advokatnævnet

DATO: 24.04.2026 **Sagsnr.2025-2623 + 2025-2625**

K E N D E L S E

Sagens parter:

I denne sag har [repræsentant] på vegne af [klager 1], [klager 2] og [klager 3] klaget over [indklagede 1], [by] (sagsnr. 2025-2623), og [indklagede 2], [by] (sagsnr. 2025-2625).

Klagens tema:

[Repræsentant] har på vegne af [klager 1], [klager 2] og [klager 3], der var medlemmer af [byråd A], klaget over, at [indklagede 1] og [indklagede 2] har tilsidesat god advokatskik ved at udtage stævning mod de tre byrådsmedlemmer med påstand om erstatningsansvar på et tidspunkt, hvor der endnu ikke i udvalg eller byråd var truffet beslutning i en sag om lovliggørende byggetilladelse.

Datoen for klagen:

Klagerne er modtaget i Advokatnævnet den 11. september 2025.

Sagsfremstilling:

[Klager 1], [klager 2] og [klager 3] var medlemmer af [byråd A] og kommunens [udvalg].

[Indklagede 1] og [indklagede 2] har oplyst, at [virksomhed A] den […] ansøgte om

byggetilladelse til […]. [Virksomhed A] modtog den […] byggetilladelse i henhold til den dagældende lokalplan […] til opførelse af […]. Den […] påklagede naboer byggetilladelsen, og Byggeklageenheden ophævede den […] kommunens afgørelse og hjemviste sagen, […]. På baggrund af Byggeklageenhedens afgørelse stillede [virksomhed A] byggeriet i bero. [Virksomhed A] har opført […].

Den […] anmodede [virksomhed A] [kommune A] om retlig lovliggørelse af byggetilladelsen.

[Sagen blev herefter behandlet på møder i kommunens udvalg og byråd]

[Repræsentant] har oplyst, at [indklagede 1] og [indklagede 2] den […] fremsendte stævningsudkast til [klager 2], [klager 1] og [klager 3].

Ved stævning af […] anlagde [indklagede 1] og [indklagede 2] på vegne af [virksomhed A] sag mod [klager 2], [klager 1] og [klager 3] med påstand 1 om, at de solidarisk skulle betale […] kr. til [virksomhed A], påstand 2 om, at de tilpligtedes at anerkende, at et afslag på ansøgning om lovliggørende byggetilladelse vedrørende byggeriet […] ville være en ulovlig beslutning, og påstand 3 om, at de tilpligtedes at medvirke til, at der meddeles lovliggørende byggetilladelse efter en helhedsvurdering vedrørende byggeriet. Af stævningen fremgik bl.a.:

> ***"3. Det retlige grundlag***
> **3.2 Erstatningsansvar for Byrådsmedlemmer**
> Kommunestyrelovens § 50 c, stk. 1, regulerer Ankestyrelsens mulighed for erstatningssøgsmål mod et kommunalbestyrelsesmedlem i tilfælde, hvor kommunen er påført et tab.
>
> Bestemmelsen regulerer ikke privates søgsmålsadgang mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvor den private er påført et tab.
>
> Der ses således hverken i reglerne, praksis eller litteratur at være noget til hinder for, at en borger kan rette krav direkte mod et kommunalbestyrelsesmedlem, i tilfælde af disse ansvarspådragende beslutninger, hvis borgeren er påført et tab.
>
> Eftersom et Kommunalbestyrelsesmedlem (Byrådsmedlem) ikke er ansat af en kommune, men derimod valgt, og udfører offentlige ombud, finder principalansvaret i Danske Lovs 3-19-2 ikke anvendelse. Ud fra samme

betragtninger finder erstatningsansvarslovens § 23, stk. 3, ligeledes ikke anvendelse.

Byrådsmedlemmers erstatningsansvar reguleres i stedet af dansk rets almindelige erstatningsregler.

3.2.1 Byrådsmedlemmer og medlemmer af stående udvalgs erstatningsansvar
Et byrådsmedlem kan som følge af de almindelige erstatningsregler gøres ansvarlig i tilfælde af uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og hvis der som en forudselig følge heraf, er opstået et tab.

Det kan for eksempel være tilfældet, hvis et byrådsmedlem træffer en ulovlig afgørelse.

Der kan i den forbindelse henvises til Peter Pagh, Søren Højgaard Mørup & Niels Fenger (red.) Offentlige myndigheders erstatningsansvar 1. udgave, side 82, hvoraf fremgår, at: "Det er derfor almindeligt at tage udgangspunkt i normbrud, når det offentliges erstatningsansvar skal vurderes ud fra en culpamålestok i forbindelse med skader som følge af retsakter."

Der kan fra praksis henvises til den utrykte Vestre Landsrets dom af den 17. juni 1996, som er refereret i Betænkning nr. 1395 om Statens tilsyn med kommunerne. Det fremgår heraf, at sagen omhandlede en situation:

"[H]vor en kommunalbestyrelses 19 medlemmer enstemmigt havde besluttet at yde en garanti til et privat selskab i forbindelse med selskabets opførelse af et industrihus.

16 medlemmer havde accepteret at betale en bod på 2.500 kr. hver til delvis dækning af kommunens tab på ca. 140.000 kr. Mod de øvrige tre medlemmer udtog tilsynsrådet stævning med påstand om erstatning.

Landsretten lagde til grund, at det måtte anses for bevist, at beslutningen var klart ulovlig, og at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer var erstatningsansvarlige ved at have stemt for bevillingen."

3.3 Forvaltningsretlige rammer i afgørelsessager
Når der skal træffes en forvaltningsretlig afgørelse, er afgørelsesmyndigheden forpligtet til at iagttage almindelige forvaltningsretlige principper og krav. Dette indebærer, at afgørelsen skal

> være i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, princippet om saglig forvaltning, hvorefter afgørelsesmyndigheden alene må varetage saglige hensyn.
>
> Derudover er myndigheden forpligtet af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincippet, som konkret indebærer, at der ved lovliggørelsen som udgangspunkt skal anvendes det mindst indgribende middel."

[Sagen blev herefter behandlet på møder i kommunens udvalg]

Retssagen mod byrådsmedlemmerne blev hævet den […].

[Indklagede 1] og [indklagede 2] har oplyst, at der samme dag blev anlagt sag mod kommunen ved [byretten 1], fordi det på det tidspunkt var klart, at de tre byrådsmedlemmer var bestemmende for kommunens stillingtagen – og også for ikke at bebyrde retssagen med spørgsmål om søgsmålsadgang og retlig interesse i forhold til klagerne svarende til, hvad [repræsentant] så i stedet rejser under denne nævnssag.

[Kommune A] meddelte ved afgørelse af […] afslag på retlig lovliggørelse af […].

[…].

Parternes påstande og anbringender:

Klager:

[Repræsentant] har på vegne af [klager 1], [klager 2] og [klager 3] klaget over, at [indklagede 1] og [indklagede 2] har tilsidesat god advokatskik ved at udtage stævning mod de tre byrådsmedlemmer med påstand om erstatningsansvar på et tidspunkt, hvor der endnu ikke i udvalg eller byråd var truffet beslutning i en sag om lovliggørende byggetilladelse.

Til støtte herfor er anført, at det følger af kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1, at de stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Udvalgenes sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten. I § 15 i styrelsesvedtægten for [kommune A] er det fastsat, at [udvalg] består af 5 medlemmer, og at udvalget bl.a. varetager myndighedsopgaver vedrørende byggesagsbehandling. Det er et demokratisk problem, hvis advokater,

der indtager en særlig position i retssamfundet, kan medvirke til at påvirke en demokratisk og lovbestemt proces ved at true folkevalgte repræsentanter med et personligt erstatningsansvar, medmindre de ved varetagelsen af deres opgaver i henhold til lovgivningen afgiver deres stemme på en måde, der er til fordel for advokatens klient.

Hvis det er i overensstemmelse med de advokatetiske regler at stævne enkelte udvalgs- eller byrådsmedlemmer inden det kollegiale organ har truffet en afgørelse, vil det få vidtrækkende konsekvenser for kommunestyret, der ikke er ønskelige for det lokale demokrati. Det vil i givet fald f.eks. medføre en risiko for politisering af erstatningssager og skabe risiko for, at private aktører anvender søgsmål som pressionsmiddel mod folkevalgte. Det vil ligeledes kunne medføre risiko for, at byrådsmedlemmer vil være tilbøjelige til at undgå at træffe nødvendige eller kontroversielle beslutninger af frygt for personligt ansvar.

Det er kommunen som juridisk person, der over for borgere, virksomheder m.v. er ansvarlige for de beslutninger, som træffes af udvalg og byråd. Eventuel stævning bør derfor udtages mod kommunen.

Det er utilstedeligt og i strid med god advokatskik gennem en stævning at give byrådsmedlemmerne et urigtigt indtryk af, at de risikerer at ifalde erstatningsansvar over for [indklagede 1] og [indklagede 2]s klient direkte, for det tilfælde, at de under den politiske behandling af sagen måtte medvirke til en beslutning til ugunst for advokaternes klient. Med en trussel om et personligt erstatningsansvar, herunder at et afslag vil være en ulovlig beslutning, har [indklagede 1] og [indklagede 2] anvendt stævningen som et utilbørligt pressionsmiddel med det formål at få de folkevalgte byrådsmedlemmer til at varetage advokaternes klients interesser. Udvalget stod overfor at skulle træffe afgørelse i sagen, og fremsendelsen af udkast til stævning er selvsagt en direkte trussel om sagsanlæg. Stævningen blev udtaget inden udvalgets møde, hvilket i sagens natur øgede presset på de tre byrådsmedlemmer. Det forhold, at stævningen efterfølgende blev trukket tilbage, ændrer ikke herved.

For [repræsentant] er det principielt, at en advokat, der indtager en helt særlig position i retssamfundet, ikke gennem en stævning skal kunne lægge et økonomisk pres i form af et erstatningssøgsmål på et folkevalgt byrådsmedlem mhp. at opnå en bestemt politisk beslutning i det kollektive organ – et stående udvalg eller et

byråd – hvor de pågældende har sæde. Det er et demokratisk problem, hvis denne adfærd er advokatetisk acceptabel.

Det er anført, at [repræsentant] er uenig i det af [indklagede 1] og [indklagede 2] i stævningen anførte om, at der ikke er noget til hinder for, at en borger kan rette krav direkte mod et kommunalbestyrelsesmedlem, hvis borgeren er påført et tab. En afgørelse, der træffes af et udvalg – eller af byrådet – vil være truffet af [kommune A] som juridisk person. De folkevalgte i [udvalg] i [kommune A] er derfor ikke rette sagsøgte, hvis en borger mener at have lidt et økonomisk tab som følge af en politisk beslutning. Det er derimod kommunen. Hvis en borger, inden der er truffet afgørelse, mener at være berettiget til en afgørelse med et bestemt indhold, vil det derfor efter [repræsentant]s opfattelse være det rigtige at nedlægge en anerkendelsespåstand herom mod kommunen. Ikke mod de enkelte medlemmer, der skal stemme i den pågældende sag.

Hvis Ankestyrelsen vurderer, at et erstatningsansvar, som kommunen er ifaldet, kan henføres til enkelte medlemmer af byrådet, indeholder kommunestyrelseslovens § 50 c hjemmel til, at Ankestyrelsen kan anlægge erstatningssag mod disse medlemmer. Hvis Ankestyrelsen vælger ikke at anlægge en erstatningssag, afskærer dette ikke byrådet fra at anlægge erstatningssag mod enkelte medlemmer.

I den forbindelse henvises til, at det af Lov om Kommunernes styrelse med Kommentarer, Hans B. Thomsen, s. 837, 3. udgave, kommentaren til lovens § 50 c, fremgår:

> ”den situation, hvor en kommune – som juridisk person – dømmes til at betale andre en erstatning, hæfter kommunalbestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt ikke personligt for det opståede tab. For at tilsynsmyndigheden kan rejse en efterfølgende erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmerne, kræves det, at det må antages, at kommunens tab er opstået som en følge af, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsætlig eller uagtsom. Rettens bedømmelse af kommunens erstatningsansvar vil normalt ikke indeholde en bedømmelse af et personligt erstatningsansvar for den ulovlige beslutning. Temaet ved bedømmelsen af et kommunalbestyrelsesmedlems erstatningsansvar er således ikke det samme som bedømmelsen af kommunens ansvar.

> Såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmer har truffet en beslutning, som er båret af usaglige hensyn og denne beslutning medfører et tab for kommunen, vil betingelserne for anlæggelse af en erstatningssag være opfyldt, hvis varetagelsen af usaglige hensyn kan tilregnes de pågældende medlemmer som forsætlig eller uagtsom, dvs. de pågældende medlemmer vidste eller burde have vidst, at beslutningen var ulovlig."

Bestemmelsens indbyggede systematik er således den, at borgere i første omgang må anlægge en erstatningssag mod kommunen. Hvis domstolene giver en borger medhold i en erstatningspåstand – og kommunen som følge heraf lider et økonomisk tab – og det efterfølgende vurderes, at enkelte byrådsmedlemmer er ansvarlige for tabet, kan Ankestyrelsen anlægge erstatningssager mod disse medlemmer. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er pligt for Ankestyrelsen til at anlægge erstatningssager mod enkelte medlemmer. Det beror efter forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 50 c bl.a. på overvejelser om, at det ikke i alle tilfælde vil være rimeligt.

Hvis en erstatningssag anlægges af en borger direkte mod et byrådsmedlem, omgås kommunestyrelseslovens regulering af byrådsmedlemmers erstatningsansvar, herunder vurderingen af, at det konkret ikke anses for rimeligt at pålægge de enkelte medlemmer et erstatningsansvar. En borgers sagsanlæg mod kommunen giver endvidere ikke borgeren en dårligere retsstilling, end hvis erstatningssagen kunne anlægges direkte mod et byrådsmedlem.

Vedrørende det af [indklagede 1] og [indklagede 2] i stævningen anførte om, at et byrådsmedlem som følge af de almindelige erstatningsregler kan gøres ansvarlig i tilfælde af uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og der som en forudsigelig følge heraf, er opstået et tab med henvisning til Vestre Landsrets utrykte dom af 17. juni 1996, er anført, at der ikke er tale om en sammenlignelig situation, da den pågældende dom vedrører en situation, hvor det daværende tilsynsråd udtog stævning mod tre byrådsmedlemmer med påstand om erstatning for kommunens tab.

Dette underbygges også af udtalelser fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvori det bl.a. er lagt til grund, at de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke repræsenterer kommunen som myndighed. Som eksempel herpå er henvist til, at

følgende bl.a. fremgår af daværende Økonomi - og Indenrigsministeriums udtalelse af 11. januar 2019:

> ”Økonomi- og Indenrigsministeriet kan i anledning af KLs henvendelse generelt oplyse, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., 2010, side 49.
>
> Dette ansvar påhviler kommunalbestyrelsen som kollegialt organ. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør ikke hver for sig en del af den offentlige forvaltning eller afleder i øvrigt en selvstændig ret til at træffe afgørelse som myndighed som følge heraf, jf. § 11, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, der fastsætter, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede, og forbuddet mod delegation til enkeltmedlemmer, bortset fra borgmesteren eller udvalgsformanden, jf. Delegation i kommunestyret, Espersen, 1985, side 42 f.
>
> De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer kan således som udgangspunkt efter ministeriets opfattelse ikke anses som værende repræsentanter for hele kommunalbestyrelsen, dvs. det samlede kollegiale organ. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan med andre ord ikke generelt eller i enkelte tilfælde repræsentere kommunen som myndighed, herunder afgørelsesmyndighed i konkrete sager.”

Endvidere er henvist til, at følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave, side 837:

> ”I den situation, hvor en kommune – som juridisk person – dømmes til at betale andre en erstatning, hæfter kommunalbestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt ikke personligt for det opståede tab. For at tilsynsmyndigheden kan rejse en efterfølgende erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmerne, kræves det, at det må antages, at kommunens tab er opstået som en følge af, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsætlig eller uagtsom. Rettens bedømmelse af kommunens erstatningsansvar vil normalt ikke indeholde en bedømmelse af et personligt erstatningsansvar for den ulovlige beslutning. Temaet ved bedømmelsen af et kommunalbestyrelsesmedlems erstatningsansvar er således ikke det samme som bedømmelsen af kommunens ansvar.”

Og på side 838:

> ”Ved landsrettens dom var genstanden for sagen spørgsmålet om, hvorvidt en vognmand havde krav på erstatning fra kommunen som følge af fravalget af ham. Temaet for landsrettens prøvelse var dermed forskelligt i forhold til temaet for tilsynsmyndighedens sag. Landsretten havde antaget, at der var en sådan tidsmæssig sammenhæng mellem kommunens modstræbende efterkommelse af Trafikministeriets henstilling om tilrettelæggelse af vagtordningerne og vognmandens krav om erstatning til beslutningen om at fratage ham al social kørsel, at der under disse omstændigheder var skabt en formodning for, at socialudvalgets beslutning savnede en saglig begrundelse. Da kommunen ikke kunne afkræfte denne formodning, blev vognmanden tilkendt erstatning. Landsretten havde således, som præmisserne var formuleret, ikke fastslået, at socialudvalgsmedlemmerne personligt havde udvist en uforsvarlig adfærd.”

Det følger af byggelovens § 23, stk. 1, at kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i henhold til byggeloven eller regler fastsat i medfør heraf, for så vidt angår retlige spørgsmål, kan påklages til Nævnenes Hus. Det følger af kommunestyrelseslovens § 50 b, at undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan Ankestyrelsen (kommunaltilsynet) pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder (den såkaldte fogedfunktion). Det antages, at i det omfang, en bindende afgørelse truffet af en rekurs eller sektortilsynsmyndighed ikke efterleves af en kommune, og myndigheden ikke selv har tilstrækkelige midler til at formå kommunen hertil, påhviler det Ankestyrelsen (kommunaltilsynet) at reagere om fornødent med fastsættelse af tvangsbøder efter bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 50 b.

Klageadgangen til Nævnenes Hus efter byggeloven samt adgangen for Ankestyrelsen til med tvangsbøder at gennemtvinge en afgørelse fra en rekursmyndighed indebærer således, at der i det offentligretlige tilsynssystem findes midler til at gennemtvinge pligter, som en kommunalbestyrelse efter lovgivningen måtte være forpligtet til at udføre. Det er derfor også af den grund unødvendigt for at varetage klientens interesser at stævne de pågældende byrådsmedlemmer.

Det er videre anført, at [repræsentant] ikke er bekendt med praksis fra

Advokatnævnet, der er direkte sammenlignelig med den foreliggende situation. Fra Advokatnævnets praksis er der generelt henvist til sager om advokaters indgivelse af politianmeldelse eller trusler herom, herunder bl.a. kendelse af 30. oktober 2024 i nævnets sagsnr. 2024-1180, og at det påhviler en advokat at undersøge, om der er en rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold, inden advokaten truer med eller indgiver en politianmeldelse. Selvom der i den foreliggende sag er tale om en erstatningspåstand og ikke et strafbart forhold, bør der ikke indgives stævning eller trues hermed, hvis der ikke er en rimelig formodning for, at stævningen kan føre til medhold ved domstolene.

Der henvises endvidere til Advokatnævnets kendelse af 10. december 2024 i nævnets sagsnr. 2024-1769, og at nævnet her fandt, at en advokat, ved at anmode fogedretten om udlæg på baggrund af en bestridt fordring, var gået videre end berettiget varetagelse af hans klients interesser tilsagde. Klagerne havde bl.a. peget på, at det burde have stået advokaten klart, at sagen ikke kunne indbringes for fogedretten uden et fundament. Det måtte have stået advokaten klart, at det ville føles væsentligt mere byrdefuldt for klageren at blive indkaldt til en udlægsforretning i fogedretten som første skridt mod en tvangsauktion over hans faste ejendom end at modtage en stævning ved civilretten.

Tilsvarende burde det på samme måde i den foreliggende sag have stået klart, at der ikke var grundlag for at udtage en stævning mod enkelte byrådsmedlemmer med påstand om erstatning for økonomiske konsekvenser af en beslutning, som endnu ikke var truffet af et stående udvalg eller af byrådet.

Endelig er henvist til Advokatnævnets kendelse af 28. februar 2017 i nævnets sagsnr. 2016-3276, og at nævnet her fandt, at det udgjorde en tilsidesættelse af god advokatskik, at en advokat i en pressemeddelelse rettede grov kritik mod en navngiven medarbejder i en offentlig styrelse. Advokatnævnet anførte, at den offentlige kritik af en navngiven medarbejder i styrelsen gik videre end berettiget med henblik på varetagelsen af sin klients interesser.

Den […] hævede [virksomhed A] retssagen mod de tre byrådsmedlemmer og anlagde samme dag sag mod kommunen, som fortsat verserer. Den nye stævning blev udtaget, netop fordi det på det tidspunkt var klart, at de tre byrådsmedlemmer var bestemmende for kommunens stillingtagen – og også for ikke at bebyrde retssagen med spørgsmål om søgsmålsadgang og retlig interesse i forhold til de tre

byrådsmedlemmer svarende til, hvad [repræsentant] i stedet rejser under denne nævnssag.

Det er anført, at [repræsentant] ikke anfægter, at udvalgs- og byrådsmedlemmer ved myndighedsafgørelser skal iagttage grundlæggende forvaltningsretlige principper. Hvis der i en konkret sag måtte være tvivl om, hvorvidt det er tilfældet, er der fx i det administrative rekurssystem eller i forbindelse med domstolsprøvelse af en kommunal afgørelse, fastlagt procedurer, der skal sikre, at der kan rettes op på eventuelle forvaltningsretlige mangler. [Repræsentant]s synspunkt i sagen indskrænker heller ikke [indklagede 1] og [indklagede 2]s muligheder for at varetage deres klients interesser ved domstolene, da kommunen, som den myndighed der skal træffe afgørelsen, efter omstændighederne ville kunne stævnes med påstand om, at [virksomhed A] havde krav på en lovliggørende byggetilladelse. [Repræsentant] er derfor heller ikke enig i det anførte om, at der i det foreliggende tilfælde skulle være et problem i forhold til EMRK' artikel 6 om retten til at anlægge et civilt søgsmål.

Det af [indklagede 1] og [indklagede 2] anførte om, at der på tidspunktet for stævningen ikke forelå en afgørelse fra kommunen, som kunne give anledning til at stævne kommunen, og at der ikke var udsigt til en snarlig afgørelse, samt at der var anledning til at stævne de tre byrådsmedlemmer, da de med deres flertal i udvalget blokerede for, at der blev truffet en afgørelse i udvalget, er ikke afgørende for at opnå en prøvelse af, om [virksomhed A] havde krav på en lovliggørende byggetilladelse. Hvis det på stævningstidspunktet var [indklagede 1] og [indklagede 2]s opfattelse, at sagen var fuldt ud oplyst, og at kommunen var retligt forpligtet til at meddele lovliggørende byggetilladelse, ville det efter omstændighederne kunne være muligt at påklage passivitet hos kommunen til Planklagenævnet. Fogedfunktionen i kommunestyrelseslovens § 50 b understøtter desuden gennemtvingelse af en administrativ afgørelse, således at det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen kan pålægge de ansvarlige byrådsmedlemmer tvangsbøder, hvis kommunen undlader at udføre en foranstaltning, som der efter lovgivningen er pligt til at udføre. Herudover ville kommunen kunne stævnes med påstand om, at indklagedes klient havde krav på en lovliggørende byggetilladelse.

Det forhold at [indklagede 1] og [indklagede 2], uden at forsøge at opnå administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse ved at stævne kommunen, i stedet valgte at stævne de tre byrådsmedlemmer, understreger det underliggende element

af pression med det formål at få byrådsmedlemmerne til at afgive deres stemme til fordel for [indklagede 1] og [indklagede 2]s klient.

Det er endvidere anført, at [repræsentant] ikke er bekendt med andre eksempler end nærværende fra praksis, hvor et udvalgs- eller byrådsmedlem er stævnet direkte. Det understøtter, at et sådant søgsmål er i strid med god advokatskik.

Indklagede:

[Indklagede 1] og [indklagede 2] har påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Til støtte herfor er bl.a. anført, at det af [repræsentant] anførte om, at [virksomhed A]s stævning mod de tre byrådsmedlemmer udgjorde et utilbørligt pressionsmiddel, og at stævningen skulle have haft et chikanøst formål over for de tre byrådsmedlemmer, ikke er rimelig henset til de faktuelle omstændigheder i sagen.

Det spørgsmål, som [repræsentant] reelt ønsker prøvet, angår, om der gælder immunitet mod søgsmål for udvalgs- og byrådsmedlemmer. Det er et principielt spørgsmål, som rækker ud over god advokatskik, fordi det angår en bredere fortolkning af lovgivning, herunder kommunestyrelseslovens § 50 c, grundlæggende rettigheder og forvaltningsretlige principper.

Til støtte for afvisningspåstanden er anført, at dette spørgsmål er kompliceret, kræver nøje juridisk analyse og bør overlades til domstolene. Hertil kommer, at der ikke foreligger sammenlignelig praksis fra Advokatnævnet om udtagelse af stævninger.

Den praksis, der foreligger om påstået chikanøs adfærd fra advokatside, vedrører navnlig inkassosager, politianmeldelser og konkursbegæringer. Fælles for disse er, at der er tale om straffe- inkasso- eller fogedsagsbehandling, som er meget indgribende, og hvor der gælder særlige krav om rimelig formodning eller rimeligt grundlag.

Behandling af sager ved de civile domstole med henblik på at få fastslået den civilretlige retsstilling er omvendt væsentligt mindre indgribende, hvortil kommer, at adgangen til at anlægge civilt søgsmål er en grundrettighed, som også er beskyttet i EMRK, jf. artikel 6.

Advokater har i Danmark møderetsmonopol, jf. retsplejelovens § 131 og § 260, stk. 2, og i det omfang advokater mødes med disciplinære sanktioner for udtagelse af stævninger på vegne af klienter, afskæres disse klienter – hvad enten det er privatpersoner eller virksomheder – reelt fra at udnytte deres grundrettigheder. Noget sådant må kræve en helt særlig begrundelse, og der er ikke i klagen blot en antydning heraf. Tværtimod kan det principielle spørgsmål om søgsmålsadgang, som [repræsentant] rejser, alene afklares af domstolene. Når [repræsentant] med klagen søger at afskære sådanne søgsmål, søger [repræsentant] samtidig at forhindre afklaring ved domstolene og i stedet at ophøje egne, tvivlsomme fortolkninger til gældende ret.

Efter dansk ret afgøres adgangen til at udtage stævning efter reglerne om retlig interesse, dvs. at advokatens klient skal have en konkret, individuel og aktuel interesse i at få domstolens afgørelse af det spørgsmål, sagen angår. Det er således, at danske domstole tager stilling til, om klientens "borgerlige rettigheder og forpligtelser" konkret er på spil. Selv hvis søgsmål måtte blive afvist på grund af manglende retlig interesse eller søgsmålsadgang i øvrigt, rejser det ikke spørgsmål om god advokatskik for sagsøgers advokat.

At der ikke kan sluttes analogt fra disciplinærpraksis i inkassosager, politianmeldelser og konkursbegæringer til almindelige civile søgsmål, men at civile søgsmål tværtimod er noget helt andet, fremgår i øvrigt også forudsætningsvis af Advokatnævnets almindelige praksis. Der er i den forbindelse henvist til:

Advokatnævnets kendelse af 10. december 2024 i nævnets sag 2024-1769, og at nævnet fandt, at det burde have stået indklagede klart, at en bestridt og uafklaret fordring ikke var egnet til fogedretten, men måtte indbringes for civilretten med henblik på at opnå fundament. Ved at anmode fogedretten om udlæg på baggrund af en bestridt fordring gik indklagede videre end berettiget til varetagelse af klientens interesser. Derimod kunne sagen naturligvis anlægges ved de almindelige domstole. Kendelsen illustrerer, at domstolene er rette forum for bestridte og principielle spørgsmål.

Advokatnævnets kendelse af 9. januar 2015 i nævnets sag 2014-2819, hvor god advokatskik var tilsidesat ved en advokats trussel om indberetning til RKI, hvis der ikke skete betaling af et krav, selvom der ikke var grundlag for at antage, at kravet

var ubestridt. Heller ikke dette kan sammenlignes med et civilt sagsanlæg, hvor krav netop indbringes, fordi de er bestridt mellem parterne.

Advokatnævnets kendelse af 30. januar 2024 i nævnets sag 2023-1954, hvor god advokatskik var tilsidesat ved trussel om konkursbegæring, idet indklagede ikke havde godtgjort, at insolvensbetingelsen var opfyldt, og at truslen var berettiget. Omvendt havde indklagede ikke tilsidesat god advokatskik i kendelse af 21. december 2021 i nævnets sag 2021-2056, idet indklagede i fornødent omfang havde undersøgt klagers solvens forud for indgivelse af konkursbegæring. Der er henvist til, at det også fremgår af Lars Økjær Jørgensen og Martin Lavesen, De advokatetiske regler – kommenteret, 3. udgave, 2022, side 212, at der efter praksis stilles ikke store krav til sandsynliggørelsen for, at der er en rimelig begrundelse for at indgive konkursbegæring.

Advokatnævnets kendelse af 30. oktober 2024 i nævnets sag 2024-1180, hvor nævnet fandt, at indklagede tilsidesatte god advokatskik ved ikke forinden en politianmeldelse at undersøge, om der forelå en rimelig formodning om strafbart forhold. Som yderligere eksempel på praksis om politianmeldelse henvises til kendelse af 31. oktober 2024 i nævnets sag 2024-1612, hvor Advokatnævnet fandt, at indklagede ikke havde handlet i strid med god advokatskik ved indgivelse af politianmeldelse, idet ”indklagede i politianmeldelsen underbyggede og nøje beskrev, hvorved klager efter indklagedes og dennes klients opfattelse muligt havde begået hæleri.”

Det af [repræsentant] anførte om, at det vil få ”vidtrækkende konsekvenser for kommunestyret” og ”medføre en risiko for politisering af erstatningssager og skabe risiko for, at private aktører anvender søgsmål som pressionsmiddel mod folkevalgte”, hvis nævnet ikke dømmer i den foreliggende sag, angår ikke god advokatskik. De anførte konsekvenserne vil ikke følge af anlæg af en retssag mod byråds- og udvalgsmedlemmer, men kun i det tilfælde, at domstolene giver [repræsentant] medhold i, at der ikke gælder en sådan søgsmålsadgang. Det har domstolene på nuværende tidspunkt ikke påbedømt. Det bestrides i øvrigt, at søgsmålsadgang i et ekstraordinært tilfælde som det foreliggende skulle have de påståede generelle konsekvenser.

Den sparsomme praksis om civile søgsmål mod byråds- eller udvalgsmedlemmer er ikke udtryk for, at de pågældende nyder immunitet fra sådanne søgsmål. […].

Vedrørende det af [repræsentant] anførte om, at passivitet i kommunen efter omstændighederne kunne påklages til Planklagenævnet, hvis de tre byrådsmedlemmer med deres flertal i [kommune A]s [udvalg] blokerede for afgørelse, er anført, at den omstændighed, at et forhold potentielt kan påklages administrativt, ikke afskærer adgangen til at anlægge civilt søgsmål, medmindre dette udtrykkeligt er udelukket. I øvrigt har Planklagenævnet flere gange afvist at tage stilling til klager over en kommunes sagsbehandlingstid med henvisning til, at nævnet ikke har kompetence til at tage stilling hertil, jf. f.eks. Planklagenævnets afgørelse af 25. september 2025 i sag 25/06784 og af 7. november 2025 i sag 25/07566. Sagsanlægget mod de tre byrådsmedlemmer var i øvrigt ikke alene begrundet i spørgsmålet om passivitet og udsættelse af sagen, men i særlig grad også i de tre byrådsmedlemmers tilkendegivelse på […] om, at de havde i sinde at træffe en afgørelse, som var i direkte modstrid med (i) det, som [kommune A]s administration af flere omgange havde indstillet til, (ii) det anførte i de juridiske vurderinger fra kommunens eksterne advokater samt (iii) Administrationens vejledning af [virksomhed A] og naboer til byggeriet.

At tilsynsmyndigheder efter kommunestyrelseslovens § 50 c, har kompetence til at anlægge erstatningssager mod byrådsmedlemmer, betyder ikke, at andre dermed er afskåret fra at anlægge civil sag. Et civilt søgsmål indgår ikke i det ansvarssystem, som kommunestyrelsesloven regulerer. Systemet vedrører alene det interne forhold mellem kommunen og byrådsmedlemmerne.

[Repræsentant] har ikke godtgjort, at der ikke forelå rimeligt grundlag for at udtage stævning mod de tre byrådsmedlemmer under de foreliggende omstændigheder.

Til støtte for frifindelsespåstanden er bl.a. anført, at der skal ske frifindelse allerede fordi, kravet om rimelig formodning ikke gælder i civile søgsmål. Og selv hvis et sådant krav gjaldt, ville der også skulle ske frifindelse, idet der var et fuldt forsvarligt grundlag for at udtage stævningen mod de tre byrådsmedlemmer.

På tidspunktet for indgivelse af stævningen den […] forelå der ikke en beslutning eller afgørelse, som kunne give anledning til at stævne kommunen, og der var heller ikke udsigt til en snarlig afgørelse. Der var derimod anledning til at stævne de tre byrådsmedlemmer. For det første fordi de med deres flertal effektivt blokerede for, at der blev truffet afgørelse på trods af, at sagen både faktuelt og juridisk var fuldt oplyst. For det andet fordi de på […] tilkendegav, at de agtede at stemme imod

administrationens indstilling om retlig lovliggørelse på trods af, at de var bekendte med, at kommunen adskillige gange havde vejledt både [virksomhed A], naboer til byggeriet og Byrådet og Udvalget om, at kommunen var forpligtet til at meddele lovliggørende byggetilladelse i overensstemmelse med lokalplan […]. Denne adfærd fra de tre byrådsmedlemmer kan ikke henføres til kommunen, Byrådet eller Udvalget men kun til de tre udvalgs- og byrådsmedlemmer.

Kommunestyrelseslovens § 50 c, stk. 1, regulerer Ankestyrelsens adgang til at anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, når kommunen har lidt et tab. Derimod er det ikke korrekt, når [repræsentant] anfører, at "bestemmelsens indbyggede systematik" indebærer, at borgere først må anlægge sag mod kommunen. Bestemmelsen vedrører alene Ankestyrelsens tilsyn og søgsmålsadgang og regulerer ikke privates adgang til at sagsøge kommunalbestyrelsesmedlemmer. Den kan derfor ikke bruges til forhåndsvis at udelukke privates søgsmålsadgang. Der findes hverken lovhjemmel eller praksis, som generelt udelukker direkte søgsmål fra private mod udvalgs- eller byrådsmedlemmer. I fraværet heraf er direkte ansvar ikke udelukket, og spørgsmålet synes heller ikke prøvet ved domstolene. Det blev udtrykkeligt anført i stævningen, at der ikke forelå retspraksis om direkte søgsmål mod byrådsmedlemmer, men at der – efter en konkret vurdering – var grundlag for at anlægge sag.

Et udvalgs- eller byrådsmedlem kan som følge af de almindelige erstatningsregler gøres ansvarlig i tilfælde af uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og hvis der som en forudselig følge heraf, er opstået et tab. Det kan for eksempel være tilfældet, hvis et byrådsmedlem træffer en ulovlig afgørelse. Den rådgivning, medlemmet har fået af forvaltningen eller eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om den pågældende har handlet ansvarspådragende. [Repræsentant] fremhæver i klagen, at der ved regressøgsmål anlagt af Ankestyrelsen mod byrådsmedlemmer gælder et rimelighedskrav. Det der står om rimelighed i forarbejderne (betænkning nr. 996/1983 på side 114) er imidlertid blot, at "[d]et vil i hvert fald ikke være rimeligt at gøre et regreskrav gældende mod kommunalbestyrelsens medlemmer i tilfælde, hvor fejlen er begået af én eller flere kommunalt ansatte, hvis der ikke er tale om svigtende tilsyn eller kontrol fra kommunalbestyrelsens side".

Der gælder ikke et rimelighedskrav i civile søgsmål, men det er alligevel værd at

bemærke, at nærværende sag er meget langt fra det nævnte eksempel. I den foreliggende sag gjorde de kommunalt ansatte alt, hvad de kunne for at hjælpe de tre byrådsmedlemmer til at agere forsvarligt. Det var de tre byrådsmedlemmer alene, der udviste uforsvarlig adfærd i deres behandling af [virksomhed A]s anmodning om retlig lovliggørelse, dels ved at forhindre at der blev truffet afgørelse i sagen, og dels ved at undlade at meddele lovliggørende byggetilladelse på trods af have pligt hertil. De øvrige erstatningsbetingelser er tillige opfyldt. De tre byrådsmedlemmers adfærd og beslutninger var direkte årsag til den fortsatte forsinkelse af [virksomhed A]s byggeri, som havde resulteret i et tab i form af højere byggeomkostninger.

De tre byrådsmedlemmer viste ved i hvert fald tre lejligheder, […], at de ikke agtede at medvirke til, at der blev truffet beslutning i sagen. Hertil kommer, at Udvalget som hjemmel for henvisning af sagen til Byrådet den […] henviste til kommunestyrelseslovens § 20, stk. 3. Denne bestemmelse vedrører ikke et udvalgs ret til at henskyde en beslutning til en kommunes kommunalbestyrelse. Bestemmelsen vedrører kun, at ethvert medlem har ret til at kræve, at modtageren af den henskudte beslutning gøres bekendt med indholdet af protokollen for det pågældende udvalgs behandling af sagen. Udvalget havde på mødet den […] ikke hjemmel til at henvise sagen til Byrådets behandling. Der er således allerede ved henvisningen fra Udvalget til Byrådet tale om en ulovlig beslutning.

Ved udvalgs- og byrådsmøderne […] var det administrationens indstilling, at der skulle meddeles en lovliggørende byggetilladelse baseret på, at kommunen var forpligtet til at træffe afgørelse om lovliggørelse. Kommunens indstilling baserede sig på en vurdering af det retlige grundlag samt eksternt indhentede juridiske vurderinger fra både [advokatfirma A] og [advokatfirma B]. De tre byrådsmedlemmer var flere gange blevet vejledt om dels, (1) at kommunen havde pligt til at meddele lovliggørelse af byggetilladelsen, og dels (2) at en lovliggørelse skulle ske på baggrund af lokalplan […] og byggereglementets regler, som disse regelsæt så ud på tidspunktet for ansøgningen om byggetilladelse. Administrationen havde tillige gjort det klart, at såfremt Udvalget eller Byrådet besluttede at stemme imod administrationens indstilling, skulle beslutningen indeholde en fagligt og saglig redegørelse for, hvorfor der ikke skal meddeles byggetilladelse efter en helhedsvurdering.

Når udvalgsmedlemmer træffer myndighedsafgørelser, er de bundet af de

almindelige forvaltningsretlige regler samt de eventuelle særregler, som gælder for det lovgrundlag, som afgørelsen træffes efter. Det var uberettiget og en ulovlig beslutning, når de tre byrådsmedlemmer den […] udsatte sagen og samtidig tilkendegav, at de ville meddele afslag på ansøgningen om lovliggørelse. Det samme gælder de tre byrådsmedlemmers beslutning om udsættelse på mødet den […] og beslutningen om afslag den […].

Advokatnævnets behandling:

Sagen har været behandlet på et møde i Advokatnævnet med deltagelse af 14 medlemmer.

Nævnets afgørelse og begrundelse:

Det følger af retsplejelovens § 126, stk. 1, at en advokat skal udvise en adfærd, der stemmer med god advokatskik.

[Indklagede 1] og [indklagede 2] repræsenterede [virksomhed A] i forbindelse med en ansøgning om lovliggørende byggetilladelse hos [kommune A] og havde derfor til opgave at varetage [virksomhed A]s interesser bedst muligt.

Der må indrømmes en advokat vide rammer i vurderingen af, hvordan en sag tilrettelægges og føres mest hensigtsmæssigt i klientens interesser.

[Indklagede 1] og [indklagede 2] anlagde på vegne af [virksomhed A] i forbindelse med kommunens behandling en civilretlig sag mod [klager 1], [klager 2] og [klager 3] i deres egenskaber af medlemmer af [kommune A]s [udvalg], der behandlede ansøgningen om byggetilladelse.

Advokatnævnet finder, at [indklagede 1] og [indklagede 2] er gået videre, end berettiget varetagelse af deres klients interesser tilsagde, ved at udtage den pågældende stævning mod de tre byrådsmedlemmer. Der er herved lagt vægt på, at sagen blev anlagt på et tidspunkt, hvor kommunen endnu ikke havde truffet beslutning i sagen om lovliggørende byggetilladelse, og hvor det efter det, som [indklagede 1] og [indklagede 2] har fremlagt, ikke kan lægges til grund, at de tre

byrådsmedlemmer i forbindelse med kommunens beslutningsproces på tidspunktet for sagens anlæg havde handlet på en måde, der kan berettige udtagelse af den pågældende stævning.

Advokatnævnet finder på den baggrund, at [indklagede 1] og [indklagede 2] har tilsidesat god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1, og Advokatnævnet pålægger derfor i medfør af retsplejelovens § 147 c, stk. 1, [indklagede 1] og [indklagede 2] hver en bøde på 10.000 kr.

[Indklagede 1] og [indklagede 2] kan indbringe afgørelsen for retten inden 4 uger efter modtagelsen af kendelsen, jf. retsplejelovens § 147 d.

Herefter bestemmes:

Sagsnr. 2025-2623:

[Indklagede 1] pålægges en bøde til statskassen på 10.000 kr.

Sagsnr. 2025-2625:

[Indklagede 2] pålægges en bøde til statskassen på 10.000 kr.

På nævnets vegne

Ole Hasselgaard