

MRF 2023.246

Planklagenævnets afgørelse af 11. december 2023, j.nr. 23/11775

Ikke medhold i klage over forbud efter planlovens § 14 om anvendelse af ejendom som forsorgshjem, da dele af ejendommen havde været anvendt til andre formål end beboelsesformål, og der derfor ikke var tale om hidtidig lovlig anvendelse. Afvist bindende forhåndstilsagn, da kommunes udtalelse om ejendommens anvendelse efter serviceloven ikke angik plangrundlaget.

Sønderborg Kommune nedlagde den 25. september 2023 forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse af E's ejendom frem til 6. september 2024. Ejendommen, der tidligere havde været anvendt til foreningsaktiviteter og boligformål, var ikke omfattet af lokalplan, og E havde ansøgt om byggetilladelse til ombygning til 10 værelser med henblik på udlejning til hjemløse og udsatte og to yderligere værelser tiltænkt sundhedspersonale. Herudover omfattede projektet ombygning af nogle garager. Kommunen begrundede forbuddet med, at ændringen af anvendelse ville påvirke området i en uønsket retning i modstrid med kommunens ønsker om at bibeholde området til helårsbeboelse. Afgørelsen blev påklaget af E, der navnlig anførte, at der var tale om fortsat lovlig anvendelse af ejendommen, idet ejendommen hidtil havde været anvendt til beboelse, og det alene var persongruppen, der beboede ejendommen, som var ændret. E gjorde tillige gældende, at kommunen i en mailkorrespondance havde givet et bindende forhåndstilsagn om ejendommens anvendelse som forsorgshjem i medfør af serviceloven forud for E's beslutning om erhvervelse af den omhandlede ejendom. Endvidere anførte E, at kommunens Teknik-, By- og Boligudvalg havde truffet afgørelse, før E havde afgivet svar på partshøring den 21. september 2023. Planklagenævnet (formanden) bemærkede, at der i planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, er hjemmel til at regulere en bygnings anven-

delse, men at indretning til forsorgshjem på ejendom, der tidligere har været anvendt til boligformål, anses som hidtidig lovlig anvendelse. Planklagenævnet lagde imidlertid til grund, at ejendommen udover delvis anvendelse til boligformål også havde været anvendt til foreningsaktiviteter, og at dele af ejendommen ikke tidligere havde været registreret til beboelse. Da der var tale om en planlægningsmæssigt relevant ændring af hidtidig anvendelse, fandt nævnet, at der i den konkrete sag havde været hjemmel til at nedlægge forbud efter planlovens § 14. Nævnet afviste, at kommunen havde fortabt retten til at nedlægge forbud som følge af E's berettigede forventninger, da kommunens tilkendegivelse i relation til anvendelse efter serviceloven ikke udgjorde et sådant bindende forhåndstilsagn, der gav E en berettiget forventning om ejendommens anvendelse som forsorgshjem. Herved lagde nævnet vægt på, at E ikke havde spurgt ind til plangrundlaget, og at kommunen ej heller havde udtalt sig herom. I relation til partshøring bemærkede nævnet, at beslutningen af 5. september 2023 udgjorde en politisk tilkendegivelse om intentionen om nedlæggelse af forbud, og at den egentlige afgørelse om forbud først blev truffet den 25. september. Da E's høringssvar indkom den 21. september, og da disse i øvrigt indgik i afgørelsen, fandt nævnet, at høringsreglerne i det hele var iagttaget. På den baggrund kunne nævnet ikke give medhold i E's klage.

Kommentar: I relation til fortsat lovlig anvendelse savnes i nævnets afgørelse en begrundet stillingtagen til muligheden for at nedlægge forbud på den del af ejendommen, der tidligere havde været anvendt som beboelse. Nævnet oplyser ikke i afgørelsen, hvor stor en del af bygningen, der har været anvendt til beboelse, selvom dette må indgå proportionalitetsafvejningen. Derimod er afvisningen af forhåndstilsagn på linje med Højesterets dom i U 2009.1202/2 H.

Afgørelse i klagesag om Sønderborg Kommunes forbud mod anvendelse til forsorgshjem på [A1], Sønderborg

23/11775

Sønderborg Kommune traf den 25. september 2023 afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse til forsorgshjem på ejendommen [A1] og [A2], 6400 Sønderborg.

Ejeren af ejendommen har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at nedlægge forbud efter planlovens § 14.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af kommunens tidligere tilkendegivelser.
- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen

Klagen vedrører et forbud efter planlovens § 14 mod at anvende ejendommen [A1] og [A2], 6400 Sønderborg, til forsorgshjem.

Ejendommen har tidligere været anvendt til foreningsaktiviteter og boligformål.

Projektet omhandler hele ejendommen, der ansøges ombygget til 10 værelser til udlejning tiltænkt hjemløse og udsatte. Der indrettes desuden 2 lejligheder til sundhedsfagligt personale så som sosu-assistent, sygeplejerske og socialpædagoger, der skal være der hele døgnet. Derudover ombygges nogle garager til beboelse.

Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen traf den 25. september 2023 afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod at anvende ejendommen [A1] og [A2], 6400 Sønderborg til forsorgshjem. Det fremgår af afgørelsen, at forbuddet gælder indtil den 6. september 2024.

Kommunen begrundede afgørelsen med, at en anvendelsesændring af ejendommen vil påvirke området i en uønsket retning, som er i modstrid med hensigten med området, som er at bibeholde det som boligområde til helårsbeboelse og uden eksempelvis forsorgshjem som ansøgt.

1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 10. oktober 2023.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[1]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af truffne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

2.2. Hjemmel til at nedlægge forbud efter planlovens § 14

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at der er tale om en fortsat lovlig anvendelse af ejendommen, som ikke kan forhindres ved et § 14-forbud, idet ejendommen også hidtil har været anvendt til beboelse, ligesom ejendommen er indrettet med flere værelser/lejligheder.

Klageren gør gældende, at der sker en ændring i forhold til hvilken persongruppe, der skal bo i ejendommen, men at dette ikke kan føre til, at der er tale om en ændret anvendelse.

2.2.2. Generelt om § 14-forbud

Efter planlovens § 14 kan kommunen nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Kommunen kan således ikke nedlægge forbud mod forhold, som slet ikke kan reguleres ved en lokalplan.

Kommunen kan ikke nedlægge forbud, hvis der er tale om en fortsættelse af ejendommens hidtidige lovlige anvendelse. Forhold, der allerede er lovligt etablerede efter planloven, eller hvortil der er meddelt byggetilladelse, herunder bindende forhåndstilsagn eller manglende reaktion på anmeldelse efter byggelovgivningen, kan heller ikke hindres ved et forbud efter § 14.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Der er i sagen tale om anvendelse af en ejendom til et forsorgshjem til brug for 10 beboere.

Det følger af planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, at der i en lokalplan kan fastsættes bestemmelser om anvendelse af de enkelte bygninger. Der kan således nedlægges forbud i medfør af planlovens § 14 mod at anvende ejendommen til forsorgshjem, såfremt der ikke er tale om fortsættelse af ejendommens hidtidige lovlige anvendelse.

Socialpædagogiske opholdssteder, der etableres som mindre enheder for et begrænset antal personer, sidestilles normalt med boligformål.[2] Et forsorgshjem, der indrettes i en ejendom, der tidligere har været anvendt til beboelse, vil således efter omstændighederne kunne have karakter af en eksisterende lovlig anvendelse, som ikke kan forhindres ved et forbud efter planlovens § 14.

Det fremgår dog af sagens oplysninger, at ejendommen ikke udelukkende har været anvendt til boligformål, da den tidligere har været anvendt delvis til foreningsaktiviteter og delvis boligformål. Dele af baghusets stueetage er således ikke registreret til beboelse, og klageren har desuden oplyst, at der er ansøgt om at ændre nogle garager på ejendommen til beboelse.

Planklagenævnet finder, at anvendelse til forsorgshjem i den konkrete sag er en planlægningsmæssig relevant ændring i forhold til den hidtidige anvendelse af ejendommen, og at kommunen derfor har haft hjemmel til at give et forbud efter planlovens § 14 mod den ansøgte anvendelse. Nævnet lægger herved vægt på, at dele af ejendommen har været anvendt til andre formål end beboelse, og at det ansøgte forsorgshjem allerede af denne grund ikke har karakter af en eksisterende lovlig anvendelse.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har haft hjemmel til at give et forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse af ejendommen til forsorgshjem, såfremt de nærmere betingelser herfor i øvrigt er opfyldt, jf. nedenfor.

2.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommunen har givet klageren et bindende forhåndstilsagn om, at ejendommen kan anvendes til forsorgshjem og udlejning i medfør af servicelovens § 110 forud for klagerens erhvervelse af ejendommen, hvilket afskærer kommunen fra at meddele et forbud efter planlovens § 14. Klageren henviser i den forbindelse til den mailkorrespondance, der har været mellem kommunen og klagerens ejendomsmægler forud for klagerens erhvervelse af ejendommen. Det fremgår heraf, at kommunen har været fuldt ud bekendt med, at denne mailkorrespondance var afgørende for klagerens køb af ejendommen. Kommunen havde således alle muligheder for at tage forbehold eller orientere om, at den ønskede at forhindre boformen ved at nedlægge et § 14-forbud.

2.3.2. Generelt om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at det kan begrunde, at kommunen ikke kan nedlægge et forbud efter planlovens § 14. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessyn. Desuden indgår det tidsmæssige perspektiv i vurderingen.

En kommune kan også fortabe retten til at nedlægge et forbud, hvis kommunen har givet et bindende forhåndstilsagn om, at kommunen ville godkende byggeriet. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af klagen, at en ejendomsmægler på vegne af klageren den 28. september 2022 fremsendte en forespørgsel til kommunen om accept af, at ejendommen fremadrettet kunne bruges til udlejning efter servicelovens § 110.

Den 25. oktober 2022 svarede kommunen, at anvendelsen til forsorgshjem skulle godkendes af Socialtilsyn Syd.

Planklagenævnet finder, at e-mailkorrespondancen forud for klagerens erhvervelse af ejendommen ikke udgør et bindende forhåndstilsagn eller medfører, at klageren har haft en berettiget forventning om, at ejendommen ville kunne anvendes til forsorgshjem. Nævnet lægger herved vægt på, at det fremgår af e-mailkorrespondancen, at klageren ikke spørger ind til plangrundlaget, ligesom kommunen heller ikke udtaler sig om plangrundlaget.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Partshøring og håndtering af indsigelser

2.4.1. Klagen

Klageren gør med henvisning til beslutningen af 5. september 2023 i Teknik-, By- og Boligudvalget gældende, at kommunen traf afgørelse i sagen forud for partshøringen af 21. september 2023, og at kommunen ikke vil kunne dokumentere, at partshøringen er uden betydning, da der er tale om en indgribende afgørelse til ugunst for klageren.

Klageren anfører desuden, at kommunen ikke konkret har forholdt sig til klagerens indsigelse af 21. september 2023 i forbindelse med partshøringen.

2.4.2. Generelt om partshøring og håndtering af indsigelser

Et forbud kan først nedlægges, når kommunen har foretaget en partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, i form af et varsel, hvori der skal gives parten en rimelig frist til at komme med bemærkninger. Varsling og partshøring skal følges op af et forbud inden for rimelig tid.

Eventuelle høringssvar skal desuden indgå i vurderingen, når kommunen træffer afgørelsen. Der er imidlertid ikke i forvaltningslovens § 19 noget krav om, at kommunen skal imødekomme de indkomne indsigelser.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at Teknik-, By- og Boligudvalget på et udvalgsmøde den 5. september 2023 besluttede at nedlægge et § 14-forbud mod anvendelse til forsorgshjem.

Kommunen sendte på den baggrund den 8. september 2023 varsling og partshøring til klager med en svarfrist til den 24. september 2023. Det fremgik heraf, at kommunen agtede at nedlægge forbud efter planlovens § 14 mod den ønskede anvendelsesform og indstillede til udarbejdelse af et lokalplanforslag.

Efter nævnets opfattelse må udvalgsbeslutningen af 5. september 2023 forstås som en politisk tilkendegivelse af, at der på det foreliggende grundlag skal nedlægges et §14-forbud mod den ansøgte anvendelse, men at den endelige afgørelse træffes af forvaltningen efter partshøring af parterne i sagen.

Klageren indsendte høringssvar den 21. september 2023.

Kommunen nedlagde den 25. september 2023 et § 14-forbud mod anvendelse til forsorgshjem.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen ved brev af 8. september 2023 har foretaget korrekt partshøring og varsling af § 14 forbuddet.

Det fremgår desuden af kommunens afgørelse af 25. september 2023, at alle klagerens bemærkninger af 21. september 2023 er citerede i selve afgørelsen, hvorefter kommunens bemærkninger hertil følger.

Nævnet finder derfor, at de indkomne indsigelser under partshøringen er indgået i kommunens afgørelse. Kommunen har som nævnt under afsnit 2.6.2 ikke pligt til at imødekomme indsigelser, de skal blot indgå i vurderingen.

Planklagenævnet kan på baggrund af ovenstående ikke give medhold i klagepunktet.

2.5. Forhold, som ikke behandles

Klageren gør gældende, at indsigelsen underskrevet af de 164 borgere ikke bør tillægges den vægt, som kommunen tillægger den, idet borgerne ikke alle har tilknytning til nærmiljøet.

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men kommunens skønsmæssige beslutning i forhold til at nedlægge et forbud efter planlovens § 14, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Sønderborg Kommunes afgørelse af 25. september 2023 om forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse til forsorgshjem på ejendommen [A1] og [A2], 6400 Sønderborg.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[2] Planloven kommenteret af Helle Tegner Anker, 2013, s. 391.

[3] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Sag:

23/11775

Dato:

11. december 2023.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)