



ØSTRE LANDSRET
KENDELSE
afsagt den 14. oktober 2022

Sag BS-11396/2022-OLR
(14. afdeling)

A
(advokat Asaf Mohammad Fazal)

mod

Roskilde Kommune
(advokat Peter Helby Petersen)

Landsdommerne Benedikte Holberg, Rikke Skovby og René Bergfort (kst.) har deltaget i sagens behandling.

Indledning

Denne kendelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i retsplejelovens § 226, stk. 1, for at henvise en sag til behandling ved landsret er opfyldt.

Sagsfremstilling

Sagen angår, om Roskilde Kommune er erstatningsansvarlig over for A ved at have meddelt ham, at kommunen ikke ville imødekomme en anmodning om at forsyne et skadesløsbrev med rykningspåtegning efter lov om lån til betaling af grundskyld m.v. (grundskyldslåneloven) § 4, stk. 3, 2. pkt., i forbindelse med en påtænkt låneomlægning.

Efter grundskyldslånelovens § 1 yder kommunerne lån til ejere af ejendomme til udgifter til ejendomsskatter eller tilslutning til kollektive anlæg med tilslut-

ningspligt. Som sikkerhed herfor skal tinglyses et skadesløsbrev eller et ejerpantebrev med pant i ejendommen, jf. lovens § 4, stk. 1. Skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet skal have oprykkende prioritet, jf. lovens § 4, stk. 3, 1. pkt., men kommunalbestyrelsen kan i medfør af § 4, stk. 3, 2. pkt., efter anmodning fra låntageren forsyne skadesløsbrevet med rykningspåtegning eller tillade, at ejerpantebrevet rykker tilbage i forbindelse med anden lånoptagelse. Efter bestemmelsens stk. 4 skal kommunalbestyrelsen – under nogle nærmere anførte betingelser – tillade, at et skadesløsbrev eller ejerpantebrev rykker tilbage for lån, som senere ydes efter reglerne i realkreditloven, når lånet optages til indfrielse af lån, der hidtil har haft sikkerhed i ejendommen forud for skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet.

Den 7. januar 2009 traf Økonomiudvalget i Roskilde Kommune beslutning om, at kommunen fremover kun ville rykke for lån, når grundskyldslåneloven krævede det.

I september 2019 rettede A henvendelse til Roskilde Kommune om mulighederne for at opnå rykningspåtegning på et skadesløsbrev tinglyst på hans ejendom. A blev oplyst om Økonomiudvalgets beslutning af 7. januar 2009, som kommunen henholdt sig til. Der var efterfølgende en dialog om spørgsmålet mellem A og Roskilde Kommune, men der blev ikke indgivet en formel anmodning om rykningspåtegning fra As side.

Skattestyrelsen afgav den 28. september 2020 en vejledende udtalelse, hvoraf fremgår bl.a., at styrelsen var mest tilbøjelig til at mene, at en Kommunalbestyrelse generelt kan beslutte ikke at tillade rykning for nye lån efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Folketingets Ombudsmand afgav udtalelse den 6. juli 2021. Af konklusionen fremgår bl.a.:

”Jeg kan ikke kritisere, at Roskilde Kommune ikke giver rykningstilsagn efter § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven i en sag som den foreliggende, hvor formålet med at opnå rykningstilsagnet (alene) er at optage et nyt realkreditlån til en lavere rente.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at der ikke er fornødne holdpunkter for, at kommunens skøn efter bestemmelsen helt kan afskæres, således at der kan træffes en generel beslutning om, at kommunen aldrig vil meddele rykningstilsagn efter § 4, stk. 3, 2. pkt., men kun rykker, når kommunen er forpligtet hertil efter lovgivningen. Jeg finder derfor, at Roskilde Kommune ikke kan afslå anmodninger om, at kommunen rykker et skadesløsbrev eller ejerpantebrev ned i prioritet alene med henvisning til kommunens generelle beslutning fra 2009.

Jeg har gjort Roskilde Kommune bekendt med min opfattelse. Da kommunen over for A alene har begrundet sit afslag på at give rykningstilsgagn [...] ved at henvise til beslutningen fra 2009, har jeg samtidig henstillet til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for ham. Jeg har også henstillet, at kommunen ændrer sin generelle beslutning og praksis.”

Det fremgår af sagen, at kommunen efterfølgende har ændret sin praksis.

Sagen er ved Retten i Roskildes kendelse af 21. marts 2022 henvist til Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1. Af kendelsen fremgår:

”I denne sag skal overordnet tages stilling til det spørgsmål, om Roskilde Kommune har handlet erstatningspådragende over for A ved, at kommunen med henvisning til en generel beslutning af 7. januar 2009 ikke imødekom As ansøgning om, at kommunen i forbindelse med hans ønske om låneomlægning meddelte rykningspåtegning for et skadesløsbrev til sikkerhed for kommunens krav på tilbagebetaling af ydede lån til betaling af grundskyld m.v. efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Der skal i første række tages stilling til, om A har krav på rettens afgørelse om en påstand, hvorvidt den trufne generelle beslutning var lovlig, eller om denne påstand reelt er et anbringende til støtte for As påstande om erstatning, der skal afvises. Der skal under alle omstændigheder tages stilling til, om kommunens afslag lovligt kunne gives med henvisning til den generelle beslutning, eller om administrationen af reglerne var udtryk for, at et pligtmæssigt skøn blev [sat] under en regel og grundlæggende forvaltningsretlige principper derved blev tilsidesat. Hvis afgørelsen ikke kan anses som lovligt truffet, skal der endvidere tages stilling til, om kommunens handling eller undladelse konkret har haft betydning for afgørelsen af As sag. Endelig skal der tages stilling til, om Roskilde Kommune derved handlede erstatningspådragende, og om A har godtgjort, at han led et tab i form af forøgede renteudgifter, samt om han havde krav på erstatning for afholdte udgifter til advokat og udenretlige inddrivelsesomkostninger.

Det lægges efter de foreliggende oplysninger til grund, at et større antal kommuner har haft en praksis om generelt at meddele afslag på rykning efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., svarende til den, som Roskilde Kommune har haft og har udøvet i forhold til A, at Skattestyrelsen i en vejledende udtalelse af 28. september 2020 har udtalt, at styrelsen er mest tilbøjelig til at mene, at kommunerne kan træffe en sådan generel beslutning, og at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse af 6. juli 2021 har udtalt blandt andet, at Roskilde Kommune ikke havde grundlag for generelt at meddele afslag på rykning efter bestemmelsen i grundskyldslåneloven.

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at A helt eller delvist har krav på erstatning som påstået, og at det derfor – i hvert fald præjudicielt – er nødvendigt at tage stilling til lovligheden af Roskilde Kommunes administration af reglerne på baggrund af den generelle beslutning af 7. januar 2009.

Retten finder, at afklaringen heraf rejser principielle spørgsmål om fortolkning af bestemmelser i grundskyldslåneloven og vurdering af den administrative praksis vedrørende disse bestemmelser under hensyntagen til rets rådets karakter og grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Efter de foreliggende oplysninger om et større antal kommuners praksis må det endvidere antages, at afklaringen af disse spørgsmål har en sådan generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen, at betingelserne i retsplejelovens § 226, stk. 1, for henvisning til behandling ved landsretten er opfyldt.

Det kan ikke afvises, at det også i forbindelse med en delforhandling af spørgsmålet, om A har krav på erstatning som påstået, bliver nødvendigt at tage stilling til de rejste principielle spørgsmål, og på den anførte baggrund finder retten, at en afgørelse af, om de rejste erstatningskravs berettigelse skal udskilles til forlods og særskilt behandling og afgørelse, derfor også rettest bør træffes af landsretten.

Roskilde Kommunes anmodning om delforhandling påkendes herefter ikke, og As anmodning om henvisning til Østre Landsret tages til følge.”

Parternes påstande og anbringender i hovedsagen

A har nedlagt påstand om, at Roskilde Kommune skal anerkende, at kommunens praksis vedrørende grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., vedtaget af Økonomiudvalget den 7. januar 2009, er ugyldig med virkning *ex tunc*, at kommunen har handlet ansvarspådragende ved ikke at benytte grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., i kommunens sagsbehandling, at kommunen skal betale erstatning med 218.901,18 kr. med tillæg af procesrente fra sagens anlæg, samt at kommunen skal betale udenretlige inddrivelsesomkostninger med 4.812,50 kr. Af påstandsbeløbet på 218.901,18 kr. udgør 169.214,18 kr. forhøjede renteudgifter mv., og 49.687 kr. udgør udgifter til advokatbistand.

Til støtte for de nedlagte påstande har A overordnet gjort gældende, at Roskilde Kommune ved sin beslutning af 7. januar 2009 har sat skøn under regel. Beslutningen er derfor ugyldig *ex tunc*. Kommunen har handlet ansvarspådragende ved groft uagtsomt at vedtage en administrativ praksis, der komplet afskærer en lovbestemmelse.

Udgifterne til forhøjede renter er kausale og adækvate. Tabet er lidt som følge af, at kommunen siden september 2019 ikke har villet foretage en materiel vurdering af sagen. Der er ikke indgivet en formel ansøgning om rykningspåtegning, fordi der mellem parterne var uenighed om, hvorvidt grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., fandt anvendelse i kommunen. Det kan ikke lægges til grund, at ejendomsforbedringer ikke var en del af den oprindeligt påtænkte ansøgning.

Roskilde Kommune har over for betalingspåstandene nedlagt påstand om frifindelse og har over for de øvrige påstande nedlagt påstand om afvisning.

Til støtte for de nedlagte påstande har Roskilde Kommune overordnet gjort gældende, at Ombudsmanden ikke har fundet grundlag for at kritisere, at der ikke blev givet rykningspåtegning, om end begrundelsen burde være sket med henvisning til økonomiske hensyn og ikke Økonomiudvalgets generelle beslutning fra januar 2009. Afslaget var således korrekt, og hensynene bag Økonomiudvalgets beslutning var alle lovlige. Var afslaget ikke sket med henvisning til Økonomiudvalgets generelle beslutning, var der meddelt afslag med henvisning til, at der som udgangspunkt ikke rykkes, når ansøgningen er begrundet i et ønske om at omlægge lån til en lavere rente, at Roskilde Kommune ikke kunne påtage sig den økonomiske risiko ved at rykke pantet fra 1. prioriteten, og at der ikke var oplyst om særlige forhold, som gav anledning til, at kommunen alligevel skulle påtage sig denne risiko.

Selv hvis den hidtidige praksis var ulovlig, medfører det ikke, at A har krav på erstatning. Der er ikke handlet ansvarspådragende, og beslutningen af 7. januar 2009 har ikke ændret på As retsstilling eller udfaldet af den konkrete sag. Hertil kommer, at der ikke er godtgjort noget tab.

Parternes bemærkninger til spørgsmålet om henvisning

A har anmodet om, at sagen henvises til behandling i landsretten i 1. instans, og har til støtte herfor gjort gældende navnlig, at i hvert fald 18 andre kommuner følger samme praksis som Roskilde Kommune. En afgørelse om, hvorvidt en kommune kan beslutte ikke at anvende grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., har derfor stor samfundsmæssig rækkevidde. Der er tale om lovfortolkning, og der er tale om et retligt spørgsmål af kompleks karakter, hvor Skattestyrelsen og flere kommuner har en anden opfattelse end Folketingets Ombudsmand. Om pensionister med begrænset økonomisk formåen kan opnå afdragsfrihed, længere løbetid, provenu til boligforbedringer eller større lån, er endvidere af væsentlig privatøkonomisk betydning for de berørte borgere.

Roskilde Kommune har protesteret mod anmodningen om henvisning og har i den forbindelse navnlig anført, at der er tale om en almindelig bevismæssig sag, hvor hovedtemaet er, om der er ført bevis for et økonomisk tab. Det er muligt,

at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan træffe en politisk eller administrativ beslutning om, at den pågældende kommune ikke anvender grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., er principielt. Da Roskilde Kommune har ændret praksis, har svaret på spørgsmålet imidlertid kun relevans for retsforholdet mellem parterne, hvis A har lidt et økonomisk tab som følge af Roskilde Kommunes hidtidige praksis. Det må anses for usandsynligt, at A kan løfte bevisbyrden herfor, da en ansøgning med den oprindeligt anførte begrundelse kunne have været afvist, selv om kommunen havde anvendt grundskyldslånelovens § 4, stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt der er lidt et tab, har ikke principiel karakter.

Landsrettens begrundelse og resultat

Efter retsplejelovens § 226, stk. 5, skal landsretten af egen drift påse, at betingelserne for at henvise sagen til behandling ved landsretten i 1. instans, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1, er opfyldt.

Sagen drejer sig om, hvorvidt Roskilde Kommune har handlet ansvarspådragende over for A ved under henvisning til kommunens generelle beslutning af 7. januar 2009 at oplyse, at kommunen ikke ville meddele rykningspåtegning efter grundskyldlånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Sagen angår herunder, om A har lidt et erstatningsberettigende tab.

Det er forudsat i forarbejderne til retsplejelovens § 226, stk. 1, at Højesterets ressourcer ikke bør benyttes til at behandle sager, hvis udfald i det væsentlige afhænger af bevismæssige vurderinger, eller som angår retsanvendelse på områder, hvor de principielle retsspørgsmål allerede er afklaret.

Efter en samlet vurdering af sagen finder landsretten, at sagen ikke rejser spørgsmål af en sådan karakter og med en sådan generel rækkevidde, at sagen bør kunne indbringes for Højesteret som 2. instans uden særlig tilladelse.

Sagen sendes derfor tilbage til byretten til fortsat behandling.

THI BESTEMMES:

Landsretten afviser at behandle sagen i 1. instans og sender sagen til byretten til fortsat behandling.