

5 MRS. 1993

Advokat Peter Hjørne  
Algade 43  
4000 Roskilde

2. k.  
1992/1125/265-1  
ml

(2 - 4 se bagest)

Ved skrivelse af 15. september 1992 (j. nr. 10-12091) til Indenrigsministeriet har De anmodet om at få oplyst, om ministeriet agter at foretage sig yderligere i anledning af Tilsynsrådet for Roskilde Amts udtalelse af 10. september 1992 vedrørende Roskilde Kommunes salg af et grundareal på ca. 5.000 m<sup>2</sup> af matr. nr. 20 lu Vestermarken til Roskilde Boligselskab.

Indenrigsministeriet har - bl.a. på baggrund af det i tilsynsrådets skrivelse af 10. september 1992 oplyste - forstået Deres henvendelse således, at Deres anmodning alene vedrører den del af tilsynsrådets udtalelse af 10. september 1992, som angår Roskilde Kommunes beslutning om at nedsætte prisen på det omhandlede areal med 100.000 kr. som kompensation for forgæves udført lokalplanarbejde.

Baggrunden for sagen er følgende:

Tilsynsrådet for Roskilde Amt udtalte ved skrivelse af 9. august 1990 til Dem, at rådet ikke fandt grundlag for at fastslå, at Roskilde Byråd ved det ovenfor nævnte grundsalg til Roskilde Boligselskab med henblik på opførelse af ungdomsboliger havde overtrådt lovgivningen, herunder retsgrundsætningen om, at der ikke uden lovhjemmel må ske begunstiggelse af enkeltpersoner.

Efter henvendelser fra Dem udtalte Indenrigsministeriet den 25. januar 1991 bl.a., at der efter ministeriets opfattelse ikke - som anført af Roskilde Kommune over for tilsynsrådet - var

hjemmel i § 16, stk. 4, i den dagældende kommuneplanlov til, at kommunen havde kunnet bevilge Roskilde Boligselskab en prisnedsættelse på 100.000 kr. for arealet som kompensation for boligselskabets merudgifter i forbindelse med projektændringer (herunder merudgifter til lokalplanarbejde). Prisnedsættelsen måtte derfor efter ministeriets opfattelse betragtes som et ulovligt økonomisk tilskud til boligselskabet.

Bl.a. på den baggrund anmodede ministeriet ved påtegning på den nævnte skrivelse af 25. januar 1991 tilsynsrådet om at behandle sagen på ny og herunder vurdere, om der var grundlag for at drage medlemmer af Roskilde Byråd erstatningsretligt til ansvar for det økonomiske tab, som Roskilde Kommune havde lidt i anledning af det ulovligt ydede tilskud.

I forbindelse med tilsynsrådets fornyede behandling af sagen fremsendte Roskilde Byråd med skrivelse af 31. oktober 1991 til tilsynsrådet en udtalelse af 19. september 1991, som kommunen i sagens anledning havde indhentet fra Planstyrelsen. Styrelsen anførte heri bl.a. følgende:

"Det er styrelsens opfattelse, at en kommune i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 4, kan kræve, at en bygherre for egen regning udarbejder det nødvendige lokalplanforslag, herunder ændringer i lokalplanforslaget som følge af den offentlige høring. Det er en naturlig konsekvens af plansystemets offentlighedsregler, at bygherren må påregne yderligere udgifter til udarbejdelse af ændringer i det fremlagte lokalplanforslag. Der vil i en sådan situation ikke være forpligtelse for kommunen til at tilbagebetale udgifter til bygherrens planlægningsarbejde.

....

Det er således Planstyrelsens opfattelse, at Roskilde Kommune i den foreliggende sag, hvor det reviderede lokalplanforslag stadigvæk muliggjorde projektet med 50 ungdomsboliger, ikke havde nogen tilbagebetalingsforpligtelse.

Ved forståelsen af § 16, stk. 4, må det lægges til grund, at det er kommunens egen skønsmæssige beslutning, hvor meget bistand (og hermed hvilke udgifter), bygherren skal yde. Ligeledes er denne bestemmelse eller iøvrigt andre bestemmelser i kommuneplanloven ikke til hinder for, at en kommune engagerer og betaler bygherren som konsulent til udarbejdelse af lokalplanforslag.

Planstyrelsen mener derfor ikke, at kommuneplanlovens § 16, stk. 4, forhindrer, at en kommune (senere) kan træffe beslutning om, at den først krævede bistand (og dermed udgifterne) skal være mindre for bygherren, og at kommunen derfor vælger at yde betaling til bygherren for en del af det udførte arbejde. Kommunen er ikke retligt forpligtet hertil, medmindre dette følger af omstændighederne i forbindelse med kravet om bistand, herunder aftaler mellem bygherren og kommunen."

Tilsynsrådet for Roskilde Amt har i skrivelsen af 10. september 1992 vedrørende det retlige grundlag for den omhandlede prisnedsættelse på 100.000 kr. bl.a. anført følgende om Planstyrelsens og Indenrigsministeriets udtalelser i sagen:

"Tilsynsrådet må fortolke de to udtalelser derhen, at der er enighed om, at kommuneplanlovens § 16, stk. 4, ikke i sig selv forbyder en sådan kommunal betaling, og at Planstyrelsen derfor finder det lovligt at yde betaling, medens Indenrigsministeriet i mangel af direkte hjemmel finder betaling ulovlig ud fra det overordnede kommunalretlige princip, at reglerne om kommunal støtte hertil må betragtes som udtømmende."

Tilsynsrådet har endvidere anført, at der efter tilsynsrådets opfattelse ikke på nogen stadier i sagen ses at være fremkommet udtalelser - hverken fra den kommunale forvaltning eller fra kommunalbestyrelsesmedlemmer - om mulige legale betænkkeligheder ved at bevilge den nævnte prisnedsættelse.

Tilsynsrådet har herefter konkluderende udtalt følgende:

"På den .... anførte baggrund for byrådets beslutning kan ydelser af den omhandlede prisnedsættelse ikke efter tilsynsrådets opfattelse tilregnes de medlemmer af Roskilde byråd, som er ansvarlige herfor, som uagtsom i en sådan grad, at der foreligger tilstrækkeligt grundlag for at rejse krav om erstatning."

I skrivelsen af 15. september 1992 til Indenrigsministeriet har De bl.a. anført, at tilsynsrådet i den nævnte udtalelse efter Deres opfattelse har underkendt ministeriets tidligere udtalelse i sagen af 25. januar 1991.

Ved skrivelse af 14. januar 1993 til Indenrigsministeriet har De bragt sagen i erindring.

Indenrigsministeriet skal på den baggrund og i fortsættelse af ministeriets foreløbige svar til Dem af 2. oktober 1992 udtale følgende:

Indledningsvis bemærkes, at ministeriet ikke er almindelig klageinstans i forhold til de udtalelser, som tilsynsrådene afgiver i forbindelse med, at rådene fører tilsyn med, om kommunernes dispositioner er lovlige. Ministeriet tager dog sager op til vurdering, såfremt ministeriet har grund til at antage, at den retsopfattelse, som et tilsynsråd har givet udtryk for i sin udtalelse, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag. Ministeriet kan i den forbindelse pålægge tilsynsrådet at tage en sag op til fornyet behandling, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 483 af 21. juni 1991 med senere ændringer).

Til spørgsmålet om det retlige grundlag for Roskilde Kommunes tilskud til Roskilde Boligselskab som kompensation for selskabets forgæves udførte lokalplanarbejde skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Roskilde Kommune har som hjemmel for den omhandlede prisnedsættelse anført den dagældende kommuneplanlovs § 16, stk. 4. Denne bestemmelse havde følgende ordlyd:

"Hvis en ønsket foranstaltning som nævnt i stk. 3, 1. pkt., er i overensstemmelse med kommuneplanen eller midlertidige rammer godkendt efter § 15, stk. 2, påhviler det kommunalbestyrelsen snarest at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt. Kommunalbestyrelsen kan i et sådant tilfælde forlange, at den, der har interesse i foranstaltningens gennemførelse, yder kommunen bistand ved udarbejdelsen."

Det fremgår af Planstyrelsens udtalelse af 19. september 1991 til Roskilde Byråd, at en kommune i henhold til § 16, stk. 4, kunne kræve, at en bygherre for egen regning udarbejdede det nødvendige lokalplanforslag, herunder ændringer i lokalplanforslaget som følge af den offentlige høring, at Roskilde Kommune ikke i medfør af bestemmelsen var forpligtet til - helt eller delvist - at refundere boligselskabets udgifter til

lokalplanarbejdet, men at bestemmelsen omvendt heller ikke var til hinder for dette.

Indenrigsministeriet kan tilslutte sig Planstyrelsens fortolkning af kommuneplanlovens § 16, stk. 4.

Særligt vedrørende spørgsmålet, om Roskilde Byråd har haft hjemmel til at yde det omhandlede tilskud, bemærkes følgende:

Det følger af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, at offentlige myndigheder alene kan varetage - eller yde støtte til varetagelsen af - opgaver, såfremt der er hjemmel hertil i lovgivningen, herunder i uskrevne retsregler.

Som ovenfor anført udtalte Indenrigsministeriet i skrivelsen af 25. januar 1991 til Dem bl.a., at der ikke i § 16, stk. 4, i den dagældende kommuneplanlov var hjemmel til, at en kommune refunderede en bygherres udgifter til udarbejdelse af lokalplanmateriale, og at en sådan refusion derfor måtte betragtes som et økonomisk tilskud til bygherren. Ministeriet udtalte endvidere, at boliglovgivningen udtømmende angav en kommunes muligheder for at yde støtte til boligbyggeri, hvorfor en kommune heller ikke med hjemmel i uskrevne retsregler havde kunnet yde det omhandlede tilskud til bygherren.

I skrivelsen af 19. september 1991 til Roskilde Byråd har Planstyrelsen ikke udtalt, at der i § 16, stk. 4, i den dagældende kommuneplanlov var hjemmel til at yde det omhandlede tilskud, men - som det fremgår - alene at bestemmelsen ikke var til hinder for, at et sådant tilskud kunne ydes.

Det er fortsat Indenrigsministeriets opfattelse, at § 16, stk. 4, i den dagældende kommuneplanlov ikke indeholdt hjemmel til, at Roskilde Kommune - uden at være forpligtet hertil - kunne bevilge Roskilde Boligselskab den omhandlede prisnedsættelse som kompensationen for boligselskabets forgæves udførte lokalplanarbejde. Det forhold, at kommunen - i stedet for at udstede det omhandlede pålæg - kunne have valgt at engagere boligselskabet

til at deltage i udarbejdelsen af lokalplanmaterialet eller valgt selv at udføre arbejdet, medfører efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke, at kommunen efterfølgende kunne bevilge boligselskabet noget tilskud.

Det er således fortsat Indenrigsministeriets opfattelse, at ydelsen af det omhandlede tilskud har påført Roskilde Kommune et økonomisk tab på 100.000 kr.

Som ovenfor anført har tilsynsrådet den 10. september 1992 udtalt, at der efter tilsynsrådets opfattelse ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at rejse krav om erstatning mod medlemmer af Roskilde Byråd for det tab, som Roskilde Kommune på den anførte måde er blevet påført. Indenrigsministeriet har forstået tilsynsrådets begrundelse for denne afgørelse således, at der på baggrund af Planstyrelsens udtalelse i sagen vedrørende fortolkningen af kommuneplanlovens § 16, stk. 4, ikke foreligger en klart ulovlig byrådsbeslutning i forbindelse med ydelsen af det omhandlede tilskud. Tilsynsrådet har endvidere lagt vægt på det forhold, at der ikke på noget tidspunkt - hverken fra kommunalbestyrelsesmedlemmers eller fra forvaltningens side - har været udtrykt nogen betænkeligheder vedrørende lovligheden af tilskudet.

Den kommunale styrelseslovgivning indeholder ingen bestemmelser om, i hvilket omfang et tilsynsråd, der - efter en selvstændig vurdering af ansvarsspørgsmålet - har besluttet ikke at rejse erstatningskrav i henhold til § 61 i lov om kommunernes styrelse over for et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, er afskåret fra efterfølgende at ændre denne beslutning.

Besvarelsen af dette spørgsmål må derfor bero på almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse (omgørelse) af forvaltningsafgørelser.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse medfører disse retsgrundsætninger, at et tilsynsråd som udgangspunkt er afskåret fra efterfølgende at ændre en beslutning om ikke at rejse

erstatningskrav, når beslutningen er meddelt den eller de pågældende. Kun i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det efterfølgende viser sig, at beslutningen er truffet på grundlag af urigtige oplysninger om faktiske forhold, vil et tilsynsråds beslutning om ikke at rejse erstatningskrav efter omstændighederne efterfølgende kunne ændres.

Da der ikke efterfølgende er oplyst forhold, der i givet fald ville kunne danne grundlag for en tilbagekaldelse af tilsynsrådets afgørelse om ikke at rejse erstatningskrav som følge af det ulovligt ydede økonomiske tilskud til Roskilde Boligselskab, kan Indenrigsministeriet allerede af den grund ikke foretage videre vedrørende spørgsmålet om byrådsmedlemmernes erstatningsansvar for det tab, som Roskilde Kommune er blevet påført.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt, Planstyrelsen, Roskilde Kommune samt Kai Winckelmann, formand for Grundejerforeningen for Motelvej og Tulipanvej, Roskilde, er tilsendt kopi af denne skrivelser.

Med venlig hilsen  
Morten Laursen

- 2) Tilsynsrådet for Roskilde Amt (st. not. - ad j. nr. 1989-089-8-99-12)
- 3) Planstyrelsen (st. not. - ad j. nr. 322/265-0003)
- 4) Roskilde Kommune (st. not. j. nr. 851:378.187)