



Klageberettigelse til butikstidsankenævnet

FOB nr. 80.181

Ikke fundet grundlag for at kritisere, at butikstidsankenævnet afviste en klage fra en advokat på en butiksindehavers vegne. Butiksindehaveren ansås ikke klageberettiget i henhold til lov om butikstid § 9. Klagen angik en afgørelse fra Thyholm kommunalbestyrelse om ændring af kommunens område for udvidet butikstid, der medførte, at den pågældende butik faldt uden for området.

(J. nr. 1980-364-31).

Advokat A klagede for B over, at butikstidsankenævnet ved skrivelse af 29. januar 1980 (fastholdt ved skrivelse af 25. februar 1980) havde afvist en klage, som A havde indgivet på B's vegne over en afgørelse af 13. november 1979 fra Thyholm kommunalbestyrelse om områdefastsættelse i henhold til lov om butikstid § 5 (»områder, der i det væsentlige benyttes til sommer- og weekendophold«).

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Thyholm kommunalbestyrelse på et møde den 13. november 1979 besluttede at foretage en ændring af områdeforfænsningen for butikker med udvidet åbningstid i henhold til lov om butikstid § 5, stk. 2. Efter ændringen faldt B's butik uden for det nævnte område.

I skrivelse af 25. januar 1980 indgav A klage til butikstidsankenævnet over Thyholm kommunes ovennævnte afgørelse om ændring af området for udvidet åbningstid. Han gjorde bl. a. gældende, at afgørelsen måtte være ugyldig, da kommunalbestyrelsen ikke - som foreskrevet i handelsministeriets cirkulære nr. 129 af 11. juni 1976 om §§ 5 og 6 i lov om butikstid - havde forhandlet med de berørte organisationer, før beslutningen blev truffet.

Butikstidsankenævnet svarede A i skrivelse af 29. januar 1980 og anførte:

»...

I denne anledning skal man henvise til lov om butikstid § 9, stk. 1, hvorefter de af kommunalbestyrelsen truffne afgørelser kun kan indbringes for ankenævnet af de foreninger eller organisationer, som industriministeren bemyndiger dertil. De bemyndigede foreninger og organisationer er anført i industriministerens bekendtgørelse nr. 333 af 11. juni 1976 om påtaleret m.v. efter lov om butikstid.

...«

I en skrivelse af 5. februar 1980 rettede A på ny henvendelse til butikstidsankenævnet og anmodede om, at ankenævnet behandlede hans klage. Han anførte bl. a. følgende:

»...

Indledningsvis skal det bemærkes, at det i § 9 i ovennævnte lov er anført, at kommunalbestyrelsens afgørelse »kan indbringes« og ikke som anført i Deres skrivelse »kun kan indbringes« for ankenævnet.

Det er min vurdering, at bestemmelsen bør læses på baggrund af den oprindelige lovgivning om lukketid, og at bestemmelsen således ikke med den foreliggende formulering kan tages til udtryk for en begrænsning i retten til at påklage kommunalbestyrelsens afgørelse.

Ved formuleringen af bestemmelsen har man således ønsket at præcisere, at de bemyndigede organisationer kan påklage afgørelse uden at optræde som mandatar for et medlem og uden at påvise konkret interesse i den pågældende afgørelse.

Det fremgår således ikke af bestemmelsen, at man har villet afskære parter fra at påklage en afgørelse.

Vedrørende min klients stilling til den konkrete sag skal det bemærkes, at spørgsmålet om ændring af områdeinddelingen er rejst af Provinshandelskammeret, der i skrivelse vedrørende sagen direkte har henvist til, at sagen rejses på grundlag af tidligere meddelt tilladelse til weekend-åbning for min klients forretning ...

Det må således fastholdes, at min klient er part i sagen, og at den givne formulering af § 9 i lov om butikstid ikke kan begrænse en parts ret til at anke kommunalbestyrelsens afgørelse.

...«

Butikstidsankenævnet meddelte A i skrivelse af 25. februar 1980, at det »efter nævnets opfattelse følger ... af lovens § 9, stk. 1, at nævnet alene kan behandle kommunalbestyrelsens afgørelser, hvis disse indbringes af en af de foreninger eller organisationer, som er bemyndiget dertil« - og at »nævnet ... herefter ikke (har) mulighed for på grundlag af Deres henvendelse at behandle den af Thyholm kommunalbestyrelse truffe afgørelse«.

A indgav herefter den ovennævnte klage af 14. marts 1980 til mig.

Han anførte heri i alt væsentligt de samme synspunkter, som han havde gjort gældende i skrivelsen af 5. februar 1980 til butikstidsankenævnet.

Butikstidsankenævnet udtalte i anledning af klagen til mig bl. a. følgende:

»...

I denne anledning skal man henvise til nævnets skrivelser af 29. januar og 25. februar 1980, hvorefter det er nævnets opfattelse, at nævnet i henhold til lovens § 9 alene kan behandle klager over kommunalbestyrelsens afgørelser, når disse indbringes af en af de foreninger eller organisationer, som er bemyndiget dertil, jfr. handelsministeriets bekendtgørelse nr. 333 af 11. juni 1976 om påtaleret m.v. efter lov om butikstid.

Ankenævnet blev oprettet ved lukkelov nr. 264 af 10. juni 1970 og blev da benævnt lukkelov-ankenævnet. Det blev oprettet, efter at der ved lukkeloven af 1970 var blevet givet kommunalbestyrelserne bemyndigelse til i visse tilfælde at dispensere fra lukkeloven.

De organisationer, der er bemyndiget til at indbringe kommunalbestyrelsernes afgørelse for nævnet, repræsenterer forskellige interesser, således at bl.a. de erhvervsdrivendes, de ansattes og forbrugernes interesser er tilgodeset.

Advokaten anfører i sin skrivelse af 14. marts 1980 til ombudsmanden, at hans klient ikke er medlem af de organisationer, der er anført i ministeriets

bekendtgørelse, og at nævnets afgørelse indebærer, at klienten ingen mulighed har for at påklage afgørelsen.

Efter hvad der er oplyst over for nævnet, baserer nogle af de påtaleberettigede organisationer ikke deres anke på medlemskab af enkeltpersoner eller virksomheder, og flere af de øvrige påtaleberettigede organisationer behandler anmodninger om påklage fra ikke-medlemmer på samme måde som anmodninger fra organisationernes medlemmer.

...«

Jeg gjorde A bekendt med butikstidsankenævnets udtalelser og i skrivelse af 27. maj 1980 til mig fastholdt A sin tidligere opfattelse vedrørende adgangen til at indgive klagen til butikstidsankenævnet. Han anførte videre:

»...

Det skal endvidere bemærkes, at min klient eller undertegnede ikke har kendskab til, at de i handelsministeriets bekendtgørelse nævnte organisationer skulle være indstillet på at påtage sig klage for ikke-medlemmer. Det må konstateres, at der er tale om organisationer oprettet med det formål at varetage medlemmernes interesse.

I det omfang organisationerne overhovedet vil påtage sig påklage fra ikke-medlemmer, må det derfor forudses, at organisationen ikke vil fremføre argumenter eller klagepunkter, der ikke klart er i egne medlemmers interesse.

Ved afvejning af denne interessekonflikt må det forudses, at en klager, der ikke er medlem, vil blive afskåret fra at fremføre argumenter, som efter egen vurdering er i klagers interesse.

Det må således fastholdes, at butikstidsankenævnets vurdering afskærer en part fra at påklage afgørelse i henhold til lov om butikstid.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Som anført ovenfor er den påklagede afgørelse (afvisning fra butikstidsankenævnet) truffet på grundlag af bestemmelsen i § 9 i lov nr. 218 af 28. april 1976 om butikstid. Bestemmelsen har følgende indhold:

»Kommunalbestyrelsens afgørelser i henhold til §§ 5, 6 og 8, stk. 2, kan af de foreninger eller organisationer, som handelsministeren bemyndiger dertil, indbringes for et ankenævn, der nedsættes af handelsministeren. Nævnet består af en formand, der skal være jurist, og 2 andre medlemmer, der skal være uafhængige af kommunale eller organisationsmæssige interesser. Formanden og medlemmer samt suppleanter for disse udnævnes for indtil 5 år ad gangen. Handelsministeren fastsætter nævnets forretningsorden.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens og ankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.«

Afgørende for bedømmelsen af Deres klage er, 1) om bestemmelsen i lovens § 9, stk. 1, 1. pkt. («de foreninger eller organisationer, som handelsministeren bemyndiger dertil») indeholder en udtømmende angivelse af, hvem der er klageberettigede, eller 2) om den nævnte bestemmelse - således som De antager - skal forstås som et supplement til en klageberettigelse, som bygger på almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, og som antages at tilkomme enhver, der har en væsentlig individuel interesse i ændring af den påklagede afgørelse.

Efter min mening må der ved en stillingtagen til det lige nævnte fortolkningsspørgsmål tages udgangspunkt i den almindeligt anerkendte forvaltningsretlige opfattelse, hvorefter afgørelser, der træffes af en kommunalbestyrelse, ikke kan påklages til en statslig administrativ myndighed, medmindre der foreligger særlig hjemmel herfor.

Lov om butikstid indeholder ikke udtrykkelig hjemmel for en sådan særlig klageadgang - bortset fra den klageadgang, der er tillagt de omtalte organisationer. Jeg har foretaget en gennemgang af forarbejderne til lov om butikstid, herunder lovens § 9, samt lovens (lovbestemmelsens) forhistorie i øvrigt (herunder forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse - § 8 - i lukkelov nr. 264 af 10. juni 1970). Jeg har ikke ved denne gennemgang fundet holdepunkter for den antagelse, at butikstidslovens § 9 kan forstås som - forudsætningsvis - hjemlende en klageadgang vedrørende de kommunale afgørelser for andre end de udtrykkeligt omtalte organisationer.

Jeg skal specielt - som allerede berørt - pege på, at lovbestemmelsen svarer til § 8 i lov nr. 264 af 10. juni 1980, der blev ophævet ved butikstidslovens ikrafttræden, og at handelsministerens forslag til denne lukkelov, der blev fremsat den 12. marts 1970, indeholdt følgende bemærkninger (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 3062-3063 - afsnittet med »almindelige bemærkninger«):

»Da spørgsmålet om dispensation i vidt omfang afhænger af de lokale forhold, finder man, at afgørelsen bør henlægges til vedkommende kommunalbestyrelse. Også når henses til de bestræbelser, der i forbindelse med kommunalreformen udfoldes for at udvide det kommunale selvstyre, findes det naturligt at give kommunalbestyrelsen beføjelser og så i denne henseende. Kommunalreformen, hvorved mange mindre kommuner nedlægges og sluttet sammen, vil betyde, at den enkelte kommunalbestyrelse får flere ansøgninger om dispensation til behandling, og afgørelserne vil herigennem kunne blive mere ensartede.«

I det nævnte lovforslags bemærkninger til § 8 (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 3079) anføres:

»Bestemmelsen er ny og skyldes de omfattende beføjelser, som man har foreslået tillagt kommunalbestyrelsen til at træffe afgørelser på lukkelovens område. Såvel tilladelser som afslag kan indbringes for ankenævnet.«

Selv om de ovennævnte lovforslagsbemærkninger ikke indeholder nogen udtrykkelig stillingtagen til det ovenfor omtalte almindelige spørgsmål om klageberettigelsens omfang, peger de dog - når de sammenholdes med det ovenfor omtalte princip, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelser ikke antages uden særlig hjemmel at kunne påklages til en administrativ statsmyndighed - i retning af en ordning, hvorefter hovedsynspunktet er, at kommunalbestyrelser (endeligt) afgør spørgsmål om afvigelse fra lukkelovens (nu butikstidslovens) almindelige regler om butikstid, og at dette hovedsynspunkt kun er fraveget i det omfang, hvori det - med særlig begrundelse - er (udtrykkeligt) hjemlet i § 8 (nu § 9).

Jeg finder herefter ikke at have grundlag for kritik af butikstidsankenævnets afvisningsafgørelse i den foreliggende sag.

Jeg henleder Deres opmærksomhed på muligheden for at rette henvendelse til tilsynsrådet for Ringkøbing amt om sagen. De kommunale tilsynsmyndigheder kan vel i almindelighed ikke tage stilling til spørgsmål, med hensyn til hvilke der er hjemlet en særlig administrativ rekurs, jfr. herved Claus Haagen Jensen: Dansk kommunalret (1971), s. 81, og Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning, bind 2, Opgaver og tilsyn (1979), s. 281. Det er dog et spørgsmål, hvorvidt denne begrænsning i tilsynsrådernes kompetence finder anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, hvor den særligt hjemlede administrative rekurs er begrænset som sket i butikstidslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.

Den afgørelse, tilsynsrådet måtte træffe, kan påklages til mig.

...«