

Stiftelsesklagenemnda – sak 16/6788

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse av klage av 11. desember 2016 fra A og B på Stiftelsestilsynets vedtak av 21. november 2016.

Saken gjelder Stiftelsestilsynets avvisning av klage på uttalelse om lovforståelse gitt på nettløsningen Zendesk i april 2016. A, som er styremedlem i stiftelsen Gaustad kapell kontaktet i forkant av årsmøte Stiftelsestilsynet med spørsmål om det på årsmøte i stiftelsen var anledning til å stemme ved fullmakt. A og B klaget på Stiftelsestilsynets uttalelse. Stiftelsestilsynet har vist til at det ikke er fattet et vedtak som kan påklages og har avvist klagen.

Spørsmålet i klagesaken er om Stiftelsestilsynets uttalelse til styremedlemmer i stiftelsen hvorvidt det på årsmøtet er anledning til å stemme ved fullmakt, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b som er gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28.

1. Stiftelsesklagenemndas kompetanse og sammensetning

Stiftelsesklagenemndas kompetanse er fastsatt i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) § 7a. Etter bestemmelsen avgjør Stiftelsesklagenemnda klager på enkeltvedtak fattet av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven, dekningsloven, arveloven og samvirkeloven, med mindre noe annet følger av særskilt lovbestemmelse.

Stiftelsesklagenemndas kompetanse omfatter også behandling og avgjørelse av klager på Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak hjemlet i forvaltningsloven, jf. brev av 18. februar 2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Stiftelsesklagenemnda har full prøvelsesadgang, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34. Klagen er rettidig fremsatt og vilkårene for å behandle klagen er til stede, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 32.

Ved Stiftelsesklagenemndas behandling og avgjørelse av klagen deltok leder Hanne Ombudstvedt og medlemmene Caroline D. Ditlev-Simonsen og Henning Sollid.

2. Sakens bakgrunn i hovedtrekk

Stiftelsen Gaustad kapell, org. nr. 981 066 154, ble registrert i stiftelsesregisteret den 20. februar 2007 med en grunnkapital på kroner 56 308. I henhold til vedtektene § 2 er stiftelsens formål:

"Stiftelsens formål er å bistå med innsamling av midler for nødvendig fullfinansiering av bygging av Gaustad kapell før år 2000. Når kapellet er bygd skal stiftelsen fortsette sitt arbeid med drift og vedlikehold av bygningen, supplering av inventar og utsmykking samt infrastruktur i nærområdet."

I vedtektene § 6 heter det:

"Årsmøtet trer ordinært sammen en gang i året innen utgangen av april måned. Alle som er bosatt i Eide kommune kan stille på årsmøtet. [...]"

Årsmøtet skal velge 2 styremedlemmer med varamedlemmer som gjelder i rekkefølge for alle 5 styremedlemmer. Valget gjelder for 4 år. [...]"

Den 20. april 2016, i forkant av årsmøtet, ble Stiftelsestilsynet kontaktet av A med spørsmål om det var anledning til å stemme ved fullmakt på årsmøtet. Stiftelsestilsynet besvarte henvendelsen 21. april 2016 med at det ikke var anledning til å stemme ved fullmakt.

Årsmøtet ble avholdt i Gaustad kapell 21. april 2016. Stiftelsestilsynets syn på spørsmålet om fullmakt ble lagt til grunn av årsmøtet, og fullmaktstemmer ble følgelig ikke ansett som gjeldende.

Den 22. april 2016 sendte A et oppfølgende spørsmål til Stiftelsestilsynet der han ba om lovhjemmel for tilsynets syn på saken. Stiftelsestilsynet besvarte henvendelsen samme dag.

Den 23. april 2016 ble det sendt en klage på feilopplysninger, hvor det ble rettet krav mot Stiftelsestilsynet om å legge til grunn at det kunne stemmes ved fullmakt. I forlengelsen av dette må klagen forstås slik at klagerne også krever at Stiftelsestilsynet skal foreta en ny opptelling av stemmene, inkludert fullmaktstemmene, og gi stiftelsens styreleder tilbakemelding om hvilket resultat som må legges til grunn, samt godta en vedtektsendring.

I vedtak av 25. juli 2016 avviste Stiftelsestilsynet klagen med den begrunnelse at det ikke forelå et enkeltvedtak som kunne påklages. Dette vedtaket var adressert til stiftelsen. Stiftelsestilsynet ble senere gjort oppmerksomme på at det ikke var stiftelsen, men to av styremedlemmene i stiftelsen, A og B, som hadde klaget. På denne bakgrunn omgjorde stiftelsestilsynet sitt vedtak og fattet et nytt avvisningsvedtak av 21. november 2016 adressert til klagerne.

Dette siste avvisningsvedtaket ble påklaget av A og B i klage av 11. desember 2016. Stiftelsestilsynet anså klagen for å være rettidig og vurderte den, men fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket. Saken ble oversendt Stiftelsesklagenemnda i brev av 6. januar 2017.

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse bygger på de saksdokumentene som nemnda har mottatt innen behandlingen av klagen.

3. Rettslig grunnlag for vedtaket

Stiftelsestilsynets vedtak er hjemlet i forvaltningsloven § 28 første ledd, jf. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Forvaltningsloven § 28 første ledd bestemmer hvilke vedtak som kan påklages. Bestemmelsen lyder:

"Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)."

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b definerer begrepet enkeltvedtak:

"I denne lov menes med:

[...]"

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;"

Forvaltningsloven § 3 bestemmer at reglene om klage og omgjøring bare får anvendelse på saker som gjelder enkeltvedtak.

4. Stiftelsestilsynets vedtak

Det følger av avvisningsvedtaket av 21. november 2016 at Stiftelsestilsynet har funnet at vilkåret for å kunne påklage et vedtak etter forvaltningsloven § 28 jf. §§ 2 og 3, ikke er tilstede. Vedtaket lyder:

"Beslutningen kan derfor ikke påklages, og klagen av 23. april 2016 må dermed avvises."

Stiftelsestilsynet vurderer innledningsvis hvorvidt det foreligger rettslig klageinteresse. Etersom klagen gjelder uenighet om muligheten til å avgi stemmer under årsmøtet i stiftelsen kommer Stiftelsestilsynet under tvil til at det foreligger rettslig klageinteresse for klagerne i saken.

Videre vurderer Stiftelsestilsynet hvorvidt det foreligger et enkeltvedtak. I avvisningsvedtaket vektlegges det at enkeltvedtak må være *"bestemmende for rettigheter eller plikter"* og at avgjørelser som går ut på å slå fast med bindende virkning om en rett eller plikt foreligger og hvilket innhold den i tilfelle har, er omfattet av definisjonen. Stiftelsestilsynet skriver om dette:

"Stiftelsestilsynet som forvaltningsorgan har ikke i denne saken gitt, og har heller ikke kompetanse til å gi, bindende tolkningsuttaalelser. Etter Stiftelsestilsynets vurdering er ikke vår rådgivning av 21. og 22. april 2016 til stiftelsen et enkeltvedtak. "

5. Klagers anførsler

I klagen av 11. desember 2016 ber klagerne om at avvisningsvedtaket av 21. november 2016 omgjøres. Klagerne fastholder at veiledningen de fikk fra Stiftelsestilsynet var uriktig og krever at de fremlagte fullmaktstemmene fra årsmøtet legges til grunn som gyldige. Det er ikke fremsatt anførsler knyttet til spørsmålet om dette er et enkeltvedtak som kan påklages.

Klagers anførsler kan oppsummeres slik:

- Stiftelsestilsynets redegjørelse for spørsmålet om det var mulig å stemme med fullmakt på årsmøtet er feil. Stiftelsesloven § § 30 og 36 gir ikke hjemmel for å konkludere med at det er et krav om personlig oppmøte.
- Vedtektene har ikke noe forbud mot at en kan la seg representere med skriftlig fullmakt. Det var derfor anledning til å stemme med fullmakt på årsmøtet i henhold til norsk fullmaktslovgivning og rettspraksis.

6. Stiftelsestilsynets merknader til klagen

Ved brev av 6. januar 2017 har Stiftelsestilsynet oversendt klagen til Stiftelsesklagenemnda til avgjørelse. Stiftelsestilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket.

Stiftelsestilsynet skriver at de har vurdert saken på nytt i henhold til forvaltningsloven § 33 men at klagen ikke inneholder opplysninger som endrer konklusjonen i det tidligere vedtaket.

7. Stiftelsesklagenemndas vurdering

Stiftelsesklagenemnda finner det ikke tvilsomt at klagerne har rettslig klageinteresse i å få avgjort klagen over avvisningsvedtaket. Nemnda viser til at klagerne er styremedlemmer i stiftelsen og har ansvar for at stiftelsen handler i samsvar med lov og vedtekter. I denne saken skal nemnda vurdere om Stiftelsestilsynets veiledning den 21. og 22. april 2016 er et enkeltvedtak og dermed gjenstand for klage.

Stiftelsestilsynet har en egen tjeneste på nettsidene sine (Zendesk) hvor de kan kontaktes via et nettskjema. Stiftelsesklagenemnda finner grunn til å gjengi det sentrale i Stiftelsestilsynets korrespondanse med A den 20-22. april 2016. Det heter her:

"K-gausta 20. apr., 17.48

Til vårt årsmøte 21 04 2016 har jeg fått et spørsmål fra en person som ikke kan møte selv om han kan gi meg fullmakt til stemme på årsmøtet der en av sakene er vedtektsendring. Alle innbyggere Eide kommune har ifølge våre vedtekter rett til å møte på årsmøtet og han er en av disse.

[...] 21. apr., 10.50

Hei

Stiftelsen har etter vedtektene § 6 et årsmøte, der alle innbyggerne i Eide kommune kan stille. Årsmøtet er etter vedtektene § 7 gitt myndighet til å beslutte omdanning av stiftelsen med minst 2/3 flertall av avgitte stemmer.

Spørsmålet er om en kan avgi stemme på årsmøtet med fullmakt, altså uten personlig oppmøte.

Svaret er at personer som ønsker å stemme på årsmøtet må gjøre det ved personlig oppmøte, og en kan dermed ikke la seg representere med fullmakt.

Grunnen til dette er følgende:

Øverste organ i en stiftelse er styret, se § 30. Styreverv er personlige, og kan dermed ikke utøves med fullmakt. Ved frafall møter vara, dersom det er vedtektsfestet.

I tillegg til styret kan det vedtektsfestes at "andre organer" skal ha en viss besluttende myndighet innenfor rammene av § 38 bokstav a)-h). Slike andre organer kan enten være organ i stiftelsen eller utenfor stiftelsen.

[...]

I denne saken er det tale om et årsmøte som er et organ i stiftelsen. Reglene i stiftelsesloven vil dermed regulere spørsmålet. Andre organs myndighet i stiftelsen, får utledet sin kompetanse fra styret. Styrevervet er som nevnt et personlig verv, og en kan ikke la seg representere med fullmakt i styret i stiftelser. Tilsvarende gjelder da for representasjon i "andre organer" i stiftelsen, slik som i dette tilfellet. Altså er vervet som deltaker på årsmøtet i denne stiftelsen et personlig verv, der en ikke kan la seg representere med fullmakt, men må møte personlig.

Jeg håper at dette var et tilfredsstillende svar på ditt spørsmål. Dersom ikke er det bare til å ta kontakt."

Klager ba om en ytterligere begrunnelse og om å få opplyst lovhjemmelen. Stiftelsestilsynet svarte kort på dette den 22. april 2016, med samme konklusjon som tidligere.

Stiftelsesklagenemnda viser til at forvaltningsloven § 2 oppstiller det rettslige utgangspunktet for hvilke beslutninger fra et forvaltningsorgan som utgjør et enkeltvedtak. Etter bestemmelsens første ledd bokstav b, jf. bokstav a, er et enkeltvedtak definert som et "vedtak" som treffes under "utøving av offentlig myndighet" og som "gjelder rettigheter eller plikter" til "en eller flere bestemte personer".

Jan Fridthjof Bernt, Norsk Lovkommentar, note 23 til forvaltningsloven § 2, legger til grunn at "[e]tter § 2 første ledd bokstav a sammenholdt med bokstav b og c vil bare en beslutning eller handling som er en «avgjørelse», være enkeltvedtak eller forskrift.

En uttalelse vil normalt ikke være enkeltvedtak. Det som fremtrer som en ren meningsytring eller informasjon kan imidlertid etter forholdene måtte anses som rettslig bindende tilsagn eller endelig avgjørelse av et saksforhold eller del av et slikt. I så fall kan det være enkeltvedtak etter § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Avgjørende vil her være utsagnets formelle status og de realiteter det gir uttrykk for – ikke de ord og betegnelser forvaltningen bruker."

Av dette kan utledes at det må foretas en konkret vurdering av forvaltningsorganets utsagn for å fastslå hvorvidt det er tale om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Stiftelsestilsynets veiledning til klagerne består i å svare på et konkret spørsmål vedrørende den lovmessige adgangen til bruk av fullmakt på et årsmøte. Stiftelsestilsynet har gitt uttrykk for sin lovforståelse og har ikke fattet noen avgjørelse vedrørende årsmøtedeltakernes rettigheter med hensyn til avstemming.

Stiftelsesklagenemnda tar i sin vurdering utgangspunkt i forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt for forvaltningen. I lovbestemmelsens første ledd heter det:

"Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet."

Veiledningsplikten og plikten til å saksbehandle konkrete enkeltsaker (enkeltvedtak) er to ulike oppgaver for forvaltningen som har ulike formål og som stiller ulike krav til

saksbehandlingen/gjennomføringen. Dette støttes av Bernt, Norsk Lovkommentar, note 186-190, som blant annet fremholder at forvaltningen selv kan velge om veiledningen skal gis muntlig eller skriftlig og at det ved veiledning bare er tale om å gi informasjon. Det bør derfor foreligge noe særskilt i den konkrete saken som gir grunnlag for å anse forvaltningens veiledning som bestemmende for enkeltpersoners rettigheter eller plikter, dersom en skal anse veiledning i seg selv som et enkeltvedtak som kan påklages.

I den foreliggende saken har Stiftelsestilsynet gitt en tilbakemelding på sitt syn på forståelsen av bestemmelser i stiftelsesloven knyttet til spørsmålet om bruk av fullmakt. Den videre avgjørelsen av hvordan stiftelsen ønsket å avvikle årsmøtet hører under stiftelsen, og det var årsmøtet som besluttet at det ikke skulle gis adgangen til å stemme med fullmakt.

Stiftelsesklagenemnda er etter dette kommet til at Stiftelsestilsynets uttalelse må anses som veiledning om forvaltningspraksis og at uttalelsen ikke er bestemmende for noens rettigheter eller plikter og dermed ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Stiftelsestilsynets uttalelser følgelig ikke gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

8. Vedtak

Stiftelsesklagenemnda fattet etter dette følgende vedtak:

Stiftelsestilsynets vedtak av 21. november 2016 opprettholdes. Klagen av 11. desember 2016 avvises.

Vedtaket er enstemmig.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Førde, 27. april 2017

Hanne Ombudstvedt
Leder