

20. februar 2020
Sagsid.: 330-2020-8687

Rådhuset
Ledelsessekretariatet

Juridisk vurdering af det lovgivningsmæssige grundlag for sag om påbud til Hotel Lux

Baggrund:

Byrådet besluttede den 27. januar 2020, at der skulle udarbejdes en juridisk vurdering af indstillingen i sag nr. 21 – en initiativsag fremsat af byrådsmedlem Christopher Trung – omhandlende hjemløses ophold på hotel i mere end 6 uger om Lux Hotel Slagelse og kommunens påbud til ejer om at lovliggøre forhold omkring permanent ophold på hotellet.

Indstillingen i sagen

At byrådet beslutter, at der skal fraviges fra kompetenceplanen som beskrevet i baggrunden for sagen, og at administrationen omgående korrigerer tolkningen af lovgivningen med tilbagevirkende kraft for de borgere og virksomheder der er berørt af tolkningen, samt at den korrigerede tolkning anvendes fremadrettet for lignende tilfælde, hvor det kan gøre sig gældende. Det gælder også sager, som kommunen har valgt at lukke.

Supplerende information

Forpagteren af Lux Hotel Slagelse har den 28. januar 2020 indsendt en klage til Nævnenes Hus, Byggeklageenheden. Lux Hotel Slagelse klager over Slagelse Kommunes varslede påbud om at lovliggøre ejendommen, og at gæster ikke må opholde sig i mere end 6 uger på hotellet ad gangen. Det er endnu uvist, hvornår klagesagen afsluttes.

Påbuddet er ikke blevet effektueret, da forholdene på hotellet er blevet fysisk lovliggjort, idet hotellet har bedt de pågældende beboere om at flytte i varslingsperioden.

Vurdering af hvorvidt byrådet kan beslutte at fravige kompetenceplanen dvs. om byrådet kan tage stilling til sagen fremfor de(t) respektive fagudvalg.

Side2/8

I det tilfælde byrådet har vedtaget en kompetenceplan, der fastlægger om det er forvaltningen eller et udvalg, der har beslutningskompetencen i konkrete sager, er det kun byrådet der kan ændre på kompetencen.

Det betyder f.eks., at hvis kompetenceplanen er godkendt af byrådet, og beslutningskompetencen i en konkret sagstype er delegeret til forvaltningen, så er udvalget afskåret fra at kunne træffe beslutning i sagen. Et udvalg kan heller ikke videredelegere kompetencen til forvaltningen, hvis byrådet har besluttet, at kompetencen ligger i udvalget. Hverken forvaltningen eller et udvalg kan på egen hånd ændre på byrådets beslutning.

Omvendt er det hvis byrådet ikke har foretaget en konkret delegation i f.eks. kompetenceplanen. I det tilfælde vil udvalget indenfor eget område selv kunne vælge, hvad udvalget vil delegere til forvaltningen, og de kan når som helst trække kompetencen tilbage.

I forbindelse med byrådets beslutning om kompetenceplan, skal man være opmærksom på, at det stadig er udvalget der er ansvarlig for området. Derfor kan byrådet ikke fratage udvalget al kompetencen inden for et givet område.

I det tilfælde hvor et udvalg eller et udvalgsmedlem mener, at kompetenceplanen ikke er tilstrækkelig, kan der rejses en sag i byrådet med henblik på at ændre kompetenceplanen.

Genoptagelse eller omgørelse af allerede truffne beslutninger i byrådet.

Spørgsmålet i den konkrete sag omhandler, hvorvidt byrådet kan omgøre forvaltningens afgørelse. Styrelsesloven¹ § 2 foreskriver, at byrådet har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed og er kompetent til at tage stilling til enhver sag, som vedrører kommunen. Byrådet har altid adgang til at trække en generel eller specifik delegation af kompetence tilbage, hvad enten kompetencen er lagt hos forvaltningen eller et stående udvalg. Byrådet kan derfor selv sagsbehandle og afgøre en sag. Dette betyder, at byrådet skal stemme om, hvorvidt kompetencen skal trækkes tilbage. Hvis afstemningens udfald bliver, at byrådet vil sagsbehandle den enkelte sag skal sagen med alle dens akter forelægges for byrådet.

Hvor der allerede er truffet og meddelt en borger, virksomhed eller andre en afgørelse skal der foretages en konkret vurdering af, hvorvidt de pågældende beslutninger kan trækkes tilbage. Begunstigende beslutninger, hvor

¹ Lovbekendtgørelse 2019-01-15 nr. 47 om kommunernes styrelse.

modtageren har været i god tro, og der er handlet i tillid til beslutningen, kan afgørelsen som hovedregel ikke annulleres.

Side3/8

Vurdering af Center for Miljø, Plan og Tekniks (Slagelse Kommune) tolkning af lovgivningen, som har været bragt i anvendelse i sagsbehandlingen omkring påbuddet.

1. Lejeforhold
2. CPR-loven
3. Byggeloven
4. Bygningsreglementet af 2018
5. Planloven
6. Forvaltningsretten

Ad. 1

Indtil 2009 var hotelvirksomhed reguleret i restaurationsloven. Derefter blev hotelbegrebet en del af sommerhusloven² i 2009. Denne lov foreskriver, at almindelige hoteller ikke skal søge om tilladelse til udlejning i henhold til sommerhusloven. Det er kun i tilfælde af, at hotelvirksomheden har tilknyttet hytter og huse, der udlejes for mere end 5 nætter ad gangen, at der skal søges om tilladelse til udlejning fra kommunen. Principperne for hotelvirksomhed foreskrevet i den gamle restaurationslov gælder fortsat i forhold til sommerhusloven. Som kriterie for, hvornår noget kan anses for at være hoteldrift kan der søges afgrænsning i, at der skal være tale om selvstændig erhvervsvirksomhed, der modtager overnattende gæster med mulighed for servering. Servering af et måltid, f.eks. morgenmad, vil være tilstrækkeligt til at opfylde forpligtelsen. Det er ikke en betingelse, at det er hotellet selv, som skal forestå serveringen. Serveringskravet vil være opfyldt, hvis der er indgået en aftale herom mellem hotellet og en restauration, der er placeret i tilknytning til hotellet. Overnatning er en form for midlertidigt ophold i modsætning til beboelse, der har karakter af noget varigt.

Sommerhusloven hører til Erhvervsministeriets/Erhvervsstyrelsens ressortområde, som derved er lovforklende og har kompetencen til at komme med den endelige administrative afgørelse om, hvorvidt et bestemt hotel skal betragtes som hotelvirksomhed. Kommunens bevillingsnævn, hvor politiet også er repræsenteret, har i juni 2016, efter restaurationsloven, givet alkoholbevilling til baren, der er tilknyttet hotellet. Bevillingen er ikke gældende til hoteldelen eller spillehallen. Den blev fornyet i august 2018 for yderligere 8 år.

² Lovbekendtgørelse 2013-07-03 nr. 949 om udlejning af fast ejendom til ferie- og fritidsformål og camping m.v.

Langtidsudlejning af hotelværelser kan være en medvirkende årsag til, at aftalen mellem gæst og virksomhed bliver omfattet af lejelovens regler. Det samme gælder i forhold til, hvis gæsten tilmelder sig folkeregisteret på overnatningsvirksomhedens adresse. Som udgangspunkt gælder lejeloven dog ikke for *"aftaler mellem et hotel og dets gæster og for lejeforhold om beboelseslejligheder og andre beboelsesrum, herunder sommerhuse, kolonihavehuse og andre fritidsboliger, som er udlejet til ferie- og fritidsmæssige formål"* jf. lejeloven § 1, stk. 3³.

I tilfælde, hvor et sommerhus, kolonihavehus eller en lignende fritidsbolig således er udlejet til sædvanligt ferieophold, vil udlejningen være undtaget fra lejeloven. Ved vurdering af, om der er tale om udlejning til sædvanlige fritidsmæssige formål, indgår bl.a. lejeperiodens længde, idet et sædvanligt ferieophold ikke overstiger i størrelsesorden på 6-8 uger. Udlejning derudover vil sædvanligvis være omfattet af lejeloven⁴. Lovbemærkningen skriver dog ikke noget om lejeperiodens længde på et hotel.

Gæstekontrakter

Beboerne på Lux Hotel Slagelse har ikke indgået lejekontrakter med hotellet, som kan sidestilles med huslejekontrakter efter lejelovens bestemmelser. Efter det oplyste har værelserne ikke adgang til køkkenfaciliteter men har adgang til bad og toilet. Beboerne, som har haft ophold på Lux Hotel Slagelse, har indgået en gæstekontrakt med forpagteren af hotellet. Gæstekontrakterne har været udfyldt med beløb, som den pågældende har skullet betale og en start dato og slut dato for hotelopholdet. Borgeren er i gæstekontrakten blevet gjort opmærksom på, at han/hun skal forny eller tjekke ud før udløb af gæstekontrakten.

Ad. 2

Enhver borger skal registrere sin bopæl i kommunen, hvis vedkommende skal være registreret her i landet. Vejledningen om folkeregistrering⁵ afsnit 3.2 definerer, hvad en bopæl er:

"En bopæl er et sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele, dvs. der hvor man har sit hjem.

Om stedet efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR), er uden betydning, hvis en person benytter stedet som sit hjem. Sommerhuse, erhvervslejemål, hotel-

³ Lovbekendtgørelse 2019-09-04 nr. 927 - lejeloven

⁴ Bemærkninger til lovforslaget: L97, Folketingsåret 2014-15: Forslag til Lov om ændring af lov om leje, lov om midlertidig regulering af boligforholdene, lov om tvungen administration af udlejningsejendomme og lov om byfornyelse og udvikling af byer.

⁵ Vejledning nr. 9273 af 14/06/2013 (Økonomi- og Indenrigsministeriet).

værelser og kolonihavehuse, der anvendes som et hjem, kan således danne grundlag for bopælsregistrering efter lovens § 6, stk. 1.”

Side5/8

Hvis en person ikke har nogen bopæl, jf. lovens § 6, stk. 1, skal det vurderes, hvorvidt pågældende har et fast opholdssted. Med udtrykket »fast opholdssted«, jf. lovens § 6, stk. 2, sigtes til et sted, som den pågældende ikke benytter som et egentligt hjem, men hvor vedkommende i en vis periode overnatter og kan træffes. Dette gælder f.eks. for hospitaler, institutioner og krisecentre. Udtrykket omfatter imidlertid også situationer, hvor en persons ophold på en bestemt adresse ikke har en sådan karakter, at stedet kan betragtes som vedkommendes hjem, men hvor vedkommende opholder sig og overnatter i et sådant omfang, at det pågældende sted må siges at være vedkommendes hovedopholdssted.

Der kan ikke siges noget om, hvor langt opholdet skal være, for at det kan siges at være fast, men hvis alternativet er en registrering som værende uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end 1 måneds varighed normalt kunne danne grundlag for registrering af adressen som et fast opholdssted.

På denne baggrund har der ikke været noget til hinder for, at borgerne, som har haft taget ophold på Lux Hotel Slagelse, har haft deres folkeregistrationsadresse på hotellet.

Lux Hotel Slagelse opsigde i efteråret 2019 17 beboere, som havde haft ophold på hotellet i mere end 6 uger. Nedenfor er en opgørelse over, hvor længe de 17 borgere havde boet på hotellet.

Flyttet ind i 2019	7 borgere
Flyttet ind i 2018	3 borgere
Flyttet ind i 2017	1 borger
Flyttet ind i 2016	3 borgere
Flyttet ind i 2015	1 borger
Flyttet ind i 2014	1 borger
Flyttet ind i 2010	1 borger

Ad. 3

Byggeloven fastlægger de offentligretlige krav vedrørende opførelse, indretning, ændring og vedligeholdelse af byggeri. Et af lovens hovedformål er at sikre en forudgående kontrol med byggeforanstaltninger. Dette sikres gennem reglerne om ansøgning om byggetilladelse og anmeldelse af byggeri.

Center for Miljø, Plan og Teknik, Slagelse Kommune blev gjort opmærksom på forholdene på hotellet i sommeren 2019, og brugte sin indgrebsret i forhold til byggeloven. Center for Miljø, Plan og Teknik henviste i sit ”varsel af påbud” til byggeloven § 2, stk. 1, litra c, som betyder, at byggelovens be-

stemmelser gælder, når der sker ændringer i benyttelse af bygninger. Denne ændring vil kræve en byggetilladelse efter byggelovens §§ 16 og 16a. Isoleret set er det varslede påbud givet korrekt, så længe det kun er den ændrede anvendelse, som bliver anfægtet. Varighedskriteriet dvs. beboelse under/over 6 uger er dog mere tvivlsomt.

Ad. 4

Byggelovens § 2, stk. 1, litra c, foreskriver, at byggeloven også gælder for ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser. Dette inkluderer f.eks. bygningsreglementet.

Bygningsreglement 2018 indeholder bestemmelser for boliger - herunder kapitel 9, hvor der bl.a. står, at boliger skal have køkken og toilet. De samme bestemmelser er på samme måde ikke gældende for f.eks. hoteller.

Center for Miljø, Plan og Teknik har på baggrund af de inddragne lovbestemmelser vurderet, at der er væsentlig forskel på, hvorvidt en bygning er indrettet til hotel eller til bolig, og det kræver en tilladelse efter byggeloven at foretage denne anvendelsesændring. Derudover har Center for Miljø, Plan og Teknik draget en parallel til Bygningsreglementet 2018's bestemmelser om varighed. Heri er det bestemt, at nogle bestemte transportable konstruktioner må opstilles uden forudgående byggetilladelse, hvis varigheden ikke overskrider 6 uger. Dette gælder f.eks. for transportable telte, som er opstillet i forbindelse med et byggeri.

Ad. 5

Center for Miljø, Plan og Teknik har foretaget en skønsmæssig vurdering på grundlag af den gældende lovgivning, da der i såvel planloven som byggeloven er en generel praksis for at betragte forhold af under 6 ugers varighed som midlertidige jf. planloven § 35, stk. 1 og Erhvervsstyrelsens vejledning om landzoneadministration⁶. Lux Hotel Slagelse er dog beliggende i byzone jf. lokalplanen⁷, hvilket betyder, at der ikke er klare regler for, hvad der kan anses for at være af midlertidig karakter i byzone.

Den skønsmæssige vurdering er på den baggrund taget ud fra nogle regler, som ikke kan overføres direkte til hotelvirksomhed i byzone.

Ad. 6

Center for Miljø, Plan og Teknik er underlagt det grundlæggende uskrevne forvaltningsprincip, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt eller at andre medvirker til sagens oplysning. En sag skal undersøges så langt,

⁶ Erhvervsstyrelsens vejledning om landzoneadministration – planlovens §§ 34-38, juli 2018 – opdateret november 2019, s. 13.

⁷ Lokalplan nr. 147 – vedtaget af Slagelse byråd d. 21. januar og 12. august 1991.

som det er nødvendigt for at træffe en materielt rigtig afgørelse. Center for Miljø, Plan og Teknik blev gjort bekendt med forholdene på Lux Hotel Slagelse i sommeren 2019. Forholdene blev undersøgt, og der blev foretaget brandinspektion. Center for Miljø, Plan og Teknik foretog en skønsmæssig vurdering af sagen i forhold til byggeloven og bygningsreglementet, hvorefter det blev konkluderet, at der i denne sag er tale om ændring i anvendelse af hotellets værelser til beboelse. Derudover blev der foretaget en skønsmæssig vurdering af, hvor længe der måtte bo gæster på hotellet uden at overskride grænsen mellem hotelvirksomhed og beboelse. Denne grænse blev sat til 6 uger.

Offentlige myndigheders konkrete afgørelser og generelle administrative forskrifter skal have støtte (hjemmel) i lovgivningen. Det er ikke kun lov i formel forstand, som forvaltningen ikke må handle i strid med men også regler, der har karakter af en retsgrundsætning eller som er fastslået i retspraksis. Forvaltningen kan derfor også have hjemmel i retssædvane eller retspraksis. Niels Fenger⁸, skriver, at *"Retningsgivende for hjemmelskravets styrke er først og fremmest, hvor direkte og indgribende en beslutning eller aktivitet er set i forhold til borgerne, dvs. et intensitetskriterium"*. Det betyder, at jo mere bebyrdende en afgørelse er desto mere sikker skal lovgrundlaget være. Der er selvfølgelig situationer, hvor loven er ufuldstændig, og der derfor skal foretages et konkret og sagligt skøn. I sager vedrørende udøvelse af skøn i bebyrdende sager påhviler det således forvaltningen på eget initiativ at inddrage de almene kriterier, der klart beskytter parten, og at tilvejebringe de fornødne faktiske oplysninger til belysning heraf. Hensynet til en parts økonomiske interesser er et sådant alment hensyn⁹.

Forpagteren af Lux Hotel Slagelse har bestridt Center for Miljø, Plan og Teknicks varsel af påbud om lovliggørelse til Byggeklageenheden i Nævnenes Hus, som er den myndighed som er afgørelsesmyndighed i klagesager vedrørende byggeloven.

Samlet vurdering

Ud fra CPR-lovens regler er der ikke noget til hinder for, at en borger har folkeregisteradresse på et hotel. Byggeloven og Bygningsreglementet 2018 tilskriver, at der skal en kommunal tilladelse til, hvis anvendelsen af en bygning ændres. Derfor er den del af det varslende påbud givet korrekt. Tidspunktet for hvornår en ændret anvendelse indtræder er der taget en skønsmæssig vurdering af. Spørgsmålet om hvorvidt der er tale om midlertidig eller permanent beboelse henstår, da varighedskriteriet er uprøvet. Der er ikke fundet nogle relevante afgørelser, som kan understøtte forvaltningens skønsmæssige vurdering.

⁸ Niels Fenger; "Forvaltningsret", s. 311, 2018

⁹ Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand 1994.56

Det er forvaltningens ansvar at få oplyst sagen tilstrækkelig inden der bliver foretaget en materielt rigtig afgørelse. Det er et forvaltningsretligt princip, at jo mere bebyrdende en afgørelse er desto mere sikker skal lovgrundlaget være.