Agder Kommunerevisjon

Kristiansand 03.10.18

Sak om ride- og flerbrukshall i Røyrvikåsen i Bykle kommune

Revisjonen har blitt bedt om å se på saksbehandlingen i sak om ride- og flerbrukshall i Bykle kommune. På vegne av Fjellgardshallen AS er det utarbeidet forslag til detaljregulering for ride- og flerbrukshall i Røyrvikåsen samt areal på sørsiden av Røyrvikveien til idrettsformål og parkering. Planen var på høring og offentlig ettersyn i juni-august 2018. Det kom inn 3 uttalelser fra offentlige instanser. Plandokumentene er rettet etter merknader fra fylkesmannen og fylkeskommunen.

Detaljreguleringsplanen ble vedtatt i planutvalget (20.08.18) og i kommunestyret (30.08.18).

Den 08.08.18 ble det fattet vedtak av administrasjonen om rammeløyve og løyve til igangsetting av grunn- og terrengarbeid. Bakgrunnen for vedtaket var ordførerens vedtak av 07.08.18 om dispensasjon etter pbl. § 19-2 og å tildele administrasjonen fullmakt til å gi rammeløyve/igangsettingsløyve.

Ordførerens vedtak av 07.08.18 var en stadfesting av vedtaket som ble fattet i planutvalget den 09.07.18. I dette møtet ble det protokollført at en representant ville at saken skulle behandles av kommunestyret. Det er stilt spørsmål ved om ordføreren hadde adgang til å gjennomføre stadfesting av vedtaket i medhold av «sommerfullmakten» eller om saken måtte behandles av kommunestyret selv.

Ordførerens bruk av «sommerfullmakten»

Den 09.07.18 ble det avholdt telefonmøte i planutvalget. Utvalget vedtok å gi dispensasjon etter pbl. § 19-2 slik at arbeidet kunne starte. I vedtaket angav de at administrasjonen fikk fullmakt til å gi løyve til graving/igangsettingsløyve/rammeløyve.

På protokolltilførsler i møteprotokollen fra planutvalgets møte 09.07.18 står det at et utvalgsmedlem opplyser at han vil anke vedtaket inn til kommunestyret.

Følgende fremgår i delegasjonsreglementet til Bykle kommune: «*I saker der eit politisk utval gjer vedtak i medhald av delegert avgjerdsmynde frå kommunestyret/fast utval, kan eit mindretal av utvalet, ordføraren eller rådmannen, før møtet er slutt, krevje at saka vert handsama av kommunestyret/det faste utvalet for avgjerd*». Det angis at et mindretall av utvalget kan kreve at kommunestyret behandler saken, og det stilles ikke noe krav om at dette mindretallet må bestå av mer enn ett utvalgsmedlem. Dermed skulle planutvalgets vedtak av 09.07.18 behandles av kommunestyret for stadfesting.

Planutvalget anmodet om at det ble avholdt hastemøte i kommunestyret for å behandle saken, men dette ble ikke gjort. Det neste ordinære kommunestyremøtet hvor saken kunne behandles var da 30.08.18.

Utgangspunktet er at et enkeltvedtak kan iverksettes så snart det er gyldig fattet, selv om vedtaket blir påklaget eller anket.[1] Dersom en klage eller anke skal ha oppsettende virkning må det være rettslig grunnlag for dette. Når det gjelder planutvalgets vedtak av 09.07.18 var dermed utgangspunktet at dette var gyldig og kunne iverksettes, selv om saken på grunn av mindretallsanken skulle behandles i kommunestyret. Det angis ikke noe i delegasjonsreglementet, hvor regelen om mindretallsanke fremgår, om at en slik anke gir oppsettende virkning for det aktuelle vedtaket. Revisjonen kan heller ikke se at det foreligger noe annet rettslig grunnlag for at mindretallsanken skulle få slik virkning.

Planutvalgets vedtak av 09.07.18 om dispensasjon og fullmakt til å gi igangsettingsløyve/rammeløyve var fra vedtakelsesdatoen gyldig og kunne iverksettes. Kommunestyret skulle behandle vedtaket på neste ordinære kommunestyremøte, 30.08.18, men frem til da kunne både søker og administrasjonen handle utfra det foreliggende vedtak.

Fra 09.07.18 forelå det gyldig dispensasjon etter pbl. § 19-2 og administrasjonen hadde fått fullmakt til å gi rammeløyve/igangsettingsløyve/graveløyve. Slik løyve ble gitt i administrativt vedtak 08.08.18.

På grunn av usikkerhet om virkningen av mindretallsanken fattet ordføreren vedtak om å stadfeste planutvalgets vedtak. Dette ble gjort i medhold av følgende fullmakt som ble vedtatt av kommunestyret 21.06.18:

«Kommunestyret gjev ordførar/rådmann fullmakt til å treffe vedtak i enkeltsaker i den tida dei politiske organ har sommerferie dvs frå 21.06.18 til fyrste ordinære kommunestyre etter ferien 30.08.18. Mynde gjeld for saker der det er påkrevd å fatte vedtak. Dette gjelder i første rekkje formannskapet og andre folkevalgte organs mynde, men også kommunestyret sitt mynde der dette organet fattar enkeltvedtak. Vedtak fatta etter denne sommarfullmakta skal refererast i fyrste ordinære møte etter ferien i vedkomande organ.»

Ordføreren kan fatte vedtak på vegne av kommunestyret i saker der organet fatter enkeltvedtak. Vedtaket om dispensasjon og fullmakt av 07.08.18 er et enkeltvedtak jf. fvl. § 2 da det er bestemmende for rettighetene til en bestemt (juridisk) person.

Videre må det være «påkrevd å fatte vedtak». I dette ligger det at det må være nødvendig at vedtaket fattes i medhold av sommerfullmakten istedenfor at saken legges frem for kommunestyret til behandling.

Som gjennomgått over var planutvalgets vedtak om dispensasjon og fullmakt til å gi løyver gyldig og kunne iverksettes fra vedtakelsen. Administrasjonen kunne gi løyver slik at arbeidet kunne settes i gang uten at mindretallsanken ble behandlet. Det var dermed ikke noen grunn til at ordføreren skulle bruke sommerfullmakten til å stadfeste planutvalgets vedtak istedenfor at saken ble tatt opp i kommunestyret 30.08.18.

[1] Forvaltningskomiteens innstilling 13. mars 1958 s. 286–288 og Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (4. utg. 2006) s. 610

Da det ikke var «påkrevd å fatte vedtak» i saken fremfor å vente til neste ordinære kommunestyremøte faller disposisjonen utenfor rammene av «sommerfullmakten». Dette har ikke betydning for gyldigheten av administrasjonens vedtak om rammeløyve og løyve til igangsetting av 08.08.18 da dette har hjemmel i planutvalgets vedtak 09.07.18.

Habilitet

Personer

- Espen Mikkelsen, representant i planutvalget
- Kari Hovden, kommunestyrerepresentant
- Agnes Hovden, kommunestyrerepresentant
- Trude Mikkelsen, styremedlem Fjellgardshallen AS
- Unn Hovden, styremedlem Fjellgardshallen AS
- Gry Andersen, styremedlem Bykle og Hovden rideklubb

Tilknytninger

- Espen Mikkelsen er gift med Trude Mikkelsen og svoger til Gry Andersen
- Kari Hovden er søster til Unn Hovden
- Agnes Hovden er søster til Unn Hovden

I brevet fra politikerne som ønsket saken behandlet i KU er det angitt at de mener det foreligger inhabilitet etter fvl. § 6 første ledd bokstav b og c. Der fremgår det at en tjenestemann er inhabil hvis han er gift med, eller er søsken eller svoger med, **part** i saken. Det er selskapet som er part i saken (jf. fvl § 2 e), ikke disse personene, og det vil dermed ikke foreligge inhabilitet etter fvl. § 6 første ledd bokstav b og c.

Fvl. § 6 bokstav e omhandler inhabilitet på grunnlag av styreverv. Regelen angir at tjenestemannen er inhabil dersom han selv er medlem i styret i selskap som er part i saken. Det er ikke angitt at nærståendes styreverv fører til inhabilitet. Ingen av personene i saken er inhabile etter fvl. § 6 første ledd.

Eventuell inhabilitet vil da foreligge etter reglen i fvl. § 6 annet ledd: «*Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.*»

Tilknytningen i denne saken faller utenfor reglene som automatisk fører til inhabilitet etter første ledd. De folkevalgte kan her likevel være inhabile dersom det at de nærstående har styreverv i selskapet som er part anses som særegne forhold som er egnet til å svekke tillitten til upartiskheten.

Lovavdelingens uttalelse av 4. juni 2010 omhandlet en nærståendes ledende stilling i selskap som var part. Lovavdelingen angav at slik tilknytning kan føre til inhabilitet for tjenestemannen dersom den aktuelle beslutningen «kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for [den nærstående]».[2] At selskapet får en fordel eller ulempe er ikke tilstrekkelig for

[2] Lovavd. 4. juni 2010 (jdlov-2010-5761)

at det skal foreligge inhabilitet. Beslutningen må få betydning for den nærstående selv, slik at saken fører til særlig fordel, tap eller ulempe for denne personen.

Utfra det revisjonen har fått opplyst er Fjellgardshallen AS et selskap som ikke tar ut utbytte, og de aktuelle styremedlemmene har uansett ingen eierposisjon i selskapet. Utfallet vil ikke gi noen økonomisk vinning eller tap for styremedlemmene. Revisjonen kan heller ikke se at de aktuelle styremedlemmene vil oppnå andre personlige fordeler eller ulemper som følge av vedtakene i sakene hvor Fjellgardshallen AS er part. De nærståendes styreverv vil dermed ikke utgjøre «særegne forhold som er egnet til å svekke tillitten til [de folkevalgtes] upartiskhet».

På bakgrunn av dette kan ikke revisjonen se at det er foretatt feilaktige habilitetsvurderinger knyttet til de angitte folkevalgte i forbindelse med behandlingen av sakene hvor Fjellgardshallen AS har vært part.

Rekkefølgekrav

I brevet fra politikerne som ønsket at saken skulle behandles av KU er det også stilt spørsmål ved at rekkefølgekrav ikke kom frem før augustmøtet i planutvalget.

I pbl. § 12-10 om behandling av reguleringsplanforslag angis det at forslag skal på høring og offentlig ettersyn. I bestemmelsens fjerde ledd står det; «Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn». Det er altså adgang til å gjøre endringer i fasen etter at man har hatt planen på høring og offentlig ettersyn.

Om organiseringen av Fjellgardshallen AS

Det er også stilt spørsmål i innspillet om vanlige selskapsrettslige regler gjelder for selskapet og om styremedlemmer kan bli personlig ansvarlig.

Fjellgardshallen AS er et aksjeselskap med private eiere hvor kommunen ikke har noen eierinteresser. Lov om aksjeselskaper vil gjelde fullt ut for selskapet. Styremedlemmer og styreleder har etter aksjeloven § 17-1 erstatningsansvar for skade de volder forsettlig eller uaktsomt i egenskap av dette vervet.

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Marianne Løhaugen Fjærbu
Forvaltningsrevisor