

W.H. van Boom, Formele rechtskracht versus erkenning van onrechtmatigheid, HR 18 juni 1993, RvdW 1993, 138, in: Bedrijfsjuridische berichten, 1993/17, p. 147-148

Formele rechtskracht versus erkenning van onrechtmatigheid

HR 18-06-1993, RvdW 1993, 138 (gemeente Sint Oedenrode vs. Van Aarle)

Feiten

Van Aarle was eigenaar van een horeca-gelegenheid in een oud pand in Sint Oedenrode. Er diende zich een projectontwikkelaar aan die het pand wilde kopen om het te slopen en op de grond een kantoorgebouw te bouwen. Volgens het bestemmingsplan rustte op de grond de bestemming 'horecabedrijf'. Het plan gaf het college van B & W wel de bevoegdheid om deze bestemming te wijzigen in de bestemming 'kantoor'. Van Aarle en de projectontwikkelaar kwamen een ontbindende voorwaarde overeen voor het geval de bestemming onverhoopt niet gewijzigd zou worden. B & W beschikten afwijzend op het wijzigingsverzoek van Van Aarle en ook op diens bezwaarschrift werd afwijzend beschikt. Alhoewel dat niet als reden gegeven werd, waren B & W er in werkelijkheid op tegen dat het pand van historische waarde gesloopt zou worden om plaats te maken voor nieuwbouw. Een dergelijke reden kon onder werking van het bestemmingsplan in kwestie evenwel geen grond zijn voor weigering van de bestemmingswijziging. De weigering leverde naar alle waarschijnlijkheid 'détournement de pouvoir' op.

Van Aarle stelde beroep in bij de Afdeling rechtspraak Raad van State. Ondertussen won de gemeente juridisch advies in bij de VNG. De VNG berichtte dat de weigering van B & W juridisch onhoudbaar was. Daarop berichtte het college van B & W aan Van Aarle dat het alsnog bereid was een verzoek tot wijziging in te willigen. Van Aarle diende het verzoek in, en B & W willigden het in. Vervolgens trok Van Aarle zijn beroep bij de Afdeling rechtspraak in. De projectontwikkelaar had na afloop van dit bijna twee jaar durende geharrewar tussen Van Aarle en de gemeente echter geen belangstelling meer in het pand en hij trok zich -naar we mogen aannemen: rechtens- terug uit de overeenkomst met Van Aarle. Zo zag Van Aarle de verkoop van het pand aan zijn neus voorbij gaan. Hij wendt zich dan ook tot de civiele rechter opdat deze de gemeente tot schadevergoeding veroordeelt.

Formele rechtskracht

Wanneer tegen een beschikking een met voldoende waarborgen omklede administratieve rechtsgang heeft opengestaan, dient de burgerlijke rechter, zo deze rechtsgang niet is gebruikt, in geval de geldigheid van de beschikking in het voor hem gevoerde geding in geschil is, ervan uit te gaan dat die beschikking zowel wat haar wijze van tot stand komen als wat haar inhoud betreft in overeenstemming is met de desbetreffende wettelijke voorschriften en algemene rechtsbeginselen (HR 24-02-1984, NJ 1984, 669 nt. JAB). Deze eerbiediging van formele rechtskracht van de beschikking is voor een overheidslichaam dat zich in een situatie bevindt als de gemeente Sint Oedenrode in het geding tegen Van Aarle, een belangrijk verweermiddel tegen aansprakelijkheid. De belanghebbende had maar gebruik moeten maken van de beroepsgang naar de Afdeling rechtspraak: nu dat is nagelaten kan de civiele rechter niet geroepen worden te oordelen over de onrechtmatigheid van de beschikking. Dergelijke oordelen zijn aan de administratieve rechter voorbehouden. Dat is in beginsel inderdaad een doeltreffend verweermiddel, maar het is evenzeer een belangrijk uitgangspunt van ons recht dat gerechtvaardigd vertrouwen gehonoreerd dient te worden. Als het overheidslichaam bijvoorbeeld *toegeeft* of *erkent* dat het een onrechtmatige beslissing heeft gegeven, en de belanghebbende op grond van die ontboezeming zijn beroep intrekt, dan kan het natuurlijk niet zo zijn dat het betreffende lichaam zich vervolgens, ter afwering van een schadevergoedingsvordering, beroept op de formele rechtskracht van de beschikking. Het beginsel van eerbiediging van formele rechtskracht lijdt dan ook uitzondering, als de aan het beginsel verbonden bezwaren door bijkomende omstandigheden zo klemmend worden, dat hierop gezien de bijzonderheden van het gegeven geval een uitzondering gemaakt moet worden. Zie bijv. HR 16-05-1986, NJ 1986, 723 nt. MS (Heesch vs. Van den Akker) en HR

11-11-1988, NJ 1990, 563 (Ekro vs. Staat). Een dergelijke uitzondering dient gemaakt te worden, aldus de HR in het arrest Sint Oedenrode vs. Van Aarle, "(...) *wanneer de burger en het overheidslichaam het erover eens zijn dat de door het overheidslichaam genomen beschikking onrechtmatig was*". Daartoe is voldoende "*dat de burger zich op het standpunt stelt dat van onrechtmatigheid sprake is en hij uit de verklaringen en gedragingen van het betreffende lichaam begrijpt en in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs mag begrijpen dat het overheidslichaam die onrechtmatigheid erkent, zodat op dit punt geen geschil bestaat, dat voor beslissing door een administratieve rechter in aanmerking komt*" (r.o. 3.2). Inderdaad: als men erkent dat een daad onrechtmatig is, kan men er later geen beroep op doen dat de rechter niet heeft vastgesteld dat de daad onrechtmatig was en dat dus het tegendeel dient te worden aangenomen. Rest alleen de vraag of de gemeente de onrechtmatigheid zo expliciet erkend heeft. Als men er al over zou willen twijfelen of het alsnog instemmen met de wijziging van de bestemming, een erkenning inhoudt, dan toch zeker de volgende passage uit de toewijzende beschikking van het college van B & W: "*Hoewel vanuit planologisch oogpunt geen overwegende bezwaren bestonden tegen de gevraagde bestemmingswijziging, heeft het College vanuit een streven naar behoud van het pand in eerste instantie besloten aan het verzoek geen medewerking te verlenen*" (Hof r.o. op p. 723 linkerkolom RvdW 1993).

Conclusie

De eerbiediging van de formele rechtskracht door de burgerlijke rechter kan tot schrijnende onrechtvaardigheden leiden: zie de annotatie van J. Spier in Bb 1993/nr. 1, p. 3 van het arrest Lanser c.s. vs. gemeente Haarlemmermeer (HR 13-11-1992, RvdW 1992, 254). Vgl. voorts Hr 16-10-1992, RvdW 1992, 228, waarover C.M. Bitter en A.A. van Rossum, "*Formele rechtskracht en onverbondenheid van wetgeving*", NTB 1993/6, p. 206-211.

Dat de civiele rechter in het geding tussen Sint Oedenrode en Van Aarle een uitzondering op het beginsel van formele rechtskracht heeft willen maken, spreekt het rechtsgevoel aan. Het blijft de vraag waarom een arrest als dat inzake Lanser zo anders kon uitpakken. Het ging in dat geval om de formele rechtskracht van een fictieve weigering om na vernietiging door de Afdeling rechtspraak van een beschikking op bezwaarschrift opnieuw te beslissen. De HR oordeelde dat er in dat geval geen bijzondere omstandigheden waren om van het beginsel van de formele rechtskracht af te wijken. Uit het arrest Sint Oedenrode vs. Van Aarle blijkt in ieder geval dat *het erkennen van de onrechtmatigheid* door het overheidslichaam de formele rechtskracht van de beschikking wél aantast.