



Stiftelsesklagenemnda

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2024/1490

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse av krav om dekning av sakskostnader etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven) § 36.

Kravet er framsatt av kommuneadvokat Øystein Block på vegne av Trondheim kommune (heretter også kommunen). Kravet har sitt grunnlag i Stiftelsesklagenemndas vedtak 12. september 2024, der nemnda tok kommunens klage til følge og fattet vedtak om å tillate registrering av Trondheim kommunes vedtak om oppheving av Boligstiftelsen i Trondheim, jf. stiftelsesloven kapittel 6A (saksnummer 2024/0757).

Spørsmålet i saken er om vilkårene for dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 er oppfylt.

1 Stiftelsesklagenemndas kompetanse og sammensetning

Etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd avgjør Stiftelsesklagenemnda spørsmålet om dekning av sakskostnader i saker der nemnda treffer endelig vedtak i klagesaken.

Ved Stiftelsesklagenemndas behandling og avgjørelse av klagen deltok lederen Gudmund Knudsen og medlemmene Kamilla Silseth og Henning Sollid.

2 Sakens bakgrunn i hovedtrekk

I vedtaket 12. september 2024 tok Stiftelsesklagenemnda kommunens klage til følge og fattet vedtak om å tillate registrering av Trondheim kommunes vedtak om oppheving av Boligstiftelsen i Trondheim, jf. stiftelsesloven kapittel 6A.

I e-post 2. oktober 2024 krever kommuneadvokat Øystein Block dekning av kommunens kostnader med saken. Kostnadene gjelder Kommuneadvokatens salær på kr. 74 835 for 45 timers arbeid. Beløpet er eksklusiv merverdiavgift fordi det ikke påløper merverdiavgift på kommuneadvokatens salær.

Klagenemndssekretariatet ba i 16. oktober 2024 om ytterligere dokumentasjon og opplysninger fra kommuneadvokat Block, herunder spesifisert timeliste og redegjørelse for om salæret som kreves dekket er «kostnader» for Trondheim kommune i tråd med forvaltningsloven § 36.

Kommuneadvokat Block sendte inn spesifisert timeliste 28. oktober 2024, samt nærmere begrunnelse for at kommunens krav skal dekkes etter forvaltningsloven § 36. Han ga følgende nærmere begrunnelse for kravet:

- Etter tvisteloven kapittel 20 er rettsstilstanden klar i den forstand at kostnader forbundet med bruk av internadvokat i en tvistesak for domstolene kan kreves erstattet av motparten. Dette så langt kostnadskravet bygger på faktisk pådratte kostnader, dvs. selvkost. Se HR-2023-767-U. Etter kommunens syn er det ikke holdepunkter for at forvaltningsloven § 36 skal forstås annerledes på dette punktet.
- For det første legger man ved tolkningen av forvaltningsloven § 36 vekt på hvilken løsning som følger av tvistelovens regler. Se HR-2020-1824-A avsnitt 68-69. Hvor stor

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

vekt tvistelovens standpunkt har, må avgjøres konkret. I denne saken – der problemstillingen etter forvaltningsloven § 36 er fullt ut parallell med det som er tilfellet etter tvisteloven – må vekten være betydelig.

- For det andre har Høyesterett i den samme avgjørelsen fra 2020 slått fast at advokatkostnader pådratt av andre enn parten selv – i den saken en fagforening – kan dekkes etter forvaltningsloven § 36. Det vil fremstå vilkårlig om kostnader parten pådrar ved å ansette egne advokater ikke også dekkes. Parten pådrar kostnader ved å betale lønn til de ansatte advokatene. Når en ansatt advokat så bruker av sin arbeidstid til arbeid nødvendig for å få et uriktig vedtak omgjort i klageinstansen, innebærer dette en kostnad for parten.
- Gitt de avklaringer som Høyesterett nå har gitt i HR-2020-1824-A, ser ikke kommunen at LB-2004-88387 mv. reflekterer rettstilstanden på dette punktet.

Kommuneadvokatens tidsbruk er nærmere spesifisert i den innsendte timelista. Denne viser at salæret gjelder arbeid i perioden fra og med 29. februar 2024 og til og med 26. mars 2024. Arbeidet gjelder ifølge timelista gjennomgang av Stiftelsestilsynets vedtak, vurdering av vedtaket, interne møter, møter med klient, arbeid med å skrive klagen, arbeid med å innhente dokumentasjon og arbeid med å gjennomgå kommentarer fra motparten og skrive merknader til tilsynet. Det framgår også av timelista at to timer er registrert på en annen advokat. Disse to timene knytter seg til møter mellom de to advokatene, og det er ført salær for begge advokatene for disse timene. Timesatsen er oppgitt til 1 663 kroner per time, beregnet på grunnlag av de årlige kostnadene som er forbundet med driften av Kommuneadvokatens kontor, som er fordelt på det årlige antallet advokattimeverk tilgjengelig på kontoret.

Stiftelsesklagenemnda holdt nemndsmøte og behandlet sakskostnadskravet 4. desember 2024.

3 Stiftelsesklagenemndas syn på saken

Som utgangspunkt må en part selv dekke egne kostnader ved behandlingen av en forvaltningssak. I forvaltningsloven § 36 er det imidlertid gitt en særregel om kostnadsdekning på visse vilkår. Dersom vilkårene er oppfylt «skal» partens sakskostnader dekkes.

Når et vedtak endres til gunst for en part, skal parten etter forvaltningsloven § 36 første ledd tilkjennes dekning for «*vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket*».

I saken her fikk Trondheim kommune fullt medhold i sin klage, og Stiftelsesklagenemnda tillot registrering av kommunens vedtak om oppheving av Boligstiftelsen i Trondheim. Stiftelsestilsynets vedtak ble dermed ved nemndas vedtak 12. september 2024 endret til gunst for kommunen.

Spørsmålet er så om Trondheim kommunes krav på dekning av Kommuneadvokatens salær på kr. 74 835 for 45 timers arbeid er en «kostnad» for kommunen som kan kreves dekket etter bestemmelsen.

Det framgår av Trondheim kommunes nettside at «*Kommuneadvokaten er Trondheim kommunes eget advokatkontor og er organisert som en selvstendig enhet i kommunen. Kontoret består av ti advokater og to merkantile. [...] Kommuneadvokaten er et fullfaglig advokatkontor, som har to hovedoppgaver: Føre rettssaker for Trondheim kommune og være rådgiver i juridiske spørsmål.*» Stiftelsesklagenemnda legger i samsvar med dette til grunn at Kommuneadvokaten ikke er et eksternt advokatfirma, men en enhet i kommunen og at advokatene som arbeider der er ansatte i kommunen. Det er dermed klart at det «salæret» kommunen krever dekket ikke er betaling til ekstern advokatbistand i saken, men gjelder arbeid som er utført av to av kommunens egne ansatte advokater. Etter det opplyste har kommunen

ikke hatt kostnader eller utgifter med saken utover advokatenes ordinære lønn og andre ordinære kostnader til driften av Kommuneadvokatens kontor. Kommunens krav på dekning av sakskostnader er beregnet på grunnlag av de årlige kostnadene forbundet med drift av Kommuneadvokatens kontor, og gjelder ikke en direkte utgift til advokatbistand i saken.

Det klare utgangspunktet er at parten etter forvaltningsloven § 36 ikke kan tilkjennes dekning for den tid parten selv har brukt til arbeidet med saken. Dette gjelder også lønnsutgifter til egne ansatte.

Kommunen er en juridisk person som ikke selv kan utføre arbeid, men den har ansatte, styremedlemmer, mv. som utfører tjenester eller arbeid for seg. Spørsmålet er derfor om arbeid eller tjenester som er utført av personer som er ansatt hos den juridiske personen som er part, har styreverv der e.l., fører til «kostnader» som parten kan kreve dekket etter forvaltningsloven § 36 første ledd.

Stiftelsesklagenemnda har i sin egen praksis lagt til grunn at en juridisk persons eget arbeid med saken ikke dekkes etter forvaltningsloven § 36, se STKN-2020-0624. Tilsvarende er lagt til grunn av Konkurransklagenemnda, se KTKN-2022-0620.

Borgarting lagmannsrett har i sak LB-2004-88387 lagt til grunn at lønnsutgifter til egne ansatte ikke kan kreves dekket etter forvaltningsloven § 36. Retten fant støtte for dette både i lovens forarbeider og i uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 102, Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) side 52 og JDLOV-1998-2787. Lagmannsretten viste blant annet til at det i forarbeidene er forutsatt at «*[b]estemmelsene i forvaltningsloven § 36 har ikke hatt som siktemål å etablere en alminnelig rettshjelpsordning i tilfeller hvor en part har blitt påført kostnader ved å vareta sin tarv i forhold til et forvaltningsorgan*», jf. Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) side 52. Retten viste også at til at lovavdelingen i JDLOV-1998-2787 la til grunn at «*meningen med fvl. § 36 første ledd er å gi en nærmere begrenset adgang til dekning av kostnader knyttet til endring av vedtak i partens favør, ikke å holde parten økonomisk skadesløs generelt*».

I den nevnte uttalelsen fra lovavdelingen, JDLOV-1998-2787, la lovavdelingen blant annet til grunn følgende om forståelsen av forvaltningsloven § 36:

«Etter forvaltningsloven § 36 kan en part på visse vilkår tilkjennes erstatning for vesentlige kostnader ved å få endret et vedtak. Slik bestemmelsen er vedtatt må den forstås slik at det i utgangspunktet bare er utgifter man har pådratt seg i saken som kan kreves dekket. Dette framgår også av de forarbeidene som forelå da Stortinget vedtok bestemmelsen. I Ot.prp.nr.3 (1976–1977) s 102 heter det bl a i merknadene til forvaltningsloven § 36:

«Det vil likevel bare være kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket som vil kunne kreves dekket. Partenes tap ved tidsspille o l omfattes ikke av bestemmelsen. Slikt tap faller også utenfor ordningen med fritt rettsråd.»

Etter Justisdepartementets oppfatning er det derfor ikke heimel i forvaltningsloven for å tilkjenne parten godtgjørelse for den tid som er medgått til hans eget arbeid med saken. Vi antar likevel at det rent unntaksvis bør kunne tilkjennes erstatning for tapt arbeidsfortjeneste dersom slikt tap var nødvendig for parten for å få vedtaket endret.»

Den samme forståelsen er også senere lagt til grunn av lovavdelingen i JDLOV-2014-7205A. Her uttalte lovavdelingen også følgende for det tilfellet at parten er en juridisk person:

«Foran er det konkludert med at en fysisk persons arbeid med egen sak ikke i seg selv kan utløse krav på sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

For juridiske personer oppstår spørsmålet om sakskostnader for «eget arbeid» på en litt annen måte. En juridisk person kan ikke selv utføre arbeid, men den har ansatte, styremedlemmer mv. som utfører tjenester eller arbeid for seg. Spørsmålet i praksis er om arbeid eller tjenester som er utført av personer som er ansatt hos den juridiske personen som er part, har styreverv der e.l., fører til «kostnader» som parten kan kreve dekket etter forvaltningsloven § 36 første ledd.

Henvendelsen hit belyser i liten grad spørsmålet, og vi finner ikke foranledning til å gå nærmere inn på spørsmålet. Vi nøyer oss med å peke på at kildene som vi har gjennomgått foran, helst trekker i retning av at arbeid som er utført av ansatte mv. hos en juridisk person som er part i saken, ikke i seg selv utløser krav på dekning etter forvaltningsloven § 36. Den tidligere nevnte lagmannsrettsavgjørelsen [LB-2004-88387], som gjaldt et tilfelle der en juridisk person var part, bygger på denne forståelsen.»

Sivilombudet antyder i SOMB-2000-50 at et aksjeselskaps lønn med tilhørende utgifter kan ses på som en kostnad som kan dekkes etter forvaltningsloven § 36. I saken hadde aksjeselskapet krevet dekket 40 timers arbeid med beregnet timepris på 450 kroner, til sammen 18 000 kroner, ut fra det synspunktet at «[a]lternativet hadde vært å kjøpe inn tilsvarende tjenester». Sivilombudet mente at dette kunne dekkes med grunnlag i alminnelig erstatningsrettslige regler, og uttalte avslutningsvis følgende: «(Også etter forvaltningsloven § 36 ville det etter min mening være grunnlag for å dekke dette kravet, ettersom lønn med tilhørende utgifter må anses som en kostnad)». Uttalelsen var ikke nødvendig for å begrunne Sivilombudets resultat, uttalelsen er satt i parentes og det er ikke foretatt noen nærmere drøftelse av spørsmålet. Den har derfor liten vekt i det samlede rettskildebildet.

Flertallet i Forvaltningslovutvalget har innstilt på å avskaffe regelen om en parts dekning av sakskostnader. Mindretallet i Forvaltningslovutvalget berører spørsmålet om dekning av interne kostnader i NOU 2019: 5 i punkt 29.9.1 på side 468-469, der utvalget uttaler:

«b) Parten vil ofte ha brukt tid på å sette seg inn i og forberede saken. Partens eget arbeid med saken regnes i utgangspunktet ikke som en «kostnad» i lovens forstand. Tvisteloven § 20-5 er mer liberal enn fvl. § 36 på dette punktet.

Noen ganger har en part juridisk eller annen fagkunnskap som gjør det mulig å arbeide med saken selv i stedet for å hente inn relevant fagkunnskap. Å søke bistand fra andre kan da virke fremmed og bli dyrere enn om parten håndterer saken selv mot rimelig godtgjøring. For en juridisk person, for eksempel et aksjeselskap, kan et slikt spørsmål oppstå når arbeidet utføres av ansatte eller styremedlemmer i selskapet i stedet for en ekstern advokat. At kostnadsdekning skal avhenge av om selskapet bruker en husadvokat eller en ekstern advokat, kan virke tilfeldig.

På den annen side innebærer ikke eget arbeid noe økonomisk tap, og enhver må forventes å bruke tid på sine egne forvaltningssaker. En regel om krav på godtgjøring for eget arbeid kan også skape avgrensingsproblemer og forventninger om dekning som det ikke er grunnlag for. Mindretallet går derfor inn for at partens eget arbeid med saken ikke skal omfattes av kostnadsbegrepet. Det gjelder også der parten har slik fagbakgrunn at arbeidet ellers ville ha blitt satt ut til profesjonelle fagkyndige.»

Kommuneadvokaten har vist til Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-1824-A som støtte for at Trondheim kommune har rett på dekning av kommuneadvokatens salær etter forvaltningsloven § 36. Stiftelsesklagenemnda kan imidlertid ikke se at denne avgjørelsen har direkte betydning for det som er spørsmålet i saken her. Avgjørelsen gjelder spørsmålet om en part kan få dekning etter forvaltningsloven § 36 for sakskostnader som er betalt av en tredjepart. Sakskostnadene var betalt av Landsorganisasjonen i Norge (LO), som parten var medlem i gjennom sitt medlemskap i Fellesforbundet. Høyesterett kom til at parten etter forvaltningsloven § 36 kunne kreve dekning for kostnader som en fagforening (eller rettshjelpsforsikring) har betalt for å få

endret et vedtak i partens interesse, selv om parten selv ikke har hatt utgifter. Høyesterett trekker blant annet fram at rettshjelpsordninger av den typen Fellesforbundet tilbyr bidrar til å realisere lovens formål, herunder å styrke borgeres stilling i forhold til forvaltningen og at det er rimelig at det offentlige dekker de utgifter som en person pådrar seg for å få endret et uriktig forvaltningsvedtak. Høyesterett trekker også fram at medlemmet indirekte har betalt for tjenesten gjennom sin medlemskontingent, og at ordningen bygger på et solidaritetsprinsipp. Et annet resultat ville etter Høyesteretts syn ført til dårligere rettshjelpsordninger for fagorganiserte og gjøre det vanskeligere for dem som ikke har ressurser til selv å dekke advokatbistand. Parten hadde dermed en indirekte interesse i utfallet av saken. Nemnda kan ikke se at dette er hensyn som er av betydning i saken her.

Kommuneadvokaten mener at forvaltningsloven § 36 ikke kan forstås på annen måte enn reglene om dekning av sakskostnader i tvisteloven kapittel 20 når det gjelder dekning av kostnader til bruk av internadvokater. Etter reglene her kan kostnader til bruk av internadvokat i tvistesak for domstolene kreves erstattet av motparten. Kommuneadvokaten har vist til både HR-2023-767-U og HR-2020-1824-A premiss 68-69 som støtte for sitt syn.

HR-2023-767-U gjaldt krav om dekning for kostnader til bruk av internadvokat etter tvisteloven § 20-5. Det at kostnader til bruk av internadvokat kan kreves dekket etter reglene i tvisteloven, betyr ikke nødvendigvis at det samme skal gjelde etter forvaltningsloven § 36. Heller ikke Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-1824-A, kan forstås slik. I dommens premiss 67-69 uttalte Høyesterett følgende om betydningen av rettspraksis i tilknytning til tvisteloven ved tolkningen av forvaltningsloven § 36:

«(67) Jeg er riktignok enig med staten i at sakskostnader etter tvisteloven inngår i et annet system og dermed ikke har direkte føringer for tolkningen av forvaltningsloven § 36. Tvisteloven regulerer fordelingen av omkostninger mellom to prinsipielt likestilte parter, mens en forvaltningsprosess, slik staten har vist til, er en «undersøkelsesprosess» der forvaltningen har hovedansvaret både for å undersøke og for å avgjøre saken.

(68) Selv om vurderingen etter forvaltningsloven § 36 må foretas uavhengig av hvordan sakskostnadsspørsmålet skal løses etter tvisteloven, peker jeg på at vurderingene av om en part skal tilkjennes sakskostnader i medhold av tvistelovens regler og forvaltningsloven § 36, et stykke på vei reiser parallelle problemstillinger. For eksempel fremgår det av tvisteloven § 20-5 at full erstatning for sakskostnader skal dekke partens «nødvendige kostnader ved saken», og i forvaltningsloven § 36 heter det at «han [parten] tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket».

(69) Mitt syn er etter dette at praksis etter tvisteloven må tillegges en viss vekt ved tolkningen av forvaltningsloven § 36 ettersom den viser hva man har ansett som en rimelig og selvfølgelig løsning på et tilgrensende område.»

Nemnda viser også til det som over er gjengitt fra mindretallet i Forvaltningslovutvalgets utredning om at tvisteloven § 20-5 er mer «liberal» enn forvaltningsloven § 36 når det gjelder spørsmålet om partens eget arbeid skal regnes som en «kostnad» i lovens forstand.

Stiftelsesklagenemndas syn er etter dette blitt stående ved at Kommuneadvokatens salærkrav ikke er en kostnad som kan kreves dekket etter forvaltningsloven § 36.

4 Vedtak

Stiftelsesklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Trondheim kommunes krav om dekning av sakskostnader tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. stiftelsesloven § 7 a femte ledd andre setning.

Vedtaket er enstemmig.

Oslo, 4. desember 2024

Gudmund Knudsen
Leder

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur