnanir hafi farið þá leið að útvista löginnheimtu að öllu leyti eða hluta. Þá er fjallað um það að stofnunin hafi um árabil verið með samkomulag við aðila um erlenda innheimtu en sú þóknun af öllu sem innheimtist hafi verið 30-40%. Tekið er fram að sá samningur sem hér um ræðir sé hagstæðari. Um það hvort lagaheimild sé fyrir hendi til að leggja á innheimtukostnað segir svo:

„Einnig má benda á að nokkuð hefur verið um að kvartað hafi verið yfir því að hálfu launagreiðenda í kröfubréfamálum að ekki sé lagaheimild til að reikna áfallinn kostnað. Það kann að vera nokkuð til í þessu og myndi ég ekki vilja fá kvörtun til Umboðsmanns Alþingis vegna þessa á þessum tímum sem nú eru. Er ég ekki viss um hvort slíkt félli með okkur eða ekki, þar sem lagaheimild til þessa virðist skorta, séu verkin unnin af stofnuninni. Annað sjónarmið er ef verkin er unnin af aðila utan stofnunarinnar.“

Af þeim upplýsingum sem ég hef fengið frá Innheimtustofnun verður ráðið að ekki sé lengur lagður innheimtukostnaður á launagreiðendur meðlagsgreiðenda eftir að núverandi stjórn tók við. Þó geti beinn útlagður kostnaður stofnunarinnar t.d. hjá sýslumanni verið lagður á.

Jafnframt virðast ekki liggja fyrir skýr viðmið um það hvaða kröfur hafi verið sendar til innheimtu hjá Officio ehf. en fyrir liggur að X var jafnframt starfsmaður Innheimtustofnunar á þessum tíma.

Þá liggur ekki fyrir hvernig innheimtuþóknun af hálfu Offico ehf. hafi verið ákveðin en hún hafi getað numið þó nokkru hlutfalli af þeirri greiðslu sem kom inn hverju sinni.

### **III Var framkvæmd Innheimtustofnunar sveitarfélaga lögmæt?**

*Innheimtustofnun sveitarfélaga er stjórnvald og innheimta meðlagsgreiðslna er stjórnsýsla*  
Þegar tekin er afstaða til lögmætis framkvæmdarinnar þarf að leysa úr því hvaða réttarreglur gilda um starfsemi Innheimtustofnunar sveitarfélaga en það ræðst m.a. af því hvort stofnunin teljist vera stjórnvald og innheimta meðlagsgreiðslna vera stjórnsýsla í efnismerkingu. Ástæða þess er sú að reglur stjórnsýsluréttarins gilda fyrst og fremst um starfsemi stjórnvalda. Við mat á því hvort stofnun teljist vera stjórnvald er litið til þess hvort henni hafi verið komið á fót með lögum og hvort ráðið verði af lögum að henni sé ætlað að tilheyra framkvæmdarvaldinu. Í því sambandi er m.a. litið til þess hvernig hún tengist stjórnsýslueiningum sem eru hluti af framkvæmdarvaldinu. Að auki er horft til þess hvort stofnun ræki lögbundin verkefni í þága almannahagsmuna og þá eftir atvikum hvort henni hafa verið fengnar lögbundnar valdheimildir til þess. Er það jafnframt merki þess að um stjórnsýslu í efnismerkingu sé að ræða. Að lokum er til þess litið hvort stofnun sé fjármögnuð fyrir opinbert fé. Kemur þá til skoðunar hvernig framangreind sjónarmið horfa við Innheimtustofnun.

Innheimtustofnun sveitarfélaga er komið á fót með samnefndum lögum nr. 54/1971, sbr. 1. gr. þeirra laga. Samkvæmt sama lagaákvæði skal Innheimtustofnun vera í sameign allra sveitarfélaga landsins. Kveðið er á um skipun stjórnar í 2. gr. Þar kemur m.a. fram í 1. mgr. að stjórnin skuli skipuð þremur mönnum. Einn skal skipaður af ráðherra en tveir kosnir af fulltrúaráði Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá skuli Tryggingastofnun ríkisins tilnefna áheyrnafulltrúa til setu á fundum stofnunarinnar. Stjórnin ræður síðan forstjóra og annað fast starfslið stofnunarinnar að fengnum tillögum forstjóra, sbr. 2. mgr. 2. gr. Í 3. mgr. sama

lagaákvæðis segir síðan að launakjör starfsliðs stofnunarinnar skuli ákveðin í samræmi við launakerfi opinberra starfsmanna. Þá er ráðherra falið vald til að setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd laganna í 7. gr. Af ákvæðunum er skýrt að Innheimtustofnun er komið á fót með lögum, hún hefur tengsl við stjórnslueiningar sem tilheyra framkvæmdarvaldinu og sé ætlað að tilheyra framkvæmdarvaldinu.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að Innheimtustofnun sveitarfélaga annist meðlagsinnheimtu hjá „barnsfeðrum“, hvar sem er á landinu. Í 3. gr. laganna er fjallað nánar um hlutverk stofnunarinnar. Í 1. mgr. þeirrar lagagreinar er kveðið á um „meginhlutverk“ stofnunarinnar, eins og það er orðað í athugasemdum við 3. gr. sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 54/1971. Í ákvæðinu segir:

„Hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga er að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlög sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra, sbr. 73. gr. laga nr. 67/1971, með síðari breytingum. Skal Innheimtustofnunin skila Tryggingastofnun ríkisins innheimtufé mánaðarlega eftir því sem það innheimtist og skal það ganga upp í meðlagsgreiðslur Tryggingastofnunarinnar. Það sem á vantar að Tryggingastofnun hafi fengið meðlög að fullu endurgreidd með slíkum skilum skal innheimtustofnun greiða, sbr. 1. mgr. 4. gr., innan tveggja mánaða frá því að meðlag var greitt.“

Í 2. og 3. mgr. 3. gr. er síðan kveðið á um önnur hlutverk sem Innheimtustofnun getur tekið að sér. Samkvæmt 2. mgr. getur Innheimtustofnun tekið að sér, gegn greiðslu, hvers konar innheimtur fyrir einstök sveitarfélög, einkum sveitarsjóðsskuldir manna, sem fluttir eru brott úr sveitarfélagi. Stofnunin getur enn fremur, að beiðni ráðuneyta, tekið að sér innheimtu meðlagsskulda erlendra ríkisborgara búsettra hér á landi og meðlög sem greidd eru erlendis vegna íslenskra ríkisborgara. Samkvæmt 3. mgr. er Innheimtustofnun heimilt, sé þess óskað, að taka að sér innheimtu gegn greiðslu á þeim hluta barnsmeðlags, sem er hærrí en lögmæltur barnalífeyrir, svo og öðrum kröfum, sem framfærslumaður barns kann að eiga á barnsföður eða barnsmóður, þar með talinn framfærslueyrir hjóna vegna skilnaðar samkvæmt yfirvaldsúrskurði, skilnaðarbréfi, skilnaðarsamningi eða lögum.<sup>1</sup> Í athugasemdum við 3. gr. er

---

<sup>1</sup> Til hliðsjónar má minna á framkvæmd 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 og ábendingar umboðsmanns í því sambandi í UA nr. 4956/2007 (aukameðlag).

tekið fram að Innheimtustofnun geti gegnt „þýðingarmiklu þjónustuhlutverki við sveitarfélögin í landinu“. Jafnframt er kveðið á um þessi önnur verkefni stofnunarinnar í 20. gr. reglugerðar nr. 491/1996 um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Með 2. mgr. 5. gr. er lögð skylda á meðlagsgreiðanda að endurgreiða Innheimtustofnun meðlag með barni sínu þegar og með þeim hætti sem stofnunin krefst. Í lagaákvæðinu er jafnframt að finna heimildir stofnunarinnar til að gera tímabundna samninga um greiðslu skuldara á lægri upphæð en til fellur mánaðarlega vegna félagslegra og fjárhagslegra erfiðleika sem og að afskrifa höfuðstól að hluta eða heild, sbr. 4. mgr. Í 7. mgr. 5. gr. er síðan m.a. fjallað um heimildir stofnunarinnar til að krefjast þess að launagreiðandi haldi eftir hluta af kaupum og til að gera lögtak hjá meðlagsgreiðanda sem og launagreiðanda. Þá er í 9. mgr. 5. gr. kveðið á um heimildir stofnunarinnar til að fá upplýsingar frá ákveðnum stofnunum, þ.á m. skattyfirvöldum.

Af 3. gr. laganna, lögskýringargögnum og reglugerð nr. 491/1996 verður dregin sú ályktun að stofnunin ræki lögbundin verkefni í þágu almannahagsmuna. Af 5. gr. verður ályktað að stofnunin hafi lögbundnar valdheimildir til að sinna verkefnum sínum og að meðlagsgreiðanda sé skylt lögum samkvæmt að endurgreiða Innheimtustofnun. Þá verður jafnframt ályktað af m.a. 3. og 5. gr. laganna að innheimta meðlaga sem Tryggingastofnun hefur greitt, þ.á m. frá launagreiðanda meðlagsgreiðanda, teljist til stjórnsýslu í efnismerkingu.

Af 4. gr. laganna er síðan ljóst að Innheimtustofnun sveitarfélaga er fjármögnuð fyrir opinbert fé. Þannig kemur fram í 1. mgr. 4. gr. að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiði Innheimtustofnun það sem á vantar að tekjur hennar nægi til endurgreiðslu til Tryggingastofnunar, sbr. 3. gr., og greiðslu rekstrarkostnaðar hennar. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 54/1971 segir að ljóst sé að aldrei verði unnt að innheimta meðlög að fullu og því vakni spurningin hver eigi að bera mismuninn. Eðlilegast og einfaldast sé að jafna niður á sveitarfélögin á þann hátt að Jöfnunarsjóður greiði mismuninn. (Alþt. 1970, 91. löggj.þ. þskj. 128.) Í 6. gr. er síðan fjallað um reikninga stofnunarinnar. Þar kemur m.a. fram að endurskoðaðir reikningar skuli senda stjórn og fulltrúaráði Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytinu, sbr. 4. mgr., og að ársreikningar skuli birtir í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 5. mgr.

Þá má geta þess að umboðsmaður Alþingis hefur lagt til grundvallar að stjórnarsýslulög og reglur stjórnarsýsluréttar gildi um starfsemi Innheimtustofnunar. Sjá t.d. UA nr. 4248/2004 (skuldajöfnun), UA nr. 4252/2004 (leiðbeining) og UA nr. 3724/2003 (samkomulag um meðlagsgreiðslur). Jafnframt hefur verið byggt á því að ákvörðun á grundvelli 1. tölul. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um afdrátt launa sé stjórnvaldsákvörðun og því beri að fylgja stjórnarsýslulögum við undirbúning slíkrar ákvörðunar. Sjá t.d. UA nr. 4887/2006 (vangoldnar meðlagsgreiðslur) og UA nr. 7461/2013 (afdráttur launa).

Af öllu framangreindu er skýrt að Innheimtustofnun sveitarfélaga er komið á fót með lögum, hún rækir lögbundin verkefni í þágu almannahagsmuna og hefur fengið til þess lögbundnar valdheimildir sem og er fjármögnuð af opinberu fé. Hafið er yfir vafa að stofnunin er stjórnvald og innheimta meðlaga sem Tryggingastofnun hefur greitt, þ.á m. af launagreiðendum, er stjórnarsýsla í efnismerkingu. Reglur stjórnskipunar- og stjórnarsýsluréttar, þ.á m. um skatta og þjónustugjöld, gilda því um stofnunina.

#### *Almennt um um þjónustugjöld<sup>2</sup>*

Í stjórnarsýslurétti hafa mótast almennar reglur um undirbúning, töku og ráðstöfun þjónustugjalda en aðrar reglur stjórnarsýsluréttarins, s.s. lögmætisreglan og rannsóknarreglan, hafa einnig þýðingu. Þjónustugjöld hafa verið skilgreind á svohljóðandi hátt:

„Þjónustugjald er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.“<sup>3</sup>

Í samræmi við þá grundvallarreglu að stjórnarsýslan sé lögbundin (lögmætisreglan) verður þjónustugjald almennt ekki innheimt án heimildar í lögum. Jafnframt er aðeins heimilt að innheimta gjald vegna kostnaðar sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin tekur til, sbr. t.d. UA nr. 5796/2009 (Fasteignaskrá ríkisins). Svokölluð einföld lagaheimild

---

<sup>2</sup> Fyrir almenna umfjöllun um þjónustugjöld, sjá t.d. fjölrit Páls Hreinssonar: *Þjónustugjöld*, dags. 28. febrúar 1996, fjölrit Róberts R. Spanó: *Þjónustugjöld*, ódags., Hafstein Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“ *Ulfjótur* 2014, 3. tbl., bls. 437-48, og kennsluhandrit Páls Hreinssonar: *Almennar efnisreglur* (ófullgert handrit 2021), bls. 169-186.

<sup>3</sup> Páll Hreinsson: *Þjónustugjöld* (fjölrit), bls. 2.

nægir, þ.e. lagaheimild sem tilgreinir að taka megi gjald. Aftur á móti er ekki fullnægjandi að gjaldtökuheimild sé aðeins að finna í reglugerð eða gert sé ráð fyrir henni í lögskýringargögnum. Þegar lagaheimild er fyrir hendi ræðst það af túlkun hennar hverju sinni hvort og þá hvaða gjald er hægt að taka og þá fyrir hvaða þjónustu. Sjá t.d. UA nr. 5234/2008 (akstursbann) í þessu sambandi.

Meginreglan er sú að þjónusta hins opinbera er veitt án þess að endurgjald komi fyrir. Meginreglan tengist náið lögmætisreglunni, sjónarmiðum um fjármögnun hins opinbera og reglunni um fjárstjórnarvald Alþingis. Stjórnvöld eru almennt fjármögnuð fyrir opinbert fé og það er fyrst og fremst hlutverk Alþingis að ákveða hvernig þau skulu fjármögnuð. Sjá t.d. UA nr. 32/1988 (námsgögn í grunnskólum) og UA nr. 610/1992 (tollskýrslueyðublöð). Í síðarnefnda álitinu segir m.a.:

„Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að almenningur þurfi ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda, nema öðru vísi sé mælt í lögum. Meginreglan er sú, að lög þurfi að setja til að gjald megi taka fyrir þjónustu, sem hefur verið veitt almenningi að kostnaðarlausu eða byggt hefur verið á í lögum, að veita skuli endurgjaldslaust.“

Enn fremur er tekið fram:

„Samkvæmt þeirri grundvallarreglu, að stjórnsýslan er lögbundin, þarf skýra lagaheimild til þess að heimta megi úr hendi skattþegnanna endurgjald á kostnaði af ákveðnum þáttum í skattheimtu ríkisins.“

Meginreglan og sjónarmið um fjármögnun hins opinbera hafa verið áréttuð í tengslum við innheimtu lögbundinna gjalda. Þannig segir í UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV):

„... ganga verður almennt út frá því að rekstur opinberra stofnana sé fjármagnaður með fé sem fæst í almennri tekjuöflun ríkisins í formi skattgreiðslna á grundvelli skattlagningarheimilda. Löggjafinn kann hins vegar að ákveða að tiltekin þjónusta, sem innt er af hendi af hálfu hins opinbera, skuli fjármögnuð með sérstökum þjónustugjöldum sem greidd séu af hálfu viðtakanda þjónustunnar. Taka slíkra gjalda þarf hins vegar að eiga sér fullnægjandi stoð í lögum. Auk þess kann löggjafinn að

mæla fyrir um aðra sérstaka tekjustofna svo sem gert er í lögum nr. 122/2000 [um Ríkisútvarpið] en þar er mælt fyrir um afnotagjöld og auglýsingar.“

Ákveðnar undantekningar eru frá þeirri meginreglu að leggja megi gjald á borgarana án lagaheimildar. Við mat á þeim er litið til nokkurra sjónarmiða: 1) Eðli starfsemi; 2) Lagagrundvallar starfsemi, t.d. hvort hann sé að öllu leyti lögmæltur; 3) Hvort starfsemi sé rekin í skjóli einokunar eða í samkeppni; 4) Hvort neytendur hafi val eða sé skylt að veita þjónustunni viðtöku; 5) Hvort fjárhæð gjaldsins sé ákveðin einhliða eða samið sé um hana; og 6) svipuð sjónarmið og annars gilda um vægari kröfur til lögmætisreglunnar.<sup>4</sup> Þannig getur skipt máli hvort athöfn sé einkaréttarleg í eðli sínu og um hana gilda reglur einkaréttar. Þegar svo háttar til kann að vera að reglur stjórnisýsluréttar um þjónustugjöld eigi ekki við.<sup>5</sup>

Helstu undantekningarnar sem leiða af framangreindum sjónarmiðum eru: 1) Samningur um vöru eða þjónustu sem hægt er að kaupa á almennum markaði; 2) Starfsemi opinbers aðila fer alfarið fram á einkaréttarlegum grundvelli í samkeppni við aðra aðila, sbr. t.d. UA nr. 868/1993 (Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa) og Hrd. 2000, bls. 2713 (nr. 150/2000) (upptökugjald Hafnarfjarðarbæjar). Í dóminum var byggt á því að um væri að ræða verkefni sem sveitarfélaginu væri ekki skylt að sinna og aðila hefði verið í sjálfvald sett hvort hann sótti um lóð á tilteknum stað. Vegna þess hefði samningur, sem upptökugjald byggðist á, verið einkaréttarlegs eðlis. Sjá einnig í þessu sambandi Lrd. 26. nóvember 2021 (nr. 468/2021) (Sérverk ehf.); 3) Gjald fyrir ólögmæltu aukþjónustu, sbr. t.d. UA nr. 3805/2003 (próftökugjald við læknaeild HÍ) og UA nr. 5002/2007 (sjúkrahótel); og 4) skaðleysissjónarmið. Í meginreglu kröfuréttar um skaðleysi kröfuhafa felst að kröfuhafi getur krafist skuldara um þann kostnað sem stafar af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila skuldara þannig að kröfuhafi verði skaðlaus. Ef meginreglan á við og ráðstöfun telst vera „réttmæt“ getur stjórnvald lagt innheimtukostnað á borgarann án lagaheimildar ella verður að vera fyrir hendi viðhlítandi lagaheimild.

Af framanröktu leiðir að taka þarf afstöðu til eðlis kröfu og starfsemi sem og lagagrundvallar hennar. Sérstaklega þarf að taka afstöðu til þess hvort skaðleysissjónarmið geti átt við. Hér á

---

<sup>4</sup> Páll Hreinsson: *Þjónustugjöld* (fjölrit), bls. 7-8.

<sup>5</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, kafli 3.2.

eftir verður vikið að þessum atriðum sem og þeim sjónarmiðum sem virðist hafa verið byggt á. Fjallað verður um þessa hluti í aðgreindum liðum þótt umfjöllunin skarist að nokkru leyti.

### *Eðli kröfunnar*

Eins og áður kom fram skiptir máli hvort krafa byggist á einkaréttarlegum grundvelli en þá gilda reglur kröfuréttar, þ.á m. meginreglan um skaðleysi kröfuhafa. Dæmi um það er álit UA nr. 346/1990 og 353/1990 (Húsnæðisstofnun). A og B töldu að Húsnæðisstofnun hefði ekki haft lagaheimild til að leggja á þau innheimtukostnað vegna afborgana á láni sem þau hefðu fengið frá Byggingasjóði ríkisins og ekki staðið skil á. A og B höfðu undirritað skuldabréf vegna lánanna. Í álitinu segir m.a. eftirfarandi:

„Það er almenn regla, að kröfuhafi geti krafist skuldara um þann kostnað, sem stafar af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila skuldara, þannig að kröfuhafi verði skaðlaus. Á grundvelli þessarar almennu réttarreglu getur Húsnæðisstofnun ríkisins krafist skuldara um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem eru í vanskilum við þá sjóði, sem undir stofnunina falla, þannig að stofnunin verði skaðlaus. Getur Húsnæðisstofnun sett reglur um heimtu hóflegs endurgjalds á þessum kostnaði innan þeirra marka, sem lagareglur setja, þar á meðal meginreglur stjórnarsýsluréttar.“

Aftur á móti var það m.a. niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið heimilt að leggja gjaldskrá Lögmannafélags Íslands til grundvallar, borið hefði að senda út innheimtubréf fyrst og ekki hefði verið heimilt að jafna niður innheimtukostnaði milli landshluta. Í framhaldi af álitinu voru sett lög sem lögfestu gjaldtökuheimildina.

Af álitinu verður ráðið að það hafi haft þýðingu að um hafi verið að ræða vanskil á lánum sem innheimt væru á grundvelli skuldabréfa. Vegna þess gildi meginreglan um skaðleysi kröfuhafa. Sú regla á aftur á móti ekki við um innheimtu opinberra og lögmæltra gjalda. Álit UA nr. 1041/1994 (hundagjald) er til marks um það. Í málinu reyndi m.a. á kostnað vegna innheimtu starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar á leyfisgjaldi í vanskilum. Í álitinu er vikið að framannefndu álitu í máli Húsnæðisstofnunar en síðan segir:

„Í máli því, sem hér er til úrlausnar, liggur aftur á móti fyrir, að hér er ekki verið að innheimta lán í formi skuldabréfs, sem hvílir á einkaréttarlegum reglum, heldur er hér



um að ræða innheimtu opinberra og lögmæltu þjónustugjalda. Að því er skatta snertir, skal skattamálum skipað með lögum, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Verður því almennt að ganga út frá því að kostnaður vegna almennrar innheimtu skatta verði ekki tekin af skattgreiðendum, nema svo sé sérstaklega mælt fyrir um í lögum. Um opinber þjónustugjöld gildir sú meginregla, að slík gjöld verða almennt ekki innheimt án heimildar í lögum...“

Umboðsmaður tók jafnframt fram:

„Ég tel því, að kostnaður vegna innheimtu starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar á leyfisgjaldi sem er í vanskilum, verði ekki tekinn af leyfishöfum í hinu almenna leyfisgjaldi, án þess að fyrir því sé sérstök lagaheimild.“

Af málinu verður, sem fyrr greinir, dregin sú ályktun að kostnaður vegna innheimtu opinberra og lögmæltu gjalda verði ekki lagður á borgarana án viðhlítandi lagaheimildar. Þessi sjónarmið voru áréttuð í áliti UA nr. 7193/2012 (Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda). Í málinu byggði Söfnunarsjóðurinn m.a. á því að honum væri heimilt að innheimta frekari kostnað en mælt væri fyrir um í 8. gr. laga nr. 155/1998 um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda á grundvelli almennra regla um skaðleysi kröfuhafa. Um þetta segir í álitinu:

„Með vísan til þess sem að framan er rakið get ég ekki fallist á að sú almenna regla sem þarna er byggt á geti leitt til þess að söfnunarsjóðurinn geti lagt meiri kostnað á greiðendur umræddra iðgjalda vegna „almennra innheimtuaðgerða“, sbr. 29. gr. reglugerðar nr. 391/1998, en leiðir af 8. gr. laga nr. 155/1998. Ég áréttá að með 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997 hefur löggjafinn falið sjóðnum opinbert verkefni og samhliða því sett hámark á þann kostnað sem sjóðurinn má innheimta vegna kostnaðar hans vegna þess. Ég ítreka að þrátt fyrir að kostnaður falli til vegna aðkeyprar þjónustu við þetta verkefni sjóðsins heimilar það ekki að vikið sé frá hinu lögbundna hámarki sem krefja má greiðanda iðgjaldsins um.“

Þá hefur Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé heimilt að fella kostnað af innheimtu stjórnvaldssekta á borgarana án viðhlítandi lagaheimildar. Var því slegið föstu í Hrd. 2002, bls. 173 (nr. 572/2002) (Skífan hf.). Skífunni hf. hafði verið gert að greiða sekt samkvæmt úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Fyrirtækið mótmælti því að fjárnám yrði gert fyrir

innheimtuþóknun lögmans og öðrum kostnaðarliðum vegna aðgerða til innheimtu sektarinnar. Í dómi Hæstaréttar segir:

„Samkvæmt meginreglum stjórnáskiluréttar geta stjórnvöld ekki felld kostnað af innheimtu sektar á gjaldanda með vísan til almennra reglna um rétt sinn til að vera skaðlaus af vanskilum við sig, svo sem um væri að ræði lögskipti á sviði einkaréttar, heldur þarf til þess lagastoð.“

Af dómnum verður m.a. dregin sú ályktun að máli skiptir hvort um sé að ræða lögskipti á sviði einkaréttar.

Kemur þá til skoðunar hvort meðlagskröfur séu einkaréttarlegar kröfur og um innheimtu þeirra gildi því fyrst og fremst reglur einkaréttarins. Niðurstaða um það álitæfni kann að hafa þýðingu fyrir það hvort meginregla kröfuréttar um skaðleysi kröfuhafa eigi við.

Meðlagi er ætlað að standa standa straum af daglegri, venjulegri framfærslu barns, eins og segir m.a. í athugasemdum við IX. kafla barnalaga nr. 76/2003. (Sjá Alþt. 2002-2003, 128. löggj.þ., þskj. 181.) Greiðsla meðlags er ein leið til að fullnægja framfærsluskyldu foreldris með barni, sbr. m.a. 1. mgr. 54. gr. Meðlagið tilheyrir barninu og skal notað í þágu þess, sbr. 2. mgr. 63. gr. Sá sem krafist getur meðlags samkvæmt 56. gr. innheimtir það og tekur við greiðslum þess í eigin nafni. Þá skuli meðlag greiðast mánaðarlega fyrir fram með reglubundnum greiðslum nema annað sé ákveðið, sbr. 1. mgr. 63. gr. barnalaga. Meðlag er því framfærslueyrir í þágu barns.

Þrátt fyrir framangreint hafa stjórnvöld ákveðnu hlutverki að gegna. Af 1. mgr. 63. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar og reglugerð nr. 945/2009 um framkvæmd meðlagsgreiðslna og annarra framfærsluframlaga, með síðari breytingum, leiðir að sá sem skal fá meðlag samkvæmt úrskurði, dómi eða samkomulagi getur snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og fengið það greitt fyrir fram. Gildir það um svokallað einfalt meðlag, þ.e. meðlag að fjárhæð sem miðar við barnalífeyrir með börnum yngri en 18 ára samkvæmt 20. gr. laga nr. 100/2007. Af þessu fyrirkomulagi leiðir að það foreldri sem skal fá meðlag getur fengið einfalt meðlag greitt frá Tryggingastofnun í stað þess að innheimta það sjálf frá hinu meðlagsskylda foreldri.

Um eðli þeirrar kröfu sem stjórnvöld eignast á hendur hinu meðlagsskylda foreldri má til hliðsjónar geta þess að áður fyrr taldist greiðsla meðlags af hálfu Tryggingastofnunar til framfærslustyrks til þess sem vanrækt hefði greiðslur, þ.e. hins meðlagsskylda foreldris. Sjá í þessu samhengi eldri ákvæði 54. gr. framfærslulaga nr. 80/1947 og 79. gr. laga nr. 40/1963 um almannatryggingar. Þessi skilningur birtist ekki skýrlega í nógildandi lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga eða lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar. Í samræmi við það var byggt á því í Hrd. 24. ágúst 1999 (nr. 254/1999) (fyrning) að greiðslurnar teldust ekki vera framfærslustyrkur sem fyrndist ekki.

Tryggingastofnun ríkisins innheimtir þó ekki meðlagið sem stofnunin hefur greitt á þessum grundvelli frá hinu meðlagsskylda foreldri eins og áður var raunin. Það er nú hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971. Innheimtustofnun skal skila Tryggingastofnun innheimtufé mánaðarlega eftir því sem það innheimtist og skal það ganga upp í meðlagsgreiðslur Tryggingastofnunar. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir það sem á vantar, sbr. 1. mgr. 4. gr.

Þrátt fyrir að meðlag sé ætlað til framfærslu barns og endurgreiðslukrafa stjórnvalda sé ekki sama marki brennd og hefðbundin opinber gjöld verður kröfunni heldur ekki jafnað til hefðbundinnar einkaréttarlegrar kröfu. Ekki er um dæmigerð kröfuhafaskipti í skilningi kröfurettar að ræða þegar Tryggingastofnun greiðir meðlagið og Innheimtustofnun innheimtir það. Með lögum um almannatryggingar hefur þeim sem skal fá meðlag verið tryggður réttur sem felst í því hagræði að fá greitt frá Tryggingastofnun í stað þess að innheimta meðlagið beint frá hinu meðlagsskylda foreldri. Samkvæmt því er það lögbundið verkefni Tryggingastofnunar að greiða meðlagið.<sup>6</sup> Enn fremur er það lögbundið hlutverk Innheimtustofnunar að innheimta meðlagið frá hinu meðlagsskylda foreldri og skila því til Tryggingastofnunar. Í því augnamiði er lögð skylda á hið meðlagsskylda foreldri með lögum að endurgreiða Innheimtustofnun, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971, og Innheimtustofnun hefur ákveðin lögbundin úrræði í því sambandi, sbr. 7. mgr. 5. gr. Því er um opinber verkefni að ræða sem eru innt af hendi í þágu almannahagsmuna. Innheimta meðlags fer því fram á allsherjaréttarlegum grundvelli.

---

<sup>6</sup> Um þýðingu fortakslausrar skyldu Tryggingastofnunar fyrir andmælarétt meðlagsgreiðanda, sjá UA nr. 208/1989 (andmælaréttur).

Af framangreindu leiðir að ekki er unnt að ganga út frá því að meginregla kröfuréttar um skaðleysi kröfuhafa gildi um innheimtu meðlags sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt eins og almennt á við um innheimtu einkaréttarlegra krafna.

#### *Lögbundið verkefni stofnunarinnar*

Í tengslum við framangreint skiptir einnig máli hvort innheimta kröfu sé lögbundið verkefni stjórnvalds. Þessu til stuðnings má vísa til UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV). Í málinu reyndi á gírógjald sem RÚV lagði á útvarpsgjald þeirra eigenda viðtækja sem greiða gjaldið með gíróseðli. Eftir að meginreglan um lögbundna stjórnsýslu og sjónarmið um fjármögnun hins opinbera hafa verið rakin segir svo:

„Samkvæmt þessu verður almennt að miða við það að ef almenningur á að standa undir kostnaði í hverju tilviki vegna þáttar sem telst til almenns rekstrar opinberrar stofnunar, t.d. vegna innheimtu á lögbundnum og ógjaldföllum gjöldum, þarf að mæla fyrir um slíka skyldu með sérstakri lagaheimild. Að öðrum kosti verður að líta svo á að sá þáttur rekstrarins, eða sú þjónusta, skuli innt af hendi endurgjaldslaust til almennings í hverju tilviki fyrir sig og skuli þannig fjármagnaður af almennu rekstrarfé stofnunar sem henni er úthlutað á fjárlögum hverju sinni eða fengið er með sérstökum og lögmæltum tekjustofnunum, s.s. afnotagjöldum í tilviki Ríkisútvarpsins.“

Umboðsmaður taldi að það leiddi af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins að RÚV þyrfti lagaheimild til að gera greiðendum afnotagjalda að greiða til stofnunarinnar sérstök gjöld eða hluta af kostnaði sem félli til hjá stofnuninni vegna „innheimtu útvarpsgjalds“.

Í UA nr. 3471/2002, 3608/2002 og 3653/2002 (vanskilagjald Orkuveitu Reykjavíkur) komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að lagagrundvöllur vanskilagjalds að fjárhæð 450 kr. 15 dögum eftir gjalddaga í tilefni af vanskilum á greiðslu orkureikninga Orkuveitu Reykjavíkur væri ólíkur lagagrundvelli gírógjaldsins að ofan. Í því sambandi var m.a. vísað til þess að vanskilagjaldið kæmi fram í gjaldskrá sem hefði verið sett og staðfest af ráðherra og væri þar með skilgreint sem einn þáttur í kostnaði við kaup og sölu á orku.

Byggt var á sambærilegum sjónarmiðum og í málinu um gírógjaldið í UA nr. 7193/2012 (Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda).<sup>7</sup> Málið laut að innheimtukostnaði vegna vangreiddra iðgjalda sem beint er til Söfnunarsjóðsins frá ríkisskattstjóra vegna þeirra aðila sem hafa ekki greitt iðgjöld í lífeyrissjóð samkvæmt skattframtali, sbr. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Taldi A að lagastoð skorti til að krefja hann um frekari innheimtukostnað en mælt væri fyrir um í 8. gr. laganna en þar var miðað við 4% af iðgjaldi. Umboðsmaður afmarkaði athugun sína við kostnað sem félli til áður en kæmi til þess að réttarfarsúrræðum væri beitt. Í álitinu segir:

„Með 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997 hefur löggjafinn falið Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda að innheimta lögboðin iðgjöld sem ekki hafa verið greidd samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra en þar er um að ræða hluta af útfærslu löggjafans á skyldubundinni aðild að lífeyrissjóðum. Innheimta iðgjaldanna er því liður í starfsemi framkvæmdarvaldsins og um hana gilda þær sérstöku réttaröryggisreglur sem varða samskipti stjórnvalda við borgarana. Af þeim reglum leiðir að takmarkanir eru á því hvort og í hvaða mæli sá sem sinnir slíkur verkefni getur velt kostnaði við það yfir á þá sem slík innheimta beinist að. Þar koma til reglur um skattheimtu hins opinbera og töku þjónustugjalda. Meginreglan er sú að lagaheimild þurfi til slíkrar gjaldtöku. Sé í lögum farin sú leið að setja hámark á það gjald sem innheimta má vegna tiltekinnar þjónustu getur sá aðili sem fer með hið opinbera verkefni ekki krafist þann sem þjónustunnar nýtur um endurgreiðslu á kostnaði við aðkeypta þjónustu við framkvæmd verkefnisins umfram það sem fellur innan hámarksins nema sérstök lagaheimild standi til slíks.“

Jafnframt segir í álitinu:

„Af framangreindum lagaákvæðum er ljóst að löggjafinn hefur lagt þá verkskyldu á Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda að annast umrædda innheimtu. Með 8. gr. laga nr. 155/1998 hefur löggjafinn jafnframt tekið afstöðu til þess að hvaða marki sé heimilt að fella kostnað sjóðsins af þessari lögbundnu innheimtu á þann sem greiða á iðgjaldið. ... Af lögnum og lögskýringargögnum verður ekki annað ráðið en að söfnunarsjóðnum

---

<sup>7</sup> Athuga ber að dómstólar hafa almennt talið að lífeyrissjóðir, þótt þeim sé komið á fót með lögum, teljist ekki vera stjórnvöld. Hvað sem því líður er lagt til grundvallar hér að þau sjónarmið og þær reglur sem lýst er í álitinu eigi við að breyttu breytanda um stjórnvöld. Um Söfnunarsjóðinn í þessu tilliti, sjá Hrd. 29. október 2015 (nr. 115/2015).

hafi sjálfum verið ætlað að inna þetta lögbundna verkefni af hendi annað hvort með eigin starfsfólki, og þá þeirri sérþekkingu sem þörf er á, eða aðkeyptri þjónustu að því marki sem ekki þurfti að fá aðra handhafa opinbers valds til að innheimta þessar kröfur.“

Niðurstaða umboðsmanns var sú að Söfnunarsjóðnum hefði ekki verið heimilt að fella kostnað af almennum innheimtuaðgerðum sínum, þ.m.t. vegna aðkeyptrar þjónustu, á greiðendur umræddra iðgjalda umfram þá hámarksþóknun sem mælt var fyrir um í 8. gr. laganna.

Af álitunum verður dregin sú ályktun að máli skiptir hvort verkskylda hafi verið lögð á stjórnvald að innheimta kröfu og hvort ráða megi af þeim lögum sem gilda um stjórnvaldið hvort því sé ætlað að sinna verkefninu sjálft. Hátti svo til þarf almennt viðhlítandi lagaheimild til að fella kostnað af innheimtunni á borgarann.

Áður er rakið að innheimta meðlags sem Tryggingastofnun greiðir er lögbundin verkskylda Innheimtustofnunar og er því lýst sem „meginhlutverki“ stofnunarinnar í athugasemdum við 3. gr. laga nr. 54/1971. Nánar er fjallað um þetta verkefni Innheimtustofnunar í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum. Þar er gerð grein fyrir því að Tryggingastofnun ríkisins hafi áður fyrr innheimt frá hinu meðlagsskylda foreldri það meðlag sem stofnunin greiddi. Ef Tryggingastofnun fengi ekki endurgreitt frá hinu meðlagsskylda foreldri sneri hún sér að einstökum sveitarstjórnnum. Ef sveitarstjórnir greiddu kröfuna þá eignuðust þau endurgreiðslukröfu á hendur hinu meðlagsskylda foreldra. Sveitarstjórnir væru þó mis vel í stakk búnar til að innheimta kröfurnar. Ef Tryggingastofnun fengi ekki greiðslu frá sveitarstjórn greiddi ríkissjóður. Tekið var fram að innheimta hjá hinu meðlagsskylda foreldri hefði verið dræm. Með því að koma Innheimtustofnun á kopp væru sveitarfélög að leysa þetta verkefni sameiginlega og jafnframt væri afskiptum einstakra sveitarstjórna þar með lokið. Þá segir að Innheimtustofnun hafi fyrst og fremst það hlutverk að innheimta meðlög frá meðlagsskyldum foreldrum sem Tryggingastofnun hefur greitt. (Alþt. 1970, 91. löggj.þ. þskj. 128.) Síðan segir:

„Innheimtustofnun sveitarfélaga er samkvæmt frumvarpinu ætlað að hafa með höndum afmarkað verkefni og mundi hafa á að skipa sérhæfðu starfsliði til að vinna þetta verkefni, þannig að fullyrða má, að slík stofnun mundi ná langtum betri árangri í

innheimtu hjá barnsfeðrum heldur en einstakar sveitarstjórnir hafa náð, enda er það meginatilgangur frumvarpsins, að svo verði.“ (Alþt. 1970, 91. löggj.þ. þskj. 128.)

Þá er tekið fram í athugasemdum við 3. gr. að eftir að lögin komast til framkvæmda þurfi Tryggingastofnun aðeins að snúa sér að einum aðila vegna endurgreiðslna í stað fjölmargra sveitarfélaga.

Af framangreindu verður ráðið að innheimta meðlaga sem Tryggingastofnun greiðir er ekki tilfallandi verkefni stofnunarinnar heldur kjarnastarfsemi hennar. Þá má geta þess að í 2. gr. reglugerðar nr. 491/1996 segir að Innheimtustofnun sveitarfélaga geri nauðsynlegar ráðstafanir til innheimtu meðlags hjá meðlagsskyldu foreldri, svo sem nánar er mælt fyrir um reglugerðinni. Það á jafnframt við um innheimtu þeirra meðlaga sem eru í vanskilum, sbr. 7. mgr. 5. gr. laganna, en í 4. gr. reglugerðarinnar er að finna ákvæði um vanskil meðlaga. Nánar verður fjallað um ákvæðin hér á eftir.

#### *Fjármögnun verkefnis*

Af UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV) verður, sem fyrr greinir, ráðið að það skipti máli hvort unnt sé að álykta af lögum hvort verkefni skuli fjármagnað af almennu rekstrarfé stofnunar og vera veitt borgurunum að endurgjaldslausu. Eins og áður hefur komið fram er Innheimtustofnun sveitarfélaga fjármögnuð fyrir opinbert fé. Kemur því til skoðunar hvort einstök verkefni stofnunarinnar séu fjármögnuð með öðrum hætti.

Í 2. og 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 er fjallað um önnur innheimtuverkefni sem stofnunni er heimilt að sinna. Í báðum málsgreinunum er skýrlega tekið fram að þau verkefni eru innt af hendi „gegn greiðslu“. Þannig er gert ráð fyrir því í lögunum að ræksla verkefnanna sé fjármögnuð með greiðslu þeirra aðila sem óska eftir því að stofnunin taki þau að sér. Í athugasemdum við 3. gr. er þetta skýrt nánar svo:

„Þar sem slík innheimtustarfsemi yrði utan við meginstarfsemi stofnunarinnar, virðist eðlilegt, að stofnunin taki sérstaka greiðslu fyrir hana, og yrði nánari ákvæði um það efni væntanlega sett í reglugerð samkvæmt 7. gr.“

Nánar er fjallað um önnur verkefni í 20. gr. reglugerðar nr. 491/1996. Þar kemur m.a. fram að fyrir innheimtu þá sem hér um ræðir skuli þóknun vera 10% af fé því sem innheimtist.

Hvergi er vikið að því í 1. mgr. 3. gr. að Innheimtustofnun sinni því verkefni „gegn greiðslu“ eða að heimilt sé að leggja innheimtuþóknun eða -kostnað á greiðendur. Sömuleiðis er ekki vikið að því í reglugerð nr. 491/1996. Þvert á móti er byggt á því í 1. mgr. 4. gr. að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiði rekstrarkostnað stofnunarinnar. Af samspili ákvæðanna verður ráðið að innheimtukostnaður stofnunarinnar vegna innheimtu á grundvelli 1. mgr. 3. gr. skuli greiðast af rekstrarfé stofnunarinnar.

Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því í 3. mgr. 5. gr. laganna að greiði meðlagsskylt foreldri ekki meðlag innan mánaðar frá því að meðlagskrafa féll í gjalddaga skuli það þá greiða dráttarvexti af því sem gjaldfallið er. Skulu dráttarvextir vera þeir sömu og hjá innlánastofnunum samkvæmt ákvörðun Seðlabanka Íslands. Nánar er fjallað um dráttarvexti í 8.-10. gr. reglugerðarinnar.<sup>8</sup> Þá segir í 2. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar að vextir, sem falla til af innheimtufé, skulu koma til frádráttar rekstrarkostnaði Innheimtustofnunar. Þannig er gert ráð fyrir því að hluti af fjármögnun stofnunarinnar sé í formi dráttarvaxta sem kunna að falla til.

Af framangreindu verður dregin sú ályktun að innheimta meðlaga sem Tryggingastofnun greiðir, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna, skuli fjármögnuð af almennu rekstrarfé stofnunarinnar og verkefnið sé innt af hendi endurgjaldslaust.

#### *Sérstök úrræði til að knýja á um innheimtu gjalda*

Í UA nr. 1041/1994 (hundagjald) tók umboðsmaður m.a. fram að í þágildandi lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit hefði verið mælt fyrir um þau þvingunarúrræði og ráðstafanir sem heilbrigðisnefndum væru fengin til að knýja á um framkvæmd heilbrigðissamþykta sveitarfélaga og eigin fyrirmæli samkvæmt þeim. Síðan segir:

„Þar sem löggjafinn hefur þannig tekið afstöðu til þess, hvaða úrræði heilbrigðisyfirvöldum skulu vera tæk við innheimtu tiltekinna þjónustugjalda og til að

---

<sup>8</sup> Til hliðsjónar má geta þess að fjallað er um dráttarvexti af þjónustugjöldum í UA nr. 6533/2011 (álag á skrásetningargjald HI).



knýja að öðru leyti á um framkvæmd heilbrigðissamþykktá, og ekki er mælt fyrir um heimild til töku sérstaks innheimtukostnaðar við almenna innheimtu þjónustugjalda, verður að telja þegar af þeirri ástæðu, að heilbrigðisyfirvöld hafa ekki slíka heimild.“

Í UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV) var einnig bent á að í lögum nr. 122/2000 um Ríkisútvarpið væru sérstök ákvæði um heimildir til töku kostnaðar og úrræði ef vanskil yrðu á útvarpsgjaldi. Í þessu samhengi má geta að í áðurgildandi 15. gr. laga nr. 122/2000 var kveðið á um lögveðsrétt í viðkomandi viðtæki vegna útvarpsgjalds ásamt dráttarvöxtum, öðru vangreiðsluálagi og öllum innheimtukostnaði.

Af málunum verður ályktað að það geti haft þýðingu hvort í lögum sé gert ráð fyrir ákveðnum þvingunarúrræðum eða öðrum ráðstöfunum í tilefni af vanskilum.

Mælt er fyrir um úrræði sem Innheimtustofnun getur gripið til þegar vanskil verða í 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971. Í fyrsta lagi getur Innheimtustofnun farið fram á að launagreiðandi haldi eftir af kaupum og standi skil á því til stofnunarinnar, sbr. 1. tölul. og 4. gr. reglugerðar nr. 491/1996. Í öðru lagi getur stofnunin krafist lögtaks í eignum hins meðlagsskylda foreldris, sbr. 2. tölul. Í þriðja lagi getur Innheimtustofnun óskað eftir aðstoð lögreglu við að hafa upp á hinu meðlagsskylda foreldri og færa það á skrifstofu stofnunarinnar, sbr. 3. tölul.

Í 1. tölul. 7. mgr. 5. gr. laganna er jafnframt að finna úrræði til handa Innheimtustofnun ef launagreiðandi meðlagsgreiðanda vanrækir skyldu sína. Úrræðin lúta að ábyrgð launagreiðanda á þeirri fjárhæð sem um ræðir og heimild til að gera lögtak hjá honum.

Af framangreindu verður ráðið að Innheimtustofnun hafi lögbundin þvingunarúrræði og önnur úrræði til að knýja á um greiðslu meðlags frá meðlagsgreiðanda og launagreiðanda hans.

#### *Gilda sérsjónarmið um launagreiðanda meðlagsgreiðanda?*

Í verksamningi Innheimtustofnunar og Officio ehf. kemur fram í 1. gr. að um sé að ræða innheimtu sem sé ekki „kjarnastarfsemi“ stofnunarinnar. Að framan hefur verið fjallað um að innheimta meðlaga sem Tryggingastofnun hefur greitt sé „meginhlutverk“ Innheimtustofnunar, eins og segir í athugasemdum við 3. gr. Kemur því til skoðunar hvort innheimta meðlaga frá

launagreiðanda meðlagsgreiðanda falli fyrir utan þá starfsemi stofnunarinnar með þeim afleiðingum að aðrar reglur gildi um innheimtuna.

Í 7. mgr. 5. gr. laganna er, sem fyrr greinir, fjallað um þau úrræði sem Innheimtustofnun getur gripið til ef meðlagsskylt foreldri vanrækir að greiða. Í 1. tölul. málsgreinarinnar er fjallað um heimild stofnunarinnar til að krefjast þess að launagreiðandi meðlagsgreiðanda haldi eftir hluta af launum og standi skil á þeim til stofnunarinnar. Jafnframt er fjallað um ábyrgð launagreiðanda á því sem honum ber að standa skil á sem og að stofnunin geti gert lögtak hjá launagreiðanda. Þar segir að Innheimtustofnun geti:

„Krafið kaupgreiðanda um að halda eftir hluta af kaupum eða aflahlut til lúkningar meðlögum. Skulu slíkar kröfur ganga fyrir öðrum kröfum, þ. á m. kröfum sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs. Kaupgreiðendur skulu halda eftir slíku innheimtufé aðgreindu frá eigin fé eða fé fyrirtækis. Vanræki kaupgreiðandi að verða við slíkri kröfu, ber hann ábyrgð gagnvart innheimtustofnuninni allt að þeirri fjárhæð, sem hann hefur greitt barnsföður, eftir að krafa Innheimtustofnunar barst honum. Sama gildir, ef kaupgreiðandi tekur ekki tilskilda fjárhæð af kaupum eða aflahlut eða ef hann skilar ekki innheimtu meðlagsfé til Innheimtustofnunar innan hálfmánaðar. Gera má lögtak hjá kaupgreiðanda vegna vanrækslu hans í þessu sambandi með sama hætti og hjá meðlagsskuldara sjálfum. Lögtaksrétturinn fýrnist ekki.“

Jafnframt er fjallað um heimild Innheimtustofnunar gagnvart launagreiðanda meðlagsgreiðanda í 4. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði 2.-4. málsl. eru svohljóðandi:

„Innheimtustofnun sveitarfélaga getur, ef meðlagsskylt foreldri vanrækir að einhverju eða öllu leyti að verða við innheimtukröfu, krafið launagreiðanda um að halda eftir hluta að kaupum eða aflahlut. Slíkar kröfur skulu ganga fyrir öðrum kröfum, þar á meðal kröfum sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs að undanskilinni staðgreiðslu opinberra gjalda sbr. lög nr. 45/1987. Aldrei skulu launagreiðendur þó halda eftir meiru en nemur 50% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni til greiðslu á meðlögum sem launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum viðkomandi.“<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Um hámark sem halda má eftir, sjá til hliðsjónar UA nr. 110/1989 (hámark).

Af 7. mgr. 5. gr. laganna og 4. gr. reglugerðarinnar verður dregin sú ályktun að krafa Innheimtustofnunar um að launagreiðandi haldi eftir hluta af kaupum og skili því til Innheimtustofnunar sé hluti af lögbundnum úrræðum stofnunarinnar til bregðast við vanskilum meðlagsgreiðanda. Úrræðið er í beinu og órjúfanlegu sambandi við meginhlutverk stofnunarinnar að innheimta meðlög samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna. Ekki má gleyma því að um er að ræða íþyngjandi þvingunarúrræði sem byggist á einhliða ákvörðun stofnunarinnar sem beinist að launagreiðanda í því augnamiði að innheimta meðlag frá hinu meðlagsskylda foreldri. Ákvörðun um að beita því úrræði telst vera stjórnvaldsákvörðun og um hana gilda reglur stjórnsýslulaga. Sjá t.d. UA nr. 7461/2013 (afdráttur launa).

Þá ber jafnframt að hafa í huga að með lögum er lögð skylda á launagreiðanda að standa skil á meðlaginu og mælt er fyrir um ábyrgð hans á innheimtufjárhæðinni gagnvart Innheimtustofnun. Enn fremur er stofnuninni fengin heimild að lögum til að gera lögtak hjá launagreiðanda vanræki hann skyldu sínu. Ekki verður því fallist á að verkefnið teljist ekki til „kjarnastarfsemi“ stofnunarinnar sé með því átt við að það teljist ekki til lögbundinna verkefna hennar sem tengjast náði „meginhlutverki“ hennar. Þvert á móti er innheimta meðlaga hjá launagreiðendum lögbundið úrræði og stjórnsýsla í efnismerkingu. Af því leiðir að sambærilegar reglur gilda um innheimtu meðlags frá launagreiðanda og meðlagsgreiðanda að breyttu breytanda.

#### *Framsaf verkefnis til einkaaðila vikur ekki til hliðar kröfunni um viðhlítandi lagaheimild*

Eins og áður sagði kemur m.a. fram í 1. gr. verksamnings Innheimtustofnunar og Officio ehf. að stofnuninni sé „eftir atvikum ekki heimilt að rukka kostnað vegna þeirrar innheimtu“, þ.e. frá launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Engu að síður er gert ráð fyrir því í 2. gr. samningsins að Officio ehf. rukki innheimtuþóknun af því sem innheimtist. Af samningnum, minnisblaði fyrrverandi forstjóra til stjórnar, dags. 13. desember 2021, og tölvubréfi fyrrverandi forstjóra til starfsfólks Innheimtustofnunar, dags. 2. september 2020, verður ráðið að við það hafi verið miðað að Innheimtustofnun bæri engan kostnað vegna innheimtu Officio ehf. en í staðinn gæti innheimtufyrirtækið lagt á innheimtuþóknun. Þannig segir í minnisblaðinu: „Enginn kostnaður félli á IS, allur kostnaður sem til félli greiddist af greiðendum.“ Í tölvubréfinu segir: „Einnig ber innheimtuaðilinn allan kostnað (það er annan en lögbundin gjöld) af málunum“ og sé það gert án kostnaðar fyrir stofnunina.

Þau sjónarmið sem búa að baki þessu fyrirkomulagi verða ráðin af tölvubréfi fyrrverandi forstjóra til starfsfólks Innheimtustofnunar. Þar er tekið fram að lagaheimild virðist skorta til að leggja innheimtukostnað á launagreiðendur. Aftur á móti virðist byggt á því í tölvubréfinu að aðeins þurfi lagaheimild ef Innheimtustofnun sjálf vinni verkið. Þannig segir: „Annað sjónarmið er ef verkin eru unnin af aðila utan stofnunarinnar.“ Af þessu verður ráðið að lagt hafi verið til grundvallar að feli Innheimtustofnun einkaaðila að sinna verkefninu þá geti innheimtufyrirtækið lagt innheimtukostnað á launagreiðendur ólíkt stofnuninni.

Í þessu sambandi er ástæða til að víkja aftur að UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV). Í málinu kom m.a. fram að gírógjaldi væri ætlað að standa straum af sérstöku seðilgjaldi sem bankinn innheimti og því teldist gírógjald vera gjaldtaka bankans. Um þetta segir álitinu svo:

„Hér að framan var lýst hvaða almennu reglur gilda um heimild ríkisstofnunar til að gera notendum þjónustu hennar að greiða sérstakt féggjald til stofnunarinnar. Samkvæmt þeim reglum veitir það eitt að stofnunin þarf að greiða öðrum aðila fyrir aðkeypta þjónustu eða rekstrarvörur, henni ekki heimild að lögum til að gera notanda þjónustu stofnunarinnar að endurgreiða stofnuninni slíkan kostnað.“

Jafnframt segir:

„Þarna er Ríkisútvarpið að krefja þá sem greiða útvarpsgjald með þessum tiltekna hætti um viðbótargjald þótt tekjur af því kunni að ganga með einhverjum hætti til að mæta kostnaði sem stofnunin þarf að greiða bönkum fyrir að hafa milligöngu um að taka við greiðslu útvarpsgjalds samkvæmt útsendum gíróseðli og hugsanlega póstkostnaði við útsendingu þeirra.“

Af álitinu verður dregin sú ályktun að það breytir ekki heimild opinbers aðila til leggja á þjónustugjald án lagaheimildar að um sé að ræða kostnað einkaaðila sem fenginn hefur verið til að sinna verkefni fyrir opinbera aðilann. Byggt var á sambærilegum sjónarmiðum í UA nr. 7193/2012 (Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda). Í álitinu segir:

„Það eitt að sjóðurinn velji þá leið að kaupa að hluta þjónustu við þessa innheimtu breytir engu um að löggjafinn hefur ákveðið það hámark innheimtukostnaðar sem sjóðurinn getur krafið greiðanda iðgjaldsins um vegna þeirrar vinnu.“

Niðurstaða umboðsmanns var sú að sjóðnum hefði ekki verið heimilt að „fella kostnað af almennum innheimtuaðgerðum sínum, þ.m.t. vegna aðkeyptrar þjónustu, á greiðendur umræddra iðgjalda“ og þá umfram þá þóknun sem mælt var um fyrir um í 8. gr. laga nr. 155/1998.

Til viðbótar er ástæða til að minna á þær reglur og þau sjónarmið sem gilda um valdframsal í stjórnslurétti. Þegar einkaaðila er falið að sinna lögbundnu verkefni sem stjórnvaldi er ætlað að sinna ber stjórnvaldið áfram ábyrgð á því að framkvæmd verkefnisins sé í samræmi við lög, þ.m.t. reglur stjórnsluréttarins um þjónustugjöld. Enn fremur eiga borgararnir ekki að missa neins af réttindi sínum eða vera í lakari stöðu vegna þess eins að einkaaðila hefur verið falið að sinna verkefninu fyrir hönd stjórnvaldsins.

Af framangreindu leiðir að hafi Innheimtustofnun skort lagaheimild til að fella innheimtukostnað á borgarana þá var ekki heimilt að leggja slíkan kostnað á borgarana án lagaheimildar vegna þess eins að einkaaðila hafði verið falið að sinna verkefninu fyrir hönd stjórnvaldsins. Kjósi stjórnvald að fara þá leið að leita liðsinnis einkaaðila ber stjórnvaldið sjálf kostnaðinn af þóknun eða þeim kostnaði sem til fellur vegna innheimtu einkaaðilans. Af þessum sökum er ekki unnt að fallast á að „annað sjónarmið“ gildi um innheimtu einkaaðila, eins og byggt er á í tölvubréfi fyrrverandi forstjóra. Sömuleiðis virðist verksamningur Innheimtustofnunar og Officio ehf. vera byggður á forsendu sem gengur í berhögg við lög.

*Kostnaður sem myndar innheimtuþóknun annar en vegna beitingu réttafarsúrræða*

Í 2. gr. verksamningsins er fjallað um kostnað. Þar segir að Innheimtustofnun leggi út allan útlagðan kostnað við innheimtuna, þ.e. opinber gjöld og gjöld vegna stefnuvotta en Officio ehf. sendi út innheimtubréf og fullnustugerðir á sinn kostnað. Í minnisblaði til stjórnar er gerð nánari grein fyrir kostnaðarliðum en þar segir: „Inn í þeirri tölu er kostnaður við póstsendingar, bæði tölvupóstur, almennur og ábyrgðarpóstur, starfsmannakostnaður og kostnaður við tölvukerfi.“ Í tölvubréfi fyrrverandi forstjóra til starfsfólks segir: „Innheimtuþóknun er eðli máls samkvæmt þóknun til aðilans vegna innheimtu, ef hún innheimtist á annað borð.“

Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur ekki lagaheimild til að fella innheimtukostnað eða leggja innheimtuþóknun á meðlagsgreiðendur eða launagreiðendur þeirra. Engu að síður er ástæða til

að fara nokkrum orðum hér um þann kostnað sem almennt fellur undir þjónustugjaldaheimildir og kostnað sem almennt er ekki heimilt að fella undir slíkar heimildir. Er það gert til glöggvunar.

Eins og áður greinir liggur ekki skýrlega fyrir hvernig innheimtuþóknun var reiknuð út. Þannig liggur ekki fyrir hvort innheimtufyrirtækið hafi tekið með í reikninginn ávöxtun, hagnað eða arð eins og gjarnan er gert hjá einkaréttarlegum fyrirtækjum. Þegar sú leið er farin er rofið hið nána, beina og efnislega samband sem verður á vera á milli þjónustugjalds og þess kostnaðar sem hlýst af því að veita sérgreinda þjónustu. Vegna þess er ekki heimilt að áskilja sér ávöxtun, hagnað eða arð án lagaheimildar sem fullnægir kröfum til skattlagningaheimilda samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Sjá UA nr. 5035/2007 (útsöluverð áfengis) í þessu sambandi. Um þörfina á skýrum lagaheimildum þegar tengsl milli kostnaðar og þjónustu eru rofin segir m.a. í Hrd. 1998, bls. 3460 (nr. 50/1998) (Lyfjaeftirlitsgjald I):

„Samkvæmt því sem að framan er rakið, skortir á, að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu, sem Lyfjaeftirliti ríkisins veitir hverjum gjaldanda. Af þessum sökum gat sú skipan, sem reist var á reglugerð nr. 325/1996, ekki fengið staðist án viðhlítandi lagaheimildar, sem fullnægði kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995.“

Í því sambandi er vert að hafa í huga að gerðar eru allstrangar kröfur til skattlagningaheimilda. Sjá t.d. fyrrnefndan dóm Hrd. 1998, bls. 3460 (nr. 50/1998) (Lyfjaeftirlitsgjald I). Þá má ekki framselja skattlagningarvald til framkvæmdarvaldsins, sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að jafnvel þótt lagaheimild væri fyrir hendi til tóku þjónustugjalds myndi hún almennt ekki ná til þess hluta innheimtuþóknunar sem fæli í sér ávöxtun, hagnað eða arð.

Eins og áður sagði verður kostnaður sem fellur undir þjónustugjaldaheimild að vera í beinum, nánum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem er veitt, sbr. t.d. UA nr. 2534/1998 (löggingdýng voga) en þar var m.a. vísað til kostnaðar í tengslum við almennan skrifstofurekstur stofnunar. Ekki er heimilt að fella almennan rekstrarkostnað á borgarana. Það á líka við um kostnað vegna innheimtu opinberra og lögmæltu gjalda, sbr. UA nr. 3350/2001 (gírógjald RÚV). Í því felst að almennt er ekki heimilt að fella stofnkostnaðarliði, s.s. við tölvukerfi, á borgarana, sbr. UA nr. 4189/2004 (útskrift úr ökutækjaskrá) en þar segir:

„Án skýrrar lagaheimildar tel ég þannig að almennt verði opinberu stjórnvaldi ekki játuð heimild til að fella stofnkostnaðarliði sem hljóttast af ákvörðun þess um að gera tiltekna almennar skipulags- og kerfisbreytingar undir þann kostnað sem almennt hlýst af því að veita hina sérgreindu þjónustu í hverju tilviki.“

Af þessu leiðir að jafnvel þótt til staðar væri lagaheimild fyrir því að fella innheimtukostnað að einhverju leyti á greiðanda, eru líkur á því að slík lagaheimild yrði ekki skýrð þannig að hún næði almennt til kostnaðar innheimtuaðila vegna t.d. innleiðingar nýs tölvukerfis og almenns skrifstofu- og rekstrarkostnaðar. Á það jafnframt við um fastan starfsmannakostnað sem stendur ekki í beinum, nánum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustunnar.

Af framangreindum gögnum verður þó ráðið að meðal þess kostnaðar sem var velt á greiðendur voru ýmsar póstsendingar. Þessi kostnaður eru í beinu sambandi við rækslu hins lögbundna verkefnis að innheimta meðlag af launagreiðendum meðlagsgreiðenda. Kostnaðurinn hefði að öllum líkindum verið borinn af Innheimtustofnun hefði stofnunin sjálf sinnt verkefninu. Sending ýmissa bréfa er hluti af innheimtu meðlaga og er sá kostnaður, sem fyrr greinir, fjármagnaður af opinberu fé. Í þessu sambandi má minna á að samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 491/1996 gerir Innheimtustofnun „nauðsynlegar ráðstafanir“ til innheimtu meðlags hjá meðlagsskyldu foreldri, svo sem nánar er mælt fyrir um í reglugerðinni. Póstsendingar og tilkynningar teljast til slíkra „nauðsynlegra ráðstafana“. Til að mynda er gert ráð fyrir því í 4. gr. reglugerðarinnar að verði vanskil á meðlagi skuli Innheimtustofnun senda greiðsluítrekun. Viðhlítandi lagaheimild verður að vera fyrir hendi til að fella kostnað af slíkum póstsendingum á borgarana.

#### *Niðurstaða um lögmæti*

Að öllu framangreindu virtu gat Innheimtustofnun sveitarfélaga ekki fellt innheimtukostnað eða lagt innheimtuþóknun á launagreiðendur meðlagsgreiðenda, hvorki með eða án aðkomu einkaréttarlegs innheimtufyrirtækis, án viðhlítandi lagaheimildar. Slík lagaheimild er ekki fyrir hendi í lögum nr. 54/1971. Af því leiðir að framkvæmd Innheimtustofnunar var ekki í samræmi við lög. Því skal haldið til haga að afmörkun athugunarinnar lýtur að þeim innheimtukostnaði sem fellur til áður en til greina kemur að beita réttarfarsúræðum.

#### IV Viðbrögð við ólögmati töku þjónustugjalda

Þá kemur til álita hvernig Innheimtustofnun sveitarfélaga ber að bregðast við því að innheimtukostnaður eða -þóknun hafi verið lögð á launagreiðendur meðlagsgreiðenda án viðhlítandi lagaheimildar.

##### *Endurgreiðsla með vöxtum*

##### Hvaða lög gilda?

Lög nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda tóku við af lögum nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Fyrningarfrestur endurgreiðslnakrafna er fjögur ár samkvæmt báðum lögum, sbr. 7. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 og 4. gr. laga nr. 29/1995. Sé miðað við fjögur ár er um það bil undir tímabilið september 2018-2022. Lög nr. 150/2019 öðluðust gildi 31. desember 2019 en þá féllu jafnframt úr gildi lög nr. 29/1995, sbr. 2. mgr. 21. gr. laganna. Vegna þess reynir á hvaða lög gilda um endurgreiðslu krafna sem eru eldri en 31. desember 2019. Hefur það jafnframt hagnýta þýðingu sökum þess að reglur um rétt til dráttarvaxta eru ekki hinar sömu samkvæmt nýju og gömlu lögunum, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995. Í því samhengi má vekja athygli á því að í áliti efnahags- og viðskiptanefndar við meðferð frumvarps þess er varð að lögum nr. 150/2019 er tekið fram að ráða megi af dómaframkvæmd að ríkar kröfur séu gerðar til þess að krafa um endurgreiðslu hafi verið gerð með sannanlegum hætti. Litið hafi verið svo á að ekki hafi verið nóg að gera fyrirvara, sbr. dóm Hrd. 19. febrúar 2015 (nr. 459/2014). (Alþt. 2019-2020, 150. löggj.þ., þskj. 673.)

Líkt og áður kom fram er fjallað um lagaskil í 21. gr. laga nr. 150/2019. Í 2. mgr. 21. gr. segir að um endurgreiðslukröfur sem berast fyrir gildistöku laganna fari samkvæmt ákvæðum laga nr. 29/1995. Í athugasemdum við 21. gr. í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna segir aðeins að ákvæði laga nr. 29/1995 gildi um endurgreiðslukröfur sem berast fyrir gildistöku laganna en ákvæði 8. gr. nýju laganna um endurgreiðslukröfur sem berast eftir gildistöku laganna. Hvorki orðalag ákvæðisins né athugasemdirnar vísa til þess tímamarks þegar ofgreiðsla átti sér stað. Í staðinn er miðað við þegar „endurgreiðslukröfur ... berast“. Í því samhengi er ástæða til vekja athygli á orðalagi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 um dráttarvexti. Þar er kveðið á um þann tíma er gjaldandi sannanlega „lagði fram kröfu um endurgreiðslu



ofgreiddra skatta og gjalda“. Með vísan til framangreinds er nærtækt að túlka 2. mgr. 21. gr. á þann hátt að hafi krafa komið fram um endurgreiðslu fyrir 31. desember 2019 þá gildi lög nr. 29/1995 um endurgreiðslu hennar en ella gildi lög nr. 150/2019. Um endurgreiðslu Innheimtustofnunar að eigin frumkvæði gilda því lög nr. 150/2019.

#### Gildissvið laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda

Lög nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda gilda að meginstefnu til um innheimtu skatta, gjalda og sekta sem innheimtumönnum ríkissjóðs er falið að innheimta, sbr. 1. mgr. 1. gr. þeirra, og innheimtu erlendra skatta, gjalda og sekta sem innheimtmönnum er falið að innheimta á grundvelli sannings sem Ísland hefur gert við önnur ríki, sbr. 2. mgr. 1. gr. Í 2. mgr. 3. gr. er gerð grein fyrir því hverjir teljast innheimtumenn ríkissjóðs. Þar segir að Innheimtumenn ríkissjóðs eru ríkisskattstjóri í umdæmi sýslumannsins á höfuðborgarasvæðinu en sýslumenn í öðrum umdæmum. Af þessum ákvæðum leiðir að Innheimtustofnun sveitarfélaga telst ekki innheimtumaður ríkissjóðs.

Aftur á móti er í 3. mgr. 1. gr. laganna tekið fram að lögin gildi einnig um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda og um endurgreiðslur oftekinna sekta sem lagðar eru á af stjórnvöldum. Í athugasemdum við 3. mgr. 1. gr. segir m.a.:

„Ákvæði um endurgreiðslu er í 8. gr. frumvarpsins en gildissvið ákvæðisins er afmarkað í 3. mgr. 1. gr. Ákvæðið tekur til endurgreiðslna stjórnvalda en með stjórnvöldum er átt við stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga, þ.e. ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra. Þá hefur ákvæðið víðtækara gildissvið en önnur ákvæði frumvarpsins þar sem það tekur ekki eingöngu til innheimtumanna ríkissjóðs.“

Enn fremur er í athugasemdum við 8. gr. m.a. áréttað að með stjórnvöldum sé átt við ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra í skilningi stjórnsýslulaga.

Með vísan til framangreinds verður dregin sú ályktun að þótt flest ákvæði laganna eigi við um innheimtumenn ríkissjóðs þá hafi 8. gr. víðtækara gildissvið og taki til allra stjórnvalda í skilningi stjórnsýslulaga. Að framan var rökstutt að Innheimtustofnun sveitarfélaga teljist stjórnvald. Af því leiðir að 8. gr. laga nr. 150/2019 gildir um endurgreiðslu Innheimtustofnunar á ofteknum gjöldum.

Jafnframt má geta þess að vísað hefur verið til endurgreiðslu samkvæmt eldri lögum nr. 29/1995 í t.d. UA nr. 3805/2003 (próftökugjald við læknadeild HÍ), Hrd. 20. nóvember 2014 (nr. 150/2014) (fasteignamatsgjald) og Hrd. 1. desember 2016 (nr. 78/2016) (bananar). Þá var fjallað um endurgreiðslu í UA nr. 10276/2019 (gjaldtaka örorkunefndar). Vísað var til nýju laganna í UA nr. 11356/2021 (stöðubrotsgjald).

### Markmið laganna og jafnræðisregla

Áður en lengra er haldið má geta þess að fjallað er um helstu markmið laga nr. 150/2019 í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum. Markmiðin eru að tryggja sem best réttaröryggi gjaldenda gagnvart ríkissjóði þegar kemur að innheimtu opinberra gjalda og skatta og lögfesta gildandi framkvæmd. Frumvarpið feli í sér nokkrar breytingar á gildandi framkvæmd sem talið verði til bóta og auka jafnræði gjaldenda.

Til marks um hið síðastnefnda þá er í 6. gr. laganna að finna jafnræðisreglu. Í ákvæðinu segir að við úrlausn mála er varða innheimtu skatta, gjalda og sekta samkvæmt lögum þessum skuli þess gætt að allir gjaldendur sem eins stendur á um hljóti sömu málsmeðferð. Í athugasemdum við 6. gr. kemur m.a. fram að um „grundvallarreglu er að ræða sem er einnig undirstaða annarra ákvæða í frumvarpi þessu, svo sem 8. gr. um endurgreiðslu ofgreiddra skatta, gjalda og sekta“.

Af framangreindu leiðir að gæta þarf að réttaröryggi og jafnræði við endurgreiðslu krafna. Þótt 6. gr. laganna eigi ekki beint við um Innheimtustofnun þá býr einnig jafnræðissjónarmið að baki 8. gr. Þar fyrir utan gilda jafnræðisreglur stjórnarsýsluréttarins sem mikilvægt er að gæta að við framkvæmd endurgreiðslna.

### Frumkvæðisskylda til að endurgreiða oftekin gjöld með vöxtum

Sem fyrr segir er í 8. gr. laga nr. 150/2019 fjallað um endurgreiðslu oftekinna skatta, gjalda og sekta. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum segir m.a. að með 8. gr. sé stefnt að því að gera reglur um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda skýrari en þær eru í lögum nr. 29/1995. Lögð sé áhersla á að greiðsla vaxta vegna endurgreiðslna sé lögákveðin og ekki háð því að gjaldandi geri kröfu um endurgreiðslu eða greiði með fyrirvara um lögmati kröfu. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 29/1995 hafi komið

fram þau sjónarmið að ekki ætti að skipta máli hvort gjaldandi gerði fyrirvara um lögmæti samhliða greiðslu skatts til þess að hann öðlaðist rétt til endurgreiðslu.

Í 1. mgr. 8. gr. er fjallað um endurgreiðsluskylduna, vexti sem og að frumkvæðisskylda hvíli á stjórnvöldum. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Stjórnvöld sem innheimta skatta, gjöld eða sektir skulu endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt ásamt vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, af því fé sem oftekið var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Vextir skulu þó ekki greiddir ef endurgreiðsla fer fram innan 30 daga frá því að fé var oftekið. Stjórnvöld skulu hafa frumkvæði að endurgreiðslu þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögnum kemur m.a. fram að stjórnvöld hafi áfram frumkvæði að því að greiða gjaldanda oftekna skatta og gjöld. Þá sé lagt til að almenna reglan sé sú að vextir verði greiddir í samræmi við 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga en ekki dráttarvextir, sbr. þó hér á eftir.

Í athugasemdum við 1. mgr. 8. gr. er m.a. áréttað að ákvæðið taki bæði til þess fjár sem var oftekið samkvæmt kröfu stjórnvalda eða þegar gjaldanda er sjálfum um að kenna. Í báðum tilvikum eigi gjaldandi rétt til endurgreiðslu óháð því hvort hann hafi innt greiðslu af hendi með fyrirvara um lögmæti eða gert kröfu um endurgreiðslu. Jafnframt er tekið fram að greiða skuli með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga óháð orsökum ofgreiðslunnar. Þá er frumkvæðisskylda stjórnvalda áréttuð með eftirfarandi orðum:

„Stjórnvöld skulu sjálf hafa frumkvæði að endurgreiðslu skv. 1. mgr. um leið og ofgreiðslan verður ljós enda hafi gjaldandi veitt stjórnvöldum upplýsingar um bankareikning.“

Af framangreindu verður dregin sú ályktun að Innheimtustofnun sveitarfélaga sé skylt að endurgreiða oftekinn innheimtukostnað- eða þóknun, um sé að ræða frumkvæðisskyldu og ekki skipti máli hvort launagreiðendur hafi greitt með fyrirvara eða gert kröfu um endurgreiðslu. Í því sambandi þarf að gæta að jafnræði gjaldanda. Þá kemur m.a. fram í athugasemdum við 8. gr. að endurgreiðsla skuli fara fram svo fljótt sem unnt er. Það er einnig í samræmi við

málshraðareglu stjórnásluréttar. Enn fremur verður ályktað að Innheimtustofnun beri að endurgreiða gjaldið með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga nema endurgreiðsla hafi farið fram innan 30 daga frá því að fé var oftekið. Af fyrirbyggjandi gögnum verður ráðið að liðnir séu meira en 30 dagar frá því að gjaldið var oftekið og því á sú regla ekki við í máli þessi.

### Dráttarvextir

Reglur um dráttarvexti er að finna í 2.-5. mgr. 8. gr. Í 2. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar kára er til meðferðar hjá yfirskattanefnd og í 3. mgr. þegar dómsmál hefur verið höfðað til endurgreiðslu skatta, gjalda og sekta. Í 4. mgr. er síðan nánar fjallað um dráttarvexti í öðrum tilvikum. Þar segir:

„Greiða skal gjaldanda dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, frá þeim degi þegar bært stjórnvald ákvarðar inneign enda hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki. Hafi gjaldandi ekki veitt innheimtumanni nauðsynlegar upplýsingar til að endurgreiðsla geti farið fram, svo sem um bankareikning til innborgunar, sbr. 6. mgr., skal greiða dráttarvexti frá þeim degi þegar gjaldandi veitir upplýsingarnar hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki.“

Í 5. mgr. 8. gr. kemur fram að ákvæði 4. mgr. gangi framar 1. og 3. mgr. 5. gr. vaxtalaga.

Í athugasemdum við 8. gr. er fjallað um vexti og tengsl þeirra við dráttarvexti:

„Vextir eru greiddir frá þeim tíma sem ofgreitt var og þar til endurgreiðsla á sér stað, þ.e. fyrir allan þann tíma sem féð er í vörslu ríkissjóðs. ... Ef gjaldandi á rétt á dráttarvöxtum leggjast vextir skv. 1. mgr. 8. gr. þó ekki á frá þeim tíma sem dráttarvextir leggjast á.“

Af samspili 1. og 4. mgr. 8. gr. laganna leiðir að endurgreiðslukrafa ber vexti frá því að fé var oftekið. Eigi launagreiðandi jafnframt rétt til dráttarvaxta þá reiknast dráttarvextir frá því tímamarki sem mælt er fyrir um í 4. mgr. Greiðandi á þó ekki rétt til vaxta og dráttarvaxta fyrir sama tímabil. Vegna þess bætast dráttarvextir ekki við vexti.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum er tekið fram að þrátt fyrir að endurgreiðsla beri vexti geti aðili öðlast rétt til dráttarvaxta í ákveðnum tilfellum. Síðan segir:

„Að baki framangreindri reglu um greiðslu dráttarvaxta býr það sjónarmið að tryggja jafnræði gjaldenda og að þeir verði eins settir óháð því hvaða sérþekkingu eða sérfræðiaðstoð þeir búa yfir eða njóta. Samkvæmt núgildandi lögum er það skilyrði sett í 2. mgr. 2. gr. laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda ... að gjaldandi leggi sannanlega fram kröfu um endurgreiðslu. Hefur þetta skilyrði valdið því að þeir gjaldendur sem njóta sérfræðiaðstoðar hafa frekar öðlast rétt til greiðslu dráttarvaxta af endurgreiðslum en aðrir. Reglunni er ætlað að koma í veg fyrir að gjaldendur sem ekki búa yfir þekkingu á reglum skattalöggjafarinnar eða reglum um endurgreiðslur séu í lakari stöðu til að fá greidda dráttarvexti af ofgreiddum sköttum, gjöldum eða sektum.“

Síðan segir svo um að inneign hafi myndast í skilningi 4. mgr.:

„Skilyrði ákvæðisins um að inneign í sköttum, gjöldum eða sektum hafi myndast eða sé til staðar þrengir réttinn til greiðslu dráttarvaxa verulega frá núgildandi lögum. Með því er ekki átt við það tímamark þegar fé var oftekið heldur það tímamark þegar krafan er viðurkennd af þar til bæru stjórnvaldi. Sá dagur markar upphaf greiðslu dráttarvaxta ef krafa um endurgreiðslu hefur verið gerð áður en inneignin myndaðist og hún ekki verið greidd innan 30 daga frá því að hún myndaðist.

Krafa um endurgreiðslu eða fyrirvari með greiðslu um lögmæti hennar hafa samkvæmt þessu aðeins þýðingu fyrir álagningu dráttarvaxta hafi inneign myndast og 30 dagar eru liðnir frá því að krafa um endurgreiðslu var gerð en krafan ekki greidd. Vextir skv. 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins leggjast á ofgreiðsluna frá þeim tíma er fé var oftekið til greiðsludags og því fær gjaldandi bætur fyrir þann tíma sem féð var í vörslu ríkissjóðs.“

Í athugasemdum við 4. mgr. 8. gr. er áréttað að um sé að ræða strangari reglur um rétt til dráttarvaxta en samkvæmt eldri lögum og byggist það á sjónarmiði um jafnræði gjaldenda. Um inneign segir nánar svo:

„Með inneign í sköttum, gjöldum eða sektum er til staðar eða myndun inneignar er átt við þann dag sem þar til bært stjórnvald hefur úrskurðað um inneign. Með myndun inneignar er ekki átt við það tímamark þegar fé var oftekið.“

Þá segir svo:

„Krafa um endurgreiðslu eða fyrirvari með greiðslu hafa þannig ekki þýðingu fyrir álagningu dráttarvaxta nema inneign hafi myndast og 30 dagar séu liðnir frá því að krafa um endurgreiðslu var gerð. Þessi regla hvetur gjaldendur til að gera reka að endurgreiðslu eftir að inneign hefur myndast en eftir sem áður hvílir sú skylda á stjórnvöldum að hafa frumkvæði að endurgreiðslu svo fljótt sem ljóst verður að ofgreiðsla hefur átt sér stað.“

Af framangreindu verður dregin sú ályktun að launagreiðendur geti öðlast rétt til dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga þegar bært stjórnvald ákvarðar inneign en í þessu tilfalli er það þegar Innheimtustofnun sveitarfélaga viðurkennir endurgreiðslukröfuna. Krafan ber því ekki dráttarvexti frá því að féð var oftekið. Þó ber ekki að greiða dráttarvexti hafi endurgreiðsla farið fram innan 30 daga frá því tímamarki. Eigi launagreiðandi rétt til dráttarvaxta þá ber krafan ekki vexti á sama tímabili.

Í samræmi við málshraðaregluna og það sjónarmið sem gerð er grein fyrir athugasemdunum um að endurgreiðsla verði svo fljótt sem ljóst verði að ofgreiðsla hafi átt sér stað ber Innheimtustofnun taka afstöðu til þess hvort viðurkenna beri endurgreiðslukröfu svo fljótt sem unnt er. Að gættu innra skipulagi stofnunarinnar kann að fara vel á því að stjórnin taki ákvörðun um málefnið og gæti þess að hún sé skráð og skýr um þau tilvik sem falla undir hana.

#### Um nauðsynlegar upplýsingar og bankareikning

Eins og áður er rakið er í 4. mgr. 8. gr. laganna að finna fyrirvara um að gjaldandi veiti innheimtumanni ekki nauðsynlegar upplýsingar til að endurgreiðsla geti farið fram, svo sem um bankareikning til innborgunar, sbr. 6. mgr. Þá skuli greiða dráttarvexti frá þeim degi þegar gjaldandi veitir upplýsingarnar hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki. Af þessari ástæðu skiptir máli hvað sé átt við með „nauðsynlegum upplýsingum“.

Ákvæði 4. mgr. tók breytingum við meðferð þingsins á frumvarpinu. Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar er hugtakið skýrt svo:

„Undir nauðsynlegar upplýsingar að þessu leyti falla til að mynda upplýsingar um virkan bankareikning til innborgunar og upplýsingar sem þurfa að liggja fyrir í tilfellum þegar þrota- eða dánarbú eiga rétt á greiðslu, svo sem umboð erfingja um hver hafi heimild til að taka við inneign fyrir hönd dánarbús, eða aðra þætti sem þurfa að koma til svo framkvæma megi endurgreiðslu. Veita þarf því stjórnvaldi sem annast endurgreiðslu hverju sinni umræddar upplýsingar.“

Í 6. mgr. 8. gr. er síðan fjallað um að endurgreiðsla skuli fara fram með innborgun á bankareikning gjaldanda nema skilyrði séu til skuldajöfnunar. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum segir m.a. að gjaldendur skulu láta stjórnvöldum í té upplýsingar um þann bankareikning sem þeir vilja fá inneignina greidda inn á og geti það einungis verið bankareikningur sem þeir eru skráðir fyrir. Reglan lögfestir heimild fyrir innheimtumann ríkissjóðs til að greiða inneignir einvörðungu út með millifærslu inn á bankareikning en útgáfa ávísana var hætt fyrir nokkru síðan og inneignir eru ekki greiddar með reiðufé. Í athugasemdum við 6. mgr. er síðan áréttað að endurgreiðsla skulu eingöngu fara fram með innborgun á bankareikning á nafni gjaldanda. Þá er tekið fram að með vísan til sjónarmiða um viðtökudrátt getur gjaldandi ekki öðlast rétt til dráttarvaxta hafi hann ekki veitt upplýsingar um bankareikning til útborgunar. Gjaldendur eigi ekki að hafa hag af því að draga að veita upplýsingar um bankareikning.

Af framangreindu verður ráðið að Innheimtustofnun sveitarfélaga beri að greiða inn á virkan bankareikning sem launagreiðendur eru skráðir fyrir. Dráttarvextir leggjast ekki á fyrr en slíkar upplýsingar liggja fyrir og skulu ekki greiddir nema endurgreiðsla fari ekki fram innan 30 daga frá því tímamarki. Búi Innheimtustofnun ekki yfir upplýsingum um bankareikninga launagreiðenda leiðir af samspili leiðbeiningar- og málshraðareglna stjórnsýsluréttar að stofnunin ber svo fljótt sem unnt er að veita launagreiðendum leiðbeiningar um að þörf sé á framangreindum upplýsingum og réttaráhrifum þess að þær berist ekki eða berist síðar.

#### Skuldajöfnuður

Í 6. mgr. 8. gr. er, sem fyrr greinir, tekið fram að endurgreiðsla skuli fara fram með innborgun á bankareikning gjaldanda „nema skilyrði séu til skuldajöfnunar“.<sup>10</sup> Í almennum athugasemdum við frumvarpið segir m.a.:

„Enn fremur er lagt til að endurgreiðslur skuli fara fram með innborgun á bankareikning gjaldanda. Endurgreiðsla geti þó ekki farið fram ef skilyrði eru til skuldajöfnunar.“

Síðari setningin er endurtekin aftar í almennum athugasemdunum. Er þessi afstaða áréttuð í athugasemdum við 6. mgr. 8. gr. með svohljóðandi orðum:

„Þá er jafnframt kveðið á um að innborgun á bankareikning gjaldanda geti ekki farið fram ef skilyrði til skuldajöfnunar eru fyrir hendi.“

Af 6. mgr. 8. gr. leiðir að Innheimtustofnun ber að taka afstöðu til þess hvort skilyrði skuldajöfnunar eru uppfyllt. Sé skilyrðum til að skuldajafna fullnægt ber Innheimtustofnun að skuldajafna en ella að greiða inn á bankareikning.

Reynir þá á hvaða reglur um skuldajöfnun gilda. Í 9. gr. laganna er kveðið nánar á um skuldajöfnun en ákvæðið á við um innheimtumenn ríkissjóðs, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr., sbr. þó 3. mgr. 1. gr. Ekki er kveðið sérstaklega á um skuldajöfnun í þessu samhengi í lögum nr. 54/1971 eða reglugerð nr. 491/1996. Eftir standa almennar reglur kröfuréttar um skuldajöfnuð og eftir atvikum sérlög sem kunna að eiga við á einstökum sviðum eða um einstök atriði. Í því sem á eftir fer verður farið yfir helstu atriði er varða almennar reglur kröfuréttar um skuldajöfnuð. Hafa ber í huga að það er tilvikabundið hvort skilyrði skuldajöfnunar séu uppfyllt. Verður því ekki slegið föstu í eitt skipti fyrir öll heldur þarf að skoða hvert tilvik um sig. Vegna þess verður aðeins fjallað um almenn atriði og sjónarmið hér.

### Hvað er skuldajöfnuður?

Í skuldajöfnuði felst að „tveimur kröfum er lokið þannig að þær eru láttnar jafnast og ganga upp hvor á móti annarri án þess að greiðsla fari fram.“<sup>11</sup> Báðum kröfunum lýkur og þær falla niður

<sup>10</sup> Fjallað er um skuldajöfnun Innheimtustofnunar m.a. í UA nr. 4248/2004 (skuldajöfnun).

<sup>11</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, Bókaútgáfan Codex 2019, bls. 195. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur. Almennur hluti*,



samtímis um leið og skuldajöfnunaryfirlýsing er komin til móttakanda.<sup>12</sup> Þannig er almennt miðað við það tímamark þegar yfirlýsingin er komin til móttakanda (*ex nunc*) en ekki þegar þær voru fyrst hæfar til mættast. Frá þessu gildir sú undantekning að samrættar kröfur<sup>13</sup> geti haft afturvirk áhrif (*ex tunc*), þ.e. þær ná til þess tímamarks þegar kröfurnar voru fyrst hæfar til að mættast.<sup>14</sup>

Ef fjárhæðir krafna eru jafn háar þá kemur ekki til frekari greiðslu. Ef fjárhæðirnar eru misháar kemur aðeins til greiðslu á eftirstöðvunum eða mismuninum. Niðurstaðan verður því sú sama og ef krafan hefði verið greidd að því marki sem kröfunni lýkur með skuldajöfnuði.<sup>15</sup>

Skuldajöfnuður getur farið fram á grundvelli samnings. Jafnframt er unnt að knýja skuldajöfnuð fram einhliða.<sup>16</sup> Hér verður miðað við að ekki liggi fyrir neinir samningar sem kveða á um skuldajöfnuð og því komi til skoðunar hvort Innheimtustofnun njóti einhliða réttar til að skuldajafna kröfunum.

Krafa þess sem lýsir yfir skuldajöfnuði nefnist „gagnkrafa“ en hin krafan, sem skuldajafnað er á móti, „aðalkrafa“.<sup>17</sup> Í því máli sem hér um ræðir telst endurgreiðslukrafa launagreiðanda á hendur Innheimtustofnun vera aðalkrafa en sú krafa sem Innheimtustofnun á gagnvart launagreiðanda vera gagnkrafa.

---

Háskólaútgáfan 1992, bls. 205. Pál Sigurðsson: „Samninga- og kröfuréttur“ í *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, 3. útg., Björg Thorarensen (ritstj.), Bókaútgáfan Codex 2017, bls. 252, og Ólaf Lárusson: *Kaflar í kröfurétti* (Andri Arnason umsjónarmaður útgáfu), Háskólaútgáfan 2003, bls. 34.

<sup>12</sup> Í 6. tölul. 2. gr. laga nr. 150/2019 er skuldajöfnuður skilgreindur svo: „Þegar inneign er notuð til að greiða gjaldfallna skuld.“ Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að skuldajöfnuðu er meðal innheimtuúrræða innheimtumanna ríkissjóðs.

<sup>13</sup> Með samrættum kröfum er almennt átt við að kröfur megi rekja til sama löggernings, atviks eða aðstöðu, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að 26. gr. laga nr. 150/2007 (Alþt. 2007-2008, 135. löggj.þ., þskj. 67.) segir: „Með samrættum kröfum í þessu sambandi er átt við að aðalkrafa og gagnkrafa séu sprottnar af sama atburði eða sama réttarsambandi.“ Um samrættar kröfur og skuldajöfnuð sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 221-223.

<sup>14</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 202-203.

<sup>15</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 195. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 205, Pál Sigurðsson: „Samninga- og kröfuréttur“, bls. 252, og Ólaf Lárusson: *Kaflar í kröfurétti*, bls. 34.

<sup>16</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 197. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 209.

<sup>17</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 196.

### Yfirlýsing um skuldajöfnuð

Það er skilyrði þess að skuldajöfnun fari fram að gefin sé yfirlýsing. Um yfirlýsinguna gilda reglur um ákvaðir. Skuldajöfnunaryfirlýsing hefur réttaráhrif ákvaðar (bindur viðtakandann) sem og loforðs (felur í sér skuldbindingu). Hún verður virk um leið og hún er komin til móttakandans. Rétt er að geta þess að móttakandi getur ekki hafnað yfirlýsingunni. Enn fremur er ekki nauðsynlegt að hann samþykki hana.<sup>18</sup> Sjá í þessu samhengi Hrd. 11. desember 2014 (nr. 746/2014).

Eigandi kröfu (þ.e. gagnkröfu) þarf almennt að lýsa yfir skuldajöfnuði.<sup>19</sup> Móttakandi yfirlýsingar er sá sem á hina kröfuna (þ.e. aðalkröfuna). Jafnframt er heimilt að beina yfirlýsingu að þeim sem hefur umboð eða lögtrúnað sem og til framsalshafa hafi aðalkrafa verið framseld.<sup>20</sup>

Yfirlýsing verður að uppfylla almenn skilyrði um gildar viljayfirlýsingar. Í því felst að hún þarf að sérgreina báðar kröfurnar „þannig að viðtakandi megi vita og sé ljóst við hvaða kröfur er átt.“<sup>21</sup> Enn fremur verður að tiltaka fjárhæð kröfunnar nema að móttakandi megi vita um hana eða sé í betri stöðu til að sannreyna hana.

### Almennt um skilyrði skuldajöfnunar<sup>22</sup>

Skilyrði skuldajöfnunar eru í fyrsta lagi að kröfurnar séu gagnkvæmar.<sup>23</sup> Í því felst að kröfurnar eru á milli sömu aðila. Kröfuhafi annarrar kröfunnar (gagnkröfunnar) er skuldari hinnar (aðalkröfunnar) og öfugt. Þessu skilyrði þarf að vera fullnægt á því tímamarki þegar skuldajöfnunaryfirlýsing er gefin. Ákveðnar undantekningar eru frá gagnkvæmnisskilyrðinu

---

<sup>18</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 197-198 og 201-203. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 209-210.

<sup>19</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 203-204.

<sup>20</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 205.

<sup>21</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 205.

<sup>22</sup> Almennt um umfjöllunina um skilyrðin, sjá Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 196 og 207-215. Sjá einnig Ólaf Lárusson: *Kaflar í kröfurétti*, bls. 34-35, og Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 210-214.

<sup>23</sup> Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 218-233.

þegar kröfur eru samrættar. Þá er vert að hafa í huga að almennt helst skuldajöfnunarrétturinn við aðilaskipta en frá því eru ákveðnar undantekningar.

Í öðru lagi verða greiðslurnar að vera sambærilegar. Oftast er um greiðslu peningakrafna að ræða. Þá er skilyrðinu fullnægt. Hægt er að skuldajafna gegn aðalkröfu sem er hærri en gagnkrafa án þess að bjóða greiðslu á mismuninum. Er þetta undantekning frá þeirri meginreglu að kröfuhafi þarf almennt ekki að móttaka greiðslu í hlutum.

Í þriðja lagi þurfa kröfurnar að vera hæfar til að mætast. Greiðslutími krafnanna þarf að vera kominn, þ.e. sá tími sem krefjast má greiðslu. Þannig þarf gjalddagi gagnkröfu að vera kominn svo unnt sé að lýsa yfir skuldajöfnuði. Hafi eigandi gagnkröfu veitt frest til greiðslu skuldar getur hann almennt ekki krafist skuldajafnaðar meðan fresturinn er ekki liðinn. Þá verður lausnadagur aðalkröfu að vera kominn, þ.e. það tímamark þegar neitun greiðslu af hálfu kröfuhafans (hér móttakanda yfirlýsingarinnar og skuldara gagnkröfunnar) telst vera viðtökudráttur. Algengast er að lausnardagur og gjalddagi sé hinn sami. Þó getur lausnadagur komið fyrir í ákveðnum tilvikum. Skilyrðið um að kröfur sé hæfar til mætast á ekki við hafi bú skuldara verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Í fjórða lagi verða kröfurnar að vera gildar. Gagnkrafa þarf að vera lögvarin (skuldari er skyldur til að efna hana samkvæmt lögum). Þannig er ekki hægt að nota fyrndar kröfur eða *obligatio naturalis*, s.s. spilaskuldir, til skuldajöfnunar. Gagnkrafa verður að vera gild á því tímamarki þegar yfirlýsing kemur fram. Aftur á móti er ekki skilyrði að aðalkrafan sé gild, þ.e. hún má vera t.d. fyrnd. Gagnkrafa þarf þó ekki að vera gild ef um samrættar kröfur er að ræða, sbr. 26. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda.

Í fimmta lagi hafa komið fram sjónarmið um að gagnkrafa þurfi að meginstefnu til að vera skýr og ótvíræð. Þó hefur verið talið að þetta skilyrði hafi aðallega réttarfarslegar en ekki efnislegar afleiðingar.

Enn fremur hefur verið bent á að við einstakar aðstæður geti óhagræði aðalkröfuhafa (móttakanda skuldajöfnunaryfirlýsingar og skuldara gagnkröfu) verið svo mikið að skuldajöfnunarrétturinn sætir takmörkunum. Á það einkum við um gagnkröfur sem notaður

eru til framfærslu, s.s. laun og lífeyrir.<sup>24</sup> Þá er oft nefnt að ekki megi skuldajafna kröfum sem eru undanþegnar aðför en það eru oft kröfur sem eru ætlaðar til framfærslu.<sup>25</sup> Enn fremur geta ákveðnar takmarkanir leitt af samningum eða sérstöku eðli samningssambands.<sup>26</sup>

### Margar sambærilegar kröfur eru fyrir hendi

Meginreglan er sú að skuldari getur ráðstafað greiðslu sinni, þ.e. inn á hvaða skuld greiðslan gengur. Varðandi skuldajöfnuð hefur verið talið „að sá sem lýsir yfir skuldajöfnuði ráði því almennt til greiðslu hvaða skuldar gagnkrafa hans skuli renna.“<sup>27</sup> Frá þessu er þó undantekningar, sérstaklegar þegar sumar kröfur af þeim sem valið stendur um eru tryggðar með tryggingaréttindum eða það geti haft alvarlegar afleiðingar í för með sér.<sup>28</sup>

### Almennar ályktanir

Eins og áður kom fram ber Innheimtustofnun að taka afstöðu til þess hvort skilyrði til að skuldajafna séu uppfyllt, sbr. 6. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019. Hér reynir því á almennar reglur kröfuréttar um skuldajöfnuð. Ljóst er að þau tilvik sem kann að reyna á kunna að vera fjölbreytt. Af þeim sökum er ekki unnt að taka afstöðu til þess hvernig skilyrði til skuldajöfnunar horfa við í einstökum málum hér. Aftur á móti er unnt að draga nokkrar almennar ályktanir en áréttað er að leggja verður mat á hvert tilvik.

Sem fyrr segir er miðað við hér að ekki liggi fyrir samningar þar sem kveðið er á um skuldajöfnuð og því reyni á einhliða rétt Innheimtustofnunar til að skuldajafna.

---

<sup>24</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 233.

<sup>25</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 234. Sjá einnig sjónarmið um launakröfur og orlofsfé sem og annan framfærslueyrir, bls. 235-237. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 216-217.

<sup>26</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 234. Sjá einnig sjónarmið um launakröfur og orlofsfé sem og annan framfærslueyrir, bls. 238-239. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 216.

<sup>27</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 234. Sjá einnig sjónarmið um launakröfur og orlofsfé sem og annan framfærslueyrir, bls. 251.

<sup>28</sup> Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok kröfuréttinda*, bls. 234. Sjá einnig sjónarmið um launakröfur og orlofsfé sem og annan framfærslueyrir, bls. 251-252. Sjá einnig Pál Sigurðsson: *Kröfuréttur*, bls. 214-215.

Ef Innheimtustofnun hyggst fara þá leið að skuldajafna í tilteknu máli þá ber stofnuninni að lýsa yfir skuldajöfnuði. Slík yfirlýsing er ákvöð og er ekki aðeins skilyrði kröfuréttar heldur er hún og í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti. Almennt myndi það vera stofnunin sjálf sem lýsir yfir skuldajöfnuði og beinir yfirlýsingunni að launagreiðanda (en nánar verður vikið að því í næsta kafla). Áhrif skuldajöfnunar munu þá miðast við það tímamark þegar yfirlýsing er komin til launagreiðanda en frá því er undantekning ef kröfurnar eru samrættar. Hefur tímamarkið þýðingu að því er varðar vanefndaúrræði og vexti.

Skuldajöfnunaryfirlýsing Innheimtustofnunar yrði að fullnægja almennum skilyrðum um gildar viljayfirlýsinga. Þannig þyrfti yfirlýsingin að sérgreina bæði endurgreiðslukröfuna (aðalkröfuna) og þá kröfu sem skuldajafnað er við, t.d. skuld launagreiðanda (gagnkröfuna). Þá þyrfti almennt einnig að tiltaka fjárhæð krafanna. Sem leiðbeiningarsjónarmið ber að hafa í huga að yfirlýsingin sé svo skýr að launagreiðandinn geti áttað sig af henni hvaða kröfur er um að ræða sem og fjárhæðir.

Að því er varðar skilyrði skuldajöfnunar myndi skilyrðinu um gagnkvæmni almennt vera fullnægt þegar Innheimtustofnun á aðra kröfu á hendur launagreiðanda en þá er um að ræða kröfur milli sömu aðila. Þannig væri Innheimtustofnun kröfuhafi þeirrar kröfu en launagreiðandi skuldari en þessu væri öfugt farið í tilviki endurgreiðslukröfunnar, þ.e. er þar væri kröfuhafi launagreiðandinn en Innheimtustofnun væri skuldari.

Þar sem ekki liggur annað fyrir en að allar þær kröfur sem hér kann að reyna á séu peningakröfur þá myndi skilyrðinu um að kröfurnar séu sambærilegar vera fullnægt.

Ef báðar kröfurnar, þ.e. aðalkrafan (t.d. skuld launagreiðanda) og gagnkrafan (endurgreiðslukrafan) eru komnar á gjalddaga (að því gefnu að lausnardagur aðalkröfu hafi ekki komið fyrir) myndu kröfurnar almennt vera hæfar til að mætast. Þó þarf að gæta að því að þeir frestir sem kunna að hafa verið gefnir til að greiða skuld samkvæmt aðalkröfunni séu liðnir.

Ekki liggur annað fyrir en að þær kröfur sem hér um ræðir, þ.e. kröfur sem eru tilkomnar vegna vanrækslu launagreiðanda á að standa skil á kaupum meðlagsskylds foreldris til Innheimtustofnunar og endurgreiðslukrafan geti verið gildar. Þó verður að huga sérstaklega að því að gagnkrafan sé ekki fyrnd.

Þá verður gagnkrafa almennt að teljast skýr og ótvíræð en ekki liggja fyrir aðrar upplýsingar en að svo geti verið.

Sú aðstaða er hér fyrir hendi að ekki verður séð að reyna muni á skuldajöfnuð gagnvart kröfu sem er ætluð til framfærslu, þ.e. að kröfuhafi aðalkröfunnar muni ekki fá greidda fjármuni sem er ætlað að standa undir framfærslu hans. Þvert á móti verður skuldajafnað gagnvart launagreiðanda og mun skuld launagreiðanda þar með lækka. Þá liggja ekki fyrir neinar upplýsingar um að hér muni reyni á samningsákvæði eða sérstakt eðli samningssambands. Þó er minnt á að gæta þarf að því hafi einhverjir samningar verið gerðir um greiðslu skuldar.

Eigi Innheimtustofnun margar kröfur á hendur launagreiðanda er almenna reglan sú að stofnunin geti valið gegn hvaða kröfu verði skuldajafnað. Þó verður að huga að því hvort tryggingaréttindi séu fyrir hendi eða hvort valið geti haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir skuldarann.

#### Hverjum ber að endurgreiða?

Þó að það sé ekki tekið fram berum orðum í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 hverjum beri að endurgreiða þá er í öðrum málsgreinum ákvæðisins vísað til „gjaldanda“. Á milli stjórnvaldsins og þess sem greiddi gjaldið myndast kröfuréttarsamband. Eðli máls samkvæmt ber að endurgreiða þeim aðila sem féð var oftekið af.

Til álita kemur hver öðlist endurgreiðslukröfu samkvæmt framansögðu, þ.e. launþegi (meðlagsgreiðandi) eða launagreiðandi. Í fyrsta lagi er til þess að líta að um er að ræða innheimtu meðlags af meðlagsskyldu foreldri með aðkomu launagreiðanda þess, sbr. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971. Við venjulegar aðstæður hefur launagreiðandi haldið eftir af kaupum meðlagsskylda foreldrisins og staðið skil á því til Innheimtustofnunar. Við þær aðstæður er launagreiðandi ekki að greiða gjaldið úr eigin vasa. Aftur á móti leiðir af 7. mgr. 5. gr. að ef launagreiðandi vanrækir skyldu sínu ber hann ábyrgð á fjárhæðinni sjálfur og heimilt er að gera lögtak hjá honum.

Í öðru lagi hefur meðlag ekki verið oftekið heldur innheimtukostnaður eða -þóknun. Vel má vera að aðstæður launagreiðenda og meðlagsgreiðenda séu mismunandi milli tilvika. Þannig gæti staðan verið sú að launagreiðandi hafi greitt innheimtukostnað úr eigin vasa en ekki af

þeim launum sem haldið var eftir eða þá að launagreiðandi hafi dregið meira af launum hins meðlagsskylda foreldris til að greiða viðbótarkostnaðinn. Hvað sem því líður þá greiddi launagreiðandinn innheimtukostnaðinn eða -þóknuna og Innheimtustofnun ber að endurgreiða honum. Á hinn bóginn gæti sú staða komið upp að hið meðlagsskylda foreldri eignist endurgreiðslukröfu á hendur launagreiðanda hafi launagreiðandi dregið kostnaðinn af launum þess.

Þegar framangreint flækjustig er haft í huga er það í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti að Innheimtustofnun tilkynni jafnframt meðlagsskyldum foreldrum, sem eru í þeirri stöðu að launagreiðendur þeirra eignast endurgreiðslukröfu, um framkvæmdina. Í þessu samhengi má minna á þau sjónarmið sem rakin eru í UA nr. 7461/2013 (afdráttur launa) þótt þau hafi verið sett fram í öðru samhengi.

Þá er ekki loku fyrir það skotið að í framhaldinu geti komið upp ýmis tilvik er varðar uppgjör á meðlagsgreiðslum sem getur þurft að skoða nánar.

### Fyrningarfrestur

Eins og áður er komið fram er í 7. mgr. 8.gr. laga nr. 150/2019 fjallað um fyrningarfrest en þar segir:

„Krafa um endurgreiðslu samkvæmt lögum þessum fynnist þegar fjögur ár eru liðin frá því að greiðsla átti sér stað eða inneign myndaðist. Þegar krafa um endurgreiðslu fynnist fynnast jafnframt áfallnir vextir.“

Í athugasemdum við 7. mgr. er tekið fram að reglan sé í samræmi við eldra ákvæði 4. gr. laga nr. 29/1995 og almennan fyrningarfrest samkvæmt lögum um fyrningu kröfuréttinda.

Af 7. mgr. 8. gr. laganna leiðir að frumkvæðisskylda Innheimtustofnunar sveitarfélaga til endurgreiða oftekin gjöld tekur a.m.k. til allra krafna sem eru ekki fyrndar, þ.e. meira en fjögurra ára gamlar.

*Innheimtulög gilda ekki*

Í innheimtulögum nr. 95/2008 er fjallað um frum- og milliinnheimtu gjaldfallinna peningakrafna fyrir aðra eða vegna eigin starfsemi. Rétt er að áréttta að lögin gilda ekki um innheimtu opinberra aðila á sköttum og gjöldum og löginheimtu, sbr. 1. mgr. 1. gr. þeirra.<sup>29</sup>

### *Skaðabótaskylda?*

Mögulega kann einhver að telja sig hafa orðið fyrir tjóni við að fá kröfuna endurgreidda. Um það gilda almennar reglur skaðabótaréttar, þ.á m. almenna skaðabótareglan. Samkvæmt reglum ber tjónþola m.a. að sanna að hann hafi orðið fyrir tjóni vegna saknæmrar háttsemi tjónvalds.

Í Hrd. 2002, bls. 4363 (nr. 277/2002) (Tækja-Tækni ehf.) tókst ekki sönnun um tjón og ekki var fallist á skaðabótaskyldu ríkisins. Í málinu lá ekki fyrir að fyrirtækið hefði keypt aðkeypta vinnu vegna samskipta í tengslum við endurgreiðslukröfu. Þá varð ráðið að samskiptin hefðu verið eins og hver annar venjubundinn þáttur í starfsemi fyrirtækisins en fyrirtæki sem þetta þyrfti jafnan að eiga samskipti við stjórnvöld, þ.á m. til að fá leiðréttingu mála sinna. Fyrirtækið hefði ekki sýnt fram á að það hefði orðið fyrir tjóni eða að gjaldtakan hefði haft sérstök áhrif á starfsemi þess.

Ofangreindur dómur kann að hafa þýðingu fyrir þau tilvik sem hér um ræðir en þau varða launagreiðendur meðlagsgreiðenda sem kunna að vera í sömu stöðu og fyrirtækið í dóminum.

Ekki er útilokað að einhver kunnir að telja sig eiga skaðabótakröfu, þ.e. ekki aðeins endurgreiðslukröfu, vegna innheimtukostnaðar vegna innheimtu sem átti sér stað fyrir meira en fjórum árum. Í því sambandi er vakin athygli á því á að fjallað er um fyrningarfrest skaðabótakrafna í 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda. Í upphafsmálslið 1. mgr. þeirrar lagagreinar kemur fram að krafa um skaðabætur fyrnist á fjórum árum frá þeim degi er tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga. Þó fyrnist krafa í síðasta lagi 20 árum eftir tjónsatburð eða öðru atviki er lá til grundvallar ábyrgðinni lauk, sbr. 2. mgr. 9. gr.

---

<sup>29</sup> Til hliðsjónar má geta þess að umboðsmaður fjallaði um innheimtulög í UA nr. 10749/2020 (endurskoðun hámarksfjárhæðar) og UA nr. 8302/2014 (meinbugir á lögum).



*Endurgreiðslu- eða skaðabótaréttur o.fl.*

Þá kann að vera Innheimtustofnun sveitarfélaga öðlist endurgreiðslukröfu eða skaðabótakröfu á hendur þeim aðilum sem stóðu að baki þeim gerningum sem leiða til endurgreiðslu oftekens innheimtukostnaðar eða -þóknunar. Ekki er fjallað nánar um það atriði hér.

Ekki verður vikið nánar að starfsmannaréttarlegum viðurlögum hér en samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef fengið starfa viðkomandi aðilar ekki lengur hjá stofnuninni. Þá verður heldur ekki vikið nánar að refsíabýrgð en samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum er málið í farvegi sakamáls.

*Verklagsreglur og reglugerðarákvæði*

Ljóst er að umfang endurgreiðslna verður þó nokkuð. Vegna þess fer vel á því að stofnunin móti verklag eða setji verklagsreglur um hvernig beri að standa að endurgreiðslu. Slíkar reglur geta verið til þess fallnar að auka skilvirkni og gæta að jafnræði borgaranna. Mikilvægt er að reglurnar séu útfærðar í samræmi við lög nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda sem og reglur stjórnarsýsluréttar, þ.á m. um skyldubundið mat.

Þá kann að vera tilefni fyrir stofnunina til að setja verklagsreglur um hvernig fari með innheimtukostnað o.fl. í framtíðinni. Með slíkum reglum er unnt að taka skýra afstöðu til þess hvort heimilt sé að leggja innheimtukostnað eða aðra kostnaðarliði á greiðendur og þá hvenær. Jafnframt geta slíkar reglur verið til þess fallnar að tryggja jafnræði. Áréttað er á ný mikilvægi þess að slíkar reglur séu útfærðar í samræmi við reglur stjórnarsýsluréttar, þ.á m. um þjónustugjöld og skyldubundið mat.

Að lokum vakti athygli mína að ekki er fjallað um eftirlitshlutverk stjórnar í reglugerð sem sett er á grundvelli 7. gr. laga nr. 54/1971 en gert var ráð fyrir því í athugasemdum við 2. gr.<sup>30</sup> Í ljósi þess að ekki liggur fyrir að stjórnin hafi verið upplýst um eða tekið afstöðu til verksamnings Innheimtustofnunar og Officio ehf. fyrr en síðar kann að vera ástæða til þess að Innheimtustofnun vekji athygli ráðherra á því með það fyrir augum að tekin verði afstaða til

---

<sup>30</sup> Þá má geta þess að umboðsmaður vakti athygli á því að í reglugerðinni væri að mestu endurtekinn texti laganna og benti á að ítarlegri ákvæði um ýmis atriði gætu verið til bóta. Sjá UA nr. 4248/2004 (skuldajöfnun). Sjá jafnframt áréttingu þess efnis í UA nr. 7461/2013 (afdráttur launa).

Þess hvort þörf sé á að setja slík ákvæði í reglugerð. Á meðan það hefur ekki verið gert getur stjórnin sett sér verklagsreglur um eftirlitshlutverk sitt, þ.á m. um þau atriði sem hún telur að forstjóri skuli upplýsa sig um og stjórnin taka afstöðu til. Slíkar verklagsreglur geta síðan verið til fyllingar ákvæðum í reglugerð verði þau sett.

#### *Niðurstöður um viðbrögð*

Megin niðurstaðan er sú að á Innheimtustofnun sveitarfélaga hvílir frumkvæðisskylda til að endurgreiða oftekin gjöld með vöxtum óháð því hvort launagreiðendur meðlagsgreiðenda hafi greitt með fyrirvara eða sett fram kröfu um endurgreiðslu. Við vissar aðstæður geta launagreiðendur átt rétt til dráttarvaxta. Af þeim sökum er mikilvægt að stofnunin, sérstaklega stjórnin, taki ákvörðun um viðurkenningu kröfunnar og að sú ákvörðun sé skrifleg og skýr um hvaða tilvik falli undir hana. Þá skal greiðsla fara inn á bankareikning nema skilyrði séu til skuldajöfnunar. Af því leiðir að Innheimtustofnun ber að taka afstöðu til þess hvort skilyrði séu uppfyllt til að skuldajafna.

Æskilegt er að meðlagsgreiðendum verði jafnframt tilkynnt um endurgreiðsluna en þeir kunna að hafa hagsmuna að gæta í einhverjum tilvikum. Þá er jafnframt æskilegt að stjórn og stofnunin móti sér verklag um hvernig standa skuli að endurgreiðslunum.

Að öðru leyti vísast til umfjöllunar hér að ofan um þau atriði sem kunna að koma upp og taka þarf afstöðu til sem og annarra ábendinga.

#### *Fyrirvari*

Álitsgerðin byggist á þeim gögnum og upplýsingum sem mér hafa verið látin í té og lýst er hér í upphafi. Enn fremur byggist hún á þeim lögum, reglugerðum og úrlausnum sem gerð er grein fyrir í henni. Þá felur álitsgerðin eingöngu í sér almenna greiningu á réttarstöðu, m.a. hvað varðar endurgreiðslukröfur og tengd atriði. Álitsgerðin felur ekki í sér afstöðu til kröfurettarsambanda milli einstakra aðila, enda geta þau öðrum þræði oltið á atviksbundnum atriðum sem ekki eru tök á að greina á þessum vettvangi.

*Hafsteinn Dan Kristjánsson*