

Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om vedtaket er endret til gunst for en part

18.11.2020 (2020/1663)

Saken gjelder krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 etter at Stiftelsestilsynet opphevet sitt vedtak om å oppheve en urådighetsklausul på en fritidseiendom. Bakgrunnen for kravet om sakskostnader var at klagerens far søkte om å få opphevet urådighetsklausulen, og fikk dette innvilget. Klageren påklaget vedtaket, men før klagebehandlingen var ferdig trakk faren søknaden sin. Stiftelsestilsynet opphevet deretter vedtaket om å fjerne urådighetsklausulen.

Stiftelsesklagenemnda kom til at vedtaket ikke var «endret til gunst» for klageren, blant annet fordi omgjøringen ikke nødvendigvis betyr at saken er endelig avsluttet i klagerens favør, og fordi endringene ikke bygger på noen vurdering av realiteten i klagerens anførsler.

Ombudsmannen er kommet til at Stiftelsestilsynets opphevelse av sitt tidligere vedtak var en endring til gunst for klageren. Stiftelsesklagenemndas avgjørelse bygger derfor på en uriktig rettsanvendelse. Ombudsmannen ber om at klagen over avslag på dekning av sakskostnader behandles på nytt.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) henvendte seg til Stiftelsestilsynet for å få dekket nødvendige sakskostnader i forbindelse med at tilsynet 4. mars 2019 omgjorde sitt vedtak om å oppheve en

urådighetsklausul på en fritidseiendom.

Bakgrunnen for sakskostnadskravet var at klagerens far, søkte om å få opphevet en urådighetsklausul på en fritidseiendom. Urådighetsklausulen innebar blant annet at eiendommen ikke kunne selges, men skulle «følge slekten». I søknaden ble det opplyst at ingen livsarvinger ønsket å ta over eiendommen. Stiftelsestilsynet la dette til grunn da tilsynet opphevet urådighetsklausulen, med den følge at heftelsen på fritidseiendommens grunnboksblad ble slettet.

Klageren klaget på tilsynets vedtak. Han anførte blant annet at vedtaket om å oppheve urådighetsklausulen led av saksbehandlingsfeil og at han selv ønsket å overta fritidseiendommen. I en senere e-post kom det frem at klageren mente han hadde en avtalt rett på fritidseiendommen som hindret Stiftelsestilsynet i å oppheve urådighetsklausulen.

Etter mye korrespondanse mellom partene varslet Stiftelsestilsynet faren i brev 13. desember 2018 at tilsynet vurderte å omgjøre sitt eget vedtak slik at avgjørelsen om å oppheve urådighetsklausulen ble opphevet og saken avvist fra behandling hos Stiftelsestilsynet. Det ble blant annet vist til at det underliggende eierforholdet til fritidseiendommen måtte avgjøres av partene før søknaden kunne behandles av Stiftelsestilsynet, jf. stiftelsesloven § 55.

Det ble så varslet at partene ville forsøke å komme til en minnelig løsning. Da dette ikke lyktes, informerte faren Stiftelsestilsynet om at han ønsket å trekke søknaden om å oppheve urådighetsklausulen. Etter dette opphevet Stiftelsestilsynet sitt tidligere vedtak om å oppheve urådighetsklausulen på fritidseiendommen. Partene ble underrettet i e-post 4. mars 2019. I e-posten opplyser tilsynet at vedtaket innebærer at Stiftelsestilsynets vedtak faller bort, og at urådighetsklausulene fortsatt påhviler eiendommen.

Klageren framsatte så krav om å få dekket sakskostnader han hadde hatt i forbindelse med klagen, jf. forvaltningsloven § 36. Stiftelsestilsynet kom under tvil til at vedtaket var endret til klagerens gunst, men at sakskostnadene ikke var nødvendige, og avslo kravet.

Avslaget på sakskostnader ble klaget inn for Stiftelsesklagenemnda. I vedtak 4. november 2019 opprettholdt nemnda avslaget, men med en annen begrunnelse enn Stiftelsestilsynet. Stiftelsesklagenemnda kom til at Stiftelsestilsynets tidligere vedtak om å oppheve urådighetsklausulen, ikke er endret til klagerens gunst. I begrunnelsen trekker nemnda frem at tilsynets e-post 4. mars 2019 må anses som en omgjøring av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a som følge av at faren trakk sin søknad om å få urådighetsklausulen opphevet. «Vedtaket var således ikke et vedtak som avgjør [klagerens] klage. Klagegrunnene er ikke vurdert eller trukket inn i vedtaket.» Videre påpeker nemnda at resultatet av Stiftelsestilsynets omgjøringsvedtak i og for seg er i samsvar med klagerens ønske. Dette er imidlertid etter nemndas syn «ikke nødvendigvis avgjørende for at vedtaket kan anses endret 'til gunst' for klageren. Omgjøringsvedtaket bygger ikke på noen vurdering av realiteten i klagerens anførsler».

Nemnda mente også at Stiftelsestilsynets omgjøring «ikke nødvendigvis betyr at saken er endelig avsluttet i klagerens favør». Nemnda viste til at omgjøringsvedtaket ikke er til hinder for at det kommer en ny søknad om opphevelse av urådighetsklausulen.

Saken ble så klaget inn for Sivilombudsmannen. I klagen hit ble det anført at Stiftelsesklagenemndas har tolket forvaltningsloven § 36 feil når de kommer til at vedtaket ikke er endret til klagerens gunst, og at Stiftelsestilsynets behandling av søknaden om å oppheve urådighetsklausulen led av saksbehandlingsfeil.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av saksdokumentene besluttet vi å undersøke enkelte sider ved saken nærmere. I brev 15. juli 2020 stilte vi nemnda fire spørsmål:

1. Mener Stiftelsesklagenemnda at et vedtak bare kan anses å være endret «til gunst», jf. forvaltningsloven § 36, dersom vedtaket endres på bakgrunn av de anførsle som er anført i klagen? Vi ber i denne sammenheng om at Stiftelsesklagenemnda kommenterer forholdet til forvaltningsloven § 34, hvor det fremgår at klageinstansen også kan ta opp forhold som ikke er anført?
2. Mener Stiftelsesklagenemnda at fordi det kan fremmes en ny søknad om å fjerne urådighetsklausulen i fremtiden, er det ikke truffet en endelig realitetsavgjørelse i saken?
3. Hva mener Stiftelsesklagenemnda kjennetegner en endelig realitetsavgjørelse i saken? Vil en ny søknad om å fjerne urådighetsklausulen anses som samme sak?
4. For det tilfellet at omgjøringsvedtaket ikke kan anses som en endelig realitetsavgjørelse: Anser Stiftelsesklagenemnda at A har oppnådd en midlertidig fordel ved at det opprinnelige vedtaket om å oppheve urådighetsklausulen ble omgjort? Vil en slik midlertidig fordel oppfylle vilkåret i § 36 om at endringen må være «til gunst» for klageren?

Klagenemnda svarte 3. september 2020. I nemndas svar fremgår det at de mener forvaltningsloven § 36 åpner for at klageren kan tilkjennes sakskostnader selv om klageren gis medhold på grunnlag som ikke er anført. Stiftelsesklagenemnda ser det imidlertid ikke slik at den alminnelige forståelsen av vilkårene for å tilkjennes sakskostnader etter forvaltningsloven §§ 36, jf. 34 betyr at klageren skal tilkjennes sakskostnader i denne konkrete saken og begrunner det med to forhold.

For det første fastholder nemnda at «bortfall av det opprinnelige vedtaket om opphevelse av urådighetsklausulen ikke bygger på en vurdering av klagerens anførsler – og heller ikke på en vurdering av andre forhold av betydning for realiteten i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd». Videre skriver de at «Stiftelsestilsynet synes for sin del ikke å ha sett på dette som et vedtak, men som en melding om at det opprinnelige vedtaket 'faller bort'».

For det andre gjentar nemnda at «bortfall av det opprinnelige vedtaket om opphevelse av urådighetsklausulen ikke nødvendigvis betyr at saken er endelig avsluttet i klagerens favør og at Stiftelsestilsynets vedtak ikke er til hinder for at spørsmålet om å oppheve urådighetsklausulen tas opp på nytt når spørsmålet om eierforhold til fritidseiendommen er avklart. Etter nemndas syn er det ikke truffet en realitetsavgjørelse i spørsmålet om å oppheve urådighetsklausulen på en måte som kan gi grunnlag for å tilkjennes sakskostnader.

På spørsmålet om klageren har oppnådd en midlertidig fordel som følge av omgjøringsvedtaket, skriver nemnda at det kan sies at klageren oppnår en fordel ved at det opprinnelige vedtaket om bortfall av urådighetsklausulen faller bort, men at dette ikke kan ses på som en endring til klagerens gunst, jf. forvaltningsloven § 36.

Klageren fremsatte merknader til Stiftelsesklagenemndas svar i brev 7. september 2020. Klageren viste blant annet til at det nå har gått ett og etthalvt år, og at ingen av partene har fremmet ny søknad om opphevelse av urådighetsklausulen.

Ombudsmannens syn på saken

Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

Spørsmålet i saken for ombudsmannen, er om Stiftelsestilsynets vedtak 4. mars 2019 om å oppheve sitt tidligere vedtak om å fjerne urådighetsklausulen, er en «endring til gunst» for klageren. Hvorvidt de øvrige vilkårene i forvaltningsloven § 36 er oppfylt, herunder om sakskostnadene var nødvendige, om endringen skyldes forhold utenfor partenes og forvaltningens kontroll eller om andre særlige forhold taler mot å dekke partens sakskostnader, har ikke vært en del av ombudsmannens undersøkelser.

I klagenemndas vedtak 4. november 2019 legges det til grunn at Stiftelsestilsynet omgjorde vedtaket «av eget tiltak», jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a, og at «vedtaket var således ikke et vedtak som avgjør klagerens klage». For spørsmålet om sakskostnader er dette av underordnet betydning. Det er sikker rett at ordlyden «endret» i § 36 første ledd, også omfatter omgjøring utenfor klagesak, jf. blant annet Graver, Forvaltningsrett (5. utg. 2019) s. 530 og Forvaltningslovutvalgets innstilling (NOU 2019: 5) s. 459. Ombudsmannen vil uansett bemerke at så lenge opphevingen skjedde på et tidspunkt da tilsynet hadde en aktiv klagesak fra klageren til behandling, er det lite naturlig å skille omgjøringen fra klagesaken i vurderingen av om det har skjedd en endring til gunst for klageren. Som redegjort for nedenfor, kan imidlertid bakgrunnen for at vedtaket er endret få betydning for om de øvrige vilkårene i forvaltningsloven § 36 er oppfylt.

I saken her ble det underliggende vedtaket fra Stiftelsestilsynet opphevet. Det er på det rene at en opphevelse av et vedtak kan gi grunnlag for å tilkjenne klageren sakskostnader, jf. blant annet Graver, op.cit. s. 532 og NOU 2019:5 s. 459. Det sentrale spørsmålet er om opphevelsen innebar en endring «til gunst for en part», jf. forvaltningsloven § 36. Partsbegrepet omfatter i denne forbindelse også personer som har «rettslig klageinteresse», jf. § 28. Så vidt ombudsmannen forstår, er det ikke bestridt at klageren må anses som «part» i relasjon til § 36.

Opphevelsen av vedtaket om å oppheve urådighetsklausulen, innebar at rettstilstanden ble tilbakeført slik den var før Stiftelsestilsynet fattet dette vedtaket. Utfallet er i tråd med det

klageren ønsket å oppnå gjennom klagen. Urådighetsklausulen innebærer at den omstridte eiendommen ikke kan selges, men at den i stedet skal «følge slekten». Som sønn til eier av eiendommen har klageren en mer fordelaktig posisjon når urådighetsklausulen består enn det han ville hatt dersom eiendommen fritt kunne omsettes på det åpne markedet. Etter en alminnelig språklig forståelse fremstår dermed opphevelsen av Stiftelsestilsynets vedtak som en endring «til gunst» for klageren.

Stiftelsesklagenemnda har gjort gjeldende at saken ikke er endelig avgjort, fordi det kan fremmes en ny søknad om å oppheve urådighetsklausulen på fritidseiendommen. Nemnda har også – under henvisning til juridisk teori – gitt uttrykk for at det er «noe uklart i hvilken utstrekning et vedtak om å oppheve et tidligere vedtak kan gi grunnlag for å tilkjenne sakskostnader etter forvaltningsloven § 36». Blant annet ut fra kildene som nemnda har vist til, tolker ombudsmannen dette som en henvisning til diskusjonen om de såkalte «gruppe 3-tilfellene», se blant annet ombudsmannens årsmelding for 2007 side 272 (SOMB-2007-77) og Lovavdelingens uttalelse 5. januar 1988 (JDLOV-1988-3551).

«Gruppe 3-tilfellene» er tilfeller hvor klageinstansens opphevelse av et vedtak blir fulgt opp med et nytt vedtak med samme innhold som det opphevede vedtaket (eventuelt et innhold som er enda mindre gunstig for den klagende parten), og hvor opphevelsen ikke engang *medfører* en midlertidig endring av klagerens materielle rettsstilling i perioden frem til det nye vedtaket. I tilfeller hvor opphevelsen medfører en permanent eller midlertidig endring av den materielle rettstilstanden i klagerens favør (henholdsvis «gruppe 1-» og «gruppe 2-tilfeller»), er det ikke omstridt at vilkåret «endret til gunst» er oppfylt, se blant annet NOU 2019: 15 s. 459 og Lovavdelingens uttalelse 2. september 2003 (JDLOV-2003-5695) punkt 1.

Ombudsmannens har i tidligere uttalelser lagt til grunn at det er grunnlag for dekning av sakskostnader også i «gruppe 3-tilfellene», se blant annet uttalelse 29. april 2010 (SOM-2009-343). I saken her er imidlertid uenigheten om dette spørsmålet av underordnet betydning, idet saken vanskelig kan anses å gjelde et «gruppe 3-tilfelle». Vedtaket om å oppheve urådighetsklausulen er opphevet og søknaden er trukket. Det er da ikke nødvendig for førsteinstansen å behandle søknaden på nytt, og saken må anses avsluttet. Om det fremmes en ny søknad om å få opphevet urådighetsklausulen, vil dette være en ny søknadsprosess, som kan inneholde nytt faktum og nye forhold. Det er også en tredjepart som eventuelt må fremme en slik søknad. For klagerens del er det ikke ønsket eller nødvendig med en ny behandling av saken i Stiftelsestilsynet. At klagerens far har mulighet til å fremme en slik ny søknad, kan dermed ikke anses å være relevant ved vurderingen av om klageren har oppnådd en endring til gunst i saken som springer ut fra farens tidligere søknad.

Under alle omstendigheter synes det på det rene at klageren har oppnådd en midlertidig endring til gunst for seg, ved å få et ufordelaktig vedtak ut av verden inntil videre. At urådighetsklausulen ble tilbakeført, hindrer at faren kan selge eiendommen utenfor slekten frem til klausulen eventuelt blir opphevet gjennom et nytt vedtak.

I sitt svar til ombudsmannen har nemnda også anført at vedtaket ikke kan anses endret til gunst for klageren når endringen «ikke bygger på en vurdering av klagerens anførsler – og heller ikke på en vurdering av andre forhold av betydning for realiteten i klagesaken». Ombudsmannen

tolker det som at nemnda mener vedtaket ikke er endret til gunst for klageren fordi endringen ikke kom som en følge av klagers anførsler, men som følge av at faren trakk sin søknad.

Ombudsmannen kan ikke se at lovens ordlyd eller andre vesentlige rettskilder gir støtte for en slik tolkning som nemnda har tatt til orde for. Det er på det rene at det ikke er grunnlag for å tolke ordlyden «endret til gunst» til å bare gjelde tilfeller der vedtaket blir endret som en som følge av forhold som er anført i klagen, se blant annet ombudsmannens årsmelding for 1983 side 57 (SOMB-1983-24) og Graver, *op.cit.* s. 530. Om endringen er begrunnet i forhold som er dekket av partens anførsler, kan derimot være et moment i vurderingen av om vilkåret i § 36 om at kostnadene var «nødvendige for å få endret vedtaket», er oppfylt. Se blant annet Lovavdelingens behandling av dette spørsmålet i uttalelse 18. januar 2006 (JDLOV-2005-7958). I den grad endringen er et utslag av at de faktiske forholdene har endret seg etter at førsteinstansen traff sitt vedtak, kan det etter omstendighetene også være grunnlag for å avslå eller avkorte sakskostnadskravet under henvisning til at endringen skyldes «forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll», se blant annet ombudsmannens uttalelse 13. oktober 2020 (SOM-2020-1657). Gjennom disse uttrykkelige vilkårene i § 36 har lovgiver regulert forvaltningens adgang til å avslå krav om sakskostnader i tilfeller hvor det ikke fullt ut er sammenheng mellom begrunnelsen for endringen og anførsle i klagen. Også dette taler imot å tillegge slike betraktninger vekt ved tolkningen av vilkåret om at vedtaket må være «endret til gunst» for klageren.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at Stiftetilsynets opphevelse av sitt tidligere vedtak var en endring til gunst for klageren. Stiftelsesklagenemndas avgjørelse bygger derfor på en uriktig rettsanvendelse. Ombudsmannen ber om at klagen over avslag på dekning av sakskostnader behandles på nytt.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen av saken, ved oversendelse av kopi av brev til klageren innen **13. januar 2021**.

18.11.2020 (2020/1663)