



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENT

KONTORADRESSE: PILESTREDET 33 — TELEFON 20 22 70

POSTADRESSE: POSTBOKS 8112, OSLO-DEP. OSLO 1

Til fylkesforsyningsnemndene

Vår ref.
2705/70 B LH/RJ

Dato
29. desember 1970

GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSLOVENS BESTEMMELSER I BYGGELØYVESAKER

1. Innledning.

./.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 trådte i kraft 1. januar 1970. Et særtrykk av loven følger vedlagt. Loven har således allerede virket en tid, men departementet har lite kjennskap til hvilke konsekvenser den har hatt for byggeløyvesakene, og i hvilken utstrekning lovens bestemmelser er fulgt. Departementet har heller ikke kjennskap til i hvilken utstrekning tjenestemenn i fylkesforsyningsnemndene har deltatt på de kurser som er avholdt i fylkene om forvaltningsloven. Under enhver omstendighet regner en med at det vil forekomme en del vansker i en overgangsperiode, og da forvaltningsorganene etter lovens § 11 har en alminnelig vegledningsplikt innen sitt område, finner en å burde orientere om en del hovedpunkter og spørsmål som særlig vil reise seg i forbindelse med byggeløyvesaker.

En vil først nevne at forvaltningsloven, som omfatter all offentlig forvaltningsvirksomhet, stort sett er en lovfesting av det som også tidligere har vært reknet som god forvaltningsskikk. Det er også grunn til å merke seg at bestemmelsene i loven som regel inneholder et minimumskrav. Det er således etter forvaltningsloven ikke noe i veien for at et forvaltningsorgan innrømmer dem som et vedtak får virkning for, større rettigheter enn det som følger av denne lovs bestemmelser.

En avgjørelse av en søknad om byggeløyve vil etter definisjonen i § 2 b i forvaltningsloven være et enkeltvedtak. Også avgjørelse om inndraging av byggeløyve og avslag eller innvilging av søknad om fullføringstillatelse vil være enkeltvedtak. Dette innebærer at bestemmelsene i kap. IV - VI i loven får anvendelse på slike saker, jfr. § 3, og en vil i det følgende komme inn på enkelte sentrale bestemmelser i disse kapitler.

2. Forhåndsvarsling.

Paragraf 17, første punktum bestemmer at før vedtak treffes, skal den eller de som er part i saken, varsles og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Etter paragrafens siste ledd kan midlertid forhåndsvarsel sløyfes bl.a. når vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig anledning og tid til å uttale seg, eller slikt varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

Under henvisning til nevnte unntaksbestemmelse antar en at det i byggeløyvesaker vanligvis ikke er nødvendig med slik forhåndsvarsling. Det antas likevel å være nødvendig å varsle den som vil kunne bli skadelidende ved omgjøring av byggeløyvevedtak enten i forbindelse med klagebehandling eller ved at et overordnet forvaltningsorgan i medhold av § 35 av eget tiltak omgjør et vedtak. (En bør imidlertid så vidt mulig unngå at en omgjøring blir til skade for andre. Se nedenfor under "Klage og omgjøring"). Slik varsling må også gis når det er aktuelt å inndra byggeløyve fordi byggearbeidet ikke er satt i gang innen den frist som er fastsatt eller på grunn av at vilkår og forutsetninger som for øvrig lå til grunn for byggeløyvet ikke er fulgt.

3. Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Etter § 18, første ledd, vil en part ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter med de begrensinger som følger av § 18, annet ledd, og § 19. Som parter anses alle søkere om byggeløyve som ved eventuell innvilgning må dekkes av samme kvote, jfr. § 2 e.

En antar at en part i en byggeløyvesak vil ha rett til å gjøre seg kjent med alle søknader om byggeløyve som foreligger, og som ved eventuell innvilgning skal dekkes av vedkommende kvote. Ved eventuell anke vil han imidlertid neppe ha noen legitim interesse av å gjøre seg kjent med andre søknader enn de som er innvilget.

Spørsmålet om hvilke dokumenter som en part ikke har rett til å se, og som derfor bør kunne utskilles fra saken, kan volde visse problemer. Således har en part etter § 19, tredje ledd, ikke rett til å gjøre seg kjent med et dokument som bl.a. inneholder opplysninger om drifts- eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent, med mindre det er av vesentlig betydning for vedkommende å kjenne opplysningen for på forsvarlig måte å kunne ivareta sitt tarv i saken. Det vil f.eks. neppe være av vesentlig betydning for en part å gjøre seg kjent med hvordan andre parter ordner finansieringen av byggeprosjektet. Dersom imidlertid en slik opplysning antas ikke å være alminnelig kjent, kan det by på praktiske ulemper dersom en av denne grunn finner å burde skille den ut fra saken - særlig når den ikke er gitt i særskilt dokument, men f.eks. i søknadsskjemaet. Departementet finner ikke på det nåværende tidspunkt å ville gi noen generelle retningslinjer om dette, idet en antar at fylkesforsyningsnemndene bør løse slike spørsmål konkret for den enkelte sak etter beste skjønn.

Etter § 20 bestemmer forvaltningsorganet selv ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelige for partene. En antar at det normalt vil være tilstrekkelig at søkeren får adgang til å gjennomgå dokumentene på fylkesforsyningsnemndas kontor. Han bør etter anmodning så vidt mulig kunne gis kopi, avskrift eller utdrag av enkelte dokumenter som har særskilt interesse for ham.

Etter § 20, siste ledd, skal det settes en frist for en eventuell uttalelse fra en part som etter anmodning blir gjort kjent med et dokument.

Dokumenter i byggeløyvesaker bør bare gjøres tilgjengelig gjennom vedkommende forretningsfører eller en annen tjenestemann som behandler byggeløyvesaker.

4. Grunngiving av enkeltvedtak.

Etter lovens § 24 skal enkeltvedtak alltid grunngis når det gjelder klagesaker og vedtak som avgjør en tvist mellom flere parter eller som endrer et tidligere vedtak til skade for en part. Grunngivingen skal således gis i forbindelse med inndraging av byggeløyve eller når et vedtak om innvilging av byggeløyve blir omgjort. For øvrig kan en part kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet når han ikke helt ut har fått medhold ved avgjørelsen. Kravet må framsettes før klagefristen er utløpt.

Om avbrytelse av klagefristen og oppreising vises til §§ 30 og 31.

I byggeløyvesaker vil det i de fleste tilfelle være vanskelig å gi den enkelte søker noen fyldig begrunnelse for avslag. En viser i denne forbindelse til forvaltningskomitéens syn på begrunnelsens innhold som er gjengitt på side 83 i lovproposisjonen der det bl.a. heter:

"I de enkelte fordelingssaker der søknadene langt overstiger den kvote som står til disposisjon, må myndighetene undertiden foreta en prioritering av søkerne etter visse generelle prinsipper. For den som har fått avslag, skulle en orientering om disse fordelingsprinsippene ofte være begrunnelse god nok."

Nemnda kan ikke overlate det til forretningsføreren å utforme begrunnelse, men kan instruere ham om å komme med forslag til begrunnelse som nemnda kan vedta som sin egen.

5. Underretning til partene.

Etter § 22 skal partene, når det ventes at avgjørelse av **saken** vil ta uforholdsmessig lang tid, underrettes om dette med angivelse av grunnen og når vedtak ventes å foreligge. Det er utarbeidet skjema for slik underretning (fellesblankett nr. 72 rekvireres fra Statens trykksaksekspedisjon).

Når det gjøres et vedtak, skal partene underrettes (§ 27). Dessuten skal de etter § 27, tredje ledd gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og den nærmere framgangsmåte ved klage. Det er også laget skjema for slik underretning (statens fellesblankett nr. 73), som bes benyttet.

6. Klage og omgjøring.

Etter forvaltningslovens § 28 kan et enkeltvedtak påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. I byggeløyvesaker vil dette innebære at Kommunaldepartementet blir ankeinstans for de vedtak som blir truffet av fylkesforsyningsnemndene, og Kongen for de saker som skal avgjøres av Industridepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunaldepartementet som førstestans.

Gjenstand for klage er enkeltvedtak, det vil si vedtak som avgjør saken, herunder avslag på søknad om byggeløyve og fullføringstillatelse, samt inndraging av byggeløyve.

Klageberettiget er foruten en part, også andre med rettslig klageinteresse i saken. Uttrykket er skjønnsbestemt, men en antar at så vel organisasjoner som kommuner etter omstendighetene kan være klageberettiget i byggeløyvesaker.

Klagen skal sendes underinstansen (§ 32 a) innen 3 uker fra vedkommende part har mottatt underretning om vedtaket. Underinstansen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. I motsatt fall skal den tilrettelegge saken og uten opphold sende erklæringen om klage og sakens dokumenter til klageinstansen.

Vedtaket vil kunne endres av underinstansen, selv om endringen er til skade eller ulempe for andre parter i saken, men i slike tilfelle er det generelt mindre hensiktsmessig at underinstansen treffer nytt vedtak. Dette vil i byggeløyvesaker kunne være aktuelt dersom vedkommende kvote allerede er disponert, og omgjøring av vedtaket dermed bare kan skje ved inndraging av innvilget byggeløyve. I stedet for å endre vedtaket bør fylkesforsyningsnemnda i slike tilfelle oversende saken til departementet til endelig avgjøring, og med sin vurdering av omgjøringsspørsmålet.

Det er antatt at klageinstansen kan foreta en fullstendig ny prøving av alle sider av saken, det vil si av saksbehandlingen, lovanvendelsen og den skjønnsmessige vurdering.

Et vedtak kan foruten ved klagebehandlingen også endres selv om det ikke er påklaget. Således kan en klageinstans eller dennes overordnede forvaltningsorgan av eget tiltak omgjøre et vedtak, jfr. de alminnelige regler om dette i § 35. Både underinstans og klageinstans vil for øvrig kunne endre vedtaket til skade for en part i situasjoner som ikke er behandlet i § 35. Vedtaket om innvilging av byggeløyve vil således kunne omgjøres dersom det i søknaden er gitt feilaktige opplysninger av betydning for avgjøringen. Dessuten vil et innvilget byggeløyve kunne inndras dersom byggearbeidet ikke er igangsatt i det tidsrom som er forutsatt.

7. Sluttbemerkninger.

En har i det foregående kommet inn på enkelte sentrale bestemmelser i forvaltningsloven og deres anvendelse i bygge-
løyvesaker. Bestemmelser uten eller med liten praktisk
betydning i slike saker har en ikke kommentert.

En har heller ikke funnet det nødvendig å kommentere en rekke
av lovens saksbehandlingsregler, som kommer til anvendelse uten
hensyn til hva slags sak det gjelder eller hvilken type av-
gjørelse som skal treffes. Dette gjelder således inhabilitets-
reglene i kap. 2 og reglene om vegledningsplikt og bruk av
fullmektig i kap. 3.

Det er den enkelte tjenestemanns plikt å kjenne og anvende
forvaltningsloven riktig. Oppstår det tvil om hva som er riktig
løsning, kan saken tas opp med Kommunaldepartementet, som
eventuelt vil kunne forelegge saken for Justisdepartementet.

Departementet er videre interessert i å få kjennskap til om og
i tilfelle i hvilken utstrekning, praktiseringen av **forvaltnings-**
lovens bestemmelser fører med seg forsinket saksbehandling og
økt arbeidsbyrde for administrasjonen.

Etter fullmakt

J. L. Seip
sign.

Erik W. Sollie
sign.