



Ankestyrelsens brev til Thisted Kommune

### **Tilsynsudtalelse om Thisted Kommunes salg af et tidligere plejehjem**

22. maj 2023

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Thisted Kommunes salg af det tidligere plejehjem i Vesløs.

J.nr. 21-9498

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om kommunen har handlet i strid med udbudsbekendtgørelsen og kravet om, at kommunen skal varetage en saglig kommunal interesse ved salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Endvidere har sagen givet Ankestyrelsen anledning til at overveje, om salget kan medføre en erstatningspligt for de kommunalbestyrelsesmedlemmer, som stemte for salget.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

### **Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Thisted Kommune ikke havde hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, til at sælge den omhandlede ejendom til en tilbudsgiver, der ikke havde afgivet det højeste bud. Vi lægger vægt på, at kommunen ikke derved varetog en saglig kommunal interesse.

Ankestyrelsen finder desuden, at kommunen ved salget ikke levede op til forpligtelsen til at sikre sig varetagelsen af en saglig kommunal interesse, f.eks. ved en aftale om at køber forpligtede sig til en bestemt anvendelse.

Ud fra de foreliggende oplysninger er det Ankestyrelsens opfattelse, at Thisted Kommune kan have solgt ejendommen til en pris under

markedsprisen. Derved kan kommunen have lidt et tab, ligesom der kan være ydet støtte til køberen.

De foreliggende oplysninger er ikke tilstrækkelige til, at Ankestyrelsen kan vurdere, om kommunen er påført et tab som en påregnelig følge af beslutningen om at sælge ejendommen til næsthøjstbydende.

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til. Vi beder særligt kommunalbestyrelsen redegøre for, hvad markedsprisen for ejendommen må antages at have været på salgstidspunktet.

Vi beder desuden kommunalbestyrelsen redegøre for, om kommunen har lidt et tab ved salget. Kommunalbestyrelsen bedes i den forbindelse inddrage det forhold, at kommunen havde modtaget et højere bud. Kommunalbestyrelsen bedes desuden redegøre for betydningen af oplysningen om, at kommunen ved salget sparede tomgangsomsomkostninger og herunder, om et salg til højstbydende tilsvarende ville have sparet kommunen for tomgangsomsomkostninger.

Når kommunalbestyrelsens bemærkninger foreligger, vil Ankestyrelsen vurdere, om vi har anledning til at foretage videre.

Vi beklager, at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

### **Sagens oplysninger**

Følgende fremgår af Ankestyrelsens udtalelse af 18. januar 2019 om Thisted Kommunes salg af et tidligere plejehjem i Vesløs:

”For ejendommen i Vesløs havde [A] budt 50.000 kr. mens [B] bød 100 kr. Kommunen valgte at benytte muligheden i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, for at sælge til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, hvis der herved varetages en saglig kommunal interesse. Baggrunden var, at [B] tidligere havde tilkendegivet, at den ønskede at anvende ejendommen til vandrehjem.

I materialet, som [B] sendte ind i forbindelse med udbuddet af ejendommene, var formuleringen om anvendelsen blevet omformuleret. Af tilbuddet fra [B] fremgik det nu, at man ønskede at anvende

ejendommen til lejligheder til borgere med lettere handicap, Bed and Breakfast, turister, kurser, medarbejdere hos lokale landbrug og et testcenter for vindmøller.

Der blev således, på trods af, at den som bød næsthøjest i realiteten ikke havde oplyst et formål, der kunne anses for at være et sagligt kommunalt formål, truffet politisk beslutning om ikke at sælge til højstbydende. Som en konsekvens af den politiske beslutning blev der i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen tinglyst en pantsætnings- og videresalgsklausul til sikring af, at formålet blev opfyldt.

Kommunen oplyser videre, at [B] i 2018 henvendte sig til kommunen for at få kommunens godkendelse af optagelse af et lån. På det tidspunkt blev kommunen opmærksom på, at der ikke ville kunne ske udlån eller aflysning af den tinglyste klausul, da der fortsat ikke var tale om et sagligt kommunalt formål. [B] og Thisted Kommune har som en konsekvens af dette valgt at benytte den tinglyste tilbagekøbsklausul, således at Thisted Kommune nu køber ejendommen tilbage for salgssummen.

[...]

#### *Salget af ejendommen i Vesløs*

Ankestyrelsen har noteret sig Thisted Kommunes oplysninger om, at kommunen besluttede at sælge ejendommen i Vesløs til den tilbudsgiver, der havde budt næsthøjest, fordi kommunen ønskede at varetage en saglig kommunal interesse. Vi forstår kommunens oplysninger således, at salget fandt sted selvom ejendommen skulle anvendes til et formål, som kommunen ikke har en saglig kommunal interesse i.

Da kommunen efter det oplyste vil købe ejendommen tilbage til salgsprisen, foretager Ankestyrelsen ikke videre vedrørende dette forhold.”

Thisted Kommune henvendte sig den 7. september 2020 til Ankestyrelsen vedrørende kommunens salg af det tidligere plejehjem i Vesløs.

Følgende fremgik bl.a. af henvendelsen:

"Ankestyrelsen rettede tilbage i 2018 henvendelse til Thisted Kommune på baggrund af en borgers henvendelse omkring lovligheden af salget af bl.a. det tidligere plejehjem i Vesløs.

Tilbage i 2018 har både borgeren i sin henvendelse og vi som kommune i vores høringssvar anført, at [B] der købte ejendommen i Vesløs ønskede at tilbageskøde ejendommen til kommunen, da de ikke kunne finde anvendelse for bygningen med de klausuler, der var fulgt med overdragelsen.

Thisted Kommune og [B] har siden 2018 været i løbende dialog om denne overdragelse, men det er ikke lykket at finde en løsning.

Hele overdragelsen blev kompliceret af, at bygningen inden 2018 havde været anvendt som asylcenter og der efter ophøret af dette blev udbetalt ca. 1,5 mio. kr. til reetablering. Dette beløb ønskede [B] at beholde samtidig med, at de ønskede at overdrage den beskadigede ejendom. Da kommunen ikke var og ikke er enige i dette vilkår, er forhandlingerne om en overdragelse gået i stå, og [B] ønsker ikke længere at overdrage ejendommen til kommunen.

I Thisted Kommune er vi af den opfattelse, at vi ikke har mulighed for at tvinge [B] til at tilbagesælge ejendommen, og vi må derfor konstatere, at oplysningen omkring det ønskede tilbagesalg i 2018 ikke længere er korrekt."

På baggrund af Thisted Kommunes henvendelse af 7. september 2020 bad Ankestyrelsen den 3. juni 2021 kommunalbestyrelsen om en udtalelse.

Vi modtog den 19. januar 2022 kommunens besvarelse, dateret den 29. juni 2021, og 13 bilag til belysning af sagen. Kommunen oplyste, at udtalelsen havde været behandlet af kommunalbestyrelsen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

### **"Svar til Ankestyrelsen**

Ankestyrelsen har i brev af 3. juni 2021 bedt Thisted Kommune om følgende oplysninger:

- 1) En redegørelse for, på hvilken baggrund Kommunalbestyrelsen i 2015 besluttede at sælge ejendommen i Vesløs til [B].
- 2) En redegørelse for, hvorfor ejendommen ikke blev solgt til

- markedsprisen.
- 3) En redegørelse for markedsprisen.
  - 4) Referat fra mødet i Kommunalbestyrelsen hvor beslutningen om salget af ejendommen blev truffet.
  - 5) En redegørelse for forløbet vedrørende de 1,5 millioner kr. der er udbetalt til reetablering. herunder om beløbet er udbetalt til [B] og baggrunden herfor.
  - 6) Fremsendelse af dokumenter der kan belyse sagen.

### **Besvarelse af punkt 1 og 2**

I 2014 besluttede Thisted Kommune at lukke en række institutioner, herunder et tidligere plejehjem i Vesløs. Efter lukningen fik kommunen en henvendelse fra [B], der ønskede at overtage ejendommen og anvende denne til vandrehjem. I forlængelse af henvendelsen besluttede kommunen at udbyde ejendommen i Vesløs og 3 andre ejendomme til salg ved et offentligt udbud.

Ejendommen blev udbudt til salg i perioden juni 2015 – august 2015. Vilkårene i udbuddet var ifølge annoncen "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" (bilag 1). Af det udbudsmateriale der blev fremsendt til interesserede købere (bilag 2), fremgår det uddybende, at salget vil blive set i et større perspektiv end den simple umiddelbare økonomiske gevinst, hvorfor man ved tilbudsgivning opfordres til at redegøre for de planer, man har med ejendommen. Det fremgår videre at bedømmelsesudvalget vil vurdere tilbuddene ud fra følgende kriterier:

Projektforslag 40%

Sammenhæng med kommunens visioner og politikker 20%

Potentielle arbejdspladser 20%

Tilbudspris 20%

I udbuddet indkom der to bud på ejendommen i Vesløs. Et fra [A] og et fra [B] (bilag 3 og 4).

[A] bød 50.000 kr. for ejendommen. Det samlede tilbud har fået karakteren 2,6.

[B] bød 100 kr. for ejendommen og det samlede tilbud har fået karakteren 3,8.

I kommentaren til vurderingen, som fremgår af dagsordenspunktet, står der: "Bedømmelsesudvalgets vurdering er at [B]s projektforslag og sammenhæng med kommunens visioner

passer godt i modsætning til [A] der meget kortfattet beskriver at Stenhøj skal benyttes til en udvidelse af værelseskapaciteten.

Det der trækker [B] betragteligt ned er den tilbudte kontante sum.” (bilag 5)

### **Besvarelse af punkt 3**

Der er ikke i forbindelse med beslutningen om at sælge ejendommen ved udbud indhentet ejendomsmægler oplysninger omkring vurdering af salgsprisen. Dette har man valgt ikke at gøre dels fordi man var og er af den overbevisning, at den pris der bliver budt ved et udbud er udtryk for markedsprisen, dels fordi man ved tidligere salg via projektudbud har erfaret, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den pris ejendomsmægler har vurderet og den pris der bliver budt, da prisen for denne type ejendom er meget afhængig af, hvilken benyttelse en potentiel køber ønsker.

### **Besvarelse af punkt 4**

Referat fra kommunalbestyrelsesmødet hvor salget vedtages er vedlagt. (bilag 5)

### **Besvarelse af punkt 5**

Ejendommen har i en periode, hvor [B] har været ejer af ejendommen været anvendt som asylcenter. Dette medførte efter det oplyste et meget stort slid på ejendommen. I den forbindelse har Udlændingestyrelsen udbetalt et erstatningsbeløb på ca. 1,5 mio. kr.

I forbindelse med forhandlingerne mellem kommunen og [B] om tilbagekøb af ejendommen, har kommunens advokat anmodet om aktindsigt i sagen vedrørende erstatningens udbetaling hos Udlændingestyrelsen. De dokumenter der beskriver erstatningens udbetaling er vedlagt. (bilag 6a, 6b, 6c og 6d)

### **Besvarelse af punkt 6**

Der er i forbindelse med forhandlingerne omkring tilbagekøb af ejendommen blevet udarbejdet en opsummering samt vurdering af sagens forløb. Dokumentet er vedlagt. (bilag 7)

Der har torsdag den 24. juni 2021 været en artikel i Nordjyske, hvor vi kan læse at der arbejdes på, at bygningerne i fremtiden skal anvendes som bosted. (bilag 8)“.

Følgende fremgår bl.a. af bilag 5 (referat af kommunalbestyrelsesmødet, hvor der blev truffet beslutning om salget):

## **"ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

Med afhændelse af de tilovers blevne ejendomme vil der for de enkelte forvaltninger være en besparelse på "tomgangsdrift".

Som bilag 7 til kommunens udtalelse er vedlagt et notat af 22. april 2020 fra kommunens advokat, som indeholder en gennemgang af sagens forløb samt en juridisk vurdering af sagen. Følgende fremgår af notatet:

1. Ejendommen blev udbudt offentligt i 2015.
2. Den 21. september 2015 blev købsaftale underskrevet mellem kommunen og [C].  
Pris kr. 100,00. Skøde blev tinglyst 19. november 2015. Den 16. december 2015 blev der som led i handlen tinglyst en servitut, der forbyder pantsætning og salg af ejendommen uden skriftlig godkendelse fra Thisted kommunalbestyrelse. Såfremt [C] opløses eller ophører skal ejendommen tilbageskødes til kommunen til samme pris, som den er overdraget fra kommunen.
3. Den 20. september 2018 fremsendte bestyrelsen for [C] en mail, hvori man "vil benytte deklARATIONEN til at kræve huset tilbageskødet til kommunen for kr. 1. Med mailen fulgte udkast til købsaftale. I udkastet var sælger anført som "[C] (under opløsning).  
Overtagelsesdagen var angivet til 15. oktober 2018 kl. 12:00.
4. I mit notat af 19. december 2018 til dig konstaterer jeg, at da [C] angives at være under opløsning udløses tilbageskødningsklausulen i servitutten, hvorfor kommunen har en pligt til at tilbagekøbe til samme pris som den blev solgt til dvs. 100. kr.
5. I mail af 27. januar 2019 rejste du spørgsmålet om det beløb som [C] havde modtaget fra Udlændingestyrelsen i forbindelse med fraflytning af ejendommen. Jeg meddelte, at der ingen bestemmelser er herom i servitutten. Jeg anbefalede, at du tog kontakt med formanden for [C] for at høre hvad der er sket med beløbet, herunder hvor meget der er brugt til vedligehold og istandsættelser.
6. Den 20. februar 2019 fremsendte jeg et notat til dig med en juridisk bedømmelse af status for beløbet i relation til en tilbageskødning.
7. Den 15. april 2019 fik jeg besked om at afvente eventuelle yderligere handlinger, indtil der var en afklaring af sagen hos kommunen

8. Jeg er efterfølgende blevet bekendt med, at der den 11. april 2019 har været afholdt et møde mellemrepræsentanter fra [C] repræsenteret bl.a. af advokat [D] og kommunen med henblik på at løse situationen.

[D] fremsendte samme dag en mail til kommunen, hvor han "formelt fremsætte(r) min klients oplæg/tilbud om en løsning, at den desværre lidt fastlåste situation...". Han fastholder, at betalingen fra Udlændingestyrelsen ikke indgår i en handel.

[D] anførte videre, at hans klient efter tilbageskødning ville byde på ejendommen igen, men nu uden den omhandlede servitut. [D] fremsendte endvidere et skødeudkast, hvorefter [C] sælger ejendommen til kommunen med virkning fra 1. juli 2019. Dette skødeudkast modtog jeg i september 2019 fra kommunen.

9. Den 1. juli 2019 anmodede direktionen for Thisted Kommune om, at jeg skulle begære aktindsigt hos Udlændingestyrelsen vedrørende fraflytningsgodtgørelsen. Jeg fremsendte til dig et kort notat om resultatet heraf den 21. august 2019. Erstatningsbeløbet var 1.250.000,00 kr. med tillæg af moms.

10. Den 3. september 2019 anmodede du mig om at udtage stævning mod [C] for beløbet fra Udlændingestyrelsen

11. Jeg aftalte umiddelbart derefter med [D], at han skulle få afklaret, hvor mange penge, der var tilbage og hvorledes de forbrugte penge var anvendt, således at der kunne spares tid i retten. Han var enig heri. Jeg rykkede flere gange i den kommende periode for opgørelsen

12. Der var den 6. november 2019 en mailkorrespondance mellem [D] og kommunaldirektør [E] om tilbagekøb af ejendommen og herunder om behovet for yderligere møder.

13. Jeg forsøgte i månederne derefter kontakt med [D] for at få aftalt rammerne for retssagen.

14. [D] meddelte i mail af 21. februar 2020, at han ikke kunne få sin klient til at fremsende opgørelsen over forbrugte penge. Hans klient "siger, at de investerer pengene i ejendommen, og at kommunen så må gøre hvad kommunen måtte synes."

15. Den 2. marts 2020 fremsendte jeg en redegørelse til dig, hvor min konklusion var følgende:

" I forbindelse med mit arbejde med at udarbejde en anerkendelsesstævning var det væsentligt at få afklaret, hvem der betragter sig som ejer af ejendommen i dag.

Jeg anmodede [D] om at redegøre for [C]s

opfattelse. Jeg modtog følgende svar:



" Mig bekendt er der ikke flyttet det mindste på ejendommen - altså tilhører den mine klienter - Kommune ville jo ikke underskrive min helt perfekte købsaftale ☺ , der ville have løst alle problemer."

Konklusionen er derfor, at ejendommen i dag tilhører [C], der også har forestået tilsyn og vedligeholdelse siden efteråret 2018. Der er intet, der tyder på, at man er interesseret i et salg til kommunen på nuværende tidspunkt.

[C] kan således også disponere over beløbet 1,5 mio. kr. Der er intet grundlag pt. for at kommunen indleverer en anerkendelsesstævning til afklaring af retten til de 1,5 mio. kr. ved en eventuel tilbageskødning i henhold til den tinglyste tilbageskødningsklausul."

16. Du har bedt mig uddybe denne konklusion.

- a. En overdragelse af en fast ejendom kræver en fast aftale mellem køber og sælger. Den skal alt andet lige være skriftligt. Aftalen skal indeholde stillingtagen til / enighed om en lang række punkter.

I den foreliggende situation er der ikke indgået en skriftlig aftale. Der foreligger to udkast til købsaftale med overtagelsesdag henholdsvis 1. oktober 2018 og 1. juli 2019. Der er således ikke enighed mellem parterne herom. Der er ikke enighed mellem parterne om, hvorledes erstatningen fra Udlændingestyrelsen skal behandles.

Konklusion 1: Der er ikke antydning af en aftalebaseret overdragelsesaftale mellem parterne.

- b. Det andet overdragelsesgrundlag kunne være servitutten fra 2015:

Ordlyden er:

*... § 13 Tilbagekøbsret m.v.*

*Der tinglyses følgende servitut på ejendommen for sælgers regning:*

*Den til enhver tid værende ejer af ejendommen matr. 1. gj, Vesløsgaard, Vesløs er forpligtet til ikke at sælge nævnte ejendom uden skriftlig godkendelse fra Thisted Kommunalbestyrelse.*

*Såfremt [C] opløses eller ophører, skal ejendommen tilbageskødes Thisted Kommune til samme pris, som den er*

*overdraget til fra Thisted kommune. Dog med tillæg af restgæld på eventuel tinglyst prioritetsgæld, hvortil kommunen har godkendt låneoptagelse. "*

Det afgørende er her, hvorvidt tilbageskødningspligten er udløst eller ej.

Det kan konstateres, at der i den med mailen af 20. september 2018 fremsendte er anført sælger som [C] under opløsning. I fremsendelsesmailen angiver [C], at man vil kræve huset tilbageskødet i henhold til deklARATIONEN.

[C] har tilsyneladende ikke på noget tidspunkt uanset betegnelse i købsaftalen været under opløsning. Der er ingen anmeldelser herom registreret i CVR-registeret.

Konklusion 2: De formelle betingelse for tvangstilbageskødning er ikke opfyldt, idet [C] ikke er ophørt eller opløst. [C] er derfor ejer af ejendommen i dag. Thisted Kommune kan ikke gøre klausulen gældende pt.

- c. For fuldstændigheds skyld skal nævnes, at fremsendelsen af købsaftalen i september 2018 kan betragtes som et tilbud til kommunen om erhvervelse af ejendommen på de anførte vilkår. Et sådant tilbud skal accepteres "uden ugrundet ophold", hvilket ikke sket. Derefter er tilbuddet bortfaldet. Tilsvarende betragtninger an anføres om den anden købsaftale udfærdiget af [D]."

## **Regler og praksis**

### *1. Regler*

#### *1.1. Salg af fast ejendom*

Efter kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1, 1., pkt., må salg af kommunens faste ejendomme ikke ske uden forudgående offentligt udbud.

Den tidligere bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011) er ændret ved bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021, der trådte i kraft den 15. marts 2021. Det fremgår af § 10, stk. 2, at

bekendtgørelsen finder anvendelse for udbud, der annonceres efter bekendtgørelsens ikrafttræden.

Det betyder, at Ankestyrelsens vurdering af, om kommunen har handlet i overensstemmelse med lovgivningen, skal foretages efter den tidligere udbudsbekendtgørelse og den dertil hørende vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Efter § 6, stk. 2, i den tidligere udbudsbekendtgørelse, kan salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, ske, såfremt kommunen herved varetager en saglig interesse.

Følgende fremgår af pkt. 7. i den tidligere vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (vejledning nr. 60 af 28. juni 2004):

## **"7. Valg af tilbudsgiver**

### **7.1. Forpligtelse til at sælge ejendommen til markedspris**

Kommuner har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

I forbindelse med salg af kommunal fast ejendom indebærer dette, at kommunen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen, jf. herom nedenfor under afsnit 7.2.

Forpligtelsen indebærer, at kommunen – selv om der har været foretaget offentligt udbud – har en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunen vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen.

[...]

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunen sælger en ejendom til en pris, der

dækker omkostningerne ved eksempelvis jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb. Er markedsprisen lavere end kostprisen – f.eks. på grund af faldende ejendomspriser – vil det derimod ikke være ulovligt, at kommunen sælger til markedsprisen, selvom dette medfører et tab for kommunen.

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.

For så vidt angår arealer, for hvilke der gør sig særlige forhold gældende, f.eks. fordi udnyttelsen af arealerne er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen, må rammerne for kommunalbestyrelsens udøvelse af skønnet antages at være særligt vide.

Tilbud afgivet efter forudgående offentligt udbud kan være vejledende ved fastsættelse af markedsprisen. Såfremt der er tale om atypiske arealer, og såfremt der kun er afgivet ét tilbud, vil det forhold, at ejendommen har været udbudt offentligt, dog kun kunne tillægges begrænset betydning.

[...]

## **7.2. Salg til andre end højestbydende**

### *Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2*

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig, kommunal interesse.

En kommunal ejendom skal som udgangspunkt sælges til markedsprisen, dvs. den højst opnåelige pris i handel ogandel, jf. herom ovenfor under afsnit 7.1.

[...]

Ved vurderingen af, om en kommune varetager en saglig, kommunal interesse ved at lægge vægt på særlige kriterier ved valget mellem forskellige tilbudsgivere – kriterier der indebærer, at kommunen ønsker at sælge til andre end den højstbydende tilbudsgiver – er det afgørende, hvorvidt det følger af regler i den skrevne lovgivning, at en kommune lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Såfremt dette er tilfældet, kan kommunen lovligt lægge vægt på de omhandlede kriterier.

Såfremt dette ikke er tilfældet, er det afgørende, om den skrevne lovgivning udtømmende regulerer, hvilke kriterier der i den konkrete situation kan lægges vægt på. Såfremt dette er tilfældet, vil kommunen ikke lovligt kunne lægge vægt på kriterier, der ikke følger af den skrevne lovgivning. Såfremt den skrevne lovgivning imidlertid ikke er udtømmende, må det afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – kommunalfuldmagtsreglerne – samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen, om kommunen lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at hvor salg til en lavere pris end til den højst opnåelige er begrundet i hensynet til varetagelsen af en saglig kommunal interesse, er kommunen forpligtet til ved salget at sikre, at den kommunale interesse varetages, f.eks. ved aftale om rådighedsindskrænkninger over den overdragede ejendom eller ved aftale om, at køberen forpligter sig til opførelse af et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse. I modsat fald løber kommunen en risiko for, at de hensyn, der har begrundet en lavere pris, ikke tilgodeses. Samtidig vil køberen opnå en til prisreduktionen svarende formuefordel, der eventuelt kan realiseres ved videresalg. Det er i den forbindelse lagt til grund, at det forhold, at tilbudsgiverne fremlægger planer for udnyttelsen af den udbudte ejendom, ikke udgør en tilstrækkelig tilsikring af den kommunale interesse, der ønskes tilgodeset ved salget. Dette vil

kun være tilfældet, hvor køberen retligt forpligtes til at gennemføre disse planer.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune under henvisning til udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, kan antage et lavere tilbud end det højeste under henvisning til et vilkår eller forbehold i det højeste tilbud, beror på et skøn over rækkevidden af vilkåret eller forbeholdet indeholdt i det højeste, afgivne tilbud samt en vurdering af, hvorvidt det ved valget mellem forskellige tilbudsgivere er lovligt at lægge vægt på det pågældende vilkår eller forbehold med den nærmere fastlagte rækkevidde.

[...]

Det er dog en forudsætning, at kommunens valg af tilbudsgiver sker i overensstemmelse med grundsætningen om saglighed i forvaltningen, og at ejendommen – med mindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen – sælges til markedsprisen.”

### *1.2. Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar*

Efter kommunestyrelseslovens § 50 c, stk. 1, kan Ankestyrelsen anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab.

Det afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler eller eventuelle specielle lovbestemmelser, om der er et ansvarsgrundlag. Det vil sige, om der foreligger en uforvarselig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende medlem som forsætlig eller uagtsom, og om der som en forudselig følge heraf er opstået et tab for kommunen. Simpel uagtsom adfærd er også omfattet af bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om der skal anlægges en erstatningssag, skal Ankestyrelsen således vurdere, om de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer ved domstolene vil blive idømt erstatningsansvar.

Den rådgivning, kommunalbestyrelsen har fået af forvaltningen eller evt. eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om der er handlet ansvarspådragende. Hvis kommunalbestyrelsen ikke i forvejen er blevet advaret af andre, f.eks. forvaltningen, en ekstern

rådgiver eller tilsynet, kan der ikke stilles særligt strenge krav til medlemmernes agtpågivenhed. Der kan dog være tilfælde, hvor tilsidesættelsen af kommunens økonomiske interesser er så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed har eller burde have stået kommunalbestyrelsens medlemmer klart.

Det afgøres ligeledes efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, om der foreligger et tab, som kan begrunde et erstatningskrav.

Tilsynsmyndighederne ikke vil kunne rejse en erstatningssag i tilfælde, hvor det må anses for godtgjort, at kommunen som en påregnelig følge af en ulovlig beslutning har opnået en gevinst, som økonomisk opvejer tabet. Sådanne tilfælde må sanktionsmæssigt rubriceres som andre sager, hvor en kommunalbestyrelse har truffet en ulovlig beslutning, men ikke derved har påført kommunen et tab.

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

Det forhold, at tilsynsmyndigheden undlader at anlægge erstatningssag, afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra at gøre det.

Tilsynsmyndigheden kan ikke pålægge kommunalbestyrelsen at rejse erstatningskrav eller gennemføre et erstatningssøgsmål, men kommunalbestyrelsen kan ved at undlade at gøre dette efter omstændighederne ifalde et selvstændigt erstatningskrav, som tilsynsmyndigheden kan reagere over for i medfør af § 50 c.

Vi henviser i det hele til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse, Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 833 ff.

## *2. Praksis*

Indenrigsministeriet ophævede i brev af 13. september 1989 (resumé-databasen 89.3.3.) tilsynsrådets beslutning om at rejse erstatningssag mod 12 byrådsmedlemmer, som havde stemt for en ulovlig beslutning om salg af nogle ejendomme under markedsprisen til henholdsvis en politisk ungdomsorganisation og et kulturcenter, uden at

der var foretaget nogen sikring af, at den ydede støtte alene kom støtteberettigede aktiviteter til gode. Under hensyn til sagens behandling i byråd og stående udvalg samt til, at der ikke forelå nogen udtalelser eller lignende om mulige betænkeligheder ved salget, fandt ministeriet ikke medlemmerne erstatningsansvarlige.

Indenrigsministeriet udtalte i brev af 1. oktober 2001 (resumé-databasen 01.3.4.), at Næstved Byråd handlede ulovligt ved at vælge foreningen Seniorparken som køber af et kommunalt areal. Ministeriet lagde vægt på, at kommunens ejendomsudvalg ved udformningen af udbudsmaterialet i forbindelse med salget anførte et udvælgelseskræterium, der ikke kunne betragtes som sagligt, og at det pågældende kræterium derfor ikke lovligt kunne begrunde, at byrådet undlod at antage det højeste indkomne bud.

Ministeriet bemærkede også, at byrådet ikke i forbindelse med salget af den omhandlede grund retligt forpligtede køberen til at opføre boliger med bofællesskabskarakter. Byrådet havde dermed ikke foretaget den tilsikring af den kommunale interesse, der søgtes tilgodeset ved salget.

Ministeriet fandt imidlertid ikke grundlag for anlæggelse af erstatningssag mod medlemmer af byrådet. Ministeriet lagde bl.a. til grund, at der ikke sås at være fremkommet udtalelser fra forvaltningen om mulige betænkeligheder ved det i udbudsmaterialet anførte udvælgelseskræterium og ved salg til andre end næsthøjstbydende. Ministeriet tillagde det betydning, at det fremgik af forvaltningens notat, at udvælgelseskræteriet var i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsen. Endvidere var det ikke oplagt, at forvaltningens notat var forkert eller mangelfuldt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte i brev af 23. maj 2003 (resumé-databasen 03.8.1.) i en sag om en ulovlig beslutning om at yde tilskud til behandling på privathospital, at kommunen ikke kunne anses for at have lidt et tab, som kunne begrunde et erstatningskrav. Der var efter de foreliggende oplysninger påført kommunen et tab på 25.850 kr., men også en gevinst i form af en besparelse på ca. 49.600 kr. Det måtte efter ministeriets opfattelse lægges til grund, at tabet var forårsaget af kommunens ulovlige beslutning, og at besparelsen måtte anses som en påregnelig følge af den ulovlige beslutning.

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte den 22. december 2009, at der ikke var tilstrækkeligt sikkert grundlag for at anlægge erstatningssag



mod tidligere kommunalbestyrelsesmedlemmer i Skærbæk Kommune. Kommunen havde efter et offentligt udbud solgt et areal til næsthøjstbydende. En borger, der havde afgivet et højere bud, anlagde sag mod kommunen. Vestre Landsret udtalte, at kommunen havde handlet culpøst ved at lade et ulovligt hensyn være afgørende. Retten fandt, at den nye Tønder Kommune var erstatningsansvarlig for det tab, der måtte være påført.

En advokat bad statsforvaltningen om at tage stilling til, om der var grundlag for et erstatningskrav mod kommunalbestyrelsesmedlemmer i den tidligere Skærbæk Kommune. Det var statsforvaltningens opfattelse, at der næppe ville kunne føres bevis for, at der fra rådgiverne eller forvaltningen blev gjort opmærksom på, at den påtænkte beslutning ville være lovstridig. Statsforvaltningen forudsatte, at Tønder Byråd udfoldede alle mulige bestræbelser på at kompensere kommunens tab, herunder det tab der måtte følge af et yderligere sagsanlæg.

### **Sådan vurderer vi sagen**

#### *Salg af ejendommen til den, der havde budt næsthøjst*

Ankestyrelsen lægger til grund, at Thisted Kommune solgte ejendommen til den tilbudsgiver, der havde budt næsthøjst.

Da ejendommen ifølge tilbuddet skulle anvendes til formål, som kommunen ikke havde en saglig interesse i, havde kommunen ikke hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, til at sælge ejendommen til den tilbudsgiver, der havde budt næsthøjst.

På baggrund af kommunens oplysninger om sagens forløb finder Ankestyrelsen, at kommunen ved salget ikke levede op til forpligtelsen til at sikre, at der ved salget blev varetaget en lovlig kommunal interesse, f.eks. ved en aftale om, at køber forpligtede sig til en bestemt anvendelse, og at kommunen havde ret til at generhverve ejendommen, såfremt køber ikke anvendte ejendommen til det aftalte formål. Den tinglyste pantsætnings- og videresalgsklausul har således vist sig ikke at være tilstrækkelig til at sikre, at ejendommen blev anvendt til et lovligt kommunalt forhold.

Ankestyrelsen har noteret sig, at det fremgår af kommunens udtalelse, at der ifølge en artikel i Nordjyske i juni 2021 arbejdes på, at bygningerne i fremtiden skal anvendes som bosted. Kommunen har imidlertid ikke oplyst nærmere om den eventuelle betydning af dette forhold.

### *Kravet om salg til markedspris*

Ankestyrelsen forstår Thisted Kommunes bemærkninger om spørgsmålet om markedspris sådan, at kommunen ikke har foretaget en vurdering af ejendommens markedspris.

Ankestyrelsen bemærker hertil, at det ikke uden videre kan lægges til grund, at den pris, der bliver budt ved et offentligt udbud af en ejendom, er udtryk for markedsprisen. Vi henviser til, at 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 prisniveauet for sammenlignelige ejendomme. Kommunen er forpligtet til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunen vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen.

Ud fra de foreliggende oplysninger er det Ankestyrelsens opfattelse, at Thisted Kommune kan have solgt ejendommen til en pris under markedsprisen. Derved kan kommunen have lidt et tab, ligesom der kan være ydet støtte til køberen.

### *Erstatningsansvar*

De foreliggende oplysninger er ikke tilstrækkelige til, at Ankestyrelsen kan vurdere, om kommunen er påført et tab som en påregnelig følge af beslutningen om at sælge ejendommen til næsthøjstbydende.

### **Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse**

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til. Vi beder særligt kommunalbestyrelsen redegøre for, hvad markedsprisen for ejendommen må antages at have været på salgstidspunktet.

Vi beder desuden kommunalbestyrelsen redegøre for, om kommunen har lidt et tab ved salget. Kommunalbestyrelsen bedes i den forbindelse inddrage det forhold, at kommunen havde modtaget et højere bud.

Kommunalbestyrelsen bedes desuden redegøre for betydningen af oplysningen om, at kommunen ved salget sparede

tomgangsomkostninger og herunder, om et salg til højestbydende tilsvarende ville have sparet kommunen for tomgangsomkostninger.

Når kommunalbestyrelsens bemærkninger foreligger, vil Ankestyrelsen vurdere, om vi har anledning til at foretage videre.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

### **Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

Bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme