



Salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kommunalt ansatte

FOB nr. 85.70

Henstillet til indenrigsministeriet, at ministeriet gjorde samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd samt hovedstadsrådet bekendt med det ønskelige i, at myndighederne fortsat iagttager bestemmelserne i indenrigsministeriets cirkulærskrivelse nr. 223 af 28. oktober 1974 »om offentlig udbydelse ved salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte«.

(J .nr. 1985-179-42).

Under henvisning til presseomtale af en konkret sag anmodede jeg i februar 1985 indenrigsministeriet om at oplyse mig om, hvorvidt de materielle regler i indenrigsministeriets cirkulærskrivelse nr. 223 af 28. oktober 1974 »om offentlig udbydelse ved salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte« fortsat fandt anvendelse i forbindelse med de kommunale tilsynsmyndigheders udøvelse af legalitetskontrollen med kommunale ejendomsdispositioner.

Den nævnte cirkulærskrivelse blev udfærdiget, efter at ombudsmanden havde henstillet til indenrigsministeriet at overveje i samarbejde med de kommunale organisationer, hvorvidt der uden afgørende modhensyn kunne fastsættes retningslinier, hvorefter salg af kommunale ejendomme, herunder navnlig salg til medlemmer af kommunalbestyrelsen eller til kommunens ansatte, skulle ske efter offentligt udbud (jfr. ombudsmandens beretning for 1972, s. 155 ff). Cirkulærskrivelsen udførtes således, at kravet om offentligt udbud skulle påses i forbindelse med tilsynsrådenes meddelelse af samtykke til afhændelse af en kommunes faste ejendomme efter den dagældende bestemmelse i den kommunale styrelseslovs § 59.

Bestemmelsen i styrelseslovens § 59 blev ophævet med virkning fra 1. maj 1981 (jfr. lov nr. 629 af 23. december 1980 om ændring af de kommunale styrelseslove og indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 176 af 14. april 1981). Siden har der ikke i den kommunale styrelseslov været krav om, at kommunernes ejendomsdispositioner skal godkendes af kommunaltilsynet.

Blandt andet med henvisning hertil svarede indenrigsministeriet, at det retlige grundlag for kommunernes ejendomsdispositioner (nu) er de almindelige kommunalretlige grundsætninger, hvoraf bl.a. følger, at dispositionerne ikke må forfølge ulovlige formål, og at der ikke uden lovhjemmel må ske begunstiggelse af enkeltpersoner. Efter ministeriets opfattelse kan der ikke i medfør af de almindelige kommunalretlige regler stilles krav om, at en kommunalbestyrelse anvender bestemte fremgangsmåder, medmindre lovgivningen indeholder særlige bestemmelser herom.

Jeg bemærkede hertil i en skrivelse til indenrigsministeriet, at der ved salg af statens ejendomme som hovedregel skal foretages offentligt udbud, og at den henstilling fra ombudsmanden, der var anledningen til, at indenrigsministeriet udsendte den omtalte cirkulærskrivelse i henhold til § 47, stk. 2, jfr. den nu ophævede bestemmelse i styrelseslovens § 59, var begrundet i principielle forvaltningsretlige synspunkter.

I den anledning bemærkede indenrigsministeriet i en skrivelse af 16. december 1985 yderligere følgende:

» ...

I bemærkningerne til det lovforslag, hvorved den tidligere bestemmelse om samtykke til kommunale ejendomsdispositioner i styrelseslovens § 59 ophævedes, hedder det, at bestemmelsen »(...) ikke længere har betydning i tilsynsmæssig henseende. Spørgsmålet om lovligheden af kommunalbestyrelsens dispositioner har (...) kun i begrænset omfang været rejst i forbindelse med ansøgninger efter § 59«. Folketingets kommunaludvalg stillede under udvalgsbehandlingen af lovforslaget det spørgsmål til indenrigsministeren, hvordan det sikres, »at en kommune ikke tager usaglige hensyn i forbindelse med køb og salg af fast ejendom, når en kommune efter lovforslaget ikke længere skal have tilsynsmyndighedens samtykke (...)«. I sit svar henviste indenrigsministeren til lovforslagets almindelige bemærkninger, hvorefter det »forudsættes (...), at tilsynsmyndighederne fortsat som led i det almindelige tilsyn følger og om nødvendigt skrider ind over for kommunernes dispositioner. Tilsynsmyndighederne vil kunne blive bekendt med ulovlige forhold f.eks. gennem klager fra mindretal i kommunalbestyrelsen, klager fra borgere eller omtale i pressen. Det vil endvidere påhvile kommunens revision at påse, at kommunerne ikke handler ulovligt i forbindelse med dispositioner over fast ejendom«.

Det fremgår således af forarbejderne til den bestemmelse, der ophævede § 59, at retstilstanden på det område, reglen havde dækket, herefter skulle udvikle sig på grundlag af de enkelte kommunale beslutninger og den risiko for efterfølgende kritik og prøvelse, der ligger i det særlige kommunale tilsyns- og revisionssystem. Dertil kommer den almindelige kontrol, der udøves af folketingets ombudsmand og domstolene.

Det er i overensstemmelse med det anførte, når den almindelige regel i cirkulærskrivelsen af 1974 herefter ikke længere har gyldighed for kommunale beslutninger om salg af fast ejendom til kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte. Om der i det konkrete tilfælde skal ske udbud, afgøres af kommunalbestyrelsen under ansvar over for de nævnte tilsyns- og kontrolinstanser.

Indenrigsministeriet er opmærksom på, at den ombudsmandshenstilling, som gav anledning til udstedelse af cirkulærskrivelsen af 1974, var begrundet i principielle forvaltningsretlige synspunkter. Gennem kravet om udbud ønskede man dels at forebygge tilfælde af retlige mangler, især i form af magtfordrejning, i den kommunale beslutning om ejendomssalg, dels at sikre, at kommunen opnår den mest fordelagtige pris for ejendommen. Dertil kommer et mere abstrakt hensyn til at undgå, at dispositioner af denne karakter giver anledning til uheldig offentlig omtale.

Disse principielle synspunkter har efter indenrigsministeriets opfattelse fortsat betydelig vægt.

Det er imidlertid ikke på grundlag af gældende lovgivning muligt at tilgodese synspunkterne i form af en almindelig regel, som det skete i 1974; i den forbindelse bemærkes, at cirkulærskrivelsen efter sit indhold var bindende for tilsynsrådene, jfr. styrelseslovens § 47, stk. 2, 2. pkt., men kun indirekte regulerede de kommunale ejendomsdispositioner.

Efter indenrigsministeriets opfattelse udgør den særlige kommunale beslutningsproces og den efterfølgende kontrol med denne en tilstrækkelig garanti mod retlige mangler i de kommunale beslutninger om salg af kommunens faste ejendomme til kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte. Indenrigsministeriet er derfor ikke indstillet på at søge tilvejebragt hjemmel til at fastsætte regler af samme indhold som dem, der gælder for salg af statens faste ejendomme.

...«

Spørgsmålet om salg af fast ejendom til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte, herunder cirkulærskrivelsen af 28. oktober 1974, er ikke omtalt i forarbejderne til den ændringslov, der ophævede styrelseslovens § 59. (Folketingstidende 1980-81, tillæg A, bind I, sp. 473-74). Indenrigsministeriet oplyste under et møde på mit kontor, at det omtalte spørgsmål fra folketingets kommunaludvalg ikke specielt sigtede til salg af fast ejendom til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte.

I en skrivelse til indenrigsministeriet udtalte jeg herefter følgende:

»Ved *salg af fast ejendom fra staten* har det siden begyndelsen af 70-erne været fastsat som hovedregel, at salg kun kan ske efter forudgående offentligt udbud. Bestemmelserne, der for tiden findes i finansministeriets cirkulære af 28. august 1984 om almindelige regler for salg af statens faste ejendomme, gælder generelt for ethvert salg og ikke kun salg til ansatte m.v.

Også på *folkekirkens område* har der gennem mange år været fastsat regler om, at salg af fast ejendom under menighedsrådenes administration ikke må ske uden forudgående offentligt udbud. Bestemmelsen findes for tiden i kirkeministeriets cirkulære af 30. juni 1983. Et tidligere cirkulære på området (kirkeministeriets cirkulærskrivelse af 12. september 1972) er gengivet og omtalt i den ombudsmandssag, der er refereret i beretningen for 1973, s. 233 ff. Bestemmelserne om offentligt udbud er heller ikke her begrænset til kun at omfatte salg til ansatte m.v.

På *det kommunale område* har reglerne i indenrigsministeriets omtalte cirkulærskrivelse af 28. oktober 1974 om offentlig udbydelse ved salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen og til kommunalt ansatte som omtalt været gældende i tiden indtil 1. maj 1981. For så vidt angår *salg af andre værdier end fast ejendom*, findes der tilsvarende regler om offentligt udbud. Som eksempler kan nævnes følgende:

Efter postlovens § 28 skal postvæsenets salg af uanbringelige forsendelser som hovedregel ske ved offentlig auktion, jfr. herved § 23 i bekendtgørelse nr. 657 af 17. december 1984 om benyttelse af postvæsenet. Ef-

ter bekendtgørelsens § 23, stk. 3, må salg af uanbringelige forsendelser til personer, der er ansat i post- og telegrafvæsenet eller disses husstand, ikke ske uden offentlig auktion. Jeg henviser i den forbindelse til den sag, der er omtalt i ombudsmandens beretning for 1980, s. 481, jfr. beretningen for 1981, s. 338.

Efter statsbanelovens § 28, stk. 1, skal statsbanernes salg af uanbringeligt gods som hovedregel ske ved offentlig auktion. Bestemmelsen blev indsat i statsbaneloven ved lov nr. 226 af 16. maj 1984 efter henstilling fra ombudsmanden, jfr. ombudsmandens beretning for 1980, s. 480, og beretningen for 1981, s. 338. Salg må bortset fra offentligt auktionssalg ikke ske til personer, der er ansat ved DSB eller til disses husstand.

Efter § 4 og § 5 i lov om hittegoods skal uafhængt hittegoods som hovedregel sælges ved offentlig auktion. Efter lovens § 5 sammenholdt med justitsministeriets cirkulære nr. 116 af 6. juni 1952 om behandling af hittegoods kan hittegoods dog i særlige tilfælde sælges på anden måde. I så fald er det i cirkulæret bestemt, at salg ikke må ske til personer, der er ansat i politiet eller disses husstand.

Med hensyn til statsinstitutioners afhændelse af udstyr og materialer m.v., som ikke længere benyttes, findes nærmere retningslinier i statens indkøbsvejledning, udgivet af direktoratet for statens indkøb i 1982. Efter vejledningens pkt. 8.1. er det generelt bestemt, at overdragelse eller salg til personer, der er ansat i den pågældende institution eller til disse personers husstand, kun må ske ved offentlig auktion.

For så vidt angår *indkøb og bygge- og anlægsarbejder* findes der på såvel det statslige som det kommunale område regler om offentligt udbud. Jeg henviser til bestemmelsen i § 29, stk. 1, i den kommunale styrelseslov, hvorefter et udvalgsmedlem ikke mod betaling må yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg uden forudgående offentlig licitation, eller hvor forholdene særligt taler derfor i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.

De omtalte bestemmelser om offentligt udbud m.v. er begrundet i hensynet til at sikre, at der ved dispositioner som de omhandlede opnås de for det offentlige bedst mulige vilkår. Ved salg til ansatte m.fl. kommer det desuden i betragtning, at kravet om forudgående udbud er egnet til at styrke tilliden til, at der ikke sker en begunstigelse af de pågældende på det offentliges bekostning.

De nævnte hensyn gør sig efter min opfattelse gældende med tilsvarende styrke på det kommunale område. Jeg må derfor finde det ønskeligt, om kommunerne fortsat i praksis efterlever bestemmelserne i cirkulærskrivelsen af 28. oktober 1974 om offentligt udbud ved salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte. Jeg forstår det, indenrigsministeriet har anført i skrivelsen af 16. december 1985 således, at ministeriet er enig i det ønskelige heri.

På den baggrund henstiller jeg, at indenrigsministeriet gør samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd samt hovedstadsrådet bekendt med

det ønskelige i, at bestemmelserne i cirkulærskrivelsen fra 1974 fortsat iagttages.
Jeg udbeder mig underretning om, hvad der videre sker i sagen.«

Indenrigsministeriet sendte mig kort efter et resumé af sagen, som ministeriet havde udarbejdet med henblik på offentliggørelse, og som tillige ville blive udsendt særskilt til kommunalbestyrelser og amtsråd m.v.

Jeg meddelte herefter indenrigsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.