

Behandling av klage på tilkoblingsgebyr

27.1.2022 (2021/3998)

Saken gjelder Sør-Aurdal kommunes behandling av en klage på gebyr for tilkobling til et kommunalt vann- og avløpsanlegg.

På grunnlag av det kommunale gebyrregulativet, sendte kommunen en faktura for tilkobling av et nybygg til det kommunale vann- og avløpsanlegget. Utbyggeren mente at gebyret var for høyt og sendte en klage på fakturaen til kommunen. Kommunen sendte et svarbrev til klageren, der de opplyste at gebyrfastsettelsen ikke var et enkeltvedtak som kunne påklages, og at de derfor avviste klagen. Kommunen har feilaktig lagt til grunn at dette svarbrevet kun var et informasjonsbrev. Ombudet mener at brevet er et enkeltvedtak om avvisning som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Kommunen skulle derfor opplyst om klageadgangen i underretningen om avvisningsvedtaket.

Kommunen kunne ikke avslutte saken uten å opplyse om adgangen til å påklage kommunens avvisningsvedtak og uten å avklare med klageren om han påklaget avvisningsvedtaket.

Ombudet ber kommunen om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

A mottok en faktura 23. juni 2020 for tilkobling av et nybygg til det kommunale vann- og avløpsanlegget i Sør-Aurdal kommune. Gebyret var fastsatt i medhold av forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Sør-Aurdal kommune og tilhørende gebyrregulativ for vann og avløp for 2020. I brev

28. februar 2021 til kommunen redegjorde han for hvorfor han mente at gebyret var for høyt og ba om et lavere gebyr. I brev 3. mars 2021 til klager opplyste Sør-Aurdal kommune at ileggelsen av tilkoblingsgebyret ikke var et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, fordi gebyrets størrelse følger direkte av forskriften uten en individuell vurdering. Kommunen skrev at det derfor ikke er klageadgang på tilkoblingsgebyret, og at klagen måtte avvises. De opplyste ikke om klageadgang på avgjørelsen om avvisning.

I e-post 28. mars 2021 til kommunen ga klageren en utfyllende redegjørelse for hvorfor han mente at forholdene rundt hans eiendom tilsa et lavere gebyr enn det fakturerte. Han ba om ytterligere begrunnelse for gebyrets størrelse, herunder om en forklaring på hvorfor kommunen ikke hadde vurdert gebyret konkret for hans eiendom.

I svarbrev 28. juni 2021 redegjorde kommunen for selvkostprinsippet og bakgrunnen for at det ikke var gjort en individuell vurdering av gebyret for klagerens eiendom. Avslutningsvis opplyste kommunen at de var ferdig med saken.

Klageren brakte saken inn til ombudet 17. september 2021, og vi besluttet å undersøke enkelte sider av kommunens saksbehandling nærmere. Spørsmålet om tilkoblingsgebyrets størrelse har ikke vært undersøkt her.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrev 1. november 2021 til kommunedirektøren ba vi kommunen om å redegjøre for behandlingen av klagerens henvendelser om tilkoblingsgebyrets størrelse. Herunder ba vi kommunen om å redegjøre for om kommunens brev 3. mars 2021 var et avvisningsvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd, og om dette i så fall kunne påklages. Videre ba vi opplyst om klageren i brev 28. februar 2021 hadde påklaget kommunens eventuelle avvisningsvedtak, og om kommunen hadde vurdert å oversende saken til klageinstansen. Vi ba om at redegjørelsen ble gitt i lys av forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang på enkeltvedtak.

Kommunens saksbehandler besvarte undersøkelsen i brev 19. november 2021. Kommunen opplyste at de etter en gjennomgang av forurensningsforskriften og Miljødirektoratets kommentarer var kommet til at det ikke var klageadgang på tilkoblingsgebyret, fordi gebyrets størrelse fremkom direkte av forskrift. Kommunen oppfattet ikke sitt brev 3. mars som et enkeltvedtak, men som informasjon om at det ikke var klageadgang, fordi gebyrfastsettelsen ikke var et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. På den bakgrunn opplyste kommunen ikke om klageadgang i avvisningsbrevet.

Kommunen opplyste også at klageren hadde henvendt seg til kommunen flere ganger på telefon og i e-poster i forkant av klagebrevet 28. februar 2021. Kommunen skrev at de derfor hadde «oppfordret klageren til å sende en skriftlig formell klage som er brevet av 28. februar».

Ombudet bemerker at vi ikke har fått oversendt korrespondanse, som e-poster eller telefonreferater, i perioden mellom fastsettelse av gebyret 23. juni 2020 og klagen 28. februar 2021. Ombudet har derfor ikke vurdert betydningen av denne korrespondansen, og vurderer saken på grunnlag av de dokumentene som kommunen har oversendt hit.

Klageren kom med merknader til kommunens redegjørelse i e-post 1. desember 2021. Han skrev at han framsatte en skriftlig formell klage i brevet 28. februar 2021. Videre skrev han at klagen ble avvist av kommunen i brev 3. mars 2021 med informasjon om at han ikke hadde klageadgang på gebyret. Avslutningsvis skrev klageren:

«Ref. mitt brev av 28.03.2021 til Sør-Aurdal kommune så framgår det at 'jeg hverken forstår eller finne svaret rettferdig'. Til orientering ble første skriftlige klage sendt 28.06.2020 pr-e-post, se vedlegg, men denne klagen ble aldri besvart.»

Klagerens e-post 28. juni 2020 til kommunen var ikke vedlagt oversendelsen hit.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er bestemmende for noens rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Et enkeltvedtak som er truffet av forvaltningens førsteinstans kan påklages til overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Når beslutningen det klages over ikke er et enkeltvedtak, har klageren derimot ikke klagerett. Forvaltningen skal da avvise klagen, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, tredje punktum. Avvisningen innebærer at forvaltningsorganet ikke realitetsbehandler klagen.

Det følger av forvaltningsloven § 2 tredje ledd at forvaltningens avgjørelse om å avvise en klage på grunn av manglende klagerett, er et enkeltvedtak. Det innebærer at et avvisningsvedtak skal behandles etter reglene for enkeltvedtak, inkludert reglene for klage og klagebehandling i lovens kapittel VI. Fordi forvaltningsloven § 28 første ledd gir klagerett på enkeltvedtak, kan forvaltningens avvisningsvedtak påklages. I underretningen om avvisningsvedtaket skal forvaltningen gi parten opplysninger om klageretten, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd, første punktum.

Når førsteinstansen har mottatt en klage på et avvisningsvedtak, skal førsteinstansen gjøre en ny vurdering av avgjørelsen om avvisning. Dersom førsteinstansen opprettholder avvisningsvedtaket, skal de oversende avvisningssaken til klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, tredje punktum. Klageinstansen skal deretter behandle klagen over avvisningen, jf. § 34. Som hovedregel vil klageinstansens saksbehandling være begrenset til spørsmålet om klageretten på det opprinnelige vedtaket, og dermed om det var riktig av førsteinstansen å avvise klagen.

Ombudet presiserer at retten til å påklage avvisningsvedtaket gjelder selv om klageren mangler klagerett på det opprinnelige vedtaket. Denne klageretten er en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgerne, fordi den sikrer at borgeren kan få vurdert om det er riktig når førsteinstansen, her kommunen, konkluderer med at det ikke er klagerett.

2. Kommunens saksbehandling – klage på gebyrfastsettelsen

Det første spørsmålet er om klagerens brev 28. februar 2021 til kommunen er en klage på gebyrfakturaen 23. juni 2020.

Kravene til hva en klage skal inneholde fremgår av forvaltningsloven § 32. Kravene er beskjedne, og det er nok at klageren viser til hvilken avgjørelse han klager over og den endringen han ønsker. Det er ikke et krav at henvendelsen er benevnt som en klage eller at endringsønsket er begrunnet. Dersom det er uklart om henvendelsen er ment å være en klage på en avgjørelse, må kommunen undersøke spørsmålet nærmere og gi nødvendig veiledning, slik at klageren kan ivareta sine interesser, jf. forvaltningsloven §§ 17 første ledd og 11 første ledd.

Sør-Aurdal kommune har i brevet 3. mars 2021 beskrevet klagerens brev som en klage. I redegjørelsen hit har kommunen opplyst at de oppfordret klageren til å sende en formell klage på gebyret, og at brevet hans 28. februar 2021 anses som en slik klage. Ombudet legger derfor til grunn at kommunen oppfattet brevet 28. februar 2021 som en klage på gebyrfastsettelsen 23. juni 2020.

På denne bakgrunn legger ombudet til grunn at klagerens brev 28. februar 2021 er en klage på gebyrfastsettelsen, jf. forvaltningsloven § 32.

I redegjørelsen hit har kommunen skrevet at de ikke tolket sitt brev 3. mars 2021 som et vedtak, men som en orientering om manglende klagerett på tilkoblingsgebyret. Det andre spørsmålet er derfor om dette brevet, som besvarte klagen 28. februar 2021, er et enkeltvedtak om avvisning, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Beslutningen om å avvise en klage vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd, selv om kommunen selv ikke har oppfattet avgjørelsen som et vedtak. Det avgjørende er om kommunens brev innebærer en avgjørelse om å ikke realitetsbehandle klagen 28. februar 2021.

I brevet har kommunen konkludert med at klageren ikke hadde klagerett på gebyret 23. juni 2020, fordi gebyrfastsettelsen ikke var et enkeltvedtak. Kommunen har begrunnet standpunktet med at størrelsen på tilkoblingsgebyret følger automatisk av reglene i kommunens gebyrregulativ og lokale forskrift om gebyrer for vann og avløp, og at slike gebyrer ikke er enkeltvedtak. Kommunen presiserte at det ved gebyrfastsettelsen i denne saken ikke var gjort noen individuell vurdering. Avslutningsvis skrev kommunen at «[m]ed andre ord er det ikke klageadgang på vedtaket», og at [d]in klage må derfor avvises, med hjemmel i forvaltningsloven § 2 første ledd b».

På grunnlag av innholdet i kommunens brev 3. mars 2021, sett i sammenheng med klagen 28. februar 2021, fremstår det klart at kommunens brev 3. mars 2021 er en avgjørelse om å ikke realitetsbehandle klagen 28. februar 2021. Dermed er avgjørelsen et enkeltvedtak om avvisning etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Klageren skulle etter dette vært gitt klagerett på avvisningsvedtaket 3. mars 2021, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 tredje ledd. I underretningen om avvisningsvedtaket skulle kommunen ha gitt klageren opplysninger om klageretten, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Sør-Aurdal kommune har ikke oppfylt sin plikt til å behandle saken etter forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak.

3. Kommunens saksbehandling – klage på avvisningsvedtaket

I e-post 28. mars 2021 til kommunen redegjorde klageren for hvilken egeninnsats og egeninvestering han hadde nedlagt i forbindelse med påkoblingen til det kommunale vann- og avløpsanlegget. Han stilte spørsmål om hvorfor ikke dette ble hensyntatt i en individuell vurdering ved fastsettelsen av gebyrets størrelse. Kommunen besvarte e-posten i brev 28. juni 2021. De redegjorde nærmere for selvkostprinsippet og hva som skal til for at et gebyr skal vurderes individuelt. Avslutningsvis skrev kommunen at de nå var ferdige med saken.

Klagerens e-post 28. mars 2021 knytter seg til realiteten i saken – tilkoblingsgebyrets størrelse. Ut ifra klagens innhold og kommunens svarbrev, er det uklart om e-posten 28. mars 2021 var en klage på avvisningsvedtaket 3. mars 2021, eller om det var en del av klagen på gebyret.

Kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og utredningsplikt etter § 17 første ledd tilsier at kommunen måtte avklare om e-posten 28. mars 2021 var ment å være en klage på avvisningsvedtaket 3. mars 2021. Dersom e-posten var en klage, skulle kommunen ha foretatt en ny vurdering av spørsmålet om avvisning av klagen, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Dersom kommunen opprettholdt avvisningsvedtaket, skulle saken vært sendt til klageinstansen, jf. § 33 fjerde ledd.

Kommunens oppfølging av klagerens e-post 28. mars 2021 synes å være begrenset til svarbrevet 28. juni 2021 med ytterligere begrunnelse for gebyrets størrelse og informasjon om at de avsluttet saken. Slik saken er opplyst for ombudet, kunne ikke kommunen avslutte saken uten å avklare med klageren om e-posten 28. mars 2021 var en klage på kommunens avvisningsvedtak, og å opplyse om adgangen til å påklage avvisningsvedtaket 3. mars 2021.

Konklusjon

Klagerens brev 28. februar 2021 er en klage på Sør-Aurdal kommunes gebyrfastsettelse 23. juni 2020. Kommunens avvisningsbrev 3. mars 2021 er et enkeltvedtak om avvisning av klagen, jf.

forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Kommunen skulle derfor opplyst om klageadgang i underretningen om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Kommunen kunne ikke avslutte saken uten å avklare med klageren om han påklaget kommunens avvisningsvedtak, og å opplyse om adgangen til å påklage avvisningsvedtaket.

På denne bakgrunn ber ombudet om at kommunen behandler saken på nytt etter reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven. I den nye behandlingen bør kommunen også hensynta den korrespondansen som har vært mellom klageren og kommunen, som ombudet ikke har fått oversendt og dermed ikke har kunnet vurdere.

Ombudet presiserer at det bare er spørsmålet om kommunen har behandlet henvendelsene om gebyrfastsettelsen i tråd med saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven som har vært til behandling her. Spørsmålene om gebyrfastsettelsen er et enkeltvedtak og gebyrets størrelse har ikke vært en del av undersøkelsen.

Ombudet har merket seg at undersøkelsesbrevet herfra til kommunedirektøren er besvart av en saksbehandler, og at dette er den samme saksbehandleren som fattet de påklagede avgjørelsene i saken. En slik praksis kan være uheldig og svekke tilliten til forvaltningen. Kommunedirektøren bes derfor vurdere om dette er en tilstrekkelig og hensiktsmessig behandling av fremtidige henvendelsen herfra.

Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved oversendelse av kopi av brev til klageren innen 18. mars 2022.

27.1.2022 (2021/3998)