

8-2. Forvaltningsret 11241.2 – 113.1 – 13.1.

Sagens ramme ved administrativ rekurs. Aktindsigt. Vejledning om søgsmålsfrist

En borger klagede til Naturklagenævnet over et afslag fra en kommune på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende et lokalplanforslag. Borgeren klagede også over at kommunen ikke havde givet en korrekt frist for bemærkninger til lokalplanforslaget, og over mangler ved kommunens underretning af to berørte lejere.

Naturklagenævnet stadfæstede i det væsentlige kommunens afgørelse om aktindsigt og gav også kommunen medhold med hensyn til fristen for bemærkninger til lokalplanforslaget. Nævnet mente ikke at borgeren havde den fornødne retlige interesse i at få prøvet spørgsmålet om mangler ved kommunens underretning af de to berørte lejere. Det fremgik af nævnets brev til borgeren at en eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skulle være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

Ombudsmanden lagde til grund at kommunen ikke havde undtaget nogen dokumenter fra aktindsigt, og mente at det var beklageligt at kommunen i sit svar til borgeren havde givet det modsatte indtryk.

Ombudsmanden lagde endvidere til grund at det fulgte af nævnets stillingtagen til den del af klagen som vedrørte fristen for bemærkninger til lokalplanforslaget, at nævnet havde anerkendt at borgeren havde en retlig interesse i sagens udfald. Efter ombudsmandens opfattelse må en borger som anses som klageberettiget i forhold til afgørelsen i en sag, kunne klage over samtlige aspekter i sagen som ligger inden for klageorganets kompetence. Det følger heraf at klageorganet er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som klageren rejser i sin klage. Ombudsmanden mente på den baggrund at nævnet ikke burde have afvist at behandle den del af klagen som vedrørte spørgsmålet om mangler ved kommunens underretning af to berørte lejere.

Ombudsmanden mente endvidere at det var en fejl at det ikke fremgik af Naturklagenævnets oplysninger om fristen for at indbringe sagen for domstolene at denne frist ikke har betydning for adgangen til at indbringe afgørelser om aktindsigt for domstolene. Ombudsmanden henstillede til nævnet at overveje en præcisering af nævnets vejledning.

(J.nr. 2005-2659-120).

I et brev af 28. august 2003 til Haslev Kommune stillede A spørgsmål angående to notater af 22. maj 2003 og 26. juni 2003 med tilhørende kortbilag. Spørgsmålene var foranlediget af at kommunen ved et brev af 21. august 2003 havde besvaret A's anmodning om aktindsigt i materiale angående kommunens lokalplanforslag nr. 62 om "et område til boligformål omkring det gamle andelsslagteri". A skrev bl.a. følgende:

"Jeg vil yderligere høre om der ikke er flere akter i sagen. Det virker utroligt, at man, som det fremgår af bilag 3, notatet fra møde den 22.05.2003, aftaler at lokalplanen kan forelægges byrådet på august mødet, hvis det eneste grundlag man havde var en tegning og de meget få yderligere oplysninger i notatet.

...

Hvilke tekniske spørgsmål skulle afklares ved mødet den 26.06.2003?"

I et brev af 12. september 2003 til A oplyste kommunen at der i forbindelse med disse møder var udarbejdet interne notater til brug for arbejdet med lokalplanforslaget.

I et brev af 14. september 2003 til Haslev Kommune anmodede A om aktindsigt i de interne notater.

Haslev Kommune meddelte A i brev af 19. september 2003 at hans anmodning ikke kunne imødekommes. Kommunen henviste til offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter.

Efterfølgende havde A en korrespondance med kommunens borgmester om aktindsigt i de interne dokumenter. A gentog under denne korrespondance ønsket om aktindsigt. I brev af 6. oktober 2003 klagede A til mig over Haslev Kommunes sagsbehandling. Med brev af 9. oktober 2003 videresendte jeg A's klage til Naturklagenævnet.

I brev af 19. oktober 2003 til Naturklagenævnet uddybede A sin klage. Det fremgår af hans breve at hans klage ud over spørgsmålet om aktindsigt også angik mangler ved

kommunens underretning af berørte borgere ved fremsættelsen af lokalplanforslaget. A mente endvidere ikke at kommunen havde givet en korrekt frist for bemærkninger til lokalplanforslaget.

I forbindelse med A's klage til Naturklagenævnet afgav kommunen en udtalelse af 17. november 2003 til nævnet. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”Det er vores opfattelse, at Planlovens krav om 8 uger offentlig fremlæggelse fuldt ud er opfyldt, idet vi – efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse – dels annoncerer den korrekte fremlæggelsesperiode, dels meddeler dette direkte til de høringsberettigede parter.

Vedrørende (A)'s ønske om ret til at se interne notater, skal vi oplyse, at vi i kommunen ikke er i besiddelse af flere notater eller dokumenter i sagen end, hvad Naturklagenævnet modtager med dette brev, idet vi har haft en rådgiver til at udarbejde lokalplanforslaget for os.

Vi henviser til den vedlagte mailkorrespondance (bilag 55) mellem Haslevs borgmester og (A), hvori borgmesteren tilkendegiver, at (A) ikke kan få aktindsigt i interne arbejdsnotater.

I øvrigt er det fortsat vores opfattelse, at interne arbejdspapirer *ikke* er omfattet af bestemmelserne om aktindsigt.”

Med brev af 31. maj 2005 kommenterede Haslev Kommune A's bemærkninger om mangler ved kommunens underretning af berørte borgere således:

”...

Det er korrekt, at lejerne af (X)-vej først ved brev af den 15. september 2003 bliver underrettet om lokalplanforslaget. Det er også korrekt, at det ikke fremgår af brevet, hvornår indsigelsesfristen udløber, men det skyldes, at lejerne bliver orienteret med samme følgebrev som de øvrige. Vi gør dog opmærksom på i brevet, at der er sket en udsendelsesfejl. I ugeavisen tirsdag den 23. september 2003 indrykkes endnu en annonce, der oplyser om, at indsigelsesfristen udsættes til den 12. oktober 2003, p.gr.a. en fejl.

Planforslaget har tilsyneladende ikke givet lejerne anledning til at indsende bemærkninger eller indsigelser. Lejerne er i den forbindelse ikke blevet nægtet tidsfristforlængelse.

Det skal bemærkes, at da den endelige vedtagne lokalplan blev udsendt, blev

lokalplanen returneret til os, eftersom lejerne var fraflyttet den 12. november 2003. Lejligheden har herefter stået tom.

Vedrørende de to andre erhvervslejemål på (X)-vej, er motionscenter gået konkurs ved udsendelsen og der findes ingen klinik på (X)-vej på udsendelsestidspunktet iflg. ejeren (...). Ejeren ønsker også at understrege, at han også selv har orienteret alle lejere om lokalplanen og projektet.

De omtalte lejemål er alle omfattet af lokalplanen.

Angående vandværket er dette kommunalt og derfor indirekte underrettet gennem afdelingen Teknik og Miljø og politikerne. Vandværket har således ikke noget med selve boligprojektets lokalplanforslag at gøre, og er et selvstændigt projekt, som vil blive vurderet særskilt iht. lov om planlægning § 13.

...”

I en e-mail som blev modtaget i Naturklagenævnet den 3. juni 2005, kommenterede A kommunens brev af 31. maj 2005. A henviste til at der ifølge en vejviser udgivet i oktober 2002 stadig var en klinik på stedet. Med hensyn til kommunens underretning af lejere på X-vej mente A at der burde være givet en 8 ugers frist fra tidspunktet for kommunens underretning.

Af Naturklagenævnets afgørelse af 30. juni 2005 fremgår bl.a. følgende:

”Kommunen har i forbindelse med behandlingen af lokalplanforslaget givet klageren aktindsigt i materialet i lokalplansagen men undtaget 2 notater af henholdsvis 22. maj 2003 og 26. juni 2003 med tilhørende kortbilag med henvisning til, at der er tale om interne arbejdsdokumenter.

Det er i klagen anført, at der er sket overskridelse af tidsfrister vedrørende aktindsigt, manglende begrundelse for overskridelse af 10-dages fristen, forkert fastsættelse af 8 ugers fristen og meget sen besked om den korrekte indsigelsesfrist samt en mangelfuld begrundelse for afslaget på aktindsigt. Klageren ønsker aktindsigt i de to interne notater samt eventuelt andet materiale, der er udarbejdet til brug for arbejdet med lokalplanforslaget.

Der er endvidere klaget over, at kommunen har glemt at underrette 2 erhvervslejere (en klinik og et motionscenter i en ejendom på (Y)-vej) om lokalplanforslaget. Først den 15. september 2003 er lejerne på ejendommen (X)-vej underrettet om lokalplanforslaget, uden

at der er sket en forlængelse af indsigelsesfristen.

...

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kommunens afgørelse alene påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse.

...

Det følger af planlovens § 24, stk. 3, at kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod planforslag.

Kommunen har efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse rettet fejlen og annonceret den korrekte fremlæggelsesperiode.

Naturklagenævnet finder ikke, at klageren har den fornødne retlige interesse i at få prøvet de rejste spørgsmål om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området.

...

Naturklagenævnet finder på baggrund heraf ikke grundlag for at kritisere kommunens sagsbehandling.

...

I medfør af offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Interne arbejdsdokumenter er ifølge § 7, nr. 1, 'dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (...)'.

De i sagen omhandlede notater har karakter af mødereferater og indeholder blandt andet en tidsplanlægning for lokalplanarbejdet.

Naturklagenævnet finder, at de to notater er interne arbejdsdokumenter udarbejdet til brug for myndighedens videre arbejde med lokalplanen. Dokumenterne er ikke afgivet til udenforstående men er alene indgået i lokalplansagen hos kommunen.

...

Til gengæld er et til notaterne vedhæftet kortbilag udarbejdet af ansøger og i notatet af 22. maj 2003 benævnt idéoplæg, ikke et internt arbejdsdokument, og klager bør gives aktindsigt heri.

...

Afgørelsen er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. planlovens § 58, stk. 3. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.”

Med brev af 19. juli 2005 klagede A til mig. Det var bl.a. A's opfattelse at han havde en retlig interesse i spørgsmålet om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området.

I forbindelse med min behandling af sagen med mit j.nr. (...) vedrørende myndighedernes sagsbehandlingstid sendte Haslev Kommune mig i brev af 19. juli 2005 en udtalelse. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”Fra Teknik og Miljø mener vi at have fremsendt alle relevante sagsakter vedr. lokalplansagen – journal nr. (...) og dokumenter i sagen vedr. mageskift, deklARATIONER mv. – journal nr. (...).

Fra første henvendelse har (A) modtaget tilbud om – efter nærmere aftale – at få aktindsigt i alle dokumenter i relation til (...) – ved fremmøde i afdelingen, hvilket han dog ikke har ønsket.

Det skal bemærkes, at A *ikke* er part i sagen.

Der har herefter været en løbende skriftlig dialog med A om tilsendelse af sagsakter i relation til lokalplan, magelæg, deklARATIONER, overtagelse af vejarealer mv.

A nævner i sit brev af 10. maj 2005, at han stadig mangler div. akter i relation til lokalplanen for området (lokalplan 62).

Det er vores opfattelse, at det i sagerne foreliggende materiale er fremsendt – med undtagelse af et omfattende projektmateriale for byggeriet (...) som vi også har tilbudt at fremsende – mod dækning af vores omkostninger ved kopiering.”

I anledning af A's klage af 19. juli 2005 til mig anmodede jeg i brev af 21. september 2005 Naturklagenævnet om en udtalelse. Jeg bad om at nævnet forinden indhentede en udtalelse fra Haslev Kommune. Jeg skrev bl.a. følgende til nævnet:

”Af Naturklagenævnets afgørelse fremgår bl.a. at efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kommunens afgørelse alene påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, og at det er et retligt spørgsmål om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse. Det fremgår endvidere at eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens §

62, stk. 1.

På den baggrund beder jeg om at Naturklagenævnet i sin udtalelse redegør for om hvorvidt reglerne i planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, § 62, stk. 1 samt § 60, stk. 1, om en klagefrist på 4 uger også gælder for afgørelser om aktindsigt. Jeg kan i den forbindelse bl.a. henvise til den vedlagte sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff*, og til Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 508 f.

Endvidere beder jeg om udlån af samtlige sagens akter, herunder de to interne arbejdsdokumenter der er givet afslag på aktindsigt i, og (A)'s anmodning om aktindsigt.”

I brev af 25. november 2005 til Naturklagenævnet bekræftede Haslev Kommune at der ikke fandtes yderligere materiale fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003.

Naturklagenævnet svarede mig ved brev af 31. januar 2006 bl.a. således:

”Til klagerens udtalelse om, at Naturklagenævnet uden begrundelse har afgjort, at klageren ikke har den fornødne retlige interesse i at få prøvet spørgsmål om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området, skal bemærkes, at klageren ikke har anført argumenter for, at han skulle besidde en sådan retlig interesse, som Naturklagenævnet kunne forholde sig til.

...

Til spørgsmålet om Naturklagenævnets forståelse af planlovens klagefrist i relation til klager vedrørende aktindsigt, kan det oplyses, at det er Naturklagenævnets opfattelse, at planlovens klagefrist er uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt i plansager. Der kan herved henvises til, at Naturklagenævnet har behandlet omhandlede klage, uanset en 4-ugers klagefrist for længst var udløbet ved klagens modtagelse.”

I et brev af 19. marts 2006 fremsatte A bemærkninger til Naturklagenævnets og Haslev Kommunes udtalelser. Til kommunens oplysning om at der ikke var yderligere akter fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003, bemærkede A at kommunens oplysninger i brev af 12. september 2003 til ham ikke kunne forstås anderledes end at der ud over referaterne har været interne notater.

Den 24. april 2006 rettede en af mine medarbejdere telefonisk henvendelse til Haslev Kommune. Min medarbejder bad om at få oplyst hvilke interne dokumenter det er som kommunen henviste til i bl.a. brev af 12. september 2003 til A, og som denne sag angår. Min medarbejder bad herunder om at få oplyst om disse dokumenter er notaterne fra

møderne den 22. maj og 26. juni 2003, som blev udleveret til A forud for kommunens brev af 12. september 2003, jf. A's brev af 28. august 2003 til kommunen.

I brev af 20. juni 2006 bekræftede Haslev Kommune at det var notaterne af 22. maj og 26. juni 2003 som kommunen henviste til i brev af 12. september 2003 til A. Kommunen bekræftede ligeledes at det er de samme notater som A henviste til i sit brev af 28. august 2003. A har kommenteret kommunens udtalelse i en e-mail af 3. juli 2006.

Ombudsmandens udtalelse

"A. Aktindsigt

I brev af 19. september 2003 afviste Haslev Kommune at meddele Dem aktindsigt i 'interne arbejdsnotater'. Det drejede sig om notaterne af 22. maj og 26. juni 2003, jf. Haslev Kommunes brev af 20. juni 2006.

På tidspunktet for kommunens afslag havde De imidlertid allerede fået udleveret de omhandlede notater fra kommunen, jf. Deres brev af 28. august 2003 til kommunen.

Kommunen har i brev af 19. juli 2005 til mig anført at De har fået alt foreliggende materiale fremsendt – med undtagelse af et omfattende projektmateriale som kommunen tilbød at fremsende mod dækning af udgifter til kopiering. Endvidere har kommunen i brev af 25. november 2005 til Naturklagenævnet udtalt at der ikke findes yderligere dokumenter fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003.

Jeg må således lægge til grund at Haslev Kommune ikke har undtaget nogen dokumenter fra aktindsigt i forbindelse med Deres anmodning.

Jeg mener det er beklageligt at kommunens svar af 12. og 19. september 2003 på Deres henvendelser gav det modsatte indtryk.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Jeg tager på baggrund af ovenstående ikke stilling til den del af Naturklagenævnets afgørelse af 30. juni 2005 som angår afslag på aktindsigt i de to notater fra kommunens møder med bygherren med henvisning til offentlighedslovens § 7, stk. 1, om interne dokumenter, jf. dog nedenfor om frister.

B. Lokalplanforslaget

Efter planlovens § 24, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser mv. mod lokalplanforslag. Efter § 26, stk. 1, nr. 1, skal kommunen samtidig med offentliggørelsen af et forslag til lokalplan efter § 24 give skriftlig underretning til ejerne af de ejendomme der er omfattet af forslaget, og lejerne i og brugerne af disse ejendomme. Det følger af § 26, stk. 3, at underretningen efter stk. 1, nr. 1, skal oplyse om fristen efter § 24, stk. 3.

Som det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse, kan kommunens afgørelse alene påklages til nævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4. Som det også fremgår af afgørelsen, er det et retligt spørgsmål om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse af 30. juni 2005 lagt til grund at kommunen efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse af lokalplanforslaget har rettet fejlen og annonceret den korrekte fremlæggelsesperiode. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Naturklagenævnet har afvist at tage stilling til spørgsmålet om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området. Nævnet har henvist til at De ikke har den fornødne retlige interesse.

Efter planlovens § 59, stk. 1, er miljøministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettiget. Jeg må lægge til grund at det følger af nævnets stillingtagen til den del af Deres klage som vedrører den af kommunen fastsatte frist for indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 3, at nævnet har anerkendt at De har en retlig interesse i sagens udfald og anset Dem for klageberettiget efter planlovens § 59, stk. 1.

Efter min opfattelse må en borger som anses som klageberettiget i forhold til afgørelsen i en sag, kunne klage over samtlige aspekter i sagen som ligger inden for klageorganets kompetence, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 992 ff. Det følger heraf at rekursinstansen er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som klageren rejser i sin klage, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, 4. udgave (2004), s. 324.

Jeg er opmærksom på at i den praksis som har dannet sig i tilknytning til kommuneplanloven og senere planloven, er det ofte en ganske vid personkreds som anses for klageberettiget i relation til reglerne om planers tilvejebringelse og indhold. Lovens krav

om retlig interesse anses således lettere for opfyldt i disse sager end i sager om en konkret forvaltningsafgørelse, jf. vejledningen af 1996 om planloven, afsnit XII.B. Denne omstændighed kan dog ikke føre til en ændret bedømmelse af spørgsmålet om Naturklagenævnets pligt til at tage stilling til klagen over at kommunen ikke havde opfyldt sin underretningspligt over for lejere i området.

På den baggrund burde Naturklagenævnet efter min opfattelse ikke have afvist at behandle denne del af Deres klage.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse, men jeg har ikke grundlag for at henstille til nævnet at genoptage sagen. Jeg henviser til oplysningerne i Haslev Kommunes brev af 31. maj 2005 om lejerne af de pågældende ejendomme.

C. Frister

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299*, udtalte jeg at det for så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed, antages at bestemmelser der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Jeg udtalte også at der gælder det samme for så vidt angår adgangen til at indbringe en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt for domstolene. Dette medfører at det for bestemmelser der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, kræves at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelserne selv eller af deres forarbejder at de også finder anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Efter planlovens § 60, stk. 1, skal klager til Naturklagenævnet være indgivet skriftligt inden 4 uger efter at afgørelsen er meddelt. Naturklagenævnet har i brev af 31. januar 2006 anført at det er nævnets opfattelse at denne klagefrist er uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt i plansager. Jeg er enig heri.

Jeg går herefter ud fra at Naturklagenævnet er enig i at også fristen i planlovens § 62, stk. 1, hvorefter en eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, er uden betydning for adgangen til at indbringe afgørelser vedrørende aktindsigt for domstolene.

Dette fremgår imidlertid ikke af den vejledning som er indsat i Naturklagenævnets

afgørelse af 30. juni 2005. Dette mener jeg er en fejl.

Jeg har på den baggrund henstillet til nævnet at overveje en præcisering af nævnets vejledning om adgangen til at indbringe nævnets afgørelser om aktindsigt for domstolene.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af Deres klage til mig.”

NOTE (*): FOB 2002, s. 299.