VEDLEGG 2 RETTSLIG GRUNNLAG- Klassifisering av vei i Asker kommune

Privat eller offentlig?

Et av hovedmålene for fastsetting av klassifiseringskriterier er større grad av likebehandling av kommunens innbyggere ved at like forhold skal behandles likt.

Det er få rettslige føringer vedr. vegklassifisering og det er i praksis kommunen som i tråd med grunnleggende forvaltningsrettslige regler, etter egen vurdering, fastsetter prinsippene for klassifisering av vei. Vegens funksjon som en viktig trafikkåre for kommunens innbyggere er utgangspunktet for vurderingen av om en vei skal være privat eller tilhøre det kommunale veinettet og vedlikeholdes over kommunens vegbudsjett.

På samme måte som vegmyndigheten fastsetter det hensiktsmessige vedlikeholdsnivået basert på en skjønnsmessig vurdering, er det opp til den kommunale vegmyndigheten å avgjøre om en kommunal vei skal omklassifiseres. Hverken vegloven § 7 eller forarbeidene til loven sier noe om hvilke hensyn som legges til grunn ved vurdering av omklassifisering. Dette er kommunens beslutninger, ref. Vegdirektoratets tolkningsuttalelser til Samferdselsdepartementet, gjengitt i SOMB-2005-86. Vegholders økonomiske evne og prioriteringer vil styre beslutningene om klassifisering av vei.

I det følgende vil det redegjøres for grunnleggende rettskilder og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Dette utgjør grunnlaget for kriteriene, og vil i det videre arbeid også ligge til grunn for utarbeidelse av interne retningslinjer for saksbehandlingen vedrørende klassifisering av veg.

Veglova

Veglova § 1 definerer offentlig veg som en «*veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV*»

Bestemmelsens første vilkår legger til grunn at vegen skal være åpen for allmenn ferdsel. Dette innebærer at veien skal være tilgjengelig for alle som måtte ønske det (Rt. 1953 s. 1427). En vei som er stengt ved skilt, veibom, eller lignende, kan derfor ikke anses å være åpen for allmenn ferdsel. En vei som kun betjener et fåtall boliger og har en lokal karakter anses likevel ikke nødvendigvis som åpen for allmenn ferdsel i veglovens forstand til tross for at allmennheten kan ferdes der, jf. Vegloven med kommentarer, (til § 5). Enhver vei vil i hovedsak også være åpen for allmenn ferdsel til fots med hjemmel i Friluftsloven § 2. Men ferdsel til fots kan ikke alene avgjøre om en vei må anses å være åpen for allmenn ferdsel i veglovens forstand. Veglova § 1må ses i sammenheng med

veitrafikkloven § 1, andre ledd, og skal forstås som område hvor det er «*alminnelig adgang til og vanlig å kjøre med motorvogn*».

Bestemmelsens andre vilkår forutsetter at vegen blir vedlikeholdt av kommunen. Dette innebærer at vegmyndigheten har påtatt seg det fulle og hele vedlikeholdsansvar for veien, se Sivilombudets uttalelse med henvisning til Vegdirektoratet og Rt. 1997 s.637, (SOMB 2005-86). Det er ikke nok at det offentlige brøyter eller står for veilys. Henvisningen til lovens kap. IV knytter seg i hovedsak til veglovas § 20, første ledd, vedr. hvem som skal stå ansvarlig for dekningen av utgiftene til veivedlikeholdet.

Vegloven har ingen bestemmelser om omfanget av vedlikeholdsplikten. Utgangspunktet for vedlikeholdsplikten er å sikre trygg fremkommelighet på veien hele året, se SOMB-2005-86. Den kommunale vegmyndighet kan etter en skjønnsmessig vurdering bestemme hvilke vedlikeholdstiltak som skal utføres. Lovens formålsbestemmelse angir en minstestandard. Den nedre grense er å sikre at vegen ikke utgjør en trafikkfare. Vegens betydning som trafikkåre, mengden trafikk på veien og vegmyndighetens disponible vedlikeholdsmidler vil som regel være styrende for det nærmere omfanget av veivedlikeholdet, se Vegloven med kommentarer, 3.utg. 1997, s. 101. Vegmyndigheten foretar således en skjønnsmessig vurdering av hva som må anses som et hensiktsmessig og forsvarlig vedlikeholdsnivå.

Veglova § 5, andre ledd sier at kommunen «*kan gjere vedtak om å ta opp privat veg som kommunal veg. Jamvel om slikt vedtak ikkje er gjort, er ein veg å rekne for kommunal veg når kommunen har tatt over vedlikehaldet etter reglar i plan- og bygningslova*».

Det fremkommer av lovkommentar til vegloven § 5, at bestemmelsen ikke må anses som en ekspropriasjonsbestemmelse: «*bestemmelsen gjelder for en del lokale privatveger som allerede i større eller mindre grad har vært holdt ved like av kommunen, eller som gjennom tidenes omskiftelighet har vist seg å ha aktuell fellesfunksjon, og som ønskes opptatt til kommunal veg av brukerne. Det bør være utenkelig å anvende denne bestemmelse på en veg som bare nyttes som adkomst for noen få eiendommer og kun har lokal karakter, og hvor oppsitterne protesterer.*» Bestemmelsen er ment å kunne benyttes på slike forhold hvor vegen allerede er etablert som ferdselsåre og ligger til felles bruk for kommunens innbyggere.

Veglova § 7 sier at «*kommunen kan gjere vedtak om at kommunal veg skal leggast ned*.» Det er i lov eller forarbeider ikke angitt nærmere vilkår eller retningslinjer for nedklassifisering av kommunal vei.

Det følger av Vegdirektoratets uttalelse samt Veglova med kommentarer, gjengitt i SOMB-2005-86, at vedtak om nedleggelse av kommunal vei jf. Veglova §§ 7 og 8, ikke må anses som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2. Andre kilder refererer også til denne beslutningen som å være av administrativ/politisk art, se Sørhaug, Veiprivatisering s.32. Bakgrunnen for at beslutninger om klassifisering ikke anses som et enkeltvedtak, er at det ikke

knytter seg rettskrav til beslutningene om klassifisering, samt at det er opp til vegmyndigheten om den vil påta seg det hele og fulle vedlikeholdsansvaret – og derved de økonomiske forpliktelsene - for en vei.

Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 5-3, tredje ledd at Kommunestyret kan gi Kommunedirektøren, herunder også kommuneadministrasjonen, fullmakt til å treffe vedtak innenfor rammen av Kommuneloven og annen lov. Dette innebærer i praksis at så lenge det ikke er en direkte sperre i kommuneloven eller spesiallovgivningen, så kan vedtaksfullmakt gis videre til relevant myndighet.

Videre fremgår det av kommuneloven § 5-4, annet ledd jf. § 13-1, sjette ledd at Kommunestyret kan gi sin avgjørelsesmyndighet til Kommunedirektøren hvis saken ikke er av prinsipiell betydning. Dersom saken anses å være av prinsipiell karakter fremlegger kommunedirektøren saken for rett politisk organ.

I kommuneloven brukes betegnelsen «vedtak» om alle endelige avgjørelser. Dette er i overensstemmelse med språkbruken i tidligere kommunelov, samt i veglova §§ 5 og 7. «Vedtak» i kommunelovens forstand skal derfor ikke leses synonymt med det snevrere vedtaksbegrep i forvaltningsloven § 2, første ledd - bokstav a.

Forvaltningsrettslige prinsipper

I likhet med kommunelovens betegnelse «vedtak», så er kommunens omklassifiseringsvedtak med hjemmel i veglova ikke å regne som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Omklassifiseringsvedtak regnes som en administrativ beslutning. Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper gjør seg likevel gjeldende ved slike beslutninger. De mest relevante ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene ved omklassifiseringsvedtak er følgende:

Legalitetsprinsippet - Legalitetsprinsippet innebærer at offentlige myndigheters inngrep i innbyggernes private sfære krever hjemmel i formell lov. Med andre ord kan man si at offentlige forbud og påbud til innbyggerne må være hjemlet i norske rettsregler. Legalitetsprinsippet omtales derfor også som et lovkrav. Hensynet bak dette prinsippet er at kommunens innbyggere skal kunne sette seg inn i og forstå sin rettsstilling. Dette betyr at innbyggerne skal kunne gjøre seg kjent med lovverket og tolkningen av dette.

Kontradiksjonsprinsippet - Retten til kontradiksjon betyr at innbyggerne har rett til å være kjent med sin egen sak og å forsvare egne interesser i saken. Dette prinsippet ivaretas av reglene i forvaltningsloven. Men kontradiksjonsprinsippet – retten til å bli hørt – er også et ulovfestet prinsipp som skal ligge til grunn ved all offentlig forvaltning.

Prinsippene om saklighet og forsvarlighet – Dette er ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som skal ligge til grunn for all kommunal saksbehandling. Prinsippene innebærer at forvaltningen ved avgjørelsen av en sak, ikke kan legge avgjørende vekt på irrelevante forhold (utenforliggende hensyn). Avgjørelser skal heller ikke bære preg av å være tatt på tilfeldig grunnlag (vilkårlige avgjørelser). Forvaltningen kan ikke uten saklig grunnlag behandle like saker ulikt (likebehandlingsprinsippet) og endelig skal forvaltningen ved en avgjørelse unngå å komme til et resultat som objektivt sett er grovt urimelig for en part.

Vilkårslæren er en ulovfestet forvaltningsrettslig lære som gjelder på områder hvor forvaltningen *kan* tilkjenne noen et gode – dvs. hvor det utøves forvaltningsskjønn. Hovedregelen i norsk rett er at offentlige myndigheter ikke kan pålegge en innbygger plikter uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). I noen tilfeller kan imidlertid forvaltningen velge å gi en innbygger et gode som vedkommende ikke har et rettskrav på – for eksempel vedtak om å oppta privat vei til kommunal vei, jf. veglova § 5. I slike tilfeller kan forvaltningen stille vilkår til innbyggerne for at vedkomne skal motta godet, jf. Rt. 2003 s. 764. Vilkårene som stilles må ha saklig sammenheng med lovens formål og ikke være uforholdsmessig tyngende. Videre vil det også kunne legges vekt på om vilkårene som stilles må anses samfunnstjenlige, jf. RG. 1969 s. 325.