



Karmøy kommune
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Knut Ragnar Slettebø, 51568951
knrsl@statsforvalteren.no

Klageavgjørelse i byggesak – gnr. 38 bnr. 82, Karmøy kommune – tiltakshaver: Jon Tomas Danielsen

Tiltakshaver har påklaget kommunens vedtak om å avvise klagen på brevet sendt til tiltakshaver 23.02.2021. Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 15.10.2021 og beklager lang saksbehandlingstid.

Sakens bakgrunn

Tiltakshaver har i brev datert 29.09.2020 argumentert for hvorfor det skal gis tillatelse til oppføring av naust på vedkommendes eiendom uten at det kan stilles krav om opparbeiding av kjøreveg og parkeringsplasser med videre. Brevet ble besvart av Karmøy kommune i brev datert 23.02.2021. Svaret til kommunen ble påklaget av tiltakshaver i brev datert 10.03.2021, da det hevdes at brevet gir avslag på byggetillatelse og dermed må regnes som et enkeltvedtak.

Karmøy kommune fattet 11.06.2021 følgende vedtak:

«Kommunen avviser klagen.»

Vedtaket ble påklaget av tiltakshaver i brev datert 23.06.2021. Klager viser til at det i brevet fra kommunen er tatt inn følgende passasje: «Kommunen konkluderer med at kravet til opparbeidelse opprettholdes.» Denne formuleringen må tolkes slik at kommunen her bestemmer at kravet om opparbeidelse av veier og parkeringsplass opprettholdes. Dette er en avgjørelse truffet under utøving av offentlig myndighet, og som er generelt eller konkret bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer. Betingelsen er svært tyngende.

Det kan ikke legges avgjørende vekt på at kommunen unnlater å kalle brevet et vedtak. Man må se på realiteten, som er at kommunen opprettholder kravet om opparbeidelse av veier og parkeringsplass. Klagen av 10.03.2021 skal ikke avvises, men tas under realitetsbehandling, først i kommunens politiske utvalg. Fører ikke klagen frem der, skal den sendes til Statsforvalteren til avgjørelse.



Karmøy kommune behandlet klagen 15.10.2021 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningsloven (fvl.) kap. VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for hel eller delvis ny behandling.

Denne saken gjelder hvorvidt brevet Karmøy kommune sendte til tiltakshaver 23.02.2021, skal regnes som et enkeltvedtak. Vi går derfor ikke inn i det underliggende saksforholdet.

Hva som skal regnes som enkeltvedtak, går frem av fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«I denne lov menes med:

a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;»

For at det skal foreligge et enkeltvedtak, er det med dette en forutsetning at utsagnet oppfyller betingelsene i fvl. § 2 første ledd bokstav a. En av betingelsene som går frem av fvl. § 2 første ledd bokstav a, er at det må dreie seg om en «avgjørelse.»

Ordlyden «avgjørelse» peker i retning av at det må tas endelig standpunkt til noe. Dermed trekkes det en grense mot utsagn som ikke innebærer avgjørelse av et konkret saksforhold, for eksempel rene deskriptive utsagn eller råd, veiledning og uttalelser mv., jf. NOU 2019: 5 s. 317.¹

Brevet tiltakshaver mottok 23.02.2021, er utformet som et ordinært svarbrev. Det er ikke gitt uttrykk for at det er fattet noe vedtak, og brevet inneholder ikke rettslige drøftelser av særlig omfang. Disse forholdene tilsier at brevet må regnes som råd og veiledning, og dermed ikke faller inn under «avgjørelse»-begrepet i fvl. § 2 første ledd bokstav a.

Samtidig er det i brevet særlig én formulering som har et mer bindende preg. Det er slik klager peker på, i fjerde avsnitt vist til at «[k]ommunen konkluderer med at kravet om opparbeidelse opprettholdes.» Denne formuleringen kommer i fortsettelsen av en påpekning om at det vil være mulig å spre kostnadene med en utbygging på de berørte grunneierne, slik at ikke tiltakshaver må bære denne kostnaden alene.

Lest i sin sammenheng må det siterte utsagnet forstås slik at det henviser tilbake til tidligere diskusjoner om opparbeidelse, og at den tolkningen kommunen har gjort gjeldende tidligere, fortsatt gjelder. I dette ligger dette imidlertid ikke noe endelig standpunkt til spørsmålet, men snarere en oppfordring til tiltakshaver til å ta opp spørsmålet i forbindelse med søknad om tillatelse,

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>



der kommunen tar endelig stilling til spørsmålet. Hensynet til forvaltningens veiledningsplikt, jf. fvl. § 11, tilsier at forvaltningen i stor utstrekning bør kunne uttrykke seg om tolkningen av reguleringsplanbestemmelser uten at det anses som bindende vedtak. At dette var ment som en veiledning om videre saksgang, går også tydelig frem av sammenhengen:

"Kommunen konkluderer med at kravet om opparbeidelse opprettholdes. For å komme videre i saken, kan du endre søknaden til rammesøknad, så vil kommunen kunne behandle saken. Vi kan da gi en rammetillatelse med vilkår om opparbeidelse etter reguleringsplan, og du vil da kunne påklage vilkåret dersom du mener at vilkåret er urimelig/feil. En evt. klage vil bli oversendt hovedutvalg teknisk og miljø, og evt. videre til Statsforvalteren i Rogaland for overprøvelse av vilkår. En endring til rammesøknad vil ikke ha noe å si for gebyret, da saksbehandlingsfristen uansett er overskredet og kommunen ikke kan ta gebyr i saken."

Statsforvalteren har etter dette kommet til at brevet Karmøy kommune sendte 23.02.2021, ikke er en «avgjørelse,» jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Det er da heller ikke å regne som et enkeltvedtak, og det var da riktig av Karmøy kommune å avvise saken, jf. fvl. §§ 28 og 33.

Statsforvalteren vil ellers bemerke

Karmøy kommune har i e-post av 25.06.2020 skrevet følgende til tiltakshaver:

«For at vi skal kunne behandle søknaden videre må vi få oversendt bekreftelse på at søknaden skal omhandle opparbeidning av kjøreveg, P1 og turveg, i tillegg til oppføring av to naust. Tiltaket må ha nabovarsling som dekker hele tiltaket, da inkludert kjøreveg/P1/turveg.»

Nekter kommunen å behandle tiltakshavers søknad om tillatelse under henvisning til at det ikke er søkt om det ovennevnte, vil det innebære at det foreligger en avvisning som skal regnes som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 tredje ledd. En slik beslutning vil utløse klagerett for tiltakshaver, jf. fvl. § 28 første ledd.

Av kommunens brev av 23.02.2021 går det frem at tiltakshaver kan endre søknaden til rammesøknad for å komme videre i saken. Slik Statsforvalteren vurderer det, er dette ikke mer enn en oppfordring om å velge en slik fremgangsmåte.

Dersom brevet skulle tolkes som en bindende avgjørelse, vil likevel ikke konsekvensen av dette være at det utløses en klagerett for tiltakshaver. Et krav om rammetillatelse vil nemlig ikke være et enkeltvedtak, men en prosessledende beslutning uten direkte betydning for rettighetene og pliktene til tiltakshaver, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

Velger derimot kommunen å avvise søknaden under henvisning til at det ikke er søkt på riktig måte, vil selve avvisningsvedtaket være et enkeltvedtak som utløser klagerett for tiltakshaver, jf. fvl. § 2 tredje ledd og § 28.

Statsforvalteren vil oppfordre kommunen til å fatte vedtak i saken. Fremgangsmåten med rammetillatelse kan velges «[e]tter søkeres ønske,» og hensikten er å ivareta tiltakshavers interesser, jf. Rundskriv H-1/10 pkt. 6.4. Vi kan dermed ikke se at kommunen kan kreve at tiltakshaver søker om rammetillatelse.



Statsforvalteren har med unntak av det ovennevnte ikke vesentlige merknader til kommunens lovforståelse og opprettholder kommunens vedtak.

Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 11.06.2021.

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Christina Tangen Bendikssen
fagleder/juridisk seniorrådgiver

Knut Ragnar Slettebø
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Jon Tomas Danielsen Lindeveien 51 4314 SANDNES
ATLE ULRIKSEN BYGG AS Bersagelveien 41A 4311 HOMMERSÅK