
BYGGESAKSDAGENE 2017

KOMMUNENS ERSTATNINGSANSVAR

Liv Zimmermann og Kristian Korsrud
6. november 2017

HJORT

Nærmere om temaet

- Kommunens erstatningsansvar i plan- og byggesaker
 - Knyttet til utøvelse av myndighet og oppgaver etter plan- og bygningslovgivningen
 - Arbeidsgiveransvar
- Særlig aktuelle tema
 - Korrupsjon
 - Habilitet
 - Naturskader/flom/ras

Rettslig utgangspunkt

§ 2-1. (arbeidsgivers ansvar for arbeidstaker.)¹

1. Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.

2. Med arbeidsgiver menes her det offentlige og enhver annen som i eller utenfor ervervsvirksomhet har noen i sin tjeneste.

3. Med arbeidstaker menes enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgivers tjeneste, unntatt verv som tillitsvalgt i annet foretak. Like med arbeidstaker regnes ombud i offentlig virksomhet, de som gjør tjeneste i Forsvaret og andre under pålagt tjenestegjøring for det offentlige,² samt innsatte, pasienter e.l. som deltar i arbeidsvirksomhet i kriminalomsorgens anstalter, i helseinstitusjoner e.l.

Rettslig utgangspunkt

- Arbeidsgiver (kommunen) har ansvar for skade som voldes av arbeidstaker
 - Forsettlig eller uaktsomt
 - «I tjenesten»
 - Vurdert opp mot de krav skadelidte med rimelighet kan stille til kommunen
- Omfatter ikke skade som ikke står i rimelig sammenheng med arbeidet
 - Uredelige eller uærlige handlinger fra den ansatte
 - Korrupsjon
- Arbeidstaker er solidarisk ansvarlig overfor kommunen, og kommunen kan kreve regress, jf. skl. § 2-3 nr. 1

Rettslig utgangspunkt

- Grunnvilkårene for erstatning må være oppfylt – ugyldighet er i seg selv ikke erstatningsbetingende:
 - Ansvarsgrunnlag (i denne sammenheng forsett eller uaktsomhet, jf. skl. § 2-1)
 - Økonomisk tap
 - Adekvat årsakssammenheng
 - Ikke gitt at søknaden hadde blitt innvilget uten feilen (f.eks. dispensasjoner)
- Kort om objektivt ansvar (ansvar uten skyld)

Ansvarssituasjoner

- Myndighetsutøvelse
 - Planvedtak
 - Byggesaksvedtak
- NB: Ugyldige vedtak er ikke eneste grunn til at kommunen kan komme i ansvar:
 - Manglende myndighetsutøvelse – for ikke å fatte vedtak
 - Uriktig rådgivning/handlinger under den løpende byggesaksbehandling
 - Svikt i tilsyns- og kontrolloppgaver

Myndighetsutøvelse

- Ugyldige vedtak
 - Uriktig lovanvendelse/uriktig skjønnsutøvelse
 - Saksbehandlingsfeil
 - Feil ved vedtakskompetansen
- Ugyldighet som medfører at vedtaket må anses som en «nullitet»
 - Ugyldighetsvirkning inntreffer av seg selv
- Ugyldighet som medfører at vedtaket er angripelig
 - Det kreves at man griper inn, med omgjøring eller opphevelse for at vedtaket skal bli ugyldig

Myndighetsutøvelse

- En ugyldighetsgrunn behøver ikke føre til at vedtaket kjennes ugyldig og blir opphevet/omgjort
 - Betydningsløse feil - prinsippet i fvl. § 41
 - Medvirkning
 - Ugyldighet som vil være til skade for uskyldig part
 - Innrettelseshensynet
 - Tidsaspektet
- NB: Kommunen kan også komme i ansvar for at et vedtak som er beheftet med en ugyldighetsgrunn blir stående/ikke opphevet

Uriktig lovanvendelse

- Uriktig lovanvendelse fører nesten alltid til ugyldighet
- Strengt ansvar – ansvarsfrihet forutsetter unnskyldelig rettsvillfarelse
 - Nærliggende at lovforvalter skal kjenne loven
 - Loven kan forsvarlig tolkes på flere måter
 - Er vurderingen forsvarlig?
 - Unnskyldelig rettsvillfarelse ikke aktuelt for staten?
- Skille mellom avslag og inngrep

Uriktig lovanvendelse

- Rt-2010-291 Persaunet/Vangendommen
 - Erstatningskrav for ugyldig vedtak etter at kommunen, uten hjemmel, nektet bruksendringstillatelse
 - Slår fast at kommunen må ha utvist skyld: dvs. må ha opptrådt uaktsomt eller forsettlig - kommunens handling må ha vært uforsvarlig
 - «..objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten kunne medføre at viktige samfunnshensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt»
 - «Det er ikke nødvendig for meg å ta endelig stilling til om den lovforståelse som lagmannsrettens dom av 8. desember 2006 bygger på, er riktig. Avgjørende for om kommunen hefter på grunnlag av arbeidsgiveransvaret, er om kommunens lovforståelse var forsvarlig...»
 - Gjelder det en mildere aktsomhetsnorm for kommunen i byggesaker?

Uriktig lovanvendelse

- Rt-2009-354 (erstatningskrav mot staten)

- Uhjemlet vedtak om stans i arbeider

«Når vedtaket om stansing retter seg mot lovlig igangsetting i henhold til allerede foreliggende konsesjoner og tillatelse, skulle fylkesmannen straks ha vurdert lovgrunnlaget på ny og om nødvendig skaffet juridisk assistanse eller på annen måte søke å få avklart spørsmålet.

Jeg finner at saksbehandlingen ikke tilfredsstillende de krav Kvinnherad Energi med rimelighet kan stille til sentrale statlige myndighetsorganer. Staten er etter dette erstatningsansvarlig for påregnelig økonomisk tap som ankende part er påført som følge av fylkesmannens ugyldige vedtak, jf. skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1 første punktum.»

Saksbehandlingsfeil

- Saksbehandlingsfeil fører ikke nødvendigvis til ugyldighet
 - Bare dersom de kan ha påvirket vedtakets innhold – jf. forvaltningsloven § 41
 - Og hvis ugyldighet ikke er til skade for uskyldig privat part, osv.

Saksbehandlingsfeil

- Dersom det konstateres ugyldighet som følge av feil ved saksbehandlingen vil feilen normalt ikke være forsvarlig eller unnskyldelig
 - Fordi kommunen da normalt har gått utenfor hva som kan forventes av den
- Betyr at dersom vilkårene for øvrig for erstatning er oppfylt, så vil kommunen her (lettere enn ved uriktig myndighetsutøvelse) komme i ansvar for bl.a. følgende typer feil:
 - Myndighetsmisbruk
 - Inhabilitet
 - Mangelfull utredning, feil i faktum, mangelfull begrunnelse
 - Lang saksbehandlingstid/manglende vedtak

Saksbehandlingsfeil

- Myndighetsmisbruk
 - Utenforliggende hensyn
 - Usaklig forskjellsbehandling
 - Sterkt urimelig resultat

Saksbehandlingsfeil

- Mangelfull utredning
- Eks. usikker byggetomt
 - Skal som utgangspunkt fanges opp av kommunen i planprosessen
 - Krav til byggegrunn, miljøforhold mv. - pbl. § 28-1:
 - Kommunen har ikke anledning til å skyve alt ansvar over på tiltakshaver, kommunen har en selvstendig aktivitetsplikt
 - Kommunen kan komme i ansvar dersom det er gitt tillatelse/gitt tillatelse uten å stille krav til byggegrunnen
 - Terskelen for ansvar: En samlet vurdering av hvor sannsynlig det er at det vil oppstå skade, og arten og omfanget av skaden – må altså foreligge en risiko – krav til kommunens undersøkelsesplikt. Vurdering av skadelidtes medvirkning er sentralt

Saksbehandlingsfeil

- Mangelfull utredning – kommunen kom ikke i ansvar
 - RT-2015-257 (Nissegårddommen – dissens 4-1):
 - Lom kommune hadde gitt byggetillatelse for oppføring av hytter i et område som i ettertid viste seg å ha større sannsynlighet for snøras enn regelverket tillater. Flere hytter måtte flyttes og sikres
 - Høyesterett kom til at kommunen ikke hadde handlet erstatningsbetingende ved å gi byggetillatelser uten å foreta ytterligere rasutredning (jf. pbl. 1985 § 68)
 - Lagt vekt på at det var tatt hensyn til kjent rasrisiko og at hverken kommunen eller tiltakshaver – da tillatelsene ble gitt – hadde opplysninger om ras på det aktuelle området. Videre ble det lagt vekt på at det dreide seg om hytter som bare skulle leies ut om sommeren, og at det generelt var liten rasfare i kommunen

Saksbehandlingsfeil

- Lang saksbehandlingstid
 - LB-2013-14712 (Mellbyedalen):
 - Saksbehandling på 6 år før det ble gitt rammetillatelse. Ansett grovt urimelig av kommunen ikke å behandle byggesaken før, og at kommunen bidro til den lange saksbehandlingstiden
«Den lange saksbehandlingstiden og kommunens manglende oppfølging av byggesaken ble ansett å være i strid med de krav som med rimelighet måtte kunne stilles til kommunens saksbehandling»
- Manglende vedtak – kommunen har en plikt til å behandle søknader
 - LH-2010-14874 (Bodø):
 - Var gitt rammetillatelse. Under gjentatte henvisninger til innsigelser knyttet til atkomsten, uten å foreta en vurdering av holdbarheten av innsigelsene, lot kommunen være å behandle søknad om igangsettingstillatelse, noe som medførte at rammetillatelsen falt bort

Feil ved vedtakskompetansen

- Feil ved vedtakskompetansen (personelle kompetansemangler) fører normalt til ugyldighet hvis vedtaket er fattet av et organ som ikke hadde myndighet
- Dersom det konstateres ugyldighet som følge av at vedtak er fattet av feil organ vil feilen normalt ikke bli ansett som forsvarlig eller unnskyldelig
 - Fordi kommunen da normalt har gått utenfor hva som kan forventes av den
 - Vedtakskompetanse er sentralt for all myndighetsutøvelse

Rådgivning/tilsyns- og kontrolloppgaver

- Ansvarsrettssystemet – ansvaret er overlatt til tiltakshaver og hans profesjonelle medhjelpere
 - Kommunen skal kontrollere de ytre rammer
 - Kommunens kontroll med de tekniske sider av saken skal skje gjennom tilsyn
 - Dersom kommunen ikke nøyer seg med dette, der den skulle overlatt ansvaret til tiltakshaver, kan dette medføre ansvar for kommunen

Rådgivning/veiledning

- Utforming av søknad, saksbehandling: Der kommunen selv griper aktivt inn i prosessen (f.eks. prosjekteringen av tiltaket) kan kommunen komme i ansvar hvis noe går galt
- Der kommunen aktivt gir råd ut over sin plikt – opptrer som «konsulent» for tiltakshaver – kan kommunen komme i ansvar hvis rådene viser seg å ha vært feil
- Uriktig veiledning
 - Vangen-dommen: uttrykk for en mild aktsomhetsnorm for kommunen også når kommunen gir veiledning i plan- og byggesaker?
 - LB-2016-44327 (ikke rettskraftig). Så lenge ikke fattet vedtak, så ikke ansvar, bare «uheldig saksbehandling»

Tilsyns- og kontroloppgaver

- Tilsyn:
 - Kommunen har ikke plikt til å føre tilsyn i den enkelte byggesak, men hvis tilsyn gjennomføres så kan kommunen komme i ansvar hvis den har indikasjoner på at noe er feil, men lar være å gripe inn. Kommunen «skulle sagt fra»
- Ferdigattest:
 - Kommunen skal ikke kontrollere tiltaket selv, men kommunen må påse at nødvendig dokumentasjon foreligger før det gis ferdigattest. Hvis ferdigattest er gitt uten at dette er gjort kan kommunen komme i ansvar

Oppsummering – gode råd

- Kompetanse
- Benytte ekstern kompetanse der kommunen ikke har kompetanse selv
- Gode rutiner