

Dansk Kommunalforvaltning III

1. udgave

© 1994 Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Tryk: Gentofte Tryk
Printed in Denmark 1994
ISBN 87-574-1928-0

FORORD

Den foreliggende fremstilling af retsgrundlaget for det kommunale selvstyre og for tilsynet med kommunerne er så væsentlig ændret i forhold til udgaven fra 1979, at den må betegnes som en ny fremstilling.

Endnu i 1979 lå den ubetingede hovedvægt i tilsynets opgaver på vejledende udtalelser og behandlingen af godkendelsessager. Det er ikke tilfældet efter ophævelsen af de fleste godkendelseskrav i 1981. Opgaven er helt overvejende et legalitetstilsyn. Dermed er spørgsmålet om kommunestyrets retsgrundlag og om den retssikkerhed, der skal garanteres det kommunale selvstyre, trådt i forgrunden. Det er emnet for denne bog.

Bogens problemstillinger er illustreret ved omtale af konkrete sager. Disse er gennemgået med en vis udførlighed. Det er tanken hermed at vise, at de retlige problemer ofte har en politisk baggrund, og at konklusionen i en afgørelse har begrænset interesse uden indblik i det grundlag, hvorpå den er truffet.

Dele af bogens materiale har som fortryk været anvendt til undervisningsbrug.

Juni 1994

Erik Harder

INDHOLDSFORTEGNELSE

KAPITEL I KOMMUNALT SELVSTYRE

A. DEMOKRATISK STYRE	13
B. SELVSTYRETS INDHOLD	20
C. RETSSIKKERHED	24

KAPITEL II SELVSTYRETS RETLIGE GRUNDLAG

A. KOMMUNALLOVGIVNINGEN	29
B. KOMMUNALLOVGIVNINGENS RETSKILDER	32
1. Grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutning	32
2. Styrelsens regler	38
a. Styrelsesnormer og politiske kutymer	38
b. En retsgrundsætning prøvet ved Højesteret	40
3. Kommunalfuldmagten	45
a. Kommunale opgaver	45
b. Grænser for kommunalfuldmagten	47
c. Eksempler	50
d. Organisatoriske hensyn	53
e. Konkurrerende service	54
f. Borgernes retsstilling	56
4. Retshandelsevne	58
a. Privatretlig dispositionsfrihed	58
b. Aktieselskabsformens anvendelse	61
1° Kommunen som eneaktionær	61
2° Aktieselskab som samarbejdsform	66
c. Biprodukters udnyttelse	70

1° Udnyttelse i kommunalt regi	70
2° Udnyttelse i samarbejde med private	73
d. Lovgivning om den privatretlige handleevne	74
5. Tilsynets udtalelser	75
a. Vejledende udtalelser	75
b. Vejledende udtalelsers betydning for retsudviklingen ..	78
c. Udtalelsers gentagelsesvirkning	82
d. Grænser for tilsynets udtalelseskompetence	84

KAPITEL III DET KOMMUNALE TILSYN

A. TILSYNETS HÅNDHÆVELSESMONOPOL	91
B. TILSYNETS ORGANISATION	94
1. Tilsynsmyndigheden	94
2. Henskydelse og anke	95
C. SKØNSMÆSSIGT TILSYN	96
1. Lovinteressen	96
2. Private interesser	99
a. Borgerens retskrav	99
b. Afledet virkning for borgeren	102
c. Hensynet til lovliggørelse	103
d. Krav på retslig prøvelse	109
e. Tilsynets selvstændighed	111
D. BEVISKRAV	112
E. KLARHEDSKRAV TIL LOVSTRIDIGHEDEN	113
1. Klarhedens genstand	113
2. Klarhed i norm og fortolkning	115
3. Tilvejebringelse af klarhed	116
4. Klarhed som retsværn	118

KAPITEL IV ANNULLATIONENS GRUNDLAG

A. ANNULLATION EFTER KOMMUNALLOVGIVNINGEN	123
1. Foregribende retsmiddel	123
2. Interne styreforhold	124
3. Retsgrundsætninger som annullationsgrundlag	125

B. ANNULLATION EFTER ANDEN LOVGIVNING	128
1. Grundsætninger om borgernes retsstilling	128
a. Sædvanlige klageveje	128
b. Al gældende ret	129
1° Højesteretsdom fra 1981	129
2° Lovforarbejder	130
3° Anden retskilde	133
2. Offentligretlige retsgrundsætninger	134
a. Afgrænsning	134
b. Lighedsprincip	134
1° Kommunale retningslinier	134
2° Specielle lighedsgrundsætninger	139
3° Administrativ tilrettelæggelse	142
c. Magtfordrejning	144
d. Særligt om offentlighedsloven	156
C. PRIVATRETTLIGE AFTALER	160

KAPITEL V TVANGSBØDEGRUNDLAGET

A. RETSKRAFTIG AFGØRELSE	163
B. ANDET KLART RETSGRUNDLAG	165

KAPITEL VI DE ENKELTE SANKTIONSBEFØJELSER

A. SANKTIONENS ADRESSAT	171
B. FORBEHOLDT SANKTION	173
C. ANNULLATION	174
D. TVANGSBØDER	178
E. ERSTATNINGSANSVAR	180
1. Ansvarsgrundlaget	180
a. Dansk rets almindelige ansvarsregel	180
b. Forretningsmæssigt uforsvarlige dispositioner	182
c. Tilsidesættelse af formelle regler	185
d. Ulovlige bevillinger	189
2. Erstatningskravets fremsættelse	192
a. Kommunalbestyrelsen	192

b. Tilsynet på kommunens vegne	194
3. Ansvarsbetingelserne	195
a. Tab for kommunen	195
b. Kommunalbestyrelsen skyld i tabet	197
4. Bod eller erstatning	198
F. STRAFANSVAR FOR PLIGTTILSIDESÆTTELSE	203
1. Medlemshvervets pligter	203
2. Påtale efter begæring	204
3. Den straffbare pligttilsidesættelse	206
4. Begrænset praksis	208
a. Trehøje-sagen	208
b. Skørping-sagen	210
c. Holmsland-sagen	211
d. Odder-sagen	213
e. Sallingssund-sagen	214
f. Hashøj-sagen	216
1° Sagens baggrund	216
2° Pligttilsidesættelsen	217
3° Påtalebegæringen	217
4° Retssagen	220
g. Sammendrag af praksis	222
G. UDTALE AF KRITIK	224

KAPITEL VIII
SAMSPIL MELLEM KOMMUNALTILSYN
OG SEKTORTILSYN

A. SEKTORSTYRINGEN	227
1. Sektortilsyn	227
2. Generelle lovregler	229
B. RESSOURCEKRAV TIL KOMMUNEN	231
1. Kommunal prioritering	231
2. Kommunalbestyrelsens bevillingsret	233
3. Administrative ressourcer	236
C. KOMMUNALBESTYRELSENS FORVALTNINGSKOMPETENCE	239
1. Klage over endelig afgørelse	239
2. Utilstrækkelig håndhævelsesindsats	243

D. SEKTORMYNDIGHED SOM SØGSMÅLSBERETTIGET	248
FORKORTELSER	251
STIKORDSREGISTER	253