

Forvaltningsret – kommunalret

Kap. 1 - Indtroduktion og begreber (s. 1):

- Kommunalretten falder i 3 hovedafdelinger:
 - 1) Regler om kommunernes styrelse.
 - 2) De kommunale opgaver.
 - 3) Tilsynet med kommunerne.
- Kommunestrukturen (kommunerne og regionerne):
 - Tilsynet med kommunen foretages af Statsforvaltningen. Det fremgår af GRL § 83 at der skal være et statsligt tilsyn.
 - 1.1.2007: 98 kommuner og 5 regioner. Man nedlagde amtskommunerne - i dag er de afløst af regionerne.
 - Regionerne: kan ikke handle på grundlag af kommunalfuldmagten. De har kun de opgaver, som er pålagt dem i henhold til lovgivningen. Lovbestemte opgaver, som regionerne har: sundhed, regional udvikling, en smule socialt.
 - Kommunerne: folkeskoleundervisning og typisk nogle sociale områder i forhold til socialt udsatte samt kulturelle områder, bygge Lovgivning, miljølovgivningen. I forbindelse med kommunalreformen fik de en række nye områder på det sundhedsmæssige område, f.eks. genoptræning. Kommunerne har en række lovbestemte og ulovbestemte opgaver. Ønsker kommunen at støtte idrætsforeninger i kommunen med bestemte beløb (i henhold til kommunalfuldmagten), er spørgsmålet om alle foreninger skal have mv. Her kommer lighedsgrundsætningen ind.
- Sondring mellem speciel og almindelig forvaltningsret:
 - Speciel: Særregler i lovgivningen - der er særlige regler, der gælder på disse områder. Når der skal træffes afgørelse f.eks. i forhold til miljøloven eller sundhedsret. Er man i tvivl om, om noget er omfattet af den specielle del, falder man tilbage til den almindelige forvaltningsret. Der er et sammenspil mellem den specielle del og kommunalretten: en kommune f.eks. efter loven er forpligtet til at yde et beløb til en borger, men kommunen nægter. Tilsynsmyndighederne kan bruge beføjelsen til at give de bestyrelsesmedlemmer, der stemmer imod, en tvangsbøde. Tilsynsmyndighederne kan gennemtvinge en pligt, som medlemmerne nægter at gennemføre.
 - Almindelig: gælder generelt for forvaltningsmyndigheder i deres forhold til borgerne og myndighederne indbyrdes. Kommunerne er så stort et område nu og har så mange opgaver, at det vil være mest hensigtsmæssigt at betragte dem som omfattet af den almindelige forvaltningsret.

Kommuner og kommunalret (A):

- = fælles. En kommune er et tvunget fællesskab af borgere inden for et lokalt afgrænset geografisk område, som står sammen om løsningen af opgaver af fælles interesse.
- I dag: 98 kommuner og 5 regioner.
- Karakteristisk for kommunen:
 - Økonomi: den har sin egen økonomi og formue, som den i udg. frit kan disponere over. Egne indtægter og egen formue. Indtægterne kommer fra skat og bloktilskud fra staten samt udligningsordninger (= ordninger, hvor de rige kommuner betaler tilskud ind i en fond, som derefter fordeles mellem kommunerne til dem, der ikke har så stor formue gennem skatterne).
 - Beskatningsret: Kommunerne har efter lovgivningen en selvstændig beskatningsret. Dette er nøje reguleret fra regeringens side.

6) Forbud (retsgrundsætninger):

- Forbud mod begunstiging af enkeltpersoner:
 - Oprindelig rod: Forsorgslovs § 1, stk. 2.
 - Almindelig retsgrundsætning: kommuner må ikke støtte enkeltpersoner ud fra et socialt kriterium (trangskriterium). Gælder også i forhold til grupper af borgere. Der er ingen fælles interesse i, at levestandarden hæves for enkelte personer eller enkelte grupper. Det kræver derfor lovhjælp at begunstige enkeltpersoner.
 - IM skrivelse af 22. dec. 1987 om afdragsfri lån til studerende fra Esbjerg: Esbjerg kommune gav mulighed for at man kunne få andre afdragsfri lån, selvom man studerede uden for Esbjerg. Indenrigsministeriet: dette er i strid med retsgrundsætningen. Esbjerg kommune argumenterer imod. Selvom alle har mulighed for uddannelse, er der ikke plads til alle, da det ikke er alle, der kan få mulighed for det. Der er derfor tale om begunstiging af en gruppe af enkeltpersoner. Man går derfor uden for retsgrundsætningen i kommunalfuldmagten. Man kan ikke gøre det uden lovhjælp.
 - Kommunal (fælles) interesse: Det udelukker ikke tilskud eller andre økonomiske ydelser til enkelte borgere inden for rammerne af kommunalfuldmagten (kommunal interesse): Rabat til pensionister ud fra trafikøkonomiske interesser. Dette er ok.
- Forbud mod berigelse af kommunen:
 - Almindelig retsgrundsætning: kommunal berigelse på enkelte borgeres bekostning er ulovlig.
 - Det er ikke et lovligt formål i sig selv at tjene penge. Man må ikke forfølge finansielle hensyn - saglighedskravet. Frugtplantagedommen. Betyder det, at kommunen aldrig må inddrage hensynet til finanser? En kommune vil godt kunne begrunde en forvaltningsakt med finansielle hensyn, hvis der er tale om f.eks. afskedigelser af hensyn til besparelser.

7) Grænser i forhold til den private sektor (retsgrundsætning):

- En kommune må ikke drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed uden lovhjælp. Dette er konkurrencehensynet. Man kunne dog som kommune have brug for f.eks. at dyrke grøntsager til et plejehjem eller producere til den lovpligtige virksomhed, de har (vaskerier mv.) - det er ting, de har brug for, men som de ikke sælger. Alligevel går de ind og påvirker markedet. Kommunen kan også sælge flis fra træerne til borgerne, men der er en grænse vedr. dette. Det står i kap. 2 til næste gang.
- Der er et forbud mod at yde individuel støtte til erhvervsvirksomheder uden lovhjælp. Dette gælder uanset, hvor stor betydning, virksomheden har for kommunen.

8) Forholdsmæssighedskrav (retsgrundsætning):

- Forholdsmæssighedskrav: Den (lovlige) kommunale støtte skal stå i et rimeligt forhold til den kommunale interesse.

9) Saglige hensyn og lighed (retsgrundsætning):

- Magtfordretningsgrundsætningen: en myndighed er forpligtet til at træffe afgørelser udelukkende på grundlag af saglige hensyn. Dette krav gælder også, når kommunerne handler inden for rammerne af kommunalfuldmagten.
 - **U 1929.452 H.**
- Lighedskrav: i spil, når der er knaphed på goder. Er der ikke råd til at støtte alle på én gang, så er lighedskravet overtrådt. Kommunens borgere har krav på at være ligestillet i forhold til kommunernes foranstaltninger.
 - Giver kommunen støtte til en højskole, skal dens faciliteter kunne benyttes af alle borgere og ikke kun dem på højskolen. Tilbud til alle på samme vilkår, gælder også kommunal støtte.

- Har støtte i adskillige af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser og afgørelser.
- UDGP: krav om lovhjemmel.
- Formålet med HR:
 - At undgå grænseforskydning mellem det offentlige og private. Dette kræver altså lovgivningsmagts medvirken.
 - Der er også konkurrencehensyn: der kan blive en konkurrence kommunerne imellem om, f.eks. at skaffe gode virksomheder til kommunen eller laver erhvervsvirksomheder i kommunen, og hvis man så kunne sætte prisen, kunne man bruge skattefinansieringen til at sætte priserne lidt lavere.
 - Fri konkurrence skaber de bedste resultater.

Undtagelser til HR:

- 1) Produktion til eget brug:
 - lovbestemte og ulovbestemte opgaver.
 - En kommune kan producere varer og tjenesteydelser, der skal indgå i kommunens løsning af lovbestemte opgaver eller opgaver, som kommunen har påtaget sig inden for rammerne af den ulovbestemte kommunalfuldmagt. Produktionen kan også foregå således, at flere kommuner indgår et samarbejde om i fællesskab at producere varer og tjenesteydelser, som de alle bruger.
 - Eks.: de sociale områder: hjemmehjælp og personlig pleje. Kommunerne må producere mad i et stort køkken til udbringning til de ældre. Dette er til eget brug.
 - Eks.: institutionsvaskeri, planteskole, hvis produkter skal finde anvendelse i kommunale parker og kirkegårde, et gartneri, som skal levere grøntsager til brug i kommunale institutioner, en kørselsafdeling, et autoværksted, en håndværkerafdeling, en grusgrav.
- 2) Salg af biprodukter, mv. (fra lovlig aktivitet).
 - En kommune kan afsætte biprodukter fra en i øvrigt lovlig kommunal aktivitet på det frie marked. Det kan ske til varetagelse af kommunens lovbestemte eller ulovbestemte opgaver.
 - Hensynet til at undgå værdispild.
 - Ikke kun varer, men også know-how (viden).
 - Der er nogle grænser for, hvorvidt det kan gå for sig:
 - Naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af aktivitet.
 - Salg til markedspris (konkurrencehensyn).
 - Kun forarbejdning til salgbart (f.eks. træ, der bliver til flis, men ikke avispapir).
 - Ikke ny selvstændig hovedprodukt.
- 3) Salg af overskudskapacitet:
 - UDGP: en kommune, der har et større produktionsapparat, end den selv kan udnytte, har ikke adgang til at sælge denne overskydende kapacitet til andre myndigheder eller til private, således at den mod betaling leverer varer eller tjenesteydelser produceret vha. den overskydende kapacitet.
 - F.eks. hvis man har produceret for meget af ét produkt. Så må man sælge det overskydende.
 - U: Det er efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler ikke helt udelukket, at en kommune sælger overskudskapacitet på markedet. Foreligger der en tilfældig overskudskapacitet, som er opstået i forbindelse med kommunens lovbestemte virksomhed, kommunens produktion af varer og tjenesteydelser til eget brug eller kommunens øvrige lovlige produktion inden for kommunalfuldmagts område, kan denne overskydende kapacitet afsættes på markedet. Man er forpligtet til efter loven at have et vis beredskab. Værdispildsbetragtninger betyder, at man godt må gå ud på markedet, selvom dette ville påvirke konkurrencen.
 - Krav:
 - 1) Tilfældig overskudskapacitet (ikke overdimensioneret).
 - 2) Overskudskapaciteten kan ikke afskaffes.

efter loven, jf. KSTL § 60. KSTL § 42, stk. 1: en kommunes revision skal endvidere godkendes af tilsynsmyndigheden, ligesom afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Herudover bl.a. KSTL § 67: løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale.

Legalitetshensyn (C):

1. Kommunaltilsynets legalitetstilsyn:

- Generelt:
 - Man skal se på den lovgivning, der gælder for kommunaltilsynet.
 - Kommunale generelle beslutninger (afgørelser, faktisk forvaltningsvirksomhed, kommunal virksomhed. Både den virksomhed, der finder sted på lovbestemt grundlag og ulovbestemt grundlag - kommunalfuldmagtsreglerne).
 - KSTL § 47, stk. 1: tilsynet med kommunerne omfatter al virksomhed i kommunerne, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.
- Hvilke organer er omfattet af tilsynet?
 - Alle de organer, der handler på kommunens vegne er omfattet, f.eks.:
 - 1) Kommunalbestyrelsen.
 - 2) Udvalg i kommunerne, f.eks. Økonomiudvalget. KSTL § 17, stk. 4.
 - 3) Borgmesterens virksomhed.
 - 4) Kommunale fællesskaber.
- Hvilke organer er ikke omfattet?:
 - Det enkelte medlems pligter, f.eks. Mødepligten.
 - Selvejende institutioner.
 - Foreninger mv.
- Hvilke regler omfattes af tilsynet? KSTL § 48, stk. 1 (Bedømmelsesgrundlag for domstolene):
 - "Lovgivning": skrevne og uskrevne regler (f.eks. de almindelige retsgrundsætninger, kommunalfuldmagten, lokalitetsprincippet, forbuddet mod at begunstige enkeltpersoner, forbud mod at give tilskud til private erhvervsvirksomheder mv.) = Gældende ret, dvs. der er nogle ting, som falder uden for kommunaltilsynets virksomhed og kompetence. Det er kun den ret, der gælder for offentlige myndigheder, der er omfattet - kommunaltilsynet tager sig af den offentligretlige del. Interne forskrifter er også omfattet (f.eks. styrelsesvedtægter for kommunen og forretningsordner). I forhold til sektormyndigheder, vil dette ikke gælde. Sektormyndigheden kan således tage stilling til både gældende ret og principielle sager. Der er derfor en væsentlig forskel på kommunaltilsynet og sektortilsynet.
 - Udover offentligretlig lovgivning omfatter tilsynets kompetence tillige kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. KSTL § 48, stk. 1. Også kommunale forskrifter, der er rettet indad mod kommunernes styrelsesforhold eller den kommunale forvaltning, er omfattet.
 - Statsforvaltningen er kompetent uanset hvilken type retskilde, der er tale om. Tilsynet omfatter derimod ikke spørgsmål om hensigtsmæssighed, gyldighed, privates erstatningskrav eller spørgsmål om god forvaltningsskik.
- Hvilke regler er ikke omfattet?
 - Afvejningen af lovlige hensyn (hensigtsmæssighed).
 - God forvaltningsskik. Dette gælder også, selvom tilsynet kun udtaler sig vejledende.
 - Love, der gælder både for offentlige myndigheder og for private (f.eks. ligebehandlingsloven, funktionærloven).
 - Kontrakter som en kommune f.eks. indgår med en privat virksomhed. Kommunaltilsynet tager dog stilling til om kommunen har ydet et ulovligt tilskud, men tager ikke stilling til om kontrakten f.eks. er bindende eller misligholdt.
 - Ansættelsesretlige regler (f.eks. djøf-overenskomsten), jf. kstl. § 48, stk. 2.
 - Kommunale tjenestemænd falder også udenfor.