

# Beregning av tvangsmulkt ved innkreving etter ulovlighetsoppfølging – virkningen av utsatt iverksetting for pålegg om retting av tiltaket

20.9.2023 (2023/2570)

Saken gjelder spørsmålet om det påløper tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven § 32-5 når det er gitt utsatt iverksetting for retting av tiltaket etter forvaltningsloven § 42.

Ombudet har kommet til at det ikke påløp tvangsmulkt i perioden mellom den fristen kommunen hadde satt for retting, og den nye gjennomføringsfristen etter Statsforvalterens endelige vedtak i klagesaken. Kommunen kan derfor ikke innkreve tvangsmulkt for denne perioden. Ombudet mener også at kommunens behandlingstid for å ta stilling til klagerens anmodning om utsatt iverksetting, i utgangspunktet ikke er i samsvar med forvaltningslovens krav.

## Oppfølging

### Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) oppførte en sjøbod med brygge i henhold til dispensasjonsvedtak 9. desember 2015 fra X kommune. Etter klage fra en nabo ble vedtaket opprettholdt av Fylkesmannen i Agder (nå Statsforvalteren). Vedtaket ble deretter brakt inn for domstolene, og Agder lagmannsrett fastslo i dom 23. desember 2019 at dispensasjonsvedtaket var ugyldig. Dommen er rettskraftig. Statsforvalteren i Agder omgjorde 8. juni 2020 vedtaket slik at tiltaket (både sjøboden og brygga) ble avslått. Kommunal- og moderniseringsdepartementet stadfestet Statsforvalterens vedtak 31. august 2020.

(2) X kommune ga 15. november 2022 klageren pålegg om å rive sjøboden og brygga. Kommunen fastsatte samtidig tvangsmulkt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 32- 5, i form av en engangsmulkt på kr. 20.000 og en løpende dagmulkt på kr. 500. Engangsmulkten ville

forfalle dersom sjøboden og brygga ikke var revet innen 16. januar 2023. Dagmulkten ville løpe fra samme dato og frem til sjøboden og brygga ble revet.

(3) Klageren påklagde kommunens vedtak 6. desember 2022 og ba samtidig om utsatt iverksetting for både pålegget om riving og tvangsmulkten. Kommunen behandlet klagen 31. januar 2023, og opprettholdt pålegget om rivning og avslo klagerens anmodning om utsatt iverksetting. Klageren ba deretter Statsforvalteren i Agder om utsatt iverksetting 16. februar 2023. Utsatt iverksetting for både pålegg om riving og tvangsmulkt ble innvilget av Statsforvalteren 2. mars 2023. Kommunen oversendte 4. april 2023 klagesaken til behandling hos Statsforvalteren. I sitt vedtak 15. mai 2023 opprettholdt Statsforvalteren kommunens vedtak, og ny frist for riving av sjøboden og brygga ble satt til 17. juli 2023.

(4) Kommunen sendte klageren et brev 24. mai 2023, der den krevde innbetaling av forfalt tvangsmulkt med kr. 79.500. Kommunen la til grunn at engangsmulkten på kr. 20.00 forfalt ved kommunens rettesfrist 16. januar 2023. Kommunen la videre til grunn at den løpende dagmulkten på kr. 500 løp fra kommunens rettesfrist 16. januar 2023, frem til Statsforvalterens endelige avgjørelse 15. mai 2023. Kommunen la videre til grunn at dagmulkten på kr. 500 ville begynne å løpe igjen dersom tiltaket ikke ble rettet innen Statsforvalterens nye frist 17. juli 2023.

(5) Klageren brakte saken inn for ombudet 25. mai 2023, og anførte at tvangsmulkten ikke kan løpe før Statsforvalterens nye frist for retting 17. juli 2023 er oversittet.

## Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med kommunen. Da det så ut til at kommunen hadde lagt vekt på uttalelser i rundskriv H-03/01 fra Kommunal- og regionaldepartementet, som delvis gjelder virkningene av utsatt iverksetting ved klage kun på tvangsmulkt, stilte vi spørsmål om hvilke deler av rundskrivet kommunen anså som relevante. Kommunen ble også spurt om hensynene bak plan- og bygningsloven § 32-5 tilsier at kommunens frist for retting av tiltaket 16. januar 2023 skal legges til grunn for beregningen av tvangsmulkt – både engangsmulkt og dagmulkt – når det er gitt utsatt iverksetting for pålegg om retting av tiltaket. Kommunen ble også bedt om å vurdere om de samme hensynene tilsier at dagmulkten løper fra datoen for avgjørelse om utsatt iverksetting 2. mars 2023 frem til Statsforvalterens stadfesting av kommunens vedtak 15. mai 2023.

(7) X kommune svarte at rundskriv H-03/01 punkt 2.3.5 ble lagt til grunn i saken, og at kommunen ikke hadde merket seg skillet mellom virkningene av utsatt iverksetting for klage over pålegg om retting og klage på ilegging av tvangsmulkt. Videre var det kommunens oppfatning at hensynene bak plan- og bygningsloven § 32-5 ikke tilsier at dagmulkten løper fra datoen for avgjørelse om utsatt iverksetting av pålegg om retting inntil Statsforvalterens vedtak i klagesaken foreligger, og at Statsforvalterens nye frist for retting skal legges til grunn ved beregning av tvangsmulkt. Kommunen orienterte oss om at utstedte fakturaer for innkreving av tvangsmulkten ble kreditert, og at kommunen avventet videre behandling av saken inntil Sivilombudet har avsluttet undersøkelsessaken.

(8) Klageren fikk anledning til å kommentere kommunens svar, men innga ingen merknader.

(9) Til orientering er saken behandlet av setteombudet. Grunnen til dette er at saken omfatter forhold der Statsforvalteren i Agder har vært involvert. Sivilombud Hanne Harlem er en nær venn av Gina Lund, som fra 1. januar 2022 er statsforvalter i Agder. Med virkning fra samme dato anser Harlem seg inhabil i saker som omfatter dette statsforvalterembetet. Stortinget har for perioden fram til 31. januar 2024 oppnevnt Inge Lorange Backer som fast setteombud i klagesaker.

## Sivilombudets syn på saken

(10) Spørsmålet i saken er om kommunen kan kreve innbetaling av tvangsmulkt for perioden mellom kommunens frist for retting av tiltaket 16. januar 2023 og Statsforvalterens endelige vedtak 15. mai 2023 når det er gitt utsatt iverksetting for pålegg om retting av tiltaket.

(11) Etter plan- og bygningsloven § 32-5 første ledd, første og annet punktum, kan plan- og bygningsmyndighetene «[v]ed forhold i strid med bestemmelser gitt i medhold av denne loven [...] fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting».

(12) Plikten til å rette tiltaket faller ikke bort ved klage. Det kan likevel besluttes at «vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort», jf. forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum. Dersom det gis utsatt iverksetting for pålegg om retting av tiltaket, vil det innebære at tiltakshaveren ikke plikter å rette tiltaket før klagesaken er avgjort, fordi rettsvirkningene av førsteinstansens vedtak suspenderes.

(13) I forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere plan- og bygningsloven, Ot.prp.nr.39 (1993-94) s. 177, som fremdeles er relevant for tolkingen av gjeldende bestemmelse, oppstiller Kommunal- og arbeidsdepartementet et skille mellom virkningene av utsatt iverksettelse for henholdsvis klage på pålegg om retting og klage på ileggelse av tvangsmulkt:

«[d]ersom klage over pålegg om retting gis oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, kan tvangsmulkt ikke gis virkning før klagen er blitt endelig avgjort og fristen satt i vedtaket om tvangsmulkt deretter er oversittet. Gis klage over tvangsmulkten oppsettende virkning, jf forvaltningsloven § 42, vil mulkten løpe, men ikke forfalle før klagen er avgjort i klagers disfavør.»

(14) Det er mest nærliggende å tolke departementets uttalelse slik at mulkten ikke løper når det er gitt utsatt iverksetting for pålegg om retting. I juridisk litteratur har Bjørn O. Berg gitt uttrykk for samme forståelse: «[f]ormuleringen er noe uklar, idet uttrykket «gis virkning» kan referere både til at forfallstiden utskytes, eller til at mulkten i det hele tatt ikke løper. Ut fra sammenhengen i teksten [...] er det imidlertid naturlig å gå ut fra at departementet her sikter til det sistnevnte

alternativ, altså at mulkten ikke løper under klagebehandlingen», se Berg, Forvaltningssanksjoner (Universitetsforlaget, 2005) s. 396.

(15) Etter ombudets syn harmonerer det best med formålet med tvangsmulkt i plan- og bygningsloven § 32-5 at mulkten ikke løper når det er gitt utsatt iverksetting av det underliggende pålegget om retting av tiltaket. Formålet bak ilegging av tvangsmulkt er den «antatt motiverende effekt til å rette opp det ulovlige forhold», jf. merknadene til § 32-5 i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) på s. 354. Når virkningene av pålegget suspenderes frem til klagesaken er avgjort, foreligger det ingen plikt til å rette tiltaket under klagebehandlingen. I denne saken ble det gitt utsatt iverksetting for både pålegget om riving av sjøbod med brygge og tvangsmulkten. Ombudet mener derfor at tvangsmulkten ikke løp mellom Statsforvalterens avgjørelse om utsatt iverksetting 2. mars 2023 og den nye gjennomføringsfristen (17. juli 2023) som Statsforvalteren satte da kommunens vedtak ble stadfestet 15. mai 2023.

(16) Videre blir spørsmålet om tvangsmulkten løp mellom kommunens frist for retting 16. januar 2023 og Statsforvalterens avgjørelse om utsatt iverksetting 2. mars 2023.

(17) Det ble lagt til grunn i Forvaltningskomiteens innstilling (Oslo 1958) s. 243 at «[k]lageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett». For å sikre dette hovedformålet med klageordningen må klageren ha en reell klageadgang og sikres en reell toinstansbehandling. Utsatt iverksetting skal blant annet gjøre at klageren kan få prøvd saken på nytt uten at det i mellomtiden blir foretatt uopprettelig skade dersom klageinstansen skulle oppheve underinstansens vedtak.

(18) Når det anmodes om utsatt iverksetting, skal dette avgjøres «snarest mulig», jf. forvaltningsloven § 42 første ledd fjerde punktum. I Ot.prp.nr.75 (1993-1994) på s. 54 ga Justis- og politidepartementet uttrykk for at anmodninger om utsatt iverksetting typisk er saker «hvor det vanligvis vil være mye om å gjøre at saken behandles raskt». Dette hensynet ble lagt til grunn for å innføre en presisering i loven ut over kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a.

(19) I denne saken ba klageren om utsatt iverksetting i klagen til kommunen 6. desember 2022. Dette var i god tid før tvangsmulkten ville begynne å løpe dersom kommunens frist for retting 16. januar 2023 ble oversittet. Plan- og miljøutvalget i kommunen tok stilling til anmodningen om utsatt iverksetting først 31. januar 2023, altså etter at kommunens frist for retting var utløpt. Etter ombudets syn er en så lang saksbehandlingstid i utgangspunktet ikke i samsvar med forvaltningslovens krav. I denne saken hadde kommunen oppfordring til å ta stilling til anmodningen om utsatt iverksetting før utløpet av fristen som klageren hadde for å utføre retting.

(20) Klageren ba så Statsforvalteren om utsatt iverksetting 17. februar 2023. Statsforvalteren innvilget dette 2. mars 2023. I Statsforvalterens avgjørelse ble det lagt vekt på at det av rettssikkerhetshensyn burde gis utsatt iverksetting i denne saken.

(21) Ut fra hensynet til en reell klageadgang mener ombudet at en avgjørelse om utsatt iverksetting etter anmodning fra klageren må få virkning fra det tidspunkt anmodningen ble fremsatt. Det er uansett lite rimelig at forvaltningens saksbehandlingstid skal medføre at

klageren må betale tvangsmulkt for perioden mellom kommunens frist for retting 16. januar 2023 og Statsforvalterens avgjørelse om å gi utsatt iverksetting 2. mars 2023 når klageren allerede 6. desember 2022 ba om utsatt iverksetting.

## Konklusjon

(22) Ombudet har kommet til at Statsforvalterens avgjørelse 2. mars 2023 om utsatt iverksetting av pålegget om retting gjør at tvangsmulkten ikke løper i perioden mellom kommunens frist for retting 16. januar 2023 og den nye gjennomføringsfristen 17. juli 2023 som ble satt i Statsforvalterens endelige avgjørelse 15. mai 2023. Kommunen kan derfor ikke kreve innbetaling av tvangsmulkt for denne perioden. Ombudet ber kommunen merke seg at behandlingstiden for å ta stilling til klagerens anmodning om utsatt iverksetting i utgangspunktet ikke var i samsvar med forvaltningslovens krav.

(23) Ombudet ber X kommune om å vurdere saken på nytt, og ber om å bli orientert om utfallet av behandlingen.

20.9.2023 (2023/2570)

## Forvaltningens oppfølging

Etter ombudets uttalelse vurderte kommunen saken på nytt. Kommunen konkluderte med at det ikke påløp tvangsmulkt mellom kommunens frist for retting og Statsforvalterens endelige vedtak i klagesaken. Da klageren hadde revet sjøboden og brygga innen Statsforvalterens nye frist 17. juli 2023, ble ulovlighetsoppfølgingen ansett som avsluttet fra kommunens side.