



SANDNES KOMMUNE
Postboks 583
4302 SANDNES

Kontakt saksbehandler

Randi Lind, 51568907

randi.lind@statsforvalteren.no

Vedtak – krav om lovlighetskontroll – satt i bero fakturering av tvangsmulkt, Sandnes kommune

Det er krevd lovlighetskontroll av Sandnes kommune sitt vedtak ref. 81/22 av 28.09.2022. Statsforvalteren avviser kravet om lovlighetskontroll.

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 08.12.2022.

Sakens bakgrunn

Saken omhandler kommunens ulovlighetsoppfølging av ulovlig oppført brygge på gnr. 86 bnr. 72 i Sandnes kommune.

Pålegg om fjerning av bryggen i saken ble først fattet av Sandnes kommune 17.08.2007. Det ble i vedtaket gitt en frist for retting til 31.12.2007, og illeggelse av tvangsmulkt for gjennomføringen av pålegget med virkning fra 01.01.2008.

I etterkant er det søkt om godkjenning av det utførte tiltaket. Søknader om dispensasjon for tiltaket er endelig avslått av Fylkesmannen i Rogaland 16.05.2011, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 07.11.2018 og Statsforvalteren i Vestland 12.05.2022.

Sandnes kommune vedtok 05.12.2018 tvangsmulkt på kr 500 per dag dersom retting ikke ble foretatt innen 08.06.2019. Siden har kommunen forlenget rettingsfristen. Eier av bryggen klagde 11.09.2019 på frist for retting. Klagen ble 20.11.2019 avvist av kommunen. Fylkesmannen i Rogaland stadfestet kommunens avvisning av klagen 07.04.2020.

I brev av 26.02.2020 informerte kommunen eier av bryggen om at tvangsmulkten har løpt siden oversittet ny frist 10.02.2020, og at faktura ville bli ettersendt. I brev av 03.03.2020 opplyste kommunen om at tvangsmulkt ble satt i bero inntil videre saksgang ble avklart.

Ved brev av 08.09.2022 ba Sandnes kommune om dokumentasjon på at bryggen var fjernet innen 01.10.2022. Hvis ikke ville kommunen fakturere tvangsmulkten. I e-post av 19.09.2022 søkte tiltakshaver om utsatt frist for retting av det ulovlige forhold til etter at kommuneplanen ble vedtatt.

Utvalg for by- og samfunnsutvikling i Sandnes kommune traff 28.09.2022 følgende vedtak i sak 81/22:

«Vedtak

Faktureringen av tvangsmulkt stilles i bero i påvente av kommuneplanbehandlingen.»



Kommunestyremedlemmene Åsta Vaaland Veen, Erlend Kristensen, Andreas Nordang Uhre og Heidi Bjerga satte 11.10.2022 frem skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Klagerne anførte at kommunen ikke kan avstå fra å forfølge ulovligheten etter plan- og bygningsloven § 32-1 annet ledd.

Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av Utvalg for by- og samfunnsutvikling i møte 07.12.2022, som opprettholdt vedtaket.

Statsforvalteren i Rogaland sendte 24.01.2023 anmodning til Kommunal- og distriktsdepartementet om oppnevning av settestatsforvalter. Dette på bakgrunn av vår tidligere befatning med sak om søknad om dispensasjon for bryggen, hvor vi påklaget kommunens tillatelse. I brev av 10.02.2023 konkluderte departementet med at Statsforvalteren i Rogaland ikke er inhabile til å behandle lovlighetskontrollen.

Statsforvalterens vurdering

Etter kommuneloven (kompl.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Kravet i foreliggende sak er fremmet av 3 medlemmer av kommunestyret, og ble innsendt innen fristen jf. kommuneloven § 27-1 første ledd annet punktum.

Det som kan lovlighetskontrolleres følger av kompl. § 27-2:

«Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen*
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører*
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.*

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a) andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c*
- b) vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed*
- c) spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.»*

Et «endelig vedtak» etter første ledd bokstav a forstås som en beslutning som avgjør realiteten i en sak. Det er den endelige avgjørelsen i saken som er gjenstand for kontroll jf. ot.prp. nr. 18 (2008-2009) s. 37.

Er avgjørelsen et endelig vedtak?

Departementet har utarbeidet en veileder, H-2299¹, som gir flere holdepunkter for forståelsen av hva som er endelige vedtak. Veilederen har fortsatt relevans.

Begrepet «endelige vedtak» i kommuneloven § 27-2 favner ifølge departementet videre enn begrepet «vedtak» i forvaltningsloven (fvl.) § 2 første ledd bokstav a (s. 11). Kommunal- og regionaldepartementet viser i rundskrivet til at det er relevant å se hen til avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6. Avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6 kan omfatte beslutninger som er ledd i en løpende saksbehandling, for eksempel avgjørelse om innsyn i saksdokumenter.

I veilederens punkt 6.1.3.2 er det vurdert om kommunale retningslinjer kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Disse er typisk ment som autoritative utsagn som legger føringer for kommunens saksbehandling. Det heter i veilederen at:

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-lovlighetskontroll-etter-kom/id742405/>



«Det er naturlig at den kommunale administrasjon anser seg forpliktet til å følge retningslinjene i behandlingen av sakene og bruker dem som del av normgrunnlaget for sine vedtak. Autoritative utsagn som er ment å få betydning for andres saksbehandling kan anses å falle inn under avgjørelsesbegrepet i forvaltningsloven § 6.»

Dette mener departementet taler for at vedtak om slike kommunale retningslinjer også kan ses som avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll.

Kommunens vedtak i sak 81/22 er en oppfølging av vedtatt tvangsmulkt av 05.12.2018. Det fremgår av ordlyden i vedtaket av 05.12.2018 at tvangsmulkt «vil løpe fra og med 08.06.2019 og fram til bryggen er dokumentert fjernet».

Det følger av plan- og bygningsloven § 32-5 at:

«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.»

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.»

Det fremgår av ordlyden at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer. Kommunen kan først nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt «når det ulovlige forhold er rettet».

Reglene om tvangsmulkt gir ikke kommunen adgang til å stanse tvangsmulkten før det ulovlige forholdet er rettet. Dersom kommunen ønsker å stanse tvangsmulkten mens det ulovlige forhold enda varer, må vedtaket hvor tvangsmulkt ble fastsatt omgjøres etter reglene i forvaltningsloven § 35. Et vedtak om omgjøring utgjør et enkeltvedtak.

Vedtaket i sak 81/22 fastslår at «faktureringen» av tvangsmulkten «stilles i bero». Vedtaket omhandler følgelig *når* kommunen skal sende faktura på den løpende tvangsmulkten.

Klagerne har anført at kommunens vedtak utgjør en avståelse fra å forfølge ulovligheten etter plan- og bygningsloven § 32-1 annet ledd. Statsforvalteren kan ikke se at kommunens vedtak medfører en beslutning om å avstå fra å forfølge en ulovlighet, all den tid det fremdeles løper tvangsmulkt. Statsforvalteren går derfor ikke inn i en vurdering av anledningen til å lovlighetskontrollere en beslutning om å avstå fra å forfølge ulovligheter.

Formålet med tvangsmulkten er å gjennomtvinge en forpliktelse som følger av loven. Tvangsmulkten er ment å gi den ansvarlige et økonomisk insitament til å gjenopprette den lovlige tilstanden.

Beslutningen om å stille fakturering i bero endrer ikke rettsstillingen til den private parten, da plikten til å betale tvangsmulkt består. På den andre siden kan den faktiske virkningen av tvangsmulkten for den private parten påvirkes, ved at en risikerer at påløpt tvangsmulkt foreldes. Dersom tvangsmulkt i praksis foreldes løpende, vil det ikke lenger foreligge et økonomisk insitament etter foreldelsesfristens utløp. Dette kan tale for at beslutningen har slike virkninger at reelle hensyn tilsier at den bør være gjenstand for lovlighetskontroll.

Fakturering av tvangsmulkt gjøres i forbindelse med oppfølgingen av et endelig vedtak av byggesaksavdelingene i kommunene. Kommunens beslutning om utsatt fakturering er av autoritativ



betydning for administrasjonens saksbehandling i den konkrete saken. Det er likevel ikke nærliggende å anse hver beslutning om utsendelse av faktura som et endelig vedtak. Dette taler for at heller ikke en beslutning om *når* faktura skal sendes ut er å forstå som et endelig vedtak.

Beslutningen om å stille fakturering i bero gjelder «i påvente av kommuneplanbehandlingen». Kommunen skal altså etter kommuneplanbehandlingen fakturere tvangsmulkten. Beslutningen avslutter altså ikke oppfølgingen av vedtaket om tvangsmulkt, og er således ikke «endelig».

Selv om beslutningen om at faktureringen settes i bero har faktiske virkninger for privatpersonen, kan ikke Statsforvalteren se at beslutningen er en realitetsavgjørelse som avslutter saken. Vi finner etter en samlet vurdering heller ikke at beslutningen har virkninger av en slik karakter at reelle hensyn tilsier at de bør kunne være gjenstand for lovlighetskontroll.

Statsforvalteren finner at Sandnes kommune sin beslutning av 28.09.2022 må anses å være av et politisk vedtak av mer administrativ art, og ikke et «endelig vedtak» etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a. Følgelig kan ikke beslutningen være gjenstand for lovlighetskontroll.

Statsforvalteren finner at vilkårene for å kreve lovlighetskontroll ikke er til stede, og må avvise klagerens krav.

Vedtak:

Statsforvalteren avviser kravet om lovlighetskontroll.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette klagerne.

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent