

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Oversendelse av klage uten samtykke fra klageren i eiendomsskattesak

Oversendelse av klage uten samtykke fra klageren i eiendomsskattesak

3.12.2024 (2024/3943)

Saken gjelder behandlingen av en klage over eiendomsskatt. Klageren eier en hytte i Hvaler kommune og mente at kommunen hadde satt taksten for høyt. Takstnemnda ga klageren delvis medhold, og satte ned taksten. Kommunen informerte klageren om at hun kunne trekke klagen for at den nye taksten skulle bli stående. Da klageren ikke ga tilbakemelding, ble saken sendt til klageinstansen, som økte taksten med ca. en million kroner.

Sivilombudet er kommet til at takstnemnda fattet et nytt vedtak da de tok klagen delvis til følge. Etter eiedomsskattelova § 20 skal klagen avgjøres av klageinstansen dersom kommunen ikke tar klagen «til følge». Ombudet mener at uttrykket «til følge» også omfatter tilfeller der klageren gis delvis medhold. Det var dermed en saksbehandlingsfeil å oversende saken til klageinstansen uten at klageren selv hadde bedt om dette. Klageinstansen hadde ikke kompetanse til å

behandle saken. Ombudet ber klageinstansen
behandle saken på nytt og vurdere sin egen
kompetanse til å behandle klagen.

Sakens bakgrunn

(1) Hvaler kommune har eiendomsskatt og gjennomførte taksering av all eiendom i kommunen med virkning fra 2024. A (heretter klageren) eier en hytte i kommunen med gnr. x, bnr. y. Hun mente at taksten på hytteeiendommen var satt for høyt, og sendte en klage til skattetakstnemnda (heretter takstnemnda) 10. januar 2024.

(2) Takstnemnda tok klagen delvis til følge og satte ned taksten med ca. en million kroner. I brevet fra kommunen ble klageren informert om avgjørelsen. Hun fikk beskjed om at hun nå kunne trekke klagen innen en gitt frist, sånn at den nye taksten ble stående. Hørte de ikke noe fra henne, ville saken bli oversendt til overskattetakstnemnda (heretter klageinstansen). Klageren ga ingen tilbakemelding, og saken ble behandlet av klageinstansen 11. juni 2024. Klageinstansen var ikke enig med takstnemnda. Taksten ble derfor økt med ca. en million på grunn av «eiendommens beskaffenhet».

(3) Klageren reagerte på det nye vedtaket. Hun mente taksten var feil. Dessuten hadde hun akseptert nemndas nye takst, men hun forsto ikke at hun var nødt til å trekke klagen. Hun mente det var mange andre som hadde reagert på formuleringen i brevet om at de kunne trekke klagen. Saken ble deretter klaget inn for Sivilombudet.

Våre undersøkelser

(4) Vi tok saken opp med kommunen i brev 23. august 2024. Vår undersøkelse gjaldt spørsmålet om takstnemnda kunne sende saken til klageinstansen, uten klageren hadde samtykket til det. Vi informerte klageren om at vi ikke så nærmere på selve takstspørsmålet, jf. sivilombudsloven § 10 første ledd. Vi ba kommunen blant annet svare på følgende spørsmål:

- Fattet takstnemnda et nytt vedtak da de ga klageren delvis medhold og taksten ble satt ned?
- Var det riktig av takstnemnda å oversende saken til klageinstansen når klageren ikke hadde bedt om det?

(5) I brev 13. september 2024 svarte kommunen at takstnemnda ikke fattet noe nytt enkeltvedtak. Brevet som var sendt til klageren, var bare en forberedende behandling for klageinstansen. Først når takstnemnda var helt sikre på at klageren ville være fornøyd med resultatet, ble saken endelig avgjort der. Kommunen var likevel enig i at ordlyden i brevet kunne gi inntrykk av at takstnemnda hadde fattet et enkeltvedtak.

(6) Klageren hadde fått delvis medhold i klagen sin. Kommunen mente derfor at det var riktig at klagen ble oversendt til klageinstansen for endelig avgjørelse. Praksisen med at klageren kunne trekke klagen i saker som denne, var ikke i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Kommunen viste til at takstnemnda ikke hadde fattet noe enkeltvedtak. Dermed var det heller ikke mulig å trekke klagen med den virkning at avgjørelsen ble stående.

Sivilombudets syn på saken

(7) Spørsmålet i saken er om det var riktig av takstnemnda å sende saken til klageinstansen, eller om klageren selv måtte be om dette.

1. Rettslig utgangspunkt

(8) Eieendomsskattelova § 29 første ledd slår fast at forvaltningsloven gjelder for «førehaving av eieendomsskattesaker med dei særskilde reglane som er gitt i denne lova.»

(9) Kapittel 6 i loven har overskriften: «Administrativ og rettsleg prøving». § 19 sier at «[s]kattyteren kan klage på den utskrivne eieendomsskatten». Retten til å klage over verdsettelsen følger av tredje punktum. Klagen sendes til eieendomsskattekontoret. Reglene om den vidare klagebehandlingen står i § 20. I første punktum står det:

«Klage vert avgjort av ei nemnd som kommunestyret vel, dersom ikkje kommunen tar klagen til følgje.»

(10) Forvaltningsloven § 33 har detaljerte regler om hvordan underinstansen skal forberede og behandle klager. Etter § 33 annet ledd kan underinstansen «oppheve eller endre» vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. I fjerde ledd står det: «Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.» På dette punktet skiller ordlyden i eieendomsskattelova seg fra forvaltningsloven. I eieendomsskattelova er regelen at saken sendes klageinstansen med mindre kommunen tar klagen «til følgje». I forvaltningsloven sendes saken til klageinstansen med mindre underinstansen «endre[r]» vedtaket.

(11) Forvaltningsloven § 33 gir underinstansen også rett til å gi klageren delvis medhold, se Bernt, Norsk Lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 866 til forvaltningsloven (sist revidert 6. desember 2017):

«Underinstansen kan også gi klager delvis medhold, men dette bør bare gjøres hvor det er rimelig grunn til å tro at klager vil være fornøyd med det nye vedtaket, og klager må gjøres oppmerksom på sin rett til å påklage dette.»

(12) Konsekvensen av at underinstansen gir klageren delvis medhold, er at klagebehandlingen avsluttes. Dette skyldes at underinstansen har fattet et nytt enkeltvedtak. Woxholth skriver i Forvaltningsloven (5. utg., 2011) side 546:

«Endrer underinstansen sitt tidligere vedtak, er endringsvedtaket et enkeltvedtak som følger reglene i kapittel V (begrunnelse, underretning mv). Vedtaket kan påklages, jfr. foran.»

(13) Hovedregelen i forvaltningsloven er at klageren skal få prøvd saken for et overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 28. Når underinstansen endrer sitt opprinnelige vedtak, avsluttes klagebehandlingen. Vedtaket vil derfor ikke bli prøvd av et overordnet organ, med mindre klageren på nytt bruker klageretten. For klageren kan dette oppleves som en hindring i å få prøvd saken for et overordnet organ. I note 865 påpeker Bernt omgjøringsadgangen bør brukes med varsomhet og reserveres for tilfeller der vedtaket åpenbart er galt.

(14) Sivilombudets uttalelse 4. desember 2012 (SOM-2012-823) illustrerer sammenhengen i regelverket. Larvik kommune hadde gitt et pålegg til en person om å fjerne campingvogner fra et område. Saken ble klaget inn for kommunen, og pålegget ble utsatt. Saken ble deretter sendt til fylkesmannen, som omgjorde vedtaket til klagerens ugunst. Ombudet mente at kommunen hadde fattet et nytt vedtak da de behandlet klagen. Siden det nye vedtaket ikke var påklaget, ba ombudet fylkesmannen vurdere sin egen kompetanse til å behandle klagen.

2. Fattet takstnemnda et nytt enkeltvedtak?

(15) Ombudet vurderer først om takstnemndas avgjørelse 18. april 2024 var et enkeltvedtak. Deretter vurderer ombudet om det var riktig av takstnemnda å sende saken til klageinstansen, se punkt 3.

(16) Et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

(17) For å avgjøre om takstnemnda fattet et vedtak, må avgjørelsen tolkes. Ombudet legger til grunn at takstnemnda utøvet offentlig myndighet. Videre angår saken klagerens plikt til å betale skatt. Spørsmålet er om nemnda også traff en bestemmende avgjørelse, eller om de bare ga en forberedende uttalelse til klageinstansen. I avgjørelsen står det:

«Vedtak i Skattetakstnemnda 18.04.2024:

Skattetakstnemnda har vurdert deres klage på eiendommen gnr x bnr y. Klagen tas delvis til følge. Skattetakstnemnda tilslutter seg eiendomsskattekontorets vurderinger

og forslag i saksframlegget. Ny takst settes til x kroner for skatteåret 2024.

Saken oversende[s] til Overskattetakstnemnda til behandling.»

(18) Takstnemnda omtaler avgjørelsen som et vedtak. Klageren er gitt delvis medhold. Videre skriver nemnda at den slutter seg til eiendomsskattekontorets vurderinger og forslag. I saksdokumentene som ombudet har fått oversendt, er det lagt ved et takstvedtak som ble utformet av eiendomsskattekontoret 4. mars 2024. Nemndas avgjørelse må forstås sånn at det er dette takstvedtaket nemnda har sluttet seg til. Samlet sett fremstår avgjørelsen som et enkeltvedtak, og ikke som en forberedende uttalelse.

(19) Avgjørelsen ble oversendt til klageren 22. april 2024. I oversendelsesbrevet står det: «Vedlagt er utskrift fra skattetakstnemndas forberedende behandling av din klage.» Lest isolert kan formuleringen tyde på at nemnda ikke fattet et endelig vedtak. Lest i sammenheng fremstår det likevel som klart at nemndas vedtak var endelig. Lenger ned i brevet gjentas det at klageren har fått delvis medhold, og at taksten nå er satt ned. Videre i brevet står det:

«Klagen vil derfor bli forberedt for behandling i overskattetakstnemnda. I den behandlingen kan alle sider av saken prøves. Og vedtaket kan altså omgjøres til ugunst for deg. Det er derfor mulighet å trekke klagen nå for at vedtaket som er inntatt i vedlagte særutskrift skal bli stående. Hører vi ikke noe skriftlig fra deg om trekking av klagen, vil saken bli oversendt overskattetakstnemnda som klageorgan som vil befare eiendommen. [...] Vi imøteser dine kommentarer innen 29.04.2024»

(20) Etter ombudets syn bekrefter dette at takstnemnda fattet et nytt enkeltvedtak. Klageren ga ikke beskjed om at hun ønsket å trekke klagen. Dette har imidlertid ingen betydning for om nemndas avgjørelse var å anse som et enkeltvedtak. Brevet må forstås sånn at takstnemnda ønsket å informere om at det nye vedtaket kunne omgjøres til klagerens ugunst. At klageren kunne trekke saken med den virkning at det nye vedtaket ville bli stående, viser likevel at nemndas avgjørelse var et enkeltvedtak.

(21) Etter at takstnemnda behandlet klagen, ble saken oversendt til klageinstansen. I den forbindelse laget eiendomsskattekontoret et nytt forslag til takst. Eiendomsskattekontoret foreslo at klagen ikke ble tatt «ytterligere til følge», og at klageinstansen «stadfeste[t] skattetakstnemnda sitt vedtak». Som tidligere nevnt, ble ikke dette fulgt, og klageinstansen endret vedtaket til klagerens ugunst. Formuleringene i klageinstansens vedtak viser likevel at takstnemndas avgjørelse ble sett på som et endelig vedtak.

(22) På denne bakgrunn mener ombudet at takstnemndas avgjørelse 18. april 2024 var et enkeltvedtak, og ikke en forberedende uttalelse til klageinstansen. Utgangspunktet etter forvaltningsloven er da at klagebehandlingen er avsluttet, men at vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven § 28. I det neste punktet vurderer ombudet om eiendomsskattelova også må forstås på denne måten.

3. Var det riktig å sende saken til klageinstansen?

(23) Ombudet har kommet til at takstnemnda fattet et nytt enkeltvedtak. Spørsmålet er da om det var riktig av nemnda å sende saken til klageinstansen, eller om skattyteren selv måtte be om det.

(24) Eigedomsskattelova § 20 sier at klagen avgjøres av klageinstansen dersom ikke kommunen tar klagen «til følge». Bestemmelsen må også forstås motsatt: Klagebehandlingen avsluttes dersom klagen tas til følge. Spørsmålet er om klagebehandlingen også skal avsluttes der kommunen bare tar klagen delvis til følge.

(25) En naturlig forståelse av uttrykket «til følge» kan tyde på at kommunen må gi klagere medhold fullt ut. I så fall skal klager som bare delvis tas til følge, avgjøres av klageinstansen. Der klagen gjelder skjønnsmessige forhold, som størrelsen på taksten, vil det sjelden være slik at klageren får medhold fullt ut. En slik forståelse av ordlyden vil i praksis hindre at kommunen kan avgjøre saker i første instans, uten å sende saken til klageinstansen. Etter ombudets syn støtter ikke de øvrige tolkningsmomentene en så snever forståelse av ordlyden.

(26) Lovens forarbeider sier ikke noe om hvordan ordlyden skal forstås i denne sammenhengen.

(27) Klagereglene i eigedomsskattelova kapittel 6 ble innført etter en omfattende revisjon av saksbehandlingsreglene i 2013. Før lovrevisjonen var forvaltningsloven generelt unntatt fra eigedomsskattelova. Høyesterett hadde likevel lagt til grunn at prinsippene i forvaltningsloven måtte anvendes analogisk, se Rt-2010-740 avsnitt 34.

(28) Etter revisjonen ble det lovfestet at forvaltningsloven også gjelder i eiendomsskattesaker, med de «særskilte reglane som er gitt i denne lova», jf. eigedomsskattelova § 29 første ledd. Departementet mente det var et «etablert prinsipp» at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder med mindre det er «gode grunnar for særskilte reglar», se Prop.112 L (2011-2012) punkt 3.4.3. Videre skrev departementet:

«Eigedomsskatt er likevel ei form for masseforvaltning på den måten at kommunen i ein avgrensa periode skal treffe ei stor mengd avgjerder som er retta mot alle eller mange eigare av fast eigedom i kommunen. Etter departementets vurdering er det ikkje til hinder for at forvaltningslova gjeld, men fører til at det er behov for nokre særskilte reglar.»

(29) Unntakene fra forvaltningsloven er grundig gjennomgått i punkt 3.5 i proposisjonen. Underpunkt 3.5.9 har overskriften: «Klage». Departementet har ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor ordlyden i eigedomsskattelova § 20 skiller seg fra forvaltningsloven § 33. Forarbeidene viser heller ikke at et slikt skille var tilsiktet. I overskriften «[a]llment om klagereglar» skriver departementet:

«Forskjellige typar vedtak om eigedomsskatt blir treft av kommunestyret, eigedomsskattekontoret, klagenemndene mv. Departementet foreslår i utgangspunktet at reglane i forvaltningslova skal gjelde.»

(30) På den bakgrunn mener ombudet at eigedomsskattelova § 20 må tolkes i lys av forvaltningsloven § 33.

(31) Forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. annet ledd, sier at saken skal oversendes klageinstansen med mindre underinstansen opphever eller endrer vedtaket. Underinstansen kan gi klageren delvis medhold. Hvis underinstansen endrer sitt tidligere vedtak, er endringsvedtaket et nytt enkeltvedtak. Klagebehandlingen er da avsluttet, og parten må blant annet underrettes om det nye vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27. Det skal videre opplyses om retten til å klage, klagefrist og klageinstans. Ombudet legger til grunn at disse reglene gir uttrykk for alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som i utgangspunktet også gjelder i eigedomsskattelova. Uten at det i seg selv er avgjørende, kan ombudet heller ikke se at praktiske hensyn eller andre reelle grunner skulle tilsi en annen løsning.

(32) Forvaltningsloven § 28 første ledd sier at enkeltvedtak kan påklages av «part eller annen med rettslig klageinteresse». I eigedomsskattelova § 19 står det at «[s]kattyteren» kan påklage verdsettelsen. Dersom parten ikke har påklaget vedtaket, er utgangspunktet at klageinstansen ikke har kompetanse til å behandle saken. Ønsker klageinstansen å endre et vedtak som ikke er påklaget, er det rettslige grunnlaget forvaltningsloven § 35 om «omgjøring av vedtak uten klage». I eigedomsskattelova har klageinstansen adgang til å endre vedtak uten klage etter reglene om retting i § 17, se HR-2022-1982-A avsnitt 54 flg.

(33) Det følger av systemet i forvaltningsloven at klagebehandlingen avsluttes når underinstansen endrer sitt opprinnelige vedtak under klagebehandlingen. Etter ombudets syn må det samme gjelde i eigedomsskattelova. Når kommunen endrer sitt opprinnelige vedtak og gir klageren delvis medhold, fatter den et nytt vedtak. Eigedomsskattelova § 19 bestemmer at det er «[s]kattyteren» som kan klage på vedtaket. Når vedtaket ikke er påklaget, har klageinstansen bare kompetanse til å endre vedtaket etter reglene om retting i § 17. Hensynet til sammenheng i regelverket tilsier derfor at uttrykket «til følge» i eigedomsskattelova § 20 må forstås sånn at det også omfatter tilfeller der klageren bare gis delvis medhold.

(34) Etter en samlet gjennomgang av rettskildene mener ombudet at uttrykket «til følge» i eigedomsskattelova § 20 også omfatter tilfeller der klageren gis delvis medhold.

(35) I den konkrete saken har takstnemnda endret sitt opprinnelige vedtak og gitt klageren delvis medhold. Takstnemnda fattet et nytt enkeltvedtak. Det nye takstvedtaket var ikke påklaget av skattyteren, jf. eigedomsskattelova § 19. Ombudet mener derfor det var en saksbehandlingsfeil at takstnemnda oversendte klagen til klageinstansen, sml. § 20. Klageinstansen hadde ikke kompetanse til å behandle klagen.

(36) Avslutningsvis legger ombudet til at det ikke er noe i veien for at underinstansen generelt gir forberedende uttalelser til klageinstansen. Dersom dette gjøres, må det imidlertid være helt klart for klageren at underinstansen ikke har fattet et nytt vedtak i saken.

Konklusjon

(37) Sivilombudet er kommet til at takstnemnda fattet et nytt vedtak da de tok klagen delvis til følge. Etter eieendomsskattelova § 20 skal klagen avgjøres av klageinstansen dersom kommunen ikke tar klagen «til følge». Ombudet mener at uttrykket «til følge» også omfatter tilfeller der klageren gis delvis medhold. Det var dermed en saksbehandlingsfeil å oversende saken til klageinstansen uten at klageren selv hadde bedt om dette. Klageinstansen hadde ikke kompetanse til å behandle saken.

(38) Ombudet ber klageinstansen behandle saken på nytt og vurdere sin egen kompetanse til å behandle klagen.

3.12.2024 (2024/3943)