



Indenrigsministeriets beslutningsgrundlag i tilsynssag

Indenrigsministeriet traf en afgørelse efter § 48, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse på baggrund af to udtalelser, som klageren i sagen tidligere havde indhentet fra Boligstyrelsen.

FOB nr. 88.81

Udtalt, at Indenrigsministeriet efter min opfattelse burde have indhentet en ny udtalelse fra Boligstyrelsen til brug for afgørelsen om, hvorvidt der var grundlag for at anvende sanktioner efter styrelsesloven.

Henstillet til Indenrigsministeriet at genoptage sagen tilfornyet behandling.

(J. nr. 1988-799-42).

Andelsboligforeningen A klagede over, at Indenrigsministeriet ikke havde imødekommet foreningens ønske om at gribe ind over for Københavns Kommunes fortolkning af bestemmelser i andelsboligforeningsloven.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Københavns Kommune i skrivelse af 18. april 1985 fremsatte tilbud over for såvel boliglejerne som erhvervslejerne i en ejendom om, at lejerne på andelsbasis kunne erhverve ejendommen på nærmere angivne vilkår.

På grund af uoverensstemmelser mellem boliglejerne og erhvervslejerne om modernisering m.v. af ejendommen stiftede boliglejerne i ejendommen en andelsboligforening uden deltagelse af erhvervslejerne, der imidlertid dannede deres egen andelsboligforening. Begge foreninger accepterede i november 1985 kommunens tilbud.

I skrivelse af 7. juli 1986 meddelte Københavns Kommune, at det ville være en »ufravigelig forudsætning« for kommunens tilbud om salg af ejendommen, at denne blev erhvervet af en andelsboligforening, bestående af såvel boliglejerne som erhvervslejerne. Såfremt boliglejerne og erhvervslejerne ikke kunne opnå enighed, ville kommunen sælge ejendommen til anden side.

I skrivelse af 10. juli 1986 forelagde andelsboligforeningen A kommunens vilkår, herunder vilkåret om, at ejendommens erhvervslejerne også skulle være medlemmer af andelsboligforeningen, for Boligstyrelsen.

I skrivelse af 25. juli 1986 anførte Boligstyrelsen:

» ...

Efter § 2, stk. 2, i lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 361 af 25. juli 1985, er det generalforsamlingen, der tager stilling til, om erhvervslejerne kan optages som medlemmer af andelsboligforeningen.

Efter samme lovs § 2, stk. 4 kan den, der overdrager en ejendom til andelsboligforeningen ikke betinge sig nogen indflydelse på ejendommens eller foreningens drift. Hvis Københavns Kommune, overdrageren, selv var bruger af lokaler i ejendommen, kunne denne dog indtræde som medlem for så vidt angår disse lokaler.

Boligstyrelsen er på denne baggrund mest tilbøjelig til at mene, at overdragelsen af en ejendom til en andelsboligforening ikke kan betinge sig, at erhvervslejerne skal være medlemmer.

... «

Da Københavns Kommune fastholdt kravet om, at andelsboligforeningen skulle omfatte begge kategorier af lejere, idet dette krav efter kommunens opfattelse ikke stred mod andelsboligloven, når kommunen ikke i medfør af lejelovens § 100 var pligtig til at tilbyde lejerne ejendommen på andelsbasis, forelagde andelsboligforeningen på ny spørgsmålet for Boligstyrelsen.

I skrivelse af 19. januar 1987 tilkendegav Boligstyrelsen, at krav om, at erhvervslejerne skulle optages som medlemmer af andelsboligforeningen, efter styrelsens opfattelse hverken kunne fremsættes, når der var tale om tilbud som følge af lejelovens regler om tilbudspligt, eller når der var tale om frit salg.

Styrelsen orienterede Københavns Kommune om sine udtalelser.

I skrivelse af 25. april 1988 klagede andelsboligforeningen A til Indenrigsministeriet over den måde, hvorpå kommunen havde behandlet sagen, herunder kommunens vilkår om, at såvel boliglejerne som erhvervslejerne skulle stå som købere af ejendommen. Andelsboligforeningen A vedlagde Boligstyrelsens udtalelser af 25. juli 1986 og 19. januar 1987.

I skrivelse af 27. maj 1988 meddelte Indenrigsministeriet bl.a.:

» ...

For så vidt angår Deres klage over Københavns Kommunes fortolkning af andelsboligforeningsloven bemærkes, at det er en betingelse for, at Indenrigsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed kan gribe ind over for kom-

munen og anvende de i styrelseslovens § 48 anførte sanktioner, at der foreligger en klar tilsidesættelse af lovgivningen, dvs. at der ikke er rimelig tvivl om, at kommunen har tilsidesat lovgivningen. Dette er udtrykkelig fastslået i bemærkningerne til lovbestemmelsen. Ved afgørelsen af, hvorvidt der foreligger en klar tilsidesættelse af lovgivningen, vil Indenrigsministeriet normalt lægge den pågældende ressortmyndigheds udtalelse til grund.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der ved de foreliggende udtalelser fra Boligstyrelsen ikke tilvejebragt en sådan klarhed med hensyn til forholdets lovstridighed, at ministeriet som tilsynsmyndighed har tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind med sanktioner efter styrelseslovgivningen. Indenrigsministeriet finder således ikke at have grundlag for at bringe § 48 i lov om Københavns Kommunes styrelse i anvendelse i det foreliggende tilfælde.

... «

I anledning af andelsboligforeningen A's klage til mig modtog jeg en udtalelse fra Indenrigsministeriet, der bl.a. anførte:

» ...

Boligstyrelsen har i to skrivelser af henholdsvis 25. juli 1986 og 19. januar 1987 udtalt, at styrelsen er »mest tilbøjelig til at mene«, at Københavns Kommune ikke som sælger kan betinge sig, at erhvervslejerne i ejendommen skal være medlemmer af andelsboligforeningen.

...

Boligstyrelsen har således ikke givet udtryk for, at der foreligger en klar ulovlighed, og heller ikke henstillet, at kommunen opgiver det i sagen omhandlede krav til andelsboligforeningen.

...

På denne baggrund har Indenrigsministeriet ikke som kommunal tilsynsmyndighed fundet fornødent grundlag for indgriben over for Københavns Kommune.

... «

I skrivelse af 28. november 1988 anmodede jeg Indenrigsministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende følgende spørgsmål:

» ...

Så vidt ses er Indenrigsministeriets svar i skrивelsen af 27. maj 1988 ikke baseret på yderligere udtalelser fra Boligstyrelsen. Efter min opfattelse kan der rejses spørgsmål, om ikke Indenrigsministeriet i anledning af andelsboligforeningens anmodning om anvendelse af sanktioner efter den kommunale sty-

relseslov burde have indhentet en udtalelse fra Boligstyrelsen. Jeg henviser til, at spørgsmålet om anvendelse af sanktioner efter styrelsesloven ikke var rejst, da Boligstyrelsen afgav sine tidligere udtalelser i sagen, og styrelsen havde for så vidt ikke anledning til at udtale sig om klarheden af lovstridigheden eller om, hvorvidt styrelsen ønskede lovstridigheden sanktioneret efter styrelseslovgivningen.

... «

I skrivelse af 6. december 1988 anførte Indenrigsministeriet herefter:

» ...

Boligstyrelsen har orienteret Københavns Kommune om udtalelserne til andelsboligforeningen, uden at styrelsen samtidig har fundet anledning til at henstille eller på anden måde gribe ind over for Københavns Kommune i anledning af kommunens udtalelser til andelsboligforeningen.

På denne baggrund har Indenrigsministeriet ikke fundet anledning til at indhente en udtalelse i sagen fra Boligstyrelsen om, hvorvidt de pågældende regler har en sådan klarhed, at sanktionerne i den kommunale styrelseslovs § 61 vil kunne bringes i anvendelse.

... «

Som sagen herefter forelå, fandt jeg det rettest at anmode om Boligstyrelsens bemærkninger til sagen. Jeg modtog i den anledning en udtalelse af 17. januar 1989 fra Boligstyrelsen. Styrelsen anførte:

» ...

Boligstyrelsen har efter de fremsendte bilag, hvoraf styrelsen ikke tidligere har været bekendt med den stedfundne korrespondance fra 1988, påny overvejet sagen.

Således som sagen nu fremstår, er det efter styrelsens opfattelse et spørgsmål om, hvorvidt en sælger af en udlejningsejendom kan kræve, at erhvervslejere skal være medlemmer af den andelsboligforening, som skal overtage ejendommen. Denne problemstilling har tidligere været forelagt Boligstyrelsen. Styrelsen har ikke tidligere været bekendt med, at Københavns Kommune ikke har villet acceptere en overdragelse af ejendommen til beboerne med den begrundelse, at den af kommunen stillede forudsætning i tilbudet beskrevet i kommunens brev af 7. juli 1986, men ikke i tilbudet, dateret 18. april 1985, om, at både erhvervslejere og boliglejere skulle være medlemmer af andelsboligforeningen, ikke var opfyldt.

I den anledning skal man meddele, at andelsboliglovens § 2, stk. 2, 3, 4 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 361 af 25. juli 1985, gælder for alle andelsboligfor-

eninger, uanset om handelen foregår efter [lejelovens](#) tilbudspligtsregler eller ved en såkaldt »frivillig« overdragelse efter lovens § 2, stk. 1.

De nævnte regler er indført for at beskytte bl.a. boliglejere i udlejningsejendomme, som overdrages.

Dette indebærer efter styrelsens opfattelse, at en sælger, uanset om det er en kommune eller andre, ikke kan stille krav, som får indflydelse på foreningens drift.

Efter de nu fremsendte bilag i sagen skal Boligstyrelsen udtale, at man ikke efter styrelsens opfattelse kan stille krav om at erhvervslejere skal være medlemmer af foreningen. Stilles et sådant krav i slutsedlen eller andet købstilbud vil det formentlig betyde, at vilkåret kan fraviges efter en afholdt generalforsamling, således som det efter det oplyste er sket i dette tilfælde.

Den endelige afgørelse af det rejste spørgsmål henhører under domstolene.

Boligstyrelsen skal endvidere bemærke, at styrelsen efter andelsboligloven alene har kompetence til at afgive vejledende udtalelser og derfor ikke kan tage stilling til forholdets eventuelle sanktionering.«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Indenrigsministeriets afgørelse om ikke at gribe ind over for Københavns Kommune er truffet på grundlag af § 48, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse. Bestemmelsen har følgende indhold:

»Har Borgerrepræsentationen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan indenrigsministeren sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

Stk. 2.... «

Som nævnt af Indenrigsministeriet fremgår det af forarbejderne til § 48, at det er en betingelse for anvendelse af sanktioner i henhold til bestemmelsen, at der er handlet i strid med lovgivningen, og at der er den »fornødne klarhed« med hensyn til lovstridigheden. Når der ikke er tale om den kommunale styrelseslovgivning eller almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, vil vurderingen heraf normalt forudsætte, at tilsynsmyndigheden indhenter en udtalelse fra det fagministerium, hvis lovgivning påstås overtrådt. Efter tilsynsmyndighedernes praksis indhentes der da også i overensstemmelse hermed en udtalelse fra det pågældende fagministerium forud for afgørelsen om, hvorvidt der skal anvendes sanktioner i henhold til styrelsesloven. Fagministeriets udtalelse vil - og bør - sædvanligvis indeholde en tilkendegivelse om, hvorvidt en eventuel ulovlighed ønskes sanktioneret efter styrelsesloven, jf. bl.a. Preben Espersen i Juristen 1988, s. 147.

Indenrigsministeriets afgørelse blev i det foreliggende tilfælde truffet på grundlag af de udtalelser af 25. juli 1986 og 19. januar 1987, som andelsboligforeningen (A) havde indhentet fra Boligstyrelsen før sagens forelæggelse for Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed. Ministeriet fandt ikke, at der med disse udtalelser var tilvejebragt en »sådan klarhed med hensyn til forholdets lovstridighed, at ministeriet som tilsynsmyndighed har tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind med sanktioner efter styrelsesloven.«.

Som svar på min forespørgsel om årsagen til, at Indenrigsministeriet ikke ved afgørelsen af 27. maj 1988 indhentede en (fornyet) udtalelse fra Boligstyrelsen til brug for afgørelsen efter den kommunale styrelseslov har Indenrigsministeriet henvist til de allerede foreliggende udtalelser og til, at Boligstyrelsen ikke da fandt anledning til at gribe ind over for Københavns Kommune.

Til det sidste skal jeg bemærke, at Boligstyrelsen ikke på det omhandlede retsområde har mulighed for selvstændigt at anvende sanktioner eller i øvrigt gribe ind over for kommunen, på anden måde end ved at orientere om sin retsopfattelse - således som det faktisk skete.

Om behovet for at indhente en fornyet udtalelse fra Boligstyrelsen skal jeg herudover bemærke følgende:

Boligstyrelsens tidligere udtalelser blev afgivet (mere end et år før sagen blev forelagt for Indenrigsministeriet) i anledning af henvendelser fra andelsboligforeningen og så vidt ses alene på grundlag af de oplysninger om sagens omstændigheder, som andelsboligforeningen havde meddelt Boligstyrelsen. Udtalelserne fremtræder som en vejledning om retstilstanden efter andelsboligforeningsloven til brug for parterne i en forhandlingssituation.

Boligstyrelsen havde ikke anledning til og så vidt ses heller ikke grundlag for at udtale sig nærmere om klarheden af lovstridigheden. Spørgsmål om sanktionering af lovstridig adfærd fra kommunens side er åbenbart, og efter min mening med rette, ikke indgået i Boligstyrelsens tidligere udtalelser.

Netop spørgsmålet om, hvorvidt der skulle anvendes sanktioner over for kommunen, var det centrale, da sagen blev forelagt for Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed. Efter min opfattelse - som jeg må lægge til grund er i overensstemmelse med tilsynsmyndighedernes sædvanlige praksis - måtte en stillingtagen hertil forudsætte en tilkendegivelse om sanktionsspørgsmålet fra ressortministeriets side og en i den forbindelse anlagt vurdering af, om kommunens adfærd måtte anses for klart lovstridig.

På denne baggrund burde Indenrigsministeriet efter min opfattelse have indhentet en ny udtalelse fra Boligstyrelsen til brug for afgørelsen om, hvorvidt der var grundlag for at anvende sanktioner efter styrelsesloven.

Jeg har gjort Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

Som følge heraf - og med henvisning til den nu foreliggende udtalelse fra Boligstyrelsen, jf. ovenfor, har jeg samtidig henstillet til Indenrigsministeriet at genoptage sagen til fornyet behandling. Jeg har udbedt mig underretning om resultatet heraf.

... “