



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 5. juni 2021

Sak

2021/0135 Ryggforeningen i Norge – 977 072 204 – Klage over tilsagn om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og Elisabet Ekberg.

Sakens bakgrunn

Ryggforeningen i Norge (klager) søkte 14. september 2020 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2019 for seg selv, som sentralledd, og sine 11 underledd.

I søknaden har klager fremholdt at søknaden ble forsinket som følge av at administrerende leder har bommet på søknadsfristen. Det er fremholdt at adm. leder er den eneste ansatte i foreningen og at døgnet ikke inneholder nok timer til at leder klarer å gjøre alt som kreves i forhold til administrasjon, medlemsregister, økonomi, likeperson, den som har fått jobben som studieansvarlig fordi de som var tillitsvalgte ikke orket, skrive søknader, organisere landsmøte og kurs, forberede alt av årsmøtepapirer, og være redaktør for medlemsbladet, utarbeide brosjyremateriell, føre protokoller, rekruttere kursholdere, kontakt med fagmiljøet, diagnosegrupper og lokalavdelinger, osv. Leder har fremholdt at det har vært en ekstremt tøff periode [redacted] på jobb [redacted], siden covid-19 bidro til nedstenging og store begrensninger. Det er vist til at Landsmøtet måtte utsettes, og at trykket ble større fra mennesker som opplevde å stå uten hjelp i form av utredning og behandling. I tillegg ble [redacted]

[redacted] Klager har fremholdt at merverdiavgiftskompensasjonen utgjør en betydelig sum for foreningen og at konsekvensene av et avslag er kjempestore.

Lotteritilsynet fattet vedtak den 9. desember 2020. Søknaden ble avvist for sentralleddet, med den begrunnelse at søknadsfristen var oversittet og dette skyldtes interne forhold hos sentralleddet. Søknaden ble innvilget for underleddene, med den begrunnelse at underleddene hadde sendt inn søknadsdokumentasjon til sentralleddet innen den interne søknadsfristen.

Klager påklaget vedtaket den 14. desember 2020. Klager påklaget den delen av vedtaket som gjaldt avslag for sentralleddet på grunn av fristoversittelse.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Klager erkjenner at fristoversittelsen skyldes interne forhold, men anfører at disse forholdene er knyttet til koronapandemien og konsekvensene av denne. Klager fremholder at det i vurderingen av manglende overholdelse av fristen er urimelig å ikke vektlegge den særlige situasjonen frivillige organisasjoner med begrensede ressurser har kommet opp i, som en konsekvens av koronapandemien. Klager fremholder også at foreningen er en liten brukerorganisasjon med kun én ansatt, og at det, på grunn av begrensningene som er innført og anbefalt under pandemien, har det vært vanskelig å raskt få på plass gode løsninger. Klager viser til at likepersonskoordinator som bemannet likepersonstelefonen døde i høst,

[redacted] noe som har medført at arbeidsdagen har vært umenneskelig til tider. Klager viser også til at organisasjonen har begrensede midler, og at foreningen ikke bare kan ansette noen. Klager fremholder videre at årsmøtet først kunne avvikles i midten av september, to uker etter søknadsfristen, og viser til at det reviderte regnskapet, i henhold til forskriften § 12, skal være behandlet og godkjent av årsmøtet.

Klager viser til forvaltningens veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11 og stiller spørsmål ved om det, i lys av koronapandemien, ikke ville vært på sin plass å sende ut en påminnelse om søknadsfrister til frivillige organisasjoner.

Klager fremholder at merverdiavgiftskompensasjonen utgjør en betydelig sum for foreningen, og viser til at formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet.

Klager fremholder at Regjeringen og helsemyndighetene har bedt oss alle om å være med på dugnaden for å begrense konsekvensene av pandemien, og stiller spørsmål ved om ikke også forvaltningsorganene bør inngå i denne dugnaden.

Klager er av den oppfatning at et medhold i klagen ikke vil skape presedens for videre administrativ praksis, men vil være en respons på en svært spesiell situasjon.

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og har oversendt klagen til Lotterinemnda med innstilling 26. januar 2021.

Det rettslige grunnlaget

Det rettslige grunnlaget for den aktuelle kompensasjonsordningen er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).

Fristen for å søke om merverdiavgiftskompensasjon er 1. september, jf. forskriften § 11 første ledd.

Forvaltningens veiledningsplikt reguleres av forvaltningsloven § 11. Av bestemmelsens første og andre ledd fremgår det at:

«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.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.»

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Lotterinemndas vurdering

Klagen gjelder Lotteritilsynets vedtak 9. desember 2020 om å avvise søknad om merverdiavgiftskompensasjon.

Klagers søknad 14. september 2020 er innsendt etter søknadsfristen 1. september. Søknadsfristen er endelig, og forskriften åpner ikke for behandling av søknader innkommet etter fristen. Lotteritilsynet og Lotterinemnda har imidlertid praktisert en adgang for søker til å få vurdert om det kan gis oppreisning for fristoversittelsen slik at søknaden likevel kan realitetsbehandles. Nemnda understreker at det kun er helt unntaksvis at det gis slik oppreisning.

Etter Lotteritilsynets og Lotterinemndas praksis, foretas vurderingen av om det kan gis oppreisning for oversittelse av søknadsfristen i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 31 første ledd som gjelder oversittelse av klagefrist. Med henvisning til denne bestemmelsen kan søknaden, som vist til over, likevel tas til behandling hvis; a) parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med å søke etterpå, eller b) det av særlige grunner er rimelig at søknaden blir behandlet. Ved vurderingen av om søknaden likevel bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om en endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Bestemmelsen er en «kan»-regel. Dette innebærer at klager ikke har et rettskrav på å få fristoppreisning, og oppreisning kan nektes selv om vilkårene i regelen er oppfylt. Det ligger under forvaltningens skjønn å avgjøre om oppreisning skal gis.

Etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a kan oppreisning gis dersom «parten (...) ikke kan lastes for å ha oversittet fristen». Ordlyden «lastes» tilsier at fristoversittelsen ikke kan skyldes forhold som klager selv er ansvarlig for, dersom det skal kunne gis oppreisning.

Klager har redegjort for at fristoversittelsen skyldes interne forhold, men fremholder at de interne forholdene skyldes en ekstraordinær situasjon knyttet til koronapandemien. Det er fremholdt at søknadsfristen ble glemt, og det vises til at dette skyldes umenneskelig arbeidsmengde i forbindelse med koronapandemien og andre uheldige omstendigheter, herunder frafall av ressurspersoner, ekstra trykk fra pasientgruppen under koronapandemien og [redacted] [redacted] Lotterinemnda har forståelse for at koronapandemien har vært utfordrende for frivillige organisasjoner. Nemnda har også forståelse for at [redacted] og de uheldige omstendighetene på arbeidsplassen, herunder ett dødsfall blant de ansatte [redacted] [redacted] har medført særlig krevende interne forhold i foreningen. Nemnda er likevel av den oppfatning at det er organisasjonen selv som har ansvar for å sikre gode rutiner for håndtering av søknadsfrister. Selv om pandemien og følgene av denne har vært utenfor klagers kontroll, er den interne organiseringen og ansvarsfordelingen i organisasjonen likevel klagers ansvar. Dette gjelder også organisasjoner med begrensede midler.

Lotterinemnda er på bakgrunn av det overnevnte kommet til at fristoversittelsen må tilskrives forhold på klagerens side, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a.

Etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b kan oppreisning gis dersom «det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd». Ordlyden «særlige» grunner tilsier at fristoversittelse må skyldes forhold som er særegne for klager. I tillegg til at det må foreligge særlige grunner, må de særegne forholdene gjøre det «rimelig» at søknaden blir behandlet.

Klager har vist til at momskompensasjonen utgjør en betydelig sum for foreningen. Koronapandemien har vært utfordrende og medført restriksjoner og utfordringer for alle frivillige organisasjoner. Klager står dermed ikke i en særstilling. At organisasjonen kan komme i en vanskelig økonomisk situasjon dersom momskompensasjonen uteblir og at driften og aktiviteten vil måtte reduseres, gjelder også for flere frivillige organisasjoner, og gir heller ikke grunnlag for oppreisning for fristoversittelsen.

Klager har fremholdt at årsmøtet først kunne avvikles i midten av september, to uker etter søknadsfristen, og viser til at det reviderte regnskapet, i henhold til forskriften § 12, skal være behandlet og godkjent av årsmøtet. Lotteritilsynet har i innstilling 26. januar 2021 fremholdt at dersom søker hadde tatt kontakt med tilsynet i forkant av søknadsfristen og fortalt dette, ville klager blitt informert om at det er anledning til å ettersende slik dokumentasjon etter utløpet av søknadsfristen 1. september.

Lotterinemnda er av den oppfatning at klager hadde anledning til å ta kontakt med Lotteritilsynet for å avklare forholdet, og at det derfor ikke er et særegent forhold som gjør det rimelig at søknaden blir behandlet.

Lotterinemnda er på bakgrunn av det overnevnte av den oppfatning at det ikke foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at søknaden blir behandlet, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Klager har vist til forskriftens formål om å fremme frivillig aktivitet.

Lotterinemnda har forståelse for at et avslag vil få økonomiske konsekvenser for klager. Forskriftens ordlyd og forarbeider er imidlertid klare og åpner ikke for forsinket innlevering av søknader. Forskriften åpner heller ikke for å ta hensyn til omstendigheter rundt hvorfor søknaden er levert for sent. Også lengden på fristoversittelsen er uten betydning. Lotterinemnda er i likhet med Lotteritilsynet av den oppfatning at hensynet til likebehandling må veie tungt. Dette er også fremholdt av Kulturdepartementet i høringsnotat datert 11. desember 2017 på side 3, hvor det vises til Frivillighetserklæringen og regjeringens mål om å møte frivilligheten med mest mulig ensartet praksis. Søknadsfristen er lik for alle frivillige organisasjoner som søker kompensasjon, med den konsekvens at søknader som er for sent innlevert blir avvist. Det er uten betydning om et medhold for klager ikke vil skape presedens for videre administrativ praksis, slik klager anfører. Det vises også til at søknadsfristen er praktisert strengt i Lotterinemndas praksis, se eksempelvis sakene 2020/125, 2020/389, 2020/393, og 2019/15. I tilsynets vedtak 9. desember 2020 på side 2 og innstilling 26. januar 2021 på side 3 er det redegjort nærmere for tilsynets praktisering og behovet for en streng håndhevelse av søknadsfristen.

Det er etter Lotterinemndas syn ikke i strid med formålet med kompensasjonsordningen å avvise søknader som følge av at søknadsfristen ikke er overholdt. Søknadsfrister og håndhevingen av disse er derimot nødvendig for den praktiske gjennomføringen av kompensasjonsordningen og Lotteritilsynets saksbehandling av søknadene.

Klager har vist til at Regjeringen og helsemyndighetene har bedt oss alle om å være med på dugnaden for å begrense konsekvensene av koronaen, og etterspør om ikke også forvaltningsorganene bør inngå i dugnaden.

Koronaloven ble innført som en midlertidig lov med en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter. I lovens forarbeider, Prop.56 L (2019-2018) under punkt 3.10 «Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven», foreslås en generell forskriftshjemmel til å fravike forvaltningens saksbehandlingsregler. Lotterinemnda kan imidlertid ikke se at denne hjemmelen er blitt benyttet til å fravike eller forlenge søknadsfrister i forbindelse med merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner.

I proposisjonen punkt 3.7 «Lempeligere krav til sammenslutninger mv.» fremholdes det at det kan være aktuelt med fristutsettelse og økt bruk av fjernmøteteknologi for å opprettholde effektivt drift. Det er imidlertid kun vist til frister for å avholde årsmøter, generalforsamlinger og lignende, samt for å sende inne regnskap. Det er også vist til saksbehandlingskrav som innebærer fysiske møter og skriftlig undertegning av protokoller. Det er videre listet opp hvilke lover det kan være aktuelt å gjøre denne type unntak fra, herunder selskapsloven, aksjeselskapslovene, finansforetaksloven, revisorloven, regnskapsloven,

eierseksjonsloven, burettslagslova, statsforetaksloven, helseforetaksloven og partiloven. Lotterinemnda forstår proposisjonen slik at det er ønskelig med fristutsettelse og/eller fjernmøter i tilfeller hvor det oppstilles krav om fysisk oppmøte, da dette ikke er forenelig med restriksjonene under korona-pandemien. Lotterinemnda kan imidlertid ikke se at de samme hensynene gjør seg gjeldende i foreliggende sak, hvor søknad sendes skriftlig til Lotteritilsynet.

Klager viser til forvaltningens veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11 og stiller spørsmål ved om det, i lys av koronapandemien, ikke ville vært på sin plass å sende ut en påminnelse om søknadsfrister til frivillige organisasjoner. Lotteritilsynet har i innstilling 26. januar 2021 fremholdt at tilsynet har informert om søknadsfristen via egne nettsider, sosiale media, samt via informasjonsskriv til kommuner som videre har informert om dette på sine nettsider og i lokalaviser.

Det følger av forvaltningsloven § 11 at forvaltning har en alminnelig veiledningsplikt som skal sikre at partene kan ivareta sine interesser. Veiledningsplikten er konkret, og gjelder i utgangspunktet kun i en konkret sak overfor en konkret part, jf. § 11 annet ledd. Veiledningsplikten gjelder også i tilfeller hvor en person spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham, jf. § 11 tredje ledd.

Det er ikke dokumentert at klager, i forkant av søknadsfristen, etterspurte veiledning fra Lotteritilsynet. Lotterinemnda er av den oppfatning at klager ikke var part i en konkret sak før søknad ble sendt inn 14. september 2019, og at Lotteritilsynet av denne grunn ikke hadde noen veiledningsplikt overfor klager i saken før søknad var innsendt. Nemnda bemerker i denne sammenhengen at Lotteritilsynet, på eget initiativ, har publisert informasjon om kravet på egen nettside. Det er også distribuert målrettet reklame gjennom ulike medier. I tillegg har tilsynet sendt informasjonsskriv til kommuner, som igjen har informert om fristen på sine nettsider og i lokalaviser. Etter Lotterinemndas syn foreligger det ikke noe brudd på den alminnelige veiledningsplikten i § 11 i denne sammenhengen.

Videre bemerker Lotterinemnda at klager henvendte seg til Lotteritilsynet etter at søknadsfristen var utløpt. Etter dette tidspunktet har Lotteritilsynet veiledningsplikt overfor klager, jf. § 11. Imidlertid foreligger det ikke, etter nemndas syn, noen brudd på veiledningsplikten i perioden etter søknadsfristens utløp.

Konklusjon

Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at tilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk