

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2007.424 (Gældende)

Kommunes salg af fast ejendom

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 347 af 06/06/1991 19 - VEJ nr 60 af 28/06/2004 60

Kommunes salg af fast ejendom

Resumé

En kommune solgte et jordstykke til ejeren af en ejendom. Et ægtepar, som ejede en anden ejendom, havde flere gange tilkendegivet over for kommunen at de var interesserede i at købe jordstykket. Ægteparret indbragte sagen for statsamtet som ikke mente at kommunen havde handlet ulovligt. Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke havde opfordret ægteparret til at fremsætte et købstilbud. Desuden burde statsamtet have foretaget partshøring over for ægteparret.

(J.nr. 2005-4326-419).

Et ægtepar, A, ejede en ejendom på adressen X-vej 5 som grænsede op til en af Nordborg Kommunes skoler. Efter at kommunen havde nedlagt skolen, meddelte A i et brev af 23. marts 2003 kommunen at de var interesseret i at erhverve mellem 400 og 600 m² af en lund som hidtil havde fungeret som fritidsareal for skolen.

A deltog i 2003 i et møde med kommunen vedrørende parrets ønske om at erhverve noget af kommunens ejendom. Ifølge A blev det på mødet drøftet eller besluttet at A skulle forsøge at erhverve en del af naboejendommen X-vej 3 med henblik på at lægge dette jordstykke sammen med den del som A ønskede at erhverve fra kommunen.

I brev af 21. januar 2004 til kommunen meddelte A at det ikke så ud til at det ville være muligt for dem at erhverve en del af den omhandlede naboejendom. A fastholdt imidlertid at de var interesseret i at erhverve en del af Nordborg Kommunes ejendom.

Nordborg Kommune bekræftede i brev af 29. januar 2004 modtagelsen af brevet og oplyste at kommunen var "opmærksom på, at der er et par af jer, der er interesseret i at købe et stykke jord". Kommunen oplyste videre at tidsplanen ikke lå fast, men at kommunen forventede en afklaring af arealets anvendelse i løbet af sommeren 2004. Kommunen skrev at A til den tid ville høre fra kommunen igen.

I brev af 16. marts 2004 til kommunen, som A skrev efter en telefonsamtale samme dag med en medarbejder hos kommunen, understregede A atter deres interesse i at købe tillægsjord fra det omhandlede areal. De henviste i den forbindelse til at en planlagt tilbygning på nabogrunden X-vej 7 ville bevirke at deres parcel blev endnu mere indeklemmt.

Den 8. juli 2004 underskrev Nordborg Kommune en erklæring om arealoverførsel af 444 m² af den omhandlede ejendom til ejeren af ejendommen X-vej 7. Overførslen omfattede bl.a. en stor del af det areal som A var interesseret i at erhverve.

Den 23. juli 2004 mødte A personligt på rådhuset og oplyste at de fortsat var interesseret i at erhverve en del af kommunens ejendom. Ifølge kommunens notat om henvendelsen oplyste kommunen at sagen ikke længere var aktuel, hvilket A var uenig i.

I brev af 17. august 2004 fastholdt A deres ønske om at købe tillægsjord. Baggrunden for A's henvendelse var at de nu mente at afklaringen af arealanvendelsen måtte være nært forestående, men at de nu tog på en længere ferie med rundrejse i udlandet. I brevet oplyste A derfor at et af deres familiemedlemmer kunne kontaktes hvis der i denne periode skete noget nyt i sagen.

Nordborg Kommune besvarede i brev af 8. oktober 2004 A's henvendelse således:

"...

Kommunen kan afhænde jordstykker, f.eks. mindre arealer fra vejregulering o.a., og til justering af skel med henblik på at opnå en hensigtsmæssig arrondering af en grund. Kommunen finder ikke, at jeres ansøgning er i overensstemmelse med disse retningslinier.

Ifølge teknisk chef (...) blev det på et møde her på Rådhuset aftalt, at I inddrager naboen, ejeren af (X)-vej 3, med henblik på at der kan etableres en hensigtsmæssig arrondering af jeres grund.
...”

Den 12. januar 2005 klagede A til Statsamtet Sønderjylland over Nordborg Kommunes behandling af sagen. A klagede over at kommunen ikke havde overholdt reglerne om partshøring, notatpligt, udbud og bemyndigelse til salg af jorden.

Den 9. juli 2005 klagede A til mig. Med brev af 14. juli 2005 bad jeg A afvente statsamtets svar på deres klage inden de tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig.

Statsamtet Sønderjylland orienterede den 15. august 2005 A om i hvilket omfang statsamtet ville behandle sagen. Statsamtet anførte i brevet at A's klage over manglende partshøring og overholdelse af notatpligten ikke gav statsamtet anledning til at foretage sig mere. Som begrundelse herfor angav statsamtet at kommunens salg af jord var en disposition af privatretlig karakter, og at forholdet derfor ikke var omfattet af forvaltningsloven. I brevet anførte statsamtet desuden at det var op til kommunalbestyrelsen at påse om et udvalg eller en forvaltning handler i overensstemmelse med deres kompetence. Dette spørgsmål var derfor ikke omfattet af det kommunale tilsyn. Statsamtet foretog sig derfor heller ikke mere i anledning af A's klage over at kommunen havde tilsidesat styrelsesvedtægten ved at gennemføre salget uden at det havde været behandlet i økonomiudvalgt.

Statsamtets brev af 15. august 2005 var desuden vedlagt statsamtets brev af samme dato til Nordborg Kommune. I brevet bad statsamtet kommunen om en udtalelse om sagen, herunder om det omhandlede areal var solgt, og i så fald om 1) hvor stort et areal der var solgt, 2) om arealet selvstændigt kunne bebygges, og 3) hvilke bestræbelser kommunen havde gjort sig med henblik på at opnå markedsprisen.

I et brev af 5. september 2005 til statsamtet udtalte Nordborg Kommune følgende:

”...

1. Arealets størrelse

Nordborg Kommune har solgt et areal på 444 m² til havejord til sammenlægning med matr. nr. (x) Nordborg til have. ./.. Kopi af udstykningssag – j. nr. (...) vedlægges.

2. Bebyggelse på arealet

Arealet er arealoverført til have og kan kun bebygges som udvidelse/tilbygning til det eksisterende helårshus.

3. Markedspris

Arealet er udstykket fra matr. nr. (y) Nordborg, hvorfra kommunen i 2004 solgte en byggegrund for 30 kr. pr. m² til opførelse af (Z) skole. Samme pris er betalt for det pågældende areal.”

Blandt statsamtets akter er et notat vedrørende en telefonsamtale den 28. oktober 2005 mellem sagsbehandlerne i henholdsvis statsamtet og kommunen. Kommunen præciserede i den forbindelse at prisen for det omhandlede areal blev fastsat på baggrund af den pris kommunen havde opnået ved salget af byggegrunden til friskolen.

Statsamtet Sønderjylland tilkendegav i et brev til A af 9. november 2005 bl.a. følgende:

”Sagen rejser dels spørgsmål om, hvorvidt salget af jordstykket til Deres nabo skulle have været i offentligt udbud, dels om salget er sket til markedspris. Hertil kommer spørgsmålet om lighedsgrundsætningen.

Vedrørende offentligt udbud:

...

Statsamtet konstaterer, at kommunen har oplyst, at det areal, som Deres nabo har købt, er arealoverført til have og kun kan bebygges som udvidelse/tilbygning til det eksisterende helårshus.

Statsamtet har endvidere noteret sig, at De i Deres ansøgning af 23. marts 2003 om køb af tillægsjord omtaler arealet således:

'Da arealet er lavt beliggende og relativt tæt bevokset er det vel ikke egnet som egentlig byggegrund, men som tillægsjord til eksisterende parcel ...'

Statsamtet lægger derfor til grund, at det omhandlede areal ikke selvstændigt kan bebygges.

Det er statsamtets opfattelse, at Nordborg Kommune ved salget af arealet til Deres nabo har handlet i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, og dermed lovligt har kunnet undlade offentligt udbud ved salget.

Vores begrundelse herfor er, at arealet alene udgør 444 m², og at det er oplyst, at arealet ikke selvstændigt kan bebygges.

Vedrørende markedsprisen:

...

Statsamtet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn vedrørende markedsprisen, heller ikke selvom De også var interesseret i at købe et areal fra matr.nr. (y) Nordborg, som i et vist omfang var sammenfaldende med det areal, Deres nabo har købt, og det således ikke kunne udelukkes, at De ville betale en højere pris pr. m².

Begrundelsen er, at kommunen samme år har solgt en byggegrund fra samme matrikelnummer til 30 kr. pr. m², og at kommunen, ud fra et arronderingsmæssigt synspunkt, kan have en saglig interesse i at sælge jordstykket til Deres nabo frem for at sælge det jordstykke til Dem, som De har ønsket.

Som ovenfor nævnt kan statsamtet ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Det kan i øvrigt bemærkes, at lighedsgrundsætningen indebærer, at lige forhold skal behandles lige, medmindre der er saglige hensyn, der taler for en forskellig behandling.

Statsamtet finder ikke grundlag for at antage, at Nordborg Kommunes afslag på at sælge Dem et areal fra matr.nr. (y) Nordborg i sig selv er i strid med lovgivningen.

Begrundelsen er, at lighedsgrundsætningen ikke udelukker en forskelsbehandling af borgerne, blot der er sagligt belæg herfor.

Det bemærkes herved, at en kommune, når den handler privatretligt, f.eks. ved salg af jord, er berettiget til at foretage en hensigtsmæssighedsvurdering, og at den blotte omstændighed, at en kommune har solgt jord, ikke er ensbetydende med, at andre interesserede i en sammenlignelige situation, har krav på at købe af kommunen. Statsamtet har i den forbindelse noteret sig, at det af Dem ønskede yderligere areal ikke ville bidrage til arrondering af hverken Deres eller kommunens grund.

Da Deres henvendelse i øvrigt ikke giver statsamtet belæg for at antage, at regler, hvis overholdelse påses af det kommunale tilsyn, er tilsidesat, foretager statsamtet ikke yderligere."

I brev af 2. december 2005 klagede A til mig over myndighedernes behandling af sagen, herunder statsamtets sagsbehandlingstid, og over myndighedernes dispositioner og afgørelser i sagen.

I brev til A af 8. marts 2006 meddelte jeg at jeg ikke ville indlede en undersøgelse af statsamtets sagsbehandlingstid. Samtidig meddelte jeg A at jeg havde bedt statsamtet og kommunen om en udtalelse om sagen.

I mit brev af samme dato til statsamtet skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg beder særligt om at udtalelserne indeholder en redegørelse for fastsættelsen af markedsprisen for det frasolgte areal. Det fremgår af sagen at markedsprisen blev fastsat på grundlag af den pris som blev fastsat da kommunen solgte en anden del af matrikel nr. (y) Nordborg til (Z) skole. Jeg beder derfor bl.a. oplyst hvordan markedsprisen for dette andet areal blev fastsat. Jeg beder endvidere oplyst om det var udelukket at kommunen ved at indhente købstilbud fra de to interesserede købere, henholdsvis ejerne af (X)-vej 5 og (X)-vej 7, kunne have opnået en højere pris end de kr. 30,- pr. kvadratmeter som arealet blev solgt for.

For så vidt angår statsamtets behandling af sagen, beder jeg oplyst om Nordborg Kommunes udtalelser har været sendt til partshøring inden statsamtet afgav sin udtalelse.

...

For så vidt angår udtalelsen fra Nordborg Kommune, beder jeg endvidere om at kommunen forholder sig til (A)’s klage over den behandling som kommunen har undergivet deres sag, herunder særligt følgende forhold: Kommunen meddelte i brev af 29. januar 2004 (A) at kommunen ville vende tilbage til dem med hensyn til deres ønske om erhvervelse af en del af matr.nr. (y) Nordborg når der var kommet en afklaring af arealernes fremtidige anvendelse. Sådan som sagen er oplyst, ses kommunen ikke at have vendt tilbage over for (A) inden kommunen besluttede sig for at sælge det omhandlede areal til ejerne af (X)-vej 7.”

I brev af 4. maj 2006 modtog jeg statsamtets og kommunens udtalelser om sagen. Af kommunens udtalelse af 28. marts 2006 fremgik bl.a. følgende:

”Nordborg Kommune har som tidligere oplyst fastsat markedsprisen til 30 kr. pr. kvadratmeter, da det var den pris som kunne opnås ved salg af en anden del af matrikel (y) Nordborg til (Z) skole. Prisfastsættelsen på kommunens erhvervsgrunde er ligeledes 30 kr. pr. kvadratmeter og ved salg af jord til (Z) skole var det den pris som kommunen ved forhandling kunne opnå. Ud fra denne prisfastsættelse fandt kommunen at 30 kr. pr. kvadratmeter var en realistisk markedspris for salg af jord til haveformål, hvor der ikke kan opføres selvstændigt byggeri.

Kommunen kunne ikke udbyde jorden til salg, da kommunens praksis ved salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver er, at de to arealer skal ligge i direkte tilknytning til hinanden, således at man kun kan sælge et areal, der ligger direkte ’bagved’ den eksisterende have. Denne praksis har været fulgt i mange år, da kommunen ikke ønsker at medvirke til, at der opstår uhensigtsmæssige koteletgrunde med en dårlig arrondering. Nordborg Kommune anser en hensigtsmæssig arrondering som en saglig begrundelse for at fastholde denne praksis.

På den baggrund har det ikke været aktuelt, at indhente købstilbud fra begge de interesserede parter, og dermed få fastslået om der ville kunne opnås en højere pris.

På baggrund af ovenstående praksis kan kommunen kun sælge den del til (A), som ligger direkte bagved haven. Dette er et smalt stykke på ca. 3,5 meters bredde. Det resterende stykke på 800 kvadratmeter, som (A) ønsker at købe ligger bagved naboens have på (X)-vej 7. (A) ønskede allerede i 1994 at købe en del af jorden, men fik her afslag fra Udvalget for Teknik og Miljø (Udvalgsbeslutning er vedlagt).

På baggrund af ovenstående praksis aftalte kommunen i sit møde den 30. juni 2003 med (A), at (A) ikke kunne købe den ønskede jord, men skulle optage forhandlinger med naboen på (X)-vej 3 om køb af det jordtilliggende, som naboen ejer direkte bagved (A)’s have, så det bliver en regulær have. Til gengæld for det afgivne jordstykke tilbød kommunen, at naboen kunne købe et tilsvarende jordstykke, der ligger direkte op til dennes ejendom på (X)-vej 3.

(A) ville således i henhold til aftalen alene skulle købe den smalle strimmel på 3,5 meters bredde bagved sin have af kommunen.

Med disse foreslåede reguleringer mellem haverne ville jordsalget være i overensstemmelse med kommunens praksis.

Kommunen tilbyder stadig at medvirke til ovenstående løsning mellem ejerne af (X)-vej 3 og 5, så der fremkommer regulære haver med en fornuftig arrondering. Salget af jord til ejeren af (X)-vej 7 er i overensstemmelse med kommunens praksis i disse sager og salget forhindrer ikke, at (A) kan købe den del af kommunens jord, der ligger direkte bagved sin have.

Med hensyn til kommunens sagsbehandling i forbindelse med sagen er det korrekt, at kommunen ikke har givet en skriftlig tilbagemelding til (A) i perioden fra kommunen fremsendte sit brev den 29. januar 2004, og frem til kommunen godkendte et salg til naboen på (X)-vej 7 den 8. juli 2004.

Men kommunen har telefonisk givet svar den 16. marts 2004, som det fremgår af brev af samme dato fra (A), hvor (Nordborg Kommunes tekniske chef) meddelte, at kommunen jf. aftale fra 30. juni 2003 stadig var imødekommende overfor at deltage i en ændring af skellet mellem (X)-vej 3 og 5, og bidrage med jord bagved disse to ejendomme, så der kunne opnås regulære grunde.

I (A)'s brev af 16. marts 2004 fremgår, at han ønsker et areal på 800 kvadratmeter, der ligger øst for sin grund, men det fremgår ikke, han ønsker arealet bagved (X)-vej 7.

Herefter sælger kommunen den 8. juli 2004 et areal direkte bagved (X)-vej 7 til sammenlægning med dennes have. Salget forhindrer ikke at kommunen senere kan sælge arealet øst for (X)-vej 5 til (A).

Den 17. august 2004 fremsender (A) på ny en anmodning om køb af jord. Denne gang er der vedlagt et kortbilag, der viser, at han igen fastholder, at han vil købe et areal på 400 m² bagved (X)-vej 7.

På baggrund af denne nye ansøgning, hvor (A) igen ønsker at købe jorden bagved (X)-vej 7, vælger kommunen den 8. oktober 2004 at give et skriftligt svar, hvor kommunen igen fastslår sin praksis og aftalen med (A) om, at han som aftalt skal inddrage ejeren af (X)-vej 3, så der kan opnås en fornuftig arrondering af (X)-vej 5.

På baggrund af ovenstående har kommunen vendt tilbage til (A) som lovet i brevet af 29. januar 2004, og tilbudet om hjælp i forbindelse med ændring af skellet og tillæg af kommunal jord til (X)-vej 3 gentages i brevet og står stadig ved magt.

Kommunen har dog ikke overholdt sin notatpligt, idet der ikke findes et notat på sagen over samtalen med (A) den 16. marts 2004. (Nordborg Kommunes tekniske chef) kan dog huske samtalen og bekræfter, at den har fundet sted med ovenstående indhold."

Statsamtet henviste i udtalelsen af 4. maj 2006 i vidt omfang til afgørelsen af 9. november 2005. Herudover anførte statsamtet bl.a.:

"Vedrørende markedsprisen:

Statsamtet kan oplyse, at vi ikke har fundet anledning til nærmere at undersøge, hvad der lå til grund for kommunens fastsættelse af markedsprisen ved salget af grunden til (Z) skole, idet det fremgår af sagen, at kommunen ved salget til naboen blandt andet har lagt vægt på arronderingen af matriklen.

...

Statsamtet finder, at arronderingen af matriklen er en saglig kommunal interesse.

Vedrørende partshøring:

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt statsamtet har sendt Nordborg Kommunes udtalelse til parts-høring, inden vi afgav udtalelse, kan vi oplyse, at statsamtet ikke betragter (A) som parter i forvaltnings-lovens forstand i statsamtets sag, som vedrører statsamtets tilsyn med kommunens administration af reglerne om salg af fast ejendom.

Vi finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at statsamtsmandens tilsyn med kommunerne er et offentligretligt tilsyn, der retter sig mod kommunerne, og det forhold, at en person ved sin henvendelse til tilsynsmyndigheden har givet anledning til, at der rejses en tilsynssag, hverken er en tilstrækkelig eller en nødvendig forudsætning for, at vedkommende er part i sagen.

I den forbindelse kan der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 329.

Vi kan dog oplyse, at statsamtet den 15. september 2005 har sendt (A) en kopi af Nordborg Kommunes udtalelse med bilag, at (A) den 3. november 2005 har sendt statsamtet en kopi af et læserbrev, han har skrevet til avisen (...) omhandlende sagsbehandlingen ved statsamtet, og at statsamtet den 9. november 2005 afgav udtalelse i sagen.”

I A's brev til mig af 23. maj 2006 kommenterede de myndighedernes udtalelser. Med et brev af 2. august 2006 sendte jeg A's kommentarer til statsamtet, idet jeg samtidig bad statsamtet om en supplerende udtalelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse statsamtet om at redegøre nærmere for hvilket retligt grundlag der var for at antage at arronderingen af en privat grund er en kommunal interesse.

Statsamtet anførte i sin supplerende udtalelse af 7. september 2006 bl.a.:

”Det er ikke reguleret i lovgivningen, hvornår eller om en kommune skal eller kan sælge kommunal fast ejendom.

Det er således den enkelte kommune, der træffer beslutning herom.

Selvom statsamtet således ikke kan tage stilling til den kommunale beslutning om salg af fast ejendom, kan statsamtet påse, at kommunen i den forbindelse har overholdt grundsætningen om saglighed i forvaltningen.

Det er statsamtets opfattelse, at kommunens retningslinier for salg af mindre kommunale arealer til sammenlægning med eksisterende haver, sikrer en ensartet praksis for salget, og sikrer at alle naboer til kommunens jord får en lige adgang til at erhverve et sådant jordstykke grænsende op til eget skel.

Statsamtet bemærker, at såfremt kommunen frasælger et jordstykke, som ikke grænser op til den pågældende købers ejendom men til naboejendommen, vil dette i sig selv kunne afskære kommunens adgang til også at kunne sælge et jordstykke til den omtalte nabo i henhold til kommunens retningslinier for salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver.

At sikre en ensartet praksis for kommunens salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver, der indebærer, at kommunen ikke medvirker til, at der opstår uhensigtsmæssige koteletgrunde med en dårlig arrondering, er efter statsamtets opfattelse ikke udtryk for usaglighed i forvaltningen.

Det har således ikke været i strid med lovgivningen, at kommunen ikke har solgt det af (A) ønskede jordstykke til dem.

For så vidt angår markedsprisen, finder statsamtet fortsat ikke grundlag for at antage, at der skulle være sket salg til under markedsprisen.

Statsamtet lægger vægt på, at kommunen samme år har solgt et jordstykke fra samme matrikelnummer til samme pris, som den i sagen omhandlede.

At (A) har ytret ønske om køb af et jordstykke i samme område, er ikke ensbetydende med, at der ikke er solgt til markedspris.

Statsamtet lægger vægt på, at (A) har ønsket køb af et areal, som kommunen på grund af sine retningslinier ikke har kunnet imødekomme.”

Jeg orienterede den 15. september 2006 A om indholdet af statsamtets udtalelse.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Kommunens salg af jord

1.1 Kommunens undladelse af at foretage offentligt udbud

De nærmere regler om en kommunes forpligtelse til at foretage offentligt udbud når kommunen sælger fast ejendom, findes i udbudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 172 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme). Udbudsbekendtgørelsen er udstedt med henvisning til

§ 68 i lov om kommunernes styrelse (på afgørelsestidspunktet: lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003):

'§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.

Stk. 2. Reglerne i stk. 1 gælder ikke ved salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. og lov om støttede private ungdomsboliger.'

Af loven fremgår det at en kommune som udgangspunkt ikke må sælge fast ejendom uden at kommunen følger reglerne om offentligt udbud. Det er dog også forudsat at der kan fastsættes regler om undtagelser fra dette udgangspunkt.

Udbudsbekendtgørelsens § 2 beskriver således en række tilfælde hvor en kommune kan undlade at foretage offentligt udbud. Af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, fremgår bl.a.:

'Stk. 2. Offentligt udbud kan endvidere undlades ved

1) ...

...

4) salg af et areal under 2.000 m², som ikke selvstændigt kan bebygges, eller

5) ... '

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udsendt en vejledning der knytter sig til reglerne i udbudsbekendtgørelsen (vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud af kommunens faste ejendomme). Vejledningens pkt.5.3.4 har følgende indhold:

'Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, kan offentligt udbud undlades ved salg af et areal under 2.000 m², såfremt arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Denne undtagelse vil især være af betydning ved mindre arealoverførsler til en anden ejendom.

...

Der kan ikke angives faste, objektive kriterier for, hvornår et areal må anses for at være bebygget eller for selvstændigt at kunne bebygges. Vurderingen heraf må bero på de konkrete forhold og må foretages således, at der særligt lægges vægt på, om der er tale om egentlig bebyggelse og ikke blot skure eller lignende uden større økonomisk værdi.

... '

Jeg er enig med statsamtet i at kommunen under henvisning til udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, kunne undlade at foretage offentligt udbud. Jeg henviser til at De i Deres brev af 23. marts 2003 til kommunen henviste til grunden som (en del af) en 'lille lund' og i øvrigt beskrev området således:

'Da arealet er lavt liggende og relativt tæt bevokset er det vel ikke egnet som egentlig byggegrund, men som tillægsjord til eksisterende parcel vil vi kunne opnå lidt udenoms-plads til eksempelvis urtehave og læplads i forbindelse med boligen.'

Jeg har desuden lagt vægt på at jordstykket ifølge kommunens oplysninger er solgt som havejord, og at det alene kan bebygges ved udvidelse af eller tilbygning til det eksisterende hus på ejendommen (X)-vej 7. Det fremgår bl.a. af kommunens udtalelse af 5. september 2005 til statsamtet.

Jeg er opmærksom på at De bl.a. i Deres kommentarer til kommunens udtalelse (vedlagt Deres brev til mig af 23. maj 2006) har gjort gældende at der *er* opført en selvstændig bygning på grunden – en bygning som De betegner som et sommerhus eller et anneks. Ud fra oplysningerne i sagen er det min opfattelse at bygningen er et anneks til det oprindelige hus på ejendommen (X)-vej 7, og at der således ikke er tale om

en selvstændig bebyggelse der kan føre til at grunden ikke er omfattet af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4.

1.2. Skulle kommunen indhente et købstilbud fra Dem?

Rammerne for kommunernes virksomhed er i et vist omfang fastsat i skrevne regler, herunder kommunestyrelsesloven og udbudsbekendtgørelsen der er omtalt ovenfor. Herudover er kommunens virksomhed reguleret af uskrevne regler der normalt kaldes kommunalretlige grundsætninger eller – som en samlet betegnelse – kommunalfuldmagten. Som forvaltningsmyndighed er kommunen også underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, f.eks. lighedsgrundsætningen.

En af de uskrevne regler der indgår i kommunalfuldmagten, er princippet om at ensidige ydelser til enkeltpersoner, bortset fra rene bagateller, kræver lovhjemmel medmindre der blot er tale om en følgevirkning af en aktivitet der skal varetage fællesskabets behov. Jeg henviser til bl.a. Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 685 ff, og til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 59 f.

Der er også grund til at nævne en anden af de uskrevne kommunalretlige grundsætninger, nemlig at en kommune skal handle økonomisk forsvarligt. Kommunen skal sørge for at kommunens værdier bliver forvaltet på den mest fordelagtige måde fordi kommunens værdier for så vidt tilhører det fællesskab af borgere der indgår i det kommunale fællesskab. Jeg henviser til bl.a. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 77 ff, og til Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 687 og (vedrørende fast ejendom) s. 723 f.

I sammenhæng hermed antages det at når en kommune sælger fast ejendom, skal den sørge for at få den højeste pris der kan opnås i handel og vandel, det vil sige markedsprisen. Det gælder uanset om ejendommen kan sælges uden at den først har været i offentligt udbud.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen er nærmere uddybet i vejledningens pkt. 7.1 hvoraf bl.a. følgende fremgår:

’Der påhviler kommunen en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, f.eks. ved konsultation af en ejendomsmægler eller foretagelse af undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme. Der kan således ikke lægges vægt alene på den offentlige vurdering af ejendommen.

I mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der ikke sker offentligt udbud. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin.’

Som det fremgår, har en kommune en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for et areal som den ønsker at sælge. Som et eksempel der viser betydningen af denne forpligtelse, kan nævnes den sag som er omtalt i Indenrigsministeriet, Afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, 1992, pkt. 3.2. I denne sag blev medlemmer af en kommunalbestyrelse anset for ansvarlige for at en kommune ikke havde foretaget tilstrækkelige undersøgelser af markedsprisen inden den ved et mageskifte overdrog en ejendom til en pris som senere viste sig at ligge betydeligt under markedsprisen.

Kravet om at en kommune skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for et areal som den ønsker at sælge, kan ikke stilles i de tilfælde hvor kommunen lovligt kan sælge ejendommen til en pris der ikke svarer til markedsprisen. Af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, fremgår det at salg til en tilbudsgiver der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske såfremt der herved varetages en saglig, kommunal interesse. I tilfælde hvor kommunen ikke har pligt til at foretage offentligt udbud, må det på lignende vis antages at være lovligt at kommunen sælger til en pris under markedsprisen hvis kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse. Et nærliggende eksempel

på et sådant forhold foreligger når kommunen lovligt kan yde støtte til køberen i form af overdragelse af en fast ejendom.

I den foreliggende sag er der ingen oplysninger som tyder på at det ville have været lovligt for Nordborg Kommune at yde støtte til Deres nabo, og statsamtet og kommunen har da heller ikke gjort gældende at en sådan støtte ville have været lovlig. Derimod har de to myndigheder lagt vægt på at kommunen varetog en saglig kommunal interesse, nemlig interessen i en passende arrondering af den pågældende ejendom.

For at varetage dette hensyn fulgte kommunen en praksis hvorefter kommunen kun solgte mindre jordlodder til sammenlægning med eksisterende haver hvis arealerne lå i direkte tilknytning til hinanden. Kommunens praksis indebar at De ikke kunne købe det ønskede areal fordi det for en stor dels vedkommende lå forskudt for Deres matrikel. Dette er nærmere beskrevet i kommunens udtalelse af 28. marts 2006.

I sagen har kommunen udelukkende henvist til den beskrevne praksis som begrundelse for at De ikke kunne købe det omhandlede areal, og at det derfor ikke var nødvendigt at kommunen indhentede et købs-tilbud fra Dem før den solgte jorden til Deres nabo. Kommunen ses ikke at have foretaget en individuel vurdering af sagen i lyset af de øvrige omgivelser i området sammenholdt med det forhold at De ifølge det oplyste ikke havde mulighed for at købe et større jordstykke lige bag Deres ejendom. Kommunens praksis fremstod således som en fast og generel praksis.

Det er antaget i praksis og i den juridiske litteratur at byplanmæssige interesser lovligt kan indgå ved en kommunes dispositioner over fast ejendom, jf. Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, s. 202, og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 46 f. Jeg kan på den baggrund tilslutte mig at hensynet til at opnå en passende arrondering kan anses for en saglig kommunal interesse i forbindelse med dispositioner over kommunens ejendomme. Det vil eksempelvis ved kommunens udstykning af nye byggegrunde være velbegrundet at en kommune tilstræber at der sker en hensigtsmæssig udformning af parceller i kommunen.

Det er imidlertid min opfattelse at en kommune kun kan lægge vægt på hensynet til at opnå en passende arrondering i de tilfælde hvor det efter en konkret vurdering kan lægges til grund at kommunen herved varetager byplanmæssige hensyn, herunder miljøhensyn og æstetisk-kulturelle hensyn.

I den foreliggende sag er der ikke oplysninger der viser at byplanmæssige interesser blev varetaget da Nordborg Kommune besluttede ikke at indhente et købstilbud fra Dem. Jeg mener derfor ikke at det var berettiget at kommunen traf denne beslutning alene på baggrund af kommunens generelle praksis vedrørende arrondering af fast ejendom. Desuden kunne denne praksis ikke i det foreliggende tilfælde danne grundlag for at kommunen kunne se bort fra kravet om at kommunale grunde skal sælges til markedsprisen.

Det fører frem til spørgsmålet om arealet blev solgt til markedsprisen. Både kommunen og statsamtet har anført at det gjorde det. Kommunen har peget på at prisen på 30 kr. pr. m² svarer til den pris som blev opnået ved salg af et andet areal fra samme ejendom, og at prisfastsættelsen for kommunens erhvervsgrunde ligeledes er 30 kr. pr. m². Statsamtet Sønderjylland har oplyst at statsamtet ikke finder grundlag for at antage at der skulle være sket salg til under markedsprisen, idet kommunen samme år havde solgt et jordstykke fra samme matrikelnummer til samme pris som den i sagen omhandlede. Endvidere har statsamtet peget på at det forhold at De havde ytret ønske om køb af et jordstykke i samme område, ikke er ensbetydende med at der ikke blev solgt til markedsprisen.

Efter min opfattelse er der ikke et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå om arealet blev solgt til markedsprisen. Den pris som kommunen opnåede da den samme år til en friskole solgte et jordstykke fra samme matrikelnummer som det areal som denne sag angår, har naturligvis betydning ved vurderingen af markedsprisen for dette areal. Det må imidlertid tages i betragtning at De ikke havde vist interesse for at købe det jordstykke som kommunen solgte til friskolen, mens De havde vist interesse for at købe det areal

som senere blev solgt til Deres nabo. Det kan derfor ikke udelukkes at markedsprisen for dette areal ville have vist sig at være højere end for det areal som blev solgt til friskolen, hvis kommunen havde opfordret Dem til at fremsætte et købstilbud. Jeg har i den forbindelse bemærket at Nordborg Kommune har anført at det ikke var aktuelt at indhente købstilbud fra begge de interesserede parter og dermed få fastslået om der ville kunne opnås en højere pris.

Som nævnt må det antages at en kommune som ønsker at sælge et areal, skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for arealet inden salget, medmindre kommunen lovligt kan sælge ejendommen til en pris der ikke svarer til markedsprisen. For at opfylde denne forpligtelse skal en kommune efter min opfattelse søge at indhente købstilbud fra de borgere og virksomheder som på forhånd har givet udtryk for at de er interesserede i at købe ejendommen, medmindre ejendommen sælges ved offentligt udbud.

Jeg anser det på den baggrund for kritisabelt at Nordborg Kommune ikke opfordrede Dem til at fremsætte et købstilbud inden arealet blev solgt. Jeg er således ikke enig med kommunen og Statsamtet Sønderjylland i at kommunens praksis ved salg af jord til sammenlægning med eksisterende matrikler kunne begrunde at kommunen undlod at indhente et købstilbud fra Dem.

Nordborg Kommune er efter kommunesammenlægningen en del af Sønderborg Kommune, og tilsynet med kommunen er nu overgået til Statsforvaltningen Syddanmark. Jeg har derfor gjort Sønderborg Kommune og Statsforvaltningen Syddanmark bekendt med min opfattelse.

Sagen vedrører ikke kun Dem og kommunen. Salget af arealet skete til Deres nabo der erhvervede jordlodden i god tro, og Deres nabo har indrettet sig efter og disponeret ud fra en forudsætning om at salget af arealet var lovligt. Under hensyn hertil kan min opfattelse af sagen ikke føre til at jeg foretager mig mere i forhold til statsforvaltningen og kommunen.

2. Kommunens behandling af sagen i forhold til Dem

Kommunen meddelte i sit brev til Dem af 29. januar 2004 at De ville høre fra kommunen når der var kommet en afklaring af det omhandlede areals fremtidige anvendelse.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg det kan lægges til grund at kommunen ikke vendte tilbage over for Dem inden kommunen besluttede sig for at sælge det omhandlede areal til ejerne af ejendommen (X)-vej 7.

Det er i den forbindelse min opfattelse at det ud fra Deres løbende henvendelser til kommunen måtte stå kommunen klart at De fortsat regnede med at De havde mulighed for at købe det omhandlede areal. I kommunens udtalelse af 28. marts 2006 er det anført at kommunen under telefonsamtalen den 16. marts 2004 gav Dem svar på Deres henvendelse. Det brev som De sendte kommunen umiddelbart efter telefonsamtalen, giver imidlertid ikke indtryk af at kommunen under denne samtale tog stilling til Deres ønske om at købe det omhandlede areal eller gav Dem oplysning om sin praksis ved sådanne jordsalg. Jeg mener derfor ikke denne samtale kan tillægges vægt. Som anført af kommunen har kommunen ikke taget notat om samtalen.

Heller ikke i forbindelse med Deres skriftlige og personlige henvendelser den 23. juli 2004 og den 17. august 2004 – efter salget var sket – gav kommunen Dem oplysning herom.

Først med kommunens brev af 8. oktober 2004 – tre måneder efter kommunens godkendelse af erklæringen om arealoverdragelsen til Deres nabo – fik De kendskab hertil. Dette fremgik ikke af selve brevet, men derimod af den vedlagte udskrift af web-matriklen.

Jeg finder disse forhold beklagelige. Jeg har gjort Sønderborg Kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg er opmærksom på at kommunen for så vidt ønskede at imødekomme Deres ønske om at få tillagt mere jord. Som jeg må forstå kommunens udtalelse af 28. marts 2006, kunne dette dog efter kommunens opfattelse kun ske hvis De (og kommunen) kunne opnå en løsning der involverede Deres nabo i ejendommen (X)-vej 3.

Ud fra dokumenterne i sagen kan det imidlertid lægges til grund at De – helt frem til kommunens brev til Dem af 8. oktober 2004 – var af den opfattelse at De havde mulighed for at købe det omhandlede areal. Kommunens brev var således et svar på Deres brev af 17. august 2004 hvori De atter gjorde opmærksom på at De ønskede at købe jorden. De havde også forinden løbende gjort kommunen opmærksom herpå, ligesom De i en længere ferieperiode i august-september 2004 sikrede Dem at kommunen kunne kontakte et af Deres familiemedlemmer hvis der skete noget i sagen.

Før De modtog kommunens brev af 8. oktober 2004, havde De altså ikke kendskab til kommunens praksis ved sådanne jordsalg. Det fremgår af kommunens udtalelse af 28. marts 2006 at denne praksis indebar at De slet ikke havde mulighed for at købe det ønskede areal (ud over en meget smal stribe heraf).

Da De ikke fik oplysning om kommunens praksis, havde De ikke mulighed for at varetage Deres interesser, herunder at forholde Dem til denne praksis og dens betydning i Deres sag, før jorden blev solgt til Deres nabo. Som nævnt under pkt. 1.2 ovenfor er det min opfattelse at kommunens faste praksis ikke kunne begrunde at kommunen ikke bad Dem om at fremsætte et købstilbud.

Jeg mener det var særdeles beklageligt at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt gjorde Dem bekendt med at De som følge af kommunens praksis ikke havde mulighed for at købe det ønskede areal. Jeg har gjort Sønderborg Kommune bekendt hermed.

Under henvisning til det jeg har anført i pkt. 1.2. (afslutningsvis), kan dette forhold ikke give mig grundlag for at foretage mig mere i sagen.

3. Partshøring

Statsamtet har i udtalelsen af 4. maj 2006 anført at der ikke var grundlag for at statsamtet – før det traf afgørelse i sagen – foretog en partshøring af Dem over kommunens udtalelse af 5. september 2005 til statsamtet.

Statsamtet har i den forbindelse henvist til at De ikke blev part i sagen blot fordi Deres henvendelse dannede grundlag for at statsamtet rejste sagen.

Spørgsmålet om anvendelse af forvaltningslovens regler i de kommunale tilsynsmyndigheders sager er behandlet i Indenrigsministeriets skrivelse af 28. august 1998 til de daværende tilsynsråd. Skrivelsen er udarbejdet på baggrund af en sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1994, s. 143 ff*.

Det fremgår af den nævnte skrivelse at de kommunale tilsynsmyndigheders sager som udgangspunkt kan deles op i tre kategorier af sager:

1. Den første kategori af sager omfatter de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden – uden at der er taget nærmere skridt til at oplyse sagen eller anlægge konkrete retlige betragtninger – afviser at realitetsbehandle. Sådanne sager kan ikke betragtes som afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Det betyder bl.a. at en borger der har henvendt sig til tilsynsmyndigheden og dermed rejst sagen, ikke bliver part i sagen. God forvaltningsskik tilsiger imidlertid i disse situationer at borgeren får et svar fra tilsynsmyndigheden der i det væsentlige opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24.

2. Den anden kategori af sager omfatter de tilfælde hvor det på forhånd er klart at tilsynsmyndigheden ikke har mulighed for at anvende sanktioner, og hvor det i kvitteringsbrevet til borgeren meddeles at der ikke vil kunne anvendes sanktioner. Beslutningen om ikke at anvende sanktioner anses for at have karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det forhold at tilsynsmyndigheden på denne måde har truffet en afgørelse, indebærer imidlertid ikke at tilsynsmyndighedens efterfølgende behandling af sagen med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse om lovligheden af en disposition må anses for en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. I forløbet efter meddelelsen til borgeren om at der ikke kan anvendes sanktioner, vil det dog følge af god forvaltningsskik at tilsynsmyndigheden efter omstændighederne partshører borgeren og giver borgeren en begrundelse der i det væsentlige opfylder kravene i forvaltningslovens § 24 mv.

3. Den tredje kategori af sager omfatter alle øvrige sager som tilsynsmyndigheden realitetsbehandler. Alle beslutninger der træffes af tilsynsmyndigheden om iværksættelse eller ikke-iværksættelse af sanktioner, har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det betyder at der vil være tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand i alle de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden har blot en mulighed for at anvende sanktioner, og hvor tilsynsmyndighedens behandling af sagen således kan munde ud i en retligt forpligtende afgørelse. I de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden først tager stilling til om der kan anvendes sanktioner i henhold til den kommunale styrelseslov, samtidig med at tilsynsmyndigheden afgiver en vejledende udtalelse, er der således i hele forløbet tale om en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Det er således korrekt at en borgers henvendelse til en kommunal tilsynsmyndighed ikke i sig selv fører til at den pågældende er part i en sag hos tilsynsmyndigheden. I dette tilfælde førte henvendelsen dog til at statsamtet foretog en undersøgelse af en væsentlig del af sagen, herunder bad om en udtalelse fra kommunen. På baggrund af denne undersøgelse af sagen tog statsamtet stilling til om kommunen havde foretaget sig noget ulovligt ved jordsalget. Statsamtet har ikke før i det afsluttende brev af 9. november 2005 meddelt Dem at der ikke ville kunne anvendes sanktioner i sagen.

Det er på den baggrund min opfattelse at sagen var omfattet af den kategori af sager der er omtalt som den tredje kategori af sager i Indenrigsministeriets skrivelse af 28. august 1998. Sagen var derfor en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Hertil kommer at De havde en direkte interesse i sagen der må karakteriseres som både væsentlig og individuel. Efter min opfattelse havde De derfor utvivlsomt partsstatus i afgørelsessagen.

En forvaltningsmyndigheds forpligtelse til at foretage partshøring følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1:

’§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.’

I forbindelse med statsamtets undersøgelse af sagen blev det bl.a. afklaret hvorledes prisfastsættelsen var sket. Det er min opfattelse at statsamtet herved kom i besiddelse af oplysninger der var omfattet af § 19, og som det må antages at De ikke havde kendskab til.

Jeg mener derfor at statsamtet havde pligt til at foretage partshøring af Dem i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Jeg har gjort Statsforvaltningen Syddanmark bekendt med min opfattelse.

Forholdet kan ikke give mig anledning til at foretage mig mere. Jeg har lagt vægt på dels de forhold der er nævnt afslutningsvis i afsnit 1.2, og dels det forhold at De rent faktisk fik kendskab til kommunens udtalelse med bilag før statsamtet traf afgørelse i sagen.

4. Konklusion

Jeg mener det var kritisabelt at Nordborg Kommune undlod at indhente et købstilbud fra Dem før arealet blev solgt til Deres nabo.

Jeg mener desuden det var beklageligt at kommunen – trods et løfte herom – ikke henvendte sig til Dem før den solgte jorden til Deres nabo. Det var desuden særdeles beklageligt at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt oplyste Dem om kommunens praksis og dens betydning for Deres mulighed for at få del i det ønskede areal.

Endelig er det min opfattelse at Statsamtet Sønderjylland var forpligtet til at foretage partshøring af Dem i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Under hensyn til at Deres naboer købte det omhandlede areal i god tro og har indrettet sig herefter, kan de ovennævnte forhold ikke give mig grundlag for at foretage mig mere.

Jeg har ved min undersøgelse af sagen koncentreret mig om de ovennævnte forhold. Jeg har således ikke fundet anledning til at tage stilling til sagens øvrige forhold, herunder Deres øvrige klagepunkter, ligesom jeg ikke herved har taget stilling til statsamtets brev af 15. august 2005 om statsamtets beslutning om at begrænse undersøgelsen i sagen.

Som De ved, har jeg tidligere underrettet (Deres naboer) om Deres klage. Underretningen af Deres naboer blev sendt med henvisning til principperne i persondataloven. Jeg har på samme måde underrettet Deres naboer om indholdet af dette brev.

Det kommunale tilsyn hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, ligesom ministeriet i et vist omfang fungerer som kommunal tilsynsmyndighed. Under hensyn til sagens indhold af mere generel betydning har jeg orienteret Indenrigs- og Sundhedsministeriet om sagen med en kopi af dette brev.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1994, s. 143.