

U.1999.689Ø

Påbud ugyldige på grund af teknisk udvalgsformands inhabilitet.

Forvaltningsret 1114.1.

- ◆ Kommune udstedte i 1992 påbud, senest om fjernelse af ca. 660 tons kompost fra en landejendom. Formanden for kommunens tekniske udvalg havde haft et langvarigt, intimt forhold til gårdejerens hustru. Formandens deltagelse i sagen kunne ikke frakendes betydning for sagsbehandlingen. Selv om der ikke var konkrete oplysninger om, at afgørelsen var påvirket af uvedkommende hensyn, var formanden inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Påbudene fandtes at være ugyldige.

Ø.L.D. 25. januar 1999 i anke 18. afd. nr. B-2072-96

(Linde Jensen, Kallehauge, Benedikte Tegldal (kst.)).

— — — *Kommune (adv. Poul Hvilsted, København)*

mod

Gårdejer G (adv. Håkun Andreas Djurhuus, København (besk.)).

Af sagen fremgik, at det i landsretten blev gjort gældende, at et kommunalt påbud var ugyldigt på grund af inhabilitet. Det støttedes på, at formanden for kommunens tekniske udvalg, F, forud for marts 1992 og i tiden herefter havde et forhold til den sagsøgende gårdejer G's hustru.

I byrettens dom anføres indledningsvis:

Denne sag drejer sig om, hvem af parterne der skal afholde udgifterne til bortfjernelse og deponering af 663,46 tons kompost fra sagsøgerens landbrugsejendom, beliggende — — —

690

Sagsøgeren, G, har nedlagt påstand om, at sagsøgte, — — — Kommune, tilpligtes at anerkende, at omkostningerne i forbindelse med bortfjernelsen og deponeringen i henhold til faktura fra sagsøgte af 21. april 1992 på 31.487,91 kr. og faktura af 23. december 1992 på 295.405,61 kr., i alt 326.893,52 kr., ikke kan pålægges ham.

Ved skrivelse af 2. marts 1992 (fra kommunen blev gårdejer) påbudt ikke at udsprede komposten på landbrugsarealerne. Ved kommunens skrivelse af 11. marts 1992 blev han påbudt straks og senest 14 dage efter at returnere den importerede kompost.

Byretten fandt det ikke godtgjort, at ejeren havde handlet ansvarspådragende, og frifandt ham.

Østre Landsrets dom.(1)

— — — Rets dom af 29. juli 1996 — — — er anket af — — —

Kommune med påstand som for byretten om dels frifindelse, dels at indstævnte G dømmes til at betale kr. 331.293,52 med procesrente af kr. 297.575,61 fra den 12. februar 1993, af kr. 28.973 fra den 22. juni 1992 og af kr. 4.744,91 fra den 8. september 1994, indtil betaling sker.

Indstævnte har påstået stadfæstelse subsidiært betaling af et mindre beløb. Det bemærkes, at den subsidiære påstand er fremsat i forbindelse med den del af sagen, der afgjordes ved Østre Landsrets kendelse af 29. oktober 1997.

Et af indstævnte under ankesagen fremsat nyt anbringende om ugyldigheden af appellants påbud om følge af inhabilitet hos

formanden for kommunens tekniske udvalg (F) blev den 5. maj 1997 af appellanten og med indstævntes tiltræden foreslået udskudt i medfør af retsplejelovens § 253 til senere forhandling.

— — —
Appellanten (kommunen) har til støtte for sin påstand anført, at de af appellanten meddelte påbud og gennemførte selvhjælpshandlinger ikke er ugyldige. F kan ikke antages at have været inhabil ved sagens behandling. Således er såvel påbudet af 2. marts 1992 som det reelt udgiftsudløsende påbud af 11. marts 1992 begge besluttet, udstedt og underskrevet af kommuneingeniør — — — og afdelingsingeniør — — —. Inhabilitet forudsætter, at der har været fare for, at afgørelsen ville kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Dette er ikke tilfældet, idet påbudets indhold som anført var fastlagt og meddelt indstævnte, inden teknisk udvalg blev inddraget i sagen. F havde ingen personlig interesse i sagen, og hans stemme i udvalget var ikke afgørende. Der var enighed ikke blot i udvalget, men også i forhold til forvaltningen og i forhold til kommunalbestyrelsen. Afgørelsen var utvivlsom, idet affaldet efter miljøbeskyttelseslovens § 19 ikke kunne blive liggende eller nedpløjes hos indstævnte. Der var således efter sagens karakter ingen risiko for, at indstævnte blev udsat for en usaglig behandling. Det har ingen selvstændig betydning for spørgsmålet om inhabilitet, at F på et senere tidspunkt i sagens forløb erklærede sig inhabil i forhold til sagens behandling.

Såfremt det måtte blive lagt til grund, at F var inhabil ved sagens behandling, gør appellanten gældende, at de meddelte påbud og gennemførte selvhjælpsforanstaltninger alligevel ikke er ugyldige. Tilsidesættelse af forvaltningslovens § 3, stk. 1, og kommunestyrelseslovens § 14 medfører ikke ugyldighed. Som anført var F's stemme i udvalget ikke udslagsgivende, idet udvalgets beslutningen i sagen alle er enstemmige, og F's påvirkning kan ikke antages at have været afgørende for udvalgets beslutninger. F havde hverken aktuelt eller potentielt økonomiske interesser i sagen. Teknisk udvalg kunne ikke have handlet anderledes, og der forelå videre en situation, hvor appellanten bl.a. på grund af naboklager havde pligt til at handle, jf. herved landsrettens kendelse af 29. oktober 1997. Underretning til indstævnte om påbud og forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 75, stk. 1, kunne undlades, idet øjeblikkelig afgørelse var nødvendig, jf. miljøbeskyttelseslovens § 75, stk. 2.

Det må videre være udelukket på nuværende tidspunkt at drage rettlige konsekvenser af en eventuel inhabilitet hos F i foråret 1992. Indstævnte kendte til forholdet mellem hustruen og F, og først i marts 1997 har indstævnte inddraget habilitetsspørgsmålet i ankesagen, hvorved indstævnte har udvist betydelig passivitet. Endelig er appellanten som skadelidt berettiget til erstatning efter reglerne om erstatning uden for kontraktforhold, og efter landsrettens kendelse af 29. oktober 1997 er det uden betydning, om det meddelte påbud og de gennemførte selvhjælpsforanstaltninger måtte have været ugyldige, idet det er fastslået, at indstævnte har handlet erstatningspådragende. Der foreligger ikke en sådan sammenhæng mellem ugyldighedsindsigelsen og ansvarsgrundlaget, at der skal ske reduktion eller bortfald af den foreløbigt tilkendte erstatning, idet betingelserne for at pålægge indstævnte ansvar allerede var opfyldt, inden appellanten på nogen måde havde kendskab til sagen.

Indstævnte har til støtte for sin påstand anført, at F på grund af sit forhold til indstævntes daværende hustru har været inhabil i sagen, såvel under sagsbehandlingen som i forbindelse med de trufne afgørelser. Der foreligger en tilsidesættelse af forvaltningslovens §§ 3 og 6 samt kommunestyrelseslovens § 14, stk. 2. Retsvirkningen er ugyldighed, uanset om inhabiliteten konkret har været væsentlig. Appellanten har i øvrigt ikke løftet den bevisbyrde, der må påhvile

appellanten, for, at konkret væsentlighed ikke forelå. Det har herved betydning, at appellansens afgørelser ikke var lovbundne, og at

691

appellanten og teknisk udvalg i sagen har truffet en række valg mellem flere forskellige reaktionsmuligheder. F har i sin egenskab af udvalgsformand konkret medvirket både i sagsbehandlingen og i udvalgets afgørelser, uagtet der i foråret 1992 var et intimt forhold mellem ham og indstævntes daværende hustru. Det er uden betydning, om F's indflydelse på afgørelserne har været bestemmende. De trufne afgørelser var særdeles økonomisk byrdefulde for indstævnte, og efter hændelsesforløbet foreligger der tvivl om, hvorvidt forvaltningen har været upartisk i sagen, jf. herved at F den 20. maj 1992 erklærede sig inhabil. I forhold til den foreliggende inhabilitet kan det ikke tillægges betydning, at indstævnte er blevet anset for at have handlet erstatningspådragende, eller at kommunens påbud og selvhjælpshandlinger isoleret set var retmæssige efter miljøbeskyttelseslovens § 69. Kommunen skulle fortsat opfylde de forvaltningsretlige krav, hvilket ikke er sket. Der foreligger en tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige principper. Der foreligger ikke i øvrigt i forhold til kommunen en erstatningsretligt værnet interesse, idet kommunen ikke er den skadelidte. Det bestrides, at indstævnte har udvist retlighedsfortabende passivitet.

Landsrettens bemærkninger:

Indledningsvis bemærkes, at der efter forløbet af sagsforberedelsen ved landsretten, herunder den mellem parterne opnåede enighed om sagstilrettelæggelsen i retsmødet den 15. april 1997, ikke findes grundlag for nu at anse indstævnte for at have fortabt retten til at gøre inhabilitetsindsigelsen gældende.

Selvom det efter forklaringerne fra afdelingsingeniør — — —, kommuneingeniør — — — og F lægges til grund, at kommunens skriftlige påbud af 2. marts 1992 og 11. marts 1992 blev meddelt indstævnte, uden at F havde været andet end orienteret om sagen, må det antages, at F's deltagelse som udvalgsformand i sagen fra og med teknisk udvalgs møde den 11. marts 1992 ikke kan frakendes betydning for kommunens sagsbehandling, ej heller i forbindelse med kommunens skrivelse af 1. april 1992 til indstævnte. Ved denne skrivelse, der indledningsvis konstaterede, at kommunens påbud af 11. marts 1992 ikke var efterkommet, blev det bl.a. meddelt indstævnte, at teknisk udvalg havde besluttet, at bortkørsel af »komposten« skulle ske straks, at arbejdet hermed forventedes påbegyndt den 2. april 1992, at fjernelse af »affaldet« fra det midlertidige depot skulle ske senest mandag den 11. maj 1992, og at udgifterne til bortkørsel og omkostningerne ved eventuel deponering ville blive pålagt indstævnte. Det oplystes videre, at »Udvalgets afgørelse er truffet i medfør af § 69, stk. 1 pkt. 3 i lov om miljøbeskyttelse«.

Beslutningen om at lade de påbudte foranstaltninger udføre for indstævntes regning efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 3, og fastsættelsen af tidsfrister i forbindelse hermed beroede på afgørelser truffet af teknisk udvalg. Som følge af skrivelser af 1. april 1992 fra kommunens tekniske udvalg blev komposten efter det oplyste fjernet den 2. april 1992, og endelig deponering fandt sted den 10. december 1992. Appellansens krav på betaling angår kommunens udgifter i forbindelse hermed.

Landsretten lægger vægt på, at F i sin egenskab af formand for teknisk udvalg i — — — Kommune deltog i kommunens behandling af og beslutninger om, hvilke påbud og forpligtelser, herunder udgifter i anledning af kommunens selvhjælpshandlinger, der pålagdes indstævnte, i tiden fra senest den 11. marts 1992 og indtil den 20. maj 1992.

Der bestod både forud for marts måned 1992 og i tiden herefter et langvarigt, intimt forhold mellem indstævntes daværende hustru og F. Det er ubestridt, at F først den 20. maj 1992 meddelte teknisk udvalg, at han anså sig for inhabil. Kommunen eller teknisk udvalg traf ikke herefter nogen ny beslutning i forhold til indstævnte i anledning af den herved erkendte inhabilitet.

Selvom der ikke foreligger konkrete oplysninger om, at F's deltagelse i sagsbehandlingen har medført, at afgørelserne er blevet påvirket af uvedkommende hensyn, findes hans forhold til gårdejer G's daværende ægtefælle at være egnet til at vække en sådan tvivl om hans upartiskhed, at han må anses for at have været inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Det må i den forbindelse tillægges særlig vægt, at faren for, at afgørelser i sagen ville kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, og forestillingerne herom, må anses for større, fordi F var formand for teknisk udvalg. Indstævnte G's kendskab til forholdet mellem hans daværende ægtefælle og F findes ikke at udelukke inhabilitet.

Da — — — Kommunes påstand om betaling er en følge af de afgørelser, som blev truffet af teknisk udvalg i den periode, hvor F deltog i kommunens sagsbehandling, findes disse afgørelser herefter at være ugyldige på grund af inhabilitet.

Ved landsrettens kendelse af 29. oktober 1997 blev indstævnte G anset for at have udvist en erstatningspådragende adfærd, ligesom kommunens påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 blev anset for lovligt rettet mod indstævnte, der videre fandtes forpligtet til betaling af kommunens krav i anledning af kommunens nødvendige selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 3. Disse forhold findes imidlertid ikke at kunne medføre, at indstævnte, uanset den foreliggende inhabilitet, kan dømmes efter appellansens påstand. Landsretten lægger herved vægt på, at inhabilitet er en væsentlig sagsbehandlingsmangel såvel konkret som generelt, fordi habilitetskravet har karakter af en forvaltningsretlig retssikkerhedsbestemmelse. Indstævnte findes derfor heller

692

ikke at kunne dømmes efter appellansens påstand, selvom det er ubestridt, at der hverken mellem forvaltningen og teknisk udvalg, blandt medlemmerne af teknisk udvalg eller mellem teknisk udvalg og kommunalbestyrelsen forelå nogen uenighed om kommunens sagsbehandling eller de trufne afgørelser.

Med denne begrundelse gives der indstævnte medhold i den nedlagte påstand om stadfæstelse.

- 1 Gengivet i stærkt begrænsede uddrag.