

Udskriftsdato: 31. december 2025

FOU nr 1988.69 (Gældende)

## Inhabilitet ved kommunens støtte til hotelprojekt

Ministerium: Folketinget

## Inhabilitet ved kommunens støtte til hotelprojekt

Både kommunaldirektøren og den advokat, som Viborg kommune havde engageret til at udforme en lejeaftale med et hotelprojekt, havde anpartar i det selskab, der solgte grund og bygninger (et motel) til brug for hotelprojektet. Begge havde en direkte personlig økonomisk interesse i kommunens dispositioner i sagen og måtte som følge heraf anses for inhabile i forbindelse med kommunens dispositioner i sagen.

Ikke fundet grundlag for at kritisere, at Tilsynsrådet for Viborg Amt og Indenrigsministeriet ikke havde anset Viborg Kommunes økonomiske medvirken til gennemførelse af hotelprojektet for ulovlig.

(J. nr. 1986-34-42).

A klagede over Tilsynsrådet for Viborg Amts afgørelse af 18. december 1985 vedrørende Viborg Kommunes økonomiske engagement i et hotelprojekt og nogle personspørgsmål i forbindelse med kommunens behandling af sagen.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A klagede til tilsynsrådet over følgende:

1. at Viborg Byråd havde ydet økonomisk støtte dels til kommanditselskabet »Motel Søndersø«, der i 1976 havde opført et motel på arealer, som selskabet i 1975 havde lejet af kommunen, dels til selskabet Golf Hotel A/S, som i 1985 havde købt Motel Søndersø af kommanditselskabet, og

2. at kommunaldirektør C, Viborg Kommune, og advokat D, som begge var kommanditister i »Motel Søndersø«, havde medvirket ved kommunens behandling af sagen vedrørende gennemførelse af hotelprojektet (Golf Hotel A/S).

### *1. Viborg Kommunes økonomiske engagement i Golf Hotel A/S.*

I 1975 indgik Viborg Kommune en lejekontrakt med »Motel Søndersø«. Ved lejekontrakten udlejede kommunen matrikel numrene 324 e og 325 b, Viborg bygrunde, ca 5000 m<sup>2</sup>, til kommanditselskabet med henblik på, at selskabet opførte et motel på arealerne. Ljekontrakten løb over 50 år, hvorefter bygningerne skulle tilfalde Viborg Kommune uden hæftelser. Kommunen påtog sig byggemodning af arealet og gav lejeret ret til at benytte en offentlig parkeringsplads uden for det lejede areal. Kommunen skulle anlægge og vedligeholde parkanlægget ved søbredden foran bygningerne. Renholdelse, vedligeholdelse og snerydning på parkeringspladsen påhvilede kommunen. Den årlige leje for arealet var 2.000 kr., som skulle pristalsreguleres. Lejeret forpligtede sig til at opføre et motel til en anslået byggesum af 4.165.000 kr. Selskabet forpligtede sig endvidere til at holde motellet åbent hele året og drive 1. klasses motel på stedet.

Tilsynsrådet godkendte lejekontrakten i henhold til den dagældende bestemmelse i § 59 i den kommunale styrelseslov.

I 1984/1985 forhandlede »Motel Søndersø« med B på vegne af Golf Hotel Management A/S om salg af motellet. Forhandlingerne resulterede i, at Golf Hotel overtog motellet den 1. maj 1985. Den 20. august 1985 godkendte Viborg Byråd indgåelsen af en lejekontrakt med Golf Hotel vedrørende de arealer, Motel Søndersø tidligere havde lejet, samt et tillægsareal, som kommunen havde købt af Viborg Amtskommune. Ljekontrakten løb over 60 år, hvorefter bygningerne skulle tilfalde Viborg Kommune uden

behæftelser. Kommunen skulle som sin del af byggemodningen betale maksimalt 2.215.000 kr., hvortil kom grundkøbet fra amtskommunen. Kommunen skulle udvide den bestående parkeringsplads uden for motellet. Vedligeholdelsen af parkeringspladsen, herunder snerydning og glatførebekæmpelse, påhvilede kommunen, mens glatførebekæmpelse på det lejede areal påhvilede lejeren. Lejen aftaltes til 20.000 kr. årligt, som skulle pristalsreguleres, og fra den 1. juni 1991 forhøjes med 50.000 kr., som ligeledes skulle pristalsreguleres. Lejeren var i forhold til udlejer forpligtet til stedse at holde hotelbygningerne i forsvarlig og ordentlig stand samt sikre, at hotellet var åbent og blev drevet som et 1. klasses hotel.

I klageskrivelserne til tilsynsrådet anførte A, at kommunen ved engagementet i 1975 med Motel Sønderød havde investeret ca. 640.000 kr. samt derudover betydelige beløb til anlæg af parkeringsplads park, udstykning og matrikulering og en række vedligeholdelses- og renholdelsesopgaver. Disse investeringer var efter hans mening kommet de 50 anpartshavere i Motel Sønderød til gode, da selskabet i 1985 solgte motellet for et kontant beløb på 9.250.000 kr. til Golf Hotel. Overskuddet på godt 4 mill. kr. blev delt imellem kommanditisterne, og på denne måde havde Viborg Byråd efter A's mening medvirket til uberettiget at yde kommanditisterne en begunstigelse.

Kontrakten med Golf Hotel betød, at byrådet ved at påtage sig byggemodningsomkostninger, sørge for erhvervelse af tillægsareal samt herudover anlæg af parkeringspladser og vedligeholdelses- og renholdelsesudgifter ydede støtte med 5-7 mill. kr. til hotellet. Denne støtte anså A for ulovlig, dels fordi den gik til et ikke-kommunalt formål, dels fordi den virkede konkurrenceforvridende i forhold til de i forvejen bestående hoteller i byen.

Viborg Byråd henviste i udtalelsen af 7. november 1985 til tilsynsrådet til, at lejekontrakterne med Motel Sønderød og Golf Hotel i princippet svarede til hinanden. Kommunen stillede i begge tilfælde en byggemodnet grund til rådighed til en årlig leje af symbolsk størrelse. Efter lejekontrakternes udløb tilfaldt bygningerne kommunen uden behæftelser. Samme vilkår var blevet tilbudt i henholdsvis 1974 og 1975 til to andre hotelprojekter. Disse projekter var imidlertid ikke blevet gennemført.

Byrådets begrundelse for at medvirke økonomisk til opførelsen af Motel Sønderød og senere for at deltage i udvidelsen til hotel var ønsket om at tilvejebringe flere hotelværelser og kongresfaciliteter i byen. I mange år havde Viborg Kommune haft helt utilstrækkelige overnatningsmuligheder, hvilket bl.a. havde ført til, at deltagerne i Teknisk Skoleforenings landsmøde den 20. september 1985 i Viborg for den største dels vedkommende havde måttet overnatte udenbys. Kommunen pegede endvidere på, at indgåelse af lejekontrakten i forbindelse med opførelse af Motel Sønderød var blevet godkendt af tilsynsrådet.

Tilsynsrådet svarede i skrivelse af 18. december 1985 på A's klager. Rådet fandt ikke grundlag for at anse kommunalbestyrelsens engagement i Motel Sønderød og i den senere udvidelse af motellet for retsstridigt. Rådet henviste til rådets samtidige skrivelse til Indenrigsministeriet om sagen, hvori bl.a. var anført:

»...

Tilsynsrådet har taget udgangspunkt i det forhold, at kommunen siden 1975 har udlejet et kommunen tilhørende ca. 5000 m<sup>2</sup> stort areal til en privat hotelvirksomhed, kommanditselskabet »Motel Sønderød«, på nærmere angivne vilkår, der er indeholdt i en lejekontrakt, hvortil byrådet - i overensstemmelse med den dengang gældende lovgivning - havde indhentet tilsynsrådets samtykke den 30. maj 1975.

Det fremgår af lejekontrakten, at kommanditselskabet har ret til salg, udleje eller bortforpagtning af bygningerne samt fremleje og overdragelse af lejemålet på de betingelser, der er angivet i kontrakten i øvrigt. Kommanditselskabet har benyttet sig af denne adgang til at overdrage de på arealet opførte bygninger til et aktieselskab »Golf Hotel Management A/S«, men der er i forbindelse hermed mellem kommunen og aktieselskabet indgået en ny lejekontrakt, der træder i stedet for den hidtidige, idet den nye lejekontrakt omfatter et yderligere areal, hvorved det samlede areal, der udlejes til hotelvirksomhed, kommer til at udgøre ca. 7.500 m<sup>2</sup>. Hertil kommer, at udlejningsperiodens udløb er forlænget fra den 1.

december 2025 til 30. april 2045, medens den årlige leje er forhøjet fra 2.000 kr. (i 1975-prisniveau) til 20.000 kr. årligt (i 1985-prisniveau) dog fra 1991 forhøjet med 50.000 kr. årligt.

Motellet havde i henhold til lejekontrakten fra 1975 ret til at benytte den tidligere af kommunen anlagte offentlige parkeringsplads uden for det lejede areal, men ifølge den nye lejekontrakt har kommunen forpligtet sig til at sørge for, at der i forbindelse med komplekset forefindes en offentlig parkeringsplads, hvis størrelse er tilstrækkelig til at opfylde kravene til parkeringspladsernes antal i forbindelse med byggeriet.

Der er i begge lejekontrakter optaget bestemmelser om, at de på de udlejede arealer opførte hotelbygninger ved lejemålets ophør skal tilhøre kommunen uden hæftelser, hvorved bemærkes, at lejerens i henhold til den seneste lejekontrakt forudsættes i tilslutning til det eksisterende motel at lade opføre kongresfaciliteter og hotelbygning med dertil svarende dagrestaurant, således at der sker en forøgelse af etablisementets samlede værelse- og sengekapacitet. Kommunen har i denne forbindelse forpligtet sig til at refundere lejerens udgifter til byggemodning m.v., dog begrænset til et max. beløb på 2.215.000 kr., hvilket formentlig må ses i lyset af en anden bestemmelse i lejekontrakten, hvorefter kommunen fraskriver sig ethvert ansvar for arealets bæreevne og egnethed til byggeri.

Det må herefter for tilsynsrådet være spørgsmålet, om byrådet ved indgåelsen af den seneste lejekontrakt, sammenholdt med den tidligere af tilsynsmyndigheden godkendte lejekontrakt, har ydet en indirekte støtte til aktieselskabet, der ligger uden for rammerne for lovlig kommunal virksomhed.

Ved en stillingtagen til dette spørgsmål bør der efter tilsynsrådets opfattelse ikke lægges vægt på den udgift, kommunen har afholdt ved fra Viborg Amtskommune at erhverve det areal, hvoraf en del er inddraget under det nye lejemål, allerede fordi kommunen lovligt ville have kunnet indgå erhvervelsesaftalen med amtsrådet, uden at det tilkommer tilsynsmyndigheden at vurdere rimeligheden af den pris, til hvilken erhvervelsen finder sted.

Den omstændighed, at kommunens erhvervelse af arealet fra amtskommunen har været begrundet i byrådets ønske om at inddrage en del af arealet under lejeaftalen med hotelvirksomheden, kan ikke i sig selv give tilsynsrådet anledning til kritik.

Tilsynsrådet har således vurderet den nye lejekontrakt sammenholdt med den hidtidige, ud fra den forudsætning, at det yderligere areal - ligesom det af den hidtidige aftale omfattede areal - stedse har tilhørt Viborg Kommune, og at arealernes særlige beliggenhed sætter en naturlig grænse for kommunens muligheder for - og eventuelle ønske om - overhovedet at udbyde arealerne til almindeligt salg. Tilsynsrådet har i øvrigt ikke ment at burde indlade sig på en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt amtskommunen overhovedet ville have været villig til at sælge arealet til kommunen og for den omhandlede pris til andre anvendelseformål.

Selv om det imidlertid herefter lægges til grund, at byrådets interesse i gennemførelsen af projektet til udvidelse af det eksisterende motel kan have påvirket byrådet til at indrømme aktieselskabet lempeligere lejevilkår end de vilkår, byrådet ville have været parat til at indgå på ved en udleje af arealerne til andre private formål, og at aktieselskabet næppe hos en privat grundejer havde kunnet opnå tilsvarende gunstige betalingsvilkår for leje af arealer af samme størrelse, beskaffenhed og beliggenhed, må tilsynsrådet nære betænkelighed ved at fastslå, at den nye lejeaftale i så væsentlig grad forbedrer lejevilkårene i forhold til det hidtidige hotellejemål, at der kan siges at være sket en overskridelse af grænserne for det lovliges område. Tilsynsrådet har bl.a. herved hæftet sig ved, at der i den nye lejekontrakt - ligeså vel som i den hidtidige - er hjemlet ret for kommunen til at overtage bygningskomplekset ubehæftet ved lejemålets udløb, og at dette forhold nødvendigvis må påvirke vurderingen af, hvorvidt og i hvilket omfang lejekontrakten indeholder utidig begunstigende elementer for lejerens.

Det bemærkes endvidere i denne forbindelse, at der savnes klare retningslinjer med hensyn til prisberegningen ved kommuners udleje af fast ejendom over længere åremål.

Hertil kommer, at praksis synes at vise, at den almindelige antagelse om en kommunalretlig hovedregel om forbud imod, at kommuner ejer eller driver eller yder økonomisk støtte til erhvervsvirksomheder, næppe kan gøres gældende med fuld styrke, netop når der er tale om en indirekte kommunal støtte til etablering af restaurations- og hotelvirksomhed.

Såvidt det er tilsynsrådet bekendt, er der tilfælde, hvor det er forekommet, at en kommunes interesse i at afbøde en mangel på rimelige bespisnings- og overnatningsmuligheder i et lokalområde har været så stærk, at tilsynsmyndighederne ikke har fundet anledning til at modsætte sig en vis kommunal støtte til dette formål.

Da tilsynsrådet ikke har fundet anledning til at anfægte Viborg Byråds forudsætning om, at der har vist sig et stadigt stigende behov for en forbedring af Viborg bys nuværende udbud af overnatningsmuligheder, og da det ydermere - som ovenfor nævnt - kun vanskeligt lader sig fastslå, hvorvidt og - i bekræftende fald - i hvilket omfang der i den nye lejekontrakt, sammenholdt med den tidligere af tilsynsrådet godkendte, er indeholdt elementer af utidig begunstigelse, er tilsynsrådet af den opfattelse at lejekontrakten ikke kan give tilsynsrådet grundlag for indskriden.

To af tilsynsrådets medlemmer (...) har ønsket at tilkendegive deres afvigende mening, idet Viborg Kommune efter disse medlemmers opfattelse ved de omhandlede dispositioner yder en økonomisk støtte til det omhandlede hotelprojekt som går ud over grænserne for, hvad der bør anses for lovlig kommunal virksomhed. Disse medlemmer finder, at grænseoverskridelsen har en sådan klarhed, at der er grundlag for, at tilsynsrådet underkender den indgåede lejeaftale, og de henviser herved til den bestemmelse i lejeaftalen, hvorefter aftalen fra kommunens side er betinget af, at tilsynsmyndigheden ikke underkender byrådets beslutning.«

I A's klage til ombudsmanden fastholdt han, at kommunens engagement i motellet og senere hotellet måtte anses som en ulovlig begunstigelse af henholdsvis kommanditisterne i Motel Søndersø og Golf Hotel. Han fremhævede, at kommunens køb af arealer fra Viborg Amtskommune med henblik på udleje til hotellet stred mod en afgørelse, Indenrigsministeriet havde truffet den 24. juli 1975 vedrørende en tilsvarende sag.

I en udtalelse af 25. februar 1986 i anledning af klagen til ombudsmanden bemærkede tilsynsrådet blandt andet:

»...

Specielt med hensyn til det af klageren rejste spørgsmål om, hvorvidt Viborg Kommune har handlet retsstridigt ved at erhverve et areal fra Viborg Amtskommune med henblik på at lade en del af dette være omfattet af lejeaftalen med hotel-aktieselskabet, skal man pege på, at den afgørelse fra Indenrigsministeriet, hvortil klageren henviser som grundlag for klagen på dette punkt, vedrørte et tilfælde, hvor kommunens ejendomserhvervelse indgik som led i en aftale om kommunens afhændelse af nogle industriparceller, og hvor kommunen, indtil afhændelse kunne ske til en pris, der dækkede erhvervelsesudgifterne, agtede at benytte ejendommen til udlejning.

Indenrigsministeriets afgørelse fastslår således blot, at en kommune er afskåret fra at erhverve fast ejendom med det ene formål at anvende den som investeringsobjekt, og belyser således ikke spørgsmålet om lovligheden af de formål, en kommune herudover måtte forfølge ved en ejendomserhvervelse. En kommunes afhændelse eller udlejning af en kommunen tilhørende grund til hotelformål er ikke i sig selv retsstridigt, selv om hoteldrift ikke anses for et lovligt kommunalt formål, og vurderingen af kommunens erhvervelse af et areal med dette formål for øje kan således ikke løsrives fra vurderingen af, om der i det senere videresalg eller udleje til hotelformål indgår et retsstridigt støttemoment. Såfremt dette ikke kan antages at være tilfældet, må der bestå en formodning for, at kommunens interesse i dispositionen kan være begrundet i byplanmæssige eller turistmæssige hensyn.

Hertil kommer - således som forudsat i tilsynsrådets afgørelse i skrivelse af 18. december 1985 - at en aftale mellem en kommune og en amtskommune (eller staten) om overførsel til kommunen af ejendomsretten til nogle amtskommunen (staten) tilhørende arealer, beliggende i vedkommende kommune, næppe i sig selv ville kunne påkalde sig tilsynsmyndighedens opmærksomhed, selv om kommunen ikke forfulgte noget aktuelt formål med hensyn til anvendelsen af arealerne. I det foreliggende tilfælde måtte Viborg Kommunes interesse i ved lejekontraktens udløb at kunne disponere over de samlede arealer og de derpå opførte bygninger, i øvrigt anses for tilstrækkeligt tungtvejende til at legitimere kommunens motiver for erhvervelsen af det omhandlede areal, hvoraf en del i øvrigt påtænkes anvendt til offentligt område.

Foranlediget af klagerens beskrivelse af det foreliggende hotelprojekts karakter skal man pege på, at den omstændighed, at projektet omfatter en udbygning af det eksisterende motel med lokaler til møde- og forsamlingsvirksomhed, må formodes at legitimere kommunens interesse i at medvirke til projektets gennemførelse.

Endelig skal man for god ordens skyld oplyse, at spørgsmålet om Viborg Kommunes økonomiske engagement i Golf Hotel-projektet blev drøftet uden for dagsordenen på tilsynsrådets møde den 13. maj 1985, hvor formanden gjorde rådets medlemmer bekendt med indholdet af den i sagen omhandlede lejekontrakt, der underhånden var modtaget fra borgmesteren til orientering. Som grundlag for formandens orientering forelå en af tilsynsrådets sekretariat udarbejdet oversigtlig sammenligning mellem den nye lejekontrakt og den tidligere godkendte lejekontrakt vedrørende Motel Søndersø. Tilsynsrådets formand gav imidlertid udtryk for det synspunkt, at en egentlig stillingtagen i tilsynsrådet til kommunens engagement burde afvente behandlingen af lejekontrakten i det samlede byråd, hvorfor videre skridt i sagen blev stillet i bero.

Spørgsmålet om Viborg Kommunes økonomiske engagement i hotelprojektet har således ikke været behandlet af tilsynsrådet, førend dette skete på mødet den 13. december 1985.

...«

Indenrigsministeriet henviste i en udtalelse af 1. juli 1986 til ombudsmanden bl.a. til ministerens svar på spørgsmål nr. 667 stillet af MF Leif Hermann. Spørgsmålet lød således:

»Kan ministeren oplyse, hvorvidt regelgrundlaget for Tilsynsrådet for Viborg Amts afgørelse i sagen om Viborg Kommunes engagement i udvidelsen af Motel Søndersø i Viborg er det samme, som det der er anvendt af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt, der for nylig i en sag om etablering af et hotel i Kalundborg modsatte sig Kalundborg Kommunes økonomiske medvirken og i bekræftende fald, hvad der har bevirket forskelle i de to tilsynsråds afgørelser? «

Ministeren svarede bl.a.:

»...

I begge sager er der anvendt samme retsgrundlag. Begge tilsynsråd har lagt til grund, at det normalt ikke er en lovlig kommunal opgave at støtte opførelse af hotelbyggeri.

I sagen fra Kalundborg var der tale om kommunal støtte til et hotelprojekt.

I sagen om Viborg Kommunes engagement i udvidelse af Motel Søndersø har kommunen udlejet et areal til hotelvirksomheden, bl.a. på vilkår at hotelbygningen vederlagsfrit tilfalder kommunen efter en årrække. En sådan gensidig bebyrdende aftale er lovlig, medmindre der er klar uligevægt mellem ydelserne.

Tilsynsrådet for Viborg Amt har ved vurderingen heraf givet udtryk for, at lejekontrakten ikke kan give grundlag for indskriden. Indenrigsministeriet har henholdt sig til denne vurdering.

...«

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til A følgende:

»Tilsynsrådets afgørelse er truffet på grundlag af den kommunale styrelseslovs § 61, hvorefter tilsynsrådet kan iværksætte sanktioner over for kommunale beslutninger, »der strider mod lovgivningen«.

Udtrykket »lovgivningen« omfatter både lovbestemmelser, administrative forskrifter og ulovbestemte retsgrundsætninger.

Det her omhandlede spørgsmål vedrører kommunens adgang til på ulovbestemt grundlag at stille ydelser til rådighed for kommunens borgere, den såkaldte *kommunalfuldmagt*.

Grænserne for denne grundsætning fastsættes i praksis gennem de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed - navnlig gennem Indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed. Ved afgrænsningen af, hvilke opgaver kommunen på denne måde kan varetage, lægges der i praksis vægt på, om ydelsen tjener et almenyttigt lokalt formål, om det sikres, at der ikke ved ydelsen gøres usaglig forskel på borgerne, samt om ydelsen har en konkurrenceforvridende virkning.

Det er i praksis antaget, at en kommune ikke på grundlag af kommunalfuldmagten må yde begunstigelser til enkeltpersoner, samt at kommunerne som udgangspunkt må være tilbageholdende med at drive eller yde støtte til egentlig erhvervsvirksomhed. Om en sådan støtte kan anses for lovlig, beror på den støttede virksomheds art, støttens formål og form.

Ved bedømmelsen af Viborg Byråds økonomiske engagement i Motel Søndersø og det senere hotelprojekt må det efter min opfattelse lægges til grund, at engagementerne rummede betydelige elementer af kommunal støtte til privat erhvervsvirksomhed.

Byrådet har oplyst, at støtten til hotelprojektet blev ydet med det formål at forbedre kommunens hotel- og kongreskapaciteter. At søge at fremme denne del af kommunens infrastruktur hører utvivlsomt til de almene lokale formål, som kommunerne er berettiget til på ulovbestemt grundlag at støtte, jf. herved Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning II, opgaver, 2. udgave 1987, side 87-89.

En gennemgang af sagen giver mig ikke holdepunkter for at antage, at der ikke - som hævdet af kommunen - skulle foreligge behov for øget hotelkapacitet eller kongresfaciliteter i kommunen, eller at der med dispositionerne skulle være varetaget andre end det anførte formål. Når det samtidig tages i betragtning, at det økonomiske engagement i sit hovedindhold svarede til, hvad kommunen tidligere havde tilbudt andre påtænkte hotelprojekter, samt at der ikke er oplysninger, der indicerer, at ordningen har påført andre hoteller en urimelig konkurrence, finder jeg ikke at have grundlag for at anse, at kommunen ved sine dispositioner har overskredet grænserne for kommunalfuldmagten.

Jeg skal bemærke, at tilsynsmyndighederne ved bedømmelse af tilsvarende sager har lagt vægt på, at kommunerne ikke i forbindelse med deres støtte til erhvervsmæssige formål påtager sig en egentlig erhvervsmæssig risiko eller søger at opnå økonomisk udbytte. Kommunen har som følge heraf været begrænset i mulighederne for gennem lejeaftalerne med Motel Søndersø og Golf Hotel at sikre sig andel i et eventuelt overskud - ligesom kommunen ikke har kunne påtage sig risikoen for, at virksomheden blev drevet med tab.

Jeg finder på den baggrund ikke at have grundlag for at kritisere, at tilsynsrådet og Indenrigsministeriet ikke fandt kommunens økonomiske engagement i Motel Søndersø og det senere hotelprojekt ulovligt«.

## *2. Spørgsmålet om kommunaldirektør C's og advokat D's habilitet.*

I klageskrivelserne til tilsynsrådet gjorde A gældende, at kommunaldirektør C og kommunens advokat, D, begge som kommanditister i Motel Søndersø, havde en sådan økonomisk interesse i kommunens medvirken til hotelprojektets gennemførelse bl.a. ved indgåelse af den før omtalte lejeaftale, at de ikke burde have deltaget i kommunens behandling af hotelsagen.

Borgmesteren redegjorde på økonomiudvalgets vegne på byrådsmøde en 15. oktober 1985 for kommunaldirektørens rolle i sagen. Borgmesteren oplyste bl.a.:

»...

I Weekend-Avisen Berlingske Aften fra fredag den 11. oktober mere end antydes, at kommunaldirektøren - der er anpartshaver i Motel Søndersø fra dets start i 1975 - ikke burde have været referent ved møder, hvori Golfhotel-sagen forhandlede, idet han skulle være personlig økonomisk interesseret i sagen.

Jeg har naturligvis helt fra 1975 været vidende om, at kommunaldirektøren var anpartshaver i Motel Søndersø.

Men vi må jo huske på, at kommunaldirektøren jo ikke er medbestemmende, men alene referent. Referaterne bliver ikke læst op på møderne, men bliver altid godkendt af mig og herefter udsendt til hver enkelt mødedeltager til godkendelse, så de har mulighed for at protestere, såfremt referenten måske skulle lægge vægt på en detalje, som pågældende mødedeltager fandt uden betydning.

Jeg ser derfor absolut intet odiøst i, at kommunaldirektøren var referent ved disse møder. Ellers ville jeg naturligvis have bedt en anden medarbejder om at påtage sig referenthvervet.

At kommunaldirektøren skulle være økonomisk interesseret i at påvirke sagen forekommer mig også meget søgt.

Så vidt jeg kan bedømme det, må den snørklede tankegang være, at jo flere penge, kommunen poster i byggemodning af hotelgrunden, desto større pris ville direktør (B) være villig til at købe Motel Søndersø for.

Rent bortset fra, at kommunaldirektøren som nævnt ikke er medbestemmende om kommunens udgifter, ville det nok også være at undervurdere (B's) handelstalent temmeligt groft.

Jeg må derfor afvise, at der har været noget forkert i at bruge kommunaldirektøren som referent ved de nævnte møder.

...«

I en udtalelse af 7. november 1985 til tilsynsrådet henviste Viborg Byråd til borgmesterens ovenfor gengivne redegørelse.

Advokat D kommenterede i en skrivelse af 23. oktober 1985 til byrådet A's klage over hans deltagelse i kommunens sagsbehandling på følgende måde:

»...

Betænelighederne skulle gå på, at jeg er kommanditist i Motel Søndersø K/S, der har afhændet motellet til et af (B) ejet selskab.

Det er korrekt, at jeg har én blandt 50 andele i Motel Søndersø K/S.

Jeg skal på det bestemteste afvise, at der er opstået en interessekonflikt ved, at jeg har påtaget mig opgaven for Viborg Kommune.

Klagerens tanke er tilsyneladende den, at (B) (eller hans selskab) er blevet i stand til at betale den aftalte købesum for motellet ved, at han hos Viborg Kommune har opnået fordelagtige lejevilkår.

Denne påstand savner ethvert grundlag.

Den 12. februar 1985 aftalte (B) på et møde med motellets bestyrelse samtlige vilkår for køb af Motel Søndersø, herunder pris, overtagelsesdag m.v.

Efter at det havde været gjort til genstand for direkte forhandling, blev det udtrykkeligt på mødet aftalt, at handelen *ikke* var betinget af, at køber kunne opnå aftale (med kommunen) om leje eller køb af det for opførelsen af hotel- og kongresfaciliteter nødvendige areal. I konsekvens af den indgåede aftale blev den pågældende betingelse slettet i det udkast, der dannede grundlag for forhandlingerne.

Da jeg den 21. februar 1985 deltog i det første møde på Viborg Kommune, lå det således ganske klart, at købet af motellet *ikke* var betinget af, at køber kunne opnå en lejeaftale med kommunen vedr. opførelse af hotel- og kongresfaciliteter.

(B's) rådgivere havde inden for en kortere frist, der blev forlænget én gang, adgang til at gøre indsigelse mod handelsaftalen.

Dette bevirkede ingen ændringer i det forhold, at handelen ikke var betinget af, at der kunne opnås en lejeaftale med kommunen om leje af et areal til opførelse af hotel- og kongresfaciliteter.

Fristen for indsigelser udløb definitivt den 11. marts 1985.

I tiden efter den 11. marts 1985 fortsatte forhandlingerne vedr. lejekontraktens indhold.

Den 1. maj 1985 overtog køber motellet.

Efter en væsentlig forsinkelse (1-2 måneder) grundet i en betingelse om alkoholbevilling underskrev (B) endelighedspåtegningen på skødet den 1. august 1985.

Den 15. august 1985 tinglystes endeligt og ubetinget skøde til køberen.

Den 20. august 1985 behandlede byrådet spørgsmålet om, hvorvidt kommunen skulle indgå på den udarbejdede lejekontrakt.

Konklusionen er, at (B) (eller hans selskab) var ejer af motellet, hvad enten han kunne opnå den forhandlede lejekontrakt eller ej.

De interesse modsætninger, der antydes, har således ikke bestået.

...«

I udtalelsen af 7. november 1985 afviste byrådet A's klage vedrørende advokatens deltagelse i sagsbehandlingen med følgende bemærkninger:

»...

Angående kommunens benyttelse af advokat (D) i sagen skal det for det første bemærkes, at (D), der ligeledes alene har en af andelene i K/S Motel Søndersø, er kommunens faste advokat, jf. ovennævnte bilag nr. 8.

Dernæst skal det bemærkes, at direktør (B) for selskabet den 12. februar 1985 på et møde med motellets bestyrelse aftalte samtlige vilkår for køb af »Motel Søndersø«, herunder pris, overtagelsesdag m.v.

Denne handel var *ikke* betinget af, at køberen senere kunne opnå en aftale med kommunen om leje eller køb af det for opførelsen af hotel- og kongresfaciliteterne nødvendige areal.

Forhandlingerne mellem (B's) selskab og K/S Motel Søndersø var således reelt afsluttet, da advokat (D) den 21. februar 1985 på rådhuset som kommunens advokat for første gang deltog i kommunens interne drøftelser vedrørende eventuel oprettelse af lejekontrakt med (B's) selskab.

(B's) rådgivere havde inden for en kortere frist, der blev forlænget én gang, adgang til at gøre indsigelse mod handelsaftalen.

Dette bevirkede ingen ændringer i det forhold, at handelen ikke var betinget af, at der kunne opnås en lejeaftale med kommunen om leje af et areal til opførelse af hotel- og kongresfaciliteter.

Fristen for indsigelser udløb definitivt den 11. marts 1985.

Køberen overtog motellet den 1. maj 1985 og havde fået endeligt tinglyst adkomst på motellet, før byrådet den 20. august 1985 tog stilling til lejekontrakten mellem kommunen og selskabet.

Under henvisning til ovennævnte finder byrådet heller ikke, at man med rimelighed kan kritisere kommunens benyttelse af advokat (D) i sagen.

...«

Om habilitetsspørgsmålene anførte tilsynsrådet i en skrivelse af 18. december 1985 til A følgende:

»...

Tilsynsrådet har opfattet udtalelsen således, at det er byrådets synspunkt, at hverken kommunaldirektøren eller advokaten havde nogen personlig, økonomisk interesse i gennemførelsen af kommunens aftale med hotelvirksomheden, fordi hotelvirksomheden allerede forud for forhandlingerne om denne aftale bindende havde forpligtet sig til at købe motellet af anpartsselskabet.

En vurdering af dette synspunkt må efter tilsynsrådets opfattelse forudsætte en juridisk vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt hotelvirksomheden i forbindelse med aftalen om købet af motellet, reelt havde fraskrevet sig muligheden for - ud fra et forudsætningssynspunkt - at frigøre sig for aftalen, såfremt det skulle vise sig, at hotelvirksomheden ikke kunne opnå en tilfredsstillende aftale med byrådet om lejemålet.

Tilsynsrådet har imidlertid ikke fundet anledning til at foretage en sådan vurdering, allerede fordi en eventuelt foreliggende uvedkommende personlig, økonomisk interesse hos kommunaldirektøren og advokaten må betragtes som et mellemværende alene mellem byrådet og de pågældende, medens forholdet ikke påvirker gyldigheden og lovligheden af de af byrådet truffne beslutninger.

Med henvisning til bemærkningerne ovenfor om tilsynsrådets kompetence må tilsynsrådet derfor mene, at det falder uden for tilsynsrådets virksomhedsområde at foretage sig videre i anledning af Deres klage over det nævnte forhold, som der således må anses for gjort endeligt op med ved byrådets redegørelse af 7. november 1985.

...«

I klagen til ombudsmanden fastholdt A sin kritik af henholdsvis kommunaldirektøren og advokat D's medvirken ved kommunens behandling af sagen. Ud over det tidligere anførte gjorde han gældende, at de to som kommanditister hver havde fået udbetalt 80.000 kr. efter salget af motellet til Golf Hotel.

I udtalelsen af 25. februar 1986 til ombudsmanden henholdt tilsynsrådet sig til sine udtalelser i skrivelser af 18. december 1985 til A.

Indenrigsministeriet bemærkede i udtalelsen af 1. juli 1986 følgende om dette spørgsmål:

»...

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale, at det i henhold til den kommunale styrelseslov påhviler byrådet at føre tilsyn med at der ikke inden for forvaltningen udvises retsstridig adfærd og i givet fald at reagere over for sådanne tilfælde.

Kommunens kommunaldirektør må efter Indenrigsministeriets opfattelse antages at have haft en sådan økonomisk interesse i sagerne om hotelplanerne, at han over for byrådet eller borgmesteren har været forpligtet til at gøre opmærksom på denne omstændighed, der kunne begrunde tvivl om hans habilitet i forbindelse med sagsbehandlingen.

Efter det i sagen oplyste havde borgmesteren siden 1975 været bekendt med denne anpartsbesiddelse, hvorimod der ikke foreligger oplysning om, hvorvidt byrådet har været bekendt hermed. På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at borgmesteren burde have gjort byrådet opmærksom på, at kommunaldirektøren havde denne økonomiske interesse i sagerne.

Det bemærkes herved, at hvis en person, der virker inden for den offentlige forvaltning, må anses for inhabil i forhold til en sag, må den pågældende hverken deltage i afgørelsen af sagen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen. Der kan i denne forbindelse henvises til bestemmelser i § 3, stk. 3, i forvaltningsloven af 19. december 1985, der først træder i kraft den 1. januar 1987, men som svarer til gældende ret, jfr. bemærkningerne til lovbestemmelsen.

På det foreliggende grundlag finder Indenrigsministeriet dog ikke, at det kan antages, at kommunaldirektøren har været inhabil, uanset at han har haft en ikke ganske uvæsentlig økonomisk interesse i sagen. Indenrigsministeriet må herved lægge vægt på, at der efter det i sagen oplyste om hans funktioner

i forbindelse med behandlingen af sagerne om hotelplanerne ikke kan antages at have været fare for, at afgørelserne ville kunne blive påvirket af hans økonomiske interesse.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunens advokats habilitet bemærkes, at der, uanset at den pågældende ikke udøver en funktion inden for den offentlige forvaltning kan opstå spørgsmål om, hvorvidt den pågældende i forbindelse med sin virksomhed for kommunen har været under indflydelse af uvedkommende interesser.

Efter det oplyste har advokaten først den 21. februar 1985 optrådt på kommunens vegne i forbindelse med drøftelser om eventuel oprettelse af lejekontrakt med hoteldirektør (B's) selskab, og på dette tidspunkt var angiveligt samtlige vilkår for kommanditselskabets salg af Motel Søndersø til (B) aftalt.

Indenrigsministeriet har på denne baggrund ikke fundet, at der har foreligget en interessekonflikt i forbindelse med advokatens varetagelse af kommunens interesser i sagen.

...«

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til A følgende:

»Tilsynsrådet for Viborg Amts stillingtagen også til denne del af Deres klage skete på grundlag af den kommunale styrelseslovs § 61. Som anført ovenfor under punkt 1 er det tilsynsrådets opgave på grundlag af denne bestemmelse at påse, at der ikke inden for kommunalbestyrelsens ansvarsområde træffes dispositioner i strid med »lovgivningen«, det vil sige skrevne retsregler eller almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger.

Deres klage rejste spørgsmålet, om kommunaldirektør (C) og advokat (D) havde en sådan interesse i kommunens dispositioner vedrørende hotelprojektet, at de af den grund måtte anses for inhabile. Dette spørgsmål er omfattet af rådets tilsynsforpligtelse i henhold til § 61. Jeg kan derfor ikke tiltræde tilsynsrådets standpunkt om, at der alene var tale om et »mellemværende .. mellem byrådet og de pågældende«, som det lå uden for tilsynsrådets kompetence at tage stilling til.

Om de to personer måtte anses for inhabile, beroede på indholdet af den pågældende ulovbestemte grundsætning om speciel inhabilitet. Den del af grundsætningen, der omhandlede personlig inhabilitet, er senere blevet lovfæstet, jf. kapitel 2, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985), på en måde, som i det væsentlige svarer til den hidtidige retstilstand.

Ved bedømmelsen af den foreliggende sag finder jeg derfor at kunne lægge disse regler til grund.

Ifølge forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 3, er:

»Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ... inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

...

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.«

Om den interesse, som kommunaldirektør (C) og advokat (D) må formodes at have haft i kommunens dispositioner med hensyn til hotelprojektets gennemførelse, skal jeg nærmere bemærke følgende:

(C) og (D) havde efter det oplyste hver en andel på 105.000 kr. i kommanditselskabet »Motel Søndersø«. Afkastet af denne investering - ud over de skattemæssige fordele - beroede på den pris, motellet kunne sælges for. Det er efter min opfattelse åbenbart, at salgsprisen måtte afhænge af de muligheder, der kunne tilbydes en køber med hensyn til en mere profitabel udnyttelse af motellet og motelgrunden. Som situationen var i 1984 og begyndelsen af 1985, da Golf Hotel A/S havde meldt sig som eventuel køber, drejede det sig konkret om mulighederne for at realisere det hotelprojekt, som Golf Hotel ønskede at opføre på stedet.

Hotelprojektets gennemførelse forudsatte på en række punkter kommunens bistand. Jeg må således lægge til grund, at det bl.a. krævede,

- at kommunen købte et tilgrænsende areal af amtskommunen,
- at kommunen udlejede det samlede areal til Golf Hotel på vilkår, der (mindst) svarede til lejeaftalen med Motel Søndersø,
- at kommunen udarbejdede lokalplan for hotelbyggeriet,
- at der med kommunens anbefaling blev opnået de fornødne tilladelser fra fredningsmyndighederne.

Det fremgår af sagen bl.a. af kommunens referat af møde den 1. februar 1985 »vedrørende hotelplanerne i forbindelse med Motel Søndersø«, at der på det tidspunkt forelå et færdig udformet hotelprojekt fra Golf Hotels side. Det fremgår endvidere, at købsforhandlinger med Motel Søndersø ikke var afsluttet, men at man anså det for sandsynligt, at handelen ville komme i orden. Advokat (D) har oplyst, at købsvilkårene, herunder pris, blev aftalt på et møde mellem repræsentanter for Motel Søndersø og Golf Hotel den 12. februar 1985. Der var herefter en indsigelsesfrist til 11. marts 1985. Den 30. april 1985 blev salget og salgsvilkårene godkendt på en generalforsamling i kommanditselskabet. Golf Hotel overtog motellet den 1. maj 1985. Skøde forelå først i august 1985.

Der kan efter min opfattelse ikke siges at være indgået endelig aftale om Golf Hotel's køb af Motel Søndersø før tidligst den 30. april 1985, da kommanditselskabets kompetente forsamling tiltrådte handelen.

Om kommunens dispositioner med hensyn til projektets gennemførelse er oplyst, at kommunen allerede i 1984 forhandlede med amtskommunen om køb af det tilstødende areal. Kommunen forelagde i den forbindelse et udkast til lokalplan for et hotelbyggeri på grunden. På mødet den 3. januar 1985 og (som nævnt ovenfor) den 1. februar 1985 forhandles med repræsentanter for fredningsmyndigheder m.fl. Den 21. februar 1985 afholdt advokat (D) som advokat for kommunen det første møde med repræsentanter for Golf Hotel om indholdet af en lejeaftale. En færdig udformet lejekontrakt blev forelagt for tilsynsrådet den 13. maj 1985. Ljekontrakten blev underskrevet af parternes repræsentanter - for kommunen bl.a. (C) - den 31. maj 1985 og den 17. juni 1985. Kontrakten blev godkendt på byrådsmøde den 20. august 1985 samtidig med godkendelse af grundkøbet fra amtskommunen.

Sammenfattende er det på denne baggrund min opfattelse, at kommunaldirektør (C) og Advokat (D) - i hvert fald i tiden indtil der var indgået endelig aftale om salg af Motel Søndersø til Golf Hotel - havde en direkte personlig økonomisk interesse i kommunens dispositioner i hotelsagen. Deres investering i Motel Søndersø måtte ud fra en objektiv vurdering medføre en økonomisk interesse i, at udsigterne for køber tegnede sig så lyst som muligt på tidspunktet for købsvilkårenes fastsættelse. I tiden herefter måtte deres interesse dreje sig om at fastholde de aftalte vilkår og handelen i sin helhed, hvilket formentlig (ud fra almindelige forudsætningssynspunkter) krævede kommunens fortsatte bistand til hotelprojektets gennemførelse.

Som følge af denne interesse var såvel (C) som (D) efter min mening inhabile i forhold til kommunens dispositioner om gennemførelse af Golf hotelprojektet.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, hvis der på grund af »den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen« ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

(D) var kommunens advokat ved forhandlingerne om indgåelse og udformning af en lejekontrakt med Golf Hotel.

(C) var under hele hotelsagens forløb ansat som kommunaldirektør. Om hans funktioner i sagen er intet nærmere anført, ud over at han som embedsmand ikke deltog i byrådets beslutninger. Jeg må derfor lægge til grund, at han varetog de for en kommunaldirektør sædvanlige funktioner med hensyn til sagens administrative forberedelse, herunder sagsoplysning og rådgivning af borgmester og byråd. Disse

funktioner er efter min mening ikke af en sådan underordnet, teknisk betonet karakter, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, kan finde anvendelse.

Min konklusion må herefter være, at (C) og (D) begge var inhabile i forhold til Viborg Kommunes dispositioner i hotelsagen og derfor ikke burde have deltaget på den anførte måde i kommunens behandling af sagen. Tilsynsrådet for Viborg Amt burde have påtalt dette over for kommunalbestyrelsen.

Jeg har gjort tilsynsrådet og Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

...«