



Ugyldig afgørelse som følge af ukendskab til retsregler

Fundet, at en »afgørelse«, som Undervisnings- og Forskningsministeriet som fondsmyndighed havde truffet i henhold til lov om fonde og visse foreninger vedrørende det samme ministeriums overtagelse af en bygning, tilhørende en fond, måtte anses for at være ugyldig (en nullitet), idet »afgørelsen« måtte anses for truffet uden kendskab til de bestemmelser, der regulerer, om godkendelse kunne meddeles.

FOB nr. 87.211

Det påtalt desuden, at ministeriet ikke havde taget stilling til fondens synspunkter med hensyn til bygningens værdi, samt at ministeriet ikke havde erkendt sin dobbeltrolle i sagen (myndighedsinhabilitet). Sammenfattende fandtes ministeriets behandling af sagen meget kritisabel.

Henstillet til Undervisnings- og Forskningsministeriet at lade sagen overgå til Fondsregistret.

(J. nr. 1987-1507-711).

Ved skrivelse af 23. juni 1987 rettede eforen for studenterkollegiet Regensen i København (Regensprovsten) henvendelse til mig og anmodede om en vurdering af det juridisk holdbare i, at staten, repræsenteret ved Undervisningsministeriet, Byggedirektoratet, med virkning fra den 1. juli 1987 skulle overtage ejendomsretten til Kommunitetsbygningen, beliggende Nørregade 10, København, mod at staten afholdt udgifter på 17 mill. kr. til en hovedstandsættelse af Regensen. Ved skrivelse af 29. oktober 1987 rettede også bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke, der bl.a. bestyrer Regensen og Kommunitetsbygningen, henvendelse i sagen, idet bestyrelsen så »sig nødsaget til at bede om hjælp til sagens afklaring«.

I anledning heraf udarbejdede jeg - efter bl.a. at have indhentet en udtalelse fra Undervisnings- og Forskningsministeriet - en redegørelse om sagen. Redegørelsen blev sendt til klagerne samt til Undervisnings- og Forskningsministeriet ved skrivelse af 7. marts 1988. I det følgende gengives redegørelsen:

»REDEGØRELSE

vedrørende klager over Undervisningsministeriets overtagelse af Kommunitetsbygningen, Nørregade 10, København.

1. Den oprindelige klage og ombudsmandens behandling heraf.
 2. Undervisningsministeriets behandling af den oprindelige klage.
 3. De efterfølgende klager og ombudsmandens og Undervisningsministeriets behandling af klagerne:
 - 3.1. Undervisningsministeriets afgørelse som fondsmyndighed.
 - 3.1.1. Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.
 - 3.1.2. Undervisningsministeriets svar i skrivelse af 15. januar 1988.
 - 3.1.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.
 - 3.2. Værdiansættelsen af Kommunitetsbygningen.
 - 3.2.1. Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.
 - 3.2.2. Undervisningsministeriets svar i skrivelse af 15. januar 1988.
 - 3.2.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.
 - 3.3. Undervisningsministeriets dobbelte funktion som henholdsvis køber af ejendommen og som fondsmyndighed.
 - 3.3.1. Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.
 - 3.3.2. Undervisningsministeriets svar i skrivelse af 15. januar 1988.
 - 3.3.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.
 4. Ombudsmandens afsluttende bemærkninger og konklusion.
- Bilag 1: Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.
- Bilag 2: Undervisningsministeriets skrivelse af 15. januar 1988.

1. Den oprindelige klage og ombudsmandens behandling heraf.

Ved skrivelse af 23. juni 1987 anmodede regensprovsten ombudsmanden om en vurdering af det juridisk holdbare i, at staten, repræsenteret ved Undervisningsministeriet, Byggedirektoratet, med virkning fra den 1. juli 1987, overtager ejendomsretten til Kommunitetsbygningen, beliggende Nørregade 10, København, mod, at staten afholder udgifter på ca. 17 mill. kr. til en hovedstandsættelse af Regensen. Skrivelsen var vedlagt dels en længere redegørelse om sagen, dels en lang række bilag. Ved skrivelse af 15. juli 1987 fremsendte regensprovsten yderligere bilag, og under en samtale om sagen den 17. august 1987 på ombudsmandens kontor uddybede han sin henvendelse.

Den 13. august 1987 havde ombudsmanden en drøftelse med repræsentanter for Fondsregistret om sagen.

Folketingets Finansudvalg tiltrådte ved påtegning af 10. december 1986 på aktstykke nr. 82, at staten yder et beløb på ca. 17 mill. kr. til gennemførelse af en renovering af Regensen bl.a. på vilkår af, at staten overtager ejendomsretten til Kommunitetsbygningen.

Af aktstykket (samt af sagens akter i øvrigt) fremgår det, at Kommunitetet har sin egen selvstændige formue, hvortil Kommunitetsbygningen hører. Formuen bestyres efter nogle nærmere fastsatte regler i »Statut for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983«. Kollegiesamvirket er en fond, og Kommunitetet er en slags » fond i fonden«. Af statuttens § 3 fremgår det, at Kommunitetet som nævnt bl.a. ejer Kommunitetsbygningen, og af statuttens § 7, stk. 3, fremgår det, at salg af de i § 3 nævnte ejendomme kræver godkendelse af Undervisningsministeriet som fondsmyndighed. I aktstykket er det oplyst, at bestyrelsen for Kollegiesamvirket har tiltrådt afhændelsen af ejendommen i overensstemmelse med de vilkår, der er nævnt i aktstykket, og af sagens akter fremgår det ligeledes, at bestyrelsen har tiltrådt afhændelsen.

Efter § 10 i lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger, jf. bekendtgørelse nr. 97 af 15. marts 1985 om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v., § 16, kan en fast ejendom ikke afhændes uden tilladelse fra fondsmyndigheden. Efter lovens § 21 må fondens bestyrelse kun med fondsmyndighedens samtykke foretage eller medvirke til ekstraordinære dispositioner, som kan medføre risiko for, at vedtægten ikke kan overholdes.

Fondsmyndigheden er efter lovens § 36 den minister, under hvis forretningsområde fondens hovedformål hører. Efter § 38 kan fondsmyndigheden efter aftale med Fondsregistret henlægge opgaver, der efter loven tilkommer fondsmyndigheden, til Fondsregistret. Fondsregistret har under mødet den 13. august 1987 med ombudsmanden oplyst, at Undervisningsministeriet var fondsmyndighed indtil den 1. januar 1987, fra hvilken dato Fondsregistret efter lovens § 38 har overtaget fondsmyndigheden. Det er i forbindelse hermed aftalt, at alle henvendelser efter denne dato skal ske til Fondsregistret og ikke til Undervisningsministeriet.

Under samtalen med ombudsmanden præciserede regensprovsten sin henvendelse således, at han i egenskab af regensprovst og medlem af Kollegiesamvirkets bestyrelse ønskede, at tilladelse til afhændelse af ejendommen på de ovennævnte vilkår ikke blev givet af fondsmyndigheden. I den forbindelse henviste han til, at der efter hans opfattelse var et betydeligt misforhold mellem ejendommens værdi i handel og vandel og det »vederlag« i form af afholdelse af udgifterne til istandsættelse, som staten ville yde. Opmærksomheden blev endvidere henledt på, at det lejebeløb, som staten betalte for leje af Kommunitetsbygningen, var meget lav i forhold til markedslejen. Endelig henvistes til en sagkyndig vurdering, som Kollegiesamvirket havde indhentet fra en ejendomsmægler, der samtidig var vurderingsinspektør i Kreditforeningen Danmark. Efter vurderingen udgjorde ejendommens værdi i handel og vandel 45 mill. kr., og et realistisk lejeniveau 3,245 mill. kr. årligt. På denne baggrund skulle det efter provstens opfattelse bedømmes, at »vederlaget« for afhændelse af ejendommen er fastsat til ca. 17 mill. kr., og at der i øjeblikket betales 220.000 kr. om året i leje.

Da der på det foreliggende grundlag ikke sås at foreligge en godkendelse i henhold til fondslovgivningen af afhændelsen af ejendommen, og idet ombudsmanden bemærkede, at Byggedirektoratet under Undervisningsministeriet, der havde forhandlet de nærmere vilkår for statens overtagelse af ejendommen, ikke kunne anses for fondsmyndighed efter **fondsloven**, fandt ombudsmanden det rettest at videresende regensprovstens henvendelse til Fondsregistret med henblik på, at registret som fondsmyndighed kunne tage stilling til, hvad henvendelsen burde give anledning til. Henvendelsen blev oversendt ved skrivelse af 25. august 1987.

2. Undervisningsministeriets behandling af den oprindelige klage.

Ved skrivelse af 10. september 1987 oversendte Fondsregistret ombudsmandens skrivelse til Undervisningsministeriet. Ministeriet oplyste, at det i

forbindelse med Fondsregistrets overtagelse af Undervisningsministeriets opgaver som fondsmyndighed den 1. januar 1987 blev aftalt, at Undervisningsministeriet skulle færdigbehandle de sager, der var indkommet før overtagelsesdagen.

Ved skrivelse af 7. oktober 1987 til ombudsmanden meddelte Undervisningsministeriet, at Finansudvalget den 10. december 1986 (aktstykke nr. 82) havde tiltrådt, at der i finansårene 1986, 1987 og 1988 afholdtes udgifter til renovering af Regensen til et samlet beløb af 15,515 mill. kr., inklusive moms (indeks 449), januar 1985), hvortil kom en kontant kompensation på 2 mill. kr. for bortfald af lejen for Kommunitetsbygningen, i alt en bevilling på 17,515 mill. kr. Udgiften forudsattes dækket af tilskud fra Boligministeriet, Finansministeriet, Miljøministeriet og Undervisningsministeriet som nærmere angivet i aktstykket.

Ministeriet oplyste bl.a., at der forud for aktstykkets udfærdigelse var gået en række forhandlinger mellem på den ene side Undervisningsministeriet - såvel departementet som Byggedirektoratet - og på den anden side dels rektor for Københavns Universitet og bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983, dels de involverede ministerier - Boligministeriet, Finansministeriet og Miljøministeriet - på departementalt plan. Ministeriet understregede, at der ikke påhviler staten nogen forpligtelse til at vedligeholde Regensen. De nævnte betydelige tilskud fra en række ministerier til renoveringen af Regensen ydedes således uden nogen forpligtelse hertil.

Ministeriet oplyste, at sagen om statens overtagelse af Kommunitetsbygningen på vilkår, som fastsat i aktstykket, havde været forelagt for Statskattedirektoratet, der efter at være blevet orienteret om den særlige baggrund for overtagelsen havde tilkendegivet ikke at have bemærkninger til dispositionen.

I skrivelsen nævnte ministeriet, at bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983 i overensstemmelse med statutternes § 7, stk. 3, havde godkendt overtagelsen af Kommunitetsbygningen, ligesom Konsistorium ved Københavns Universitet havde godkendt overtagelsen, jf. statutternes § 3, stk. 2, og § 7, stk. 3.

Undervisningsministeriet anførte endvidere, at ministeriet herefter som fondsmyndighed havde godkendt overtagelsen efter statutternes § 3, stk. 2, og § 7; dette skulle efter ministeriets opfattelse være sket »i og med

ministerens forelæggelse af sagen for Finansudvalget i skrivelse af 2. december 1986«.

I skrivelsen oplyste ministeriet endelig, at sagen også i tiden efter Finansudvalgets tiltrædelse havde været genstand for brevveksling mellem regensprovsten og Undervisningsministeriet. Ministeriet henledte specielt opmærksomheden på et brev af 21. januar 1987 fra undervisningsministeren til regensprovsten. Af brevet fremgik det, at ministeren - efter på ny at have haft lejlighed til at gennemgå sagen - fortsat var af den opfattelse, at den trufne ordning ud fra et helhedssynspunkt måtte anses for en god og fordelagtig ordning både for Kollegiesamvirket og Kommunitetet.

Undervisningsministeriet vedlagde til orientering om baggrunden for ministeriets opfattelse et af Undervisningsministeriets Byggedirektorat i sagens anledning udarbejdet notat om statens overtagelse af Kommunitetsbygningen m.v.

3. De efterfølgende klager og ombudsmandens og Undervisningsministeriets behandling heraf.

Ved skrivelse af 29. oktober 1987 rettede bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983, v/formanden, som havde modtaget en genpart af skrivelsen af 7. oktober 1987 fra Undervisningsministeriet, henvendelse til ombudsmanden, idet bestyrelsen så »sig nødsaget til at bede om hjælp til sagens afklaring«. Endvidere rettede regensprovsten i skrivelse af 12. november 1987 igen henvendelse til ombudsmanden i sagen.

Undervisningsministeriet blev herefter ved ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987 anmodet om en udtalelse i anledning af de klagepunkter, der var anført i provstens skrivelser af 23. juni, 15. juli og 12. november 1987 og i bestyrelsens skrivelse af 29. oktober 1987. Ombudsmandens skrivelse er vedlagt som bilag 1 til denne redegørelse.

Undervisningsministeriets svar forelå i skrivelse af 15. januar 1988; skrivelserne er vedlagt som bilag 2 til redegørelsen.

Ombudsmandens skrivelse og Undervisningsministeriets svar herpå vedrører især følgende tre hovedspørgsmål:

Undervisningsministeriets afgørelse som fondsmyndighed.

Værdiansættelsen af Kommunitetsbygningen.

Undervisningsministeriets dobbelte funktion som henholdsvis køber af ejendommen og som fondsmyndighed.

3.1. Undervisningsministeriets afgørelse som fondsmyndighed.

3.1.1. Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.

Af Undervisningsministeriets skrivelse af 7. oktober 1987 til ombudsmanden fremgik det, at det var Undervisningsministeriets opfattelse, at ministeriet havde godkendt overtagelsen af Kommunitetsbygningen som fondsmyndighed i og med ministerens forelæggelse af sagen for Finansudvalget den 2. december 1986. Ministeriet havde efterfølgende over for en af ombudsmandens medarbejdere telefonisk oplyst, at det var Undervisningsministeriets departement (og ikke Byggedirektoratet), der i egen skab af fondsmyndighed havde godkendt statens overtagelse af ejendommen på de i aktstykket nævnte vilkår.

Ombudsmanden anmodede på denne baggrund Undervisningsministeriet om nærmere at uddybe, hvad der lå i, at man havde godkendt overtagelsen som fondsmyndighed »i og med ministerens forelæggelse af sagen for Finansudvalget i skrivelse af 2. december 1986«. I den forbindelse henviste ombudsmanden indledningsvis til, at bestyrelsen for Kollegiesamvirket i skrivelser af 24. november 1986 og 9. december 1986 til Byggedirektoratet udtrykkeligt havde taget forbehold for anden nødvendig myndighedsgodkendelse af afhændelsen. Ombudsmanden anmodede derfor Undervisningsministeriet om som fondsmyndighed at redegøre for, hvilke nærmere overvejelser ministeriet havde gjort sig i forbindelse med godkendelse af afhændelsen af ejendommen. I den forbindelse bad ombudsmanden Undervisningsministeriet om at redegøre nærmere for fondsmyndighedens behandling af sagen; ombudsmanden bad ministeriet om at udlåne sig fondsmyndighedens sag herom, herunder korrespondancen med fondens bestyrelse, notater og interne referatark til belysning af ministeriets vurdering af, om overdragelsen kunne godkendes i henhold til fondsloven.

Ombudsmanden bad endvidere Undervisningsministeriet om at oplyse, om det er ministeriets opfattelse, at en godkendelse af en påtænkt disposition fra en fondsbestyrelse kan meddeles alene gennem forelæggelse af en bevillingsansøgning (aktstykke) for Folketingets Finansudvalg. Ombudsmanden henviste til, at udvalget ikke var afgørelsens adressat, jf.

herved Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 209; for den konkrete sag var forholdet til fondslovgivningen overhovedet ikke omtalt i aktstykket. (Det bemærkedes i den forbindelse, at aktstykket, som af Undervisningsministeriet ansås for godkendelsen, var paraferet af en embedsmand i Byggedirektoratet, der imidlertid ikke har været fondsmyndighed).

3.1.2. Undervisningsministeriets svar i skrivelsen af 15. januar 1988.

Undervisningsministeriet anførte, at det ikke er ministeriets opfattelse, at en godkendelse af en påtænkt disposition fra en fondsbestyrelse kan meddeles alene gennem forelæggelse for Finansudvalget. Forelæggelsen for Finansudvalget var derimod udtryk for »det rent selvfølgelige, at Undervisningsministeriet som sådant går ind for og til fulde står bag det forelagte forslag, og at de til sagens fremme fornødne tilladelser og samtykker alle foreligger, heriblandt den til dispositionen fornødne godkendelse fra Undervisningsministeriet som fondsmyndighed«. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at fondsmyndigheden (ministeriets 1. afd.) indgår som en almindelig bestanddel af ministeriets organisation. Undervisningsministeriet oplyste endvidere bl.a., at der på grund af sagens hast ikke havde været foretaget noteringer om drøftelserne mellem fondsmyndigheden og fonden eller udfærdiget en skriftlig godkendelse til fonden vedrørende afhændelsen af ejendommen.

Ministeriet henviste i øvrigt til, at fondens bestyrelse var bekendt med sagens forelæggelse for Finansudvalget.

3.1.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.

Som det fremgår af det, der er anført ovenfor, er det Undervisningsministeriets opfattelse, at godkendelsen som fondsmyndighed i henhold til fondsloven er sket i forbindelse med forelæggelsen for Finansudvalget.

Jeg må efter en gennemgang af sagens akter konstatere, at Undervisningsministeriets opfattelse ikke er korrekt. Tværtimod fremgår det af en skrivelse af 30. december 1986 fra Byggedirektoratet til Undervisningsministeriets departement, at man først efterfølgende blev opmærksom på, at der skulle ske en godkendelse i henhold til fondsloven, foranlediget af, at regensprovsten ved skrivelse af 18. december 1986 havde rejst spørgsmål om ministeriets godkendelse som tilsynsmyndighed i henhold til fundatsen. Af sagens akter fremgår det endvidere, at ministe-

riet efterfølgende blev klar over, at godkendelsen i givet fald skulle meddeles af Fondsregistret.

Ministeriet forelagde dog ikke spørgsmålet for registret, og undervisningsministeren svarede i skrivelse af 21. januar 1987 regensprovsten, at han anså den trufne ordning for god og fordelagtig både for Kollegiesamvirket og Kommunitetet.

På baggrund af begivenhedsforløbet, ministeriets egne udtalelser samt sagens akter kan der efter min opfattelse næppe herske tvivl om, at Undervisningsministeriet på det tidspunkt, da sagen blev forelagt Finansudvalget, ikke var opmærksom på, at en godkendelse var nødvendig efter fondsloven; ministeriet var følgelig heller ikke klar over den afgørende betydning af en sådan godkendelse, eller efter hvilke retlige synspunkter det skulle vurderes, om godkendelse kunne meddeles. Det er derfor urigtigt, at alle nødvendige godkendelser som en »selvfølge« forelå, da sagen blev forelagt Finansudvalget til godkendelse.

Det mest nærliggende vil efter min opfattelse i og for sig være at antage, at der - uanset ministeriets udsagn om det modsatte - slet ikke er truffet afgørelse i henhold til fondsloven. Dette er dog uden betydning, da den »afgørelse«, der hævdes at være truffet efter fondsloven, under alle omstændigheder må anses for ugyldig (en nullitet), idet jeg efter min gennemgang af sagen må anse det for godtgjort, at »afgørelsen« i så fald er truffet uden kendskab til de bestemmelser, der regulerer, om godkendelse kan meddeles.

Jeg har gjort Undervisnings- og Forskningsministeriet bekendt med min opfattelse.

3.2. Værdiansættelsen af Kommunitetsbygningen.

3.2.1 Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.

I skrивelsen af 26. november 1987 fremhævede ombudsmanden, at fondsmyndigheden efter fondsloven udøver et offentligt tilsyn, der især har til formål at sikre, at fonden administreres i overensstemmelse med lovgivningen og fundatsen (statutten), se f.eks. betænkning nr. 970/1982 om fonde, s. 32 f og s. 76. Det er således bl.a. fondsmyndighedens opgave at påse, at fondens formue ikke udsættes for værdiforringelse, f.eks. ved at fonden afhænder aktiver til underpris. I den forbindelse fremhævede ombudsmanden, at en fond er et selvstændigt retssubjekt, der ikke ejes af

»nogen«. Kommunitetsfonden ejes således alene af fonden selv og eksempelvis hverken helt eller delvis af Københavns Universitet eller Undervisningsministeriet. I vurderingen af, om der bør meddeles tilladelse til, at en fonds aktiver afhændes mod vederlag, er det uden betydning ved godkendelsen af vederlagets størrelse, hvorledes og fra hvem fondens midler (formue) i øvrigt er tilvejebragt. Det forhold, at en fond f.eks. har modtaget gaver eller tilskud, medfører således ikke, at gavegiver eller tilskudsyder ved erhvervelse af aktiver fra en fond må få nogen begunstiget særstilling. Medvirker fondens bestyrelse til noget sådant, vil der eventuelt kunne opstå et erstatningsansvar efter fondslovens § 40, og det er en central opgave for fondsmyndigheden at påse, at dette ikke bliver tilfældet. (Efter omstændighederne vil fondsmyndigheden i tilfælde af manglende tilsyn kunne pådrage sig erstatningsansvar). - Formindskelse af fondens formue kan *kun* ske efter de særlige uddelingsregler i fondslovens § 9, og uddeling skal i så fald ske til opfyldelse af fondens formål. Ombudsmanden nævnte, at det i denne sag er selvklart, at uddeling (formindskelse af formuen) ikke vil kunne ske til staten, herunder til fondsmyndigheden.

Da den foreløbige gennemgang af sagen kunne efterlade det indtryk, at Undervisningsministeriet var af den opfattelse, at »investeringer«, som var foretaget vedrørende Kommunitetsbygningen (men som efter fondsbestyrelsens opfattelse måtte anses for at være modsvaret af en meget lav lejebetaling), kunne og burde tillægges betydning ved fastsættelsen af købsprisen (og ved Statskattedirektoratets vurdering), anmodede ombudsmanden Undervisningsministeriet om at oplyse, om dette var ministeriets standpunkt.

3.2.2. Undervisningsministeriets svar i skrivelse af 15. januar 1988.

I sit svar nævner Undervisningsministeriet, at »det har været og fortsat er Undervisningsministeriets opfattelse, at den omstændighed, at der af lejeren (Københavns Universitet) er ofret store beløb på modernisering og nyindretning af Kommunitetsbygningen, helt naturligt automatisk bevirker, at handelsværdien og dermed også den offentlige vurdering forøges. Det er dog lige så klart ministeriets opfattelse, at denne værdiforøgelse, som udelukkende skyldes lejerens forhold, ikke ved en eventuel overdragelse af ejendomsretten til lejeren bør komme udlejerens (Kollegiesamvirket) til gode i form af en højere overdragelsessum«.

Med hensyn til vurderingen af Kommunitetsbygningen henholdt ministeriet sig til den offentlige vurdering (8,9 mill. kr.). Ministeriet tog ikke egentlig stilling til vurderingsinspektørens vurdering (45 mill. kr.).

Ministeriet havde tidligere, nemlig i skrivelse af 7. oktober 1987, som nævnt til ombudsmanden fremsendt et notat om spørgsmålet fra Byggedirektoratet. I notatet siges det (s. 14), at vurderingsinspektørens vurdering »ikke kan være relevant«, uden at direktoratet i øvrigt selv oplyste, hvad værdien i så fald måtte forventes at være.

3.2.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.

Jeg bemærker først, at det falder uden for ombudsmandens forudsætninger at vurdere, hvilken værdi Kommunitetsbygningen har.

På baggrund af, at sælgeren - fonden - over for Undervisningsministeriet har anført, at ejendommen må antages at have en værdi, der langt overstiger den offentlige vurdering, og da fonden støtter denne antagelse på en sagkyndig erklæring, finder jeg det uforståeligt og kritisabelt, at ministeriet ikke på noget tidspunkt har ladet ejendommen vurdere til brug for ministeriets (fondsmyndighedens) efterfølgende behandling af sagen. Dette kunne f.eks. være sket gennem indhentelse af vurdering fra vurderingsinspektører i andre realkreditinstitutter, eventuelt i samarbejde med Statskattedirektoratet.

Da fondsmyndighedens mulige afgørelse af andre grunde (som nævnt under pkt. 3.1.3.) må anses for en nullitet, er der imidlertid ikke anledning til at foretage videre vedrørende dette spørgsmål. Jeg finder dog grund til at fremhæve, at det af Undervisningsministeriet fremførte »investeringssynspunkt« næppe er foreneligt med fondsloven, jf. ovenfor pkt. 3.2.1.

Jeg har gjort Undervisnings- og Forskningsministeriet bekendt med min opfattelse.

3.3. Undervisningsministeriets dobbelte funktion som henholdsvis køber af ejendommen og fondsmyndighed.

3.3.1. Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987.

Undervisningsministeriet har i denne sag optrådt både som ejendomskøber og som godkendende myndighed i henhold til fondsloven. Ombudsmanden anmodede derfor Undervisningsministeriet om at udtale sig om, hvilke overvejelser ministeriet havde gjort sig i den anledning. Til belysning af spørgsmålet henledte ombudsmanden ministeriets opmærksomhed på en artikel af den tidligere ombudsmand, dr.jur. Niels Eilschou Holm, i Juristen 1986, s. 227 ff, især s. 240 f.

I artiklen siges det om bl.a. den såkaldte »myndighedsinhabilitet«:

»De eksempler på anvendelse af almindelige forvaltningsretlige habilitets-synspunkter, der er fremdraget i det foregående, illustrerer i hvert fald meget klart den betydning, ombudsmanden igennem alle årene har tillagt det, at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde, at det modvirkes, at der på dette grundlag skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Hvis man herudover skal pege på et gennemgående element, må det blive en principiel betænkelighed over for at acceptere, at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.«

3.3.2. Undervisningsministeriets svar af 15. januar 1988.

Undervisningsministeriet har svaret, at ministeriet i denne sag har måttet »varetagelse forskellige hensyn dels som ejendomserhverver, dels som fondsmyndighed. I begge egenskaber drejer det sig om varetagelse af samfundsmæssige, offentligretlige hensyn. Ministeriet har bestræbt sig på at forene disse forskellige hensyn og er fortsat af den opfattelse, ... at den samlede løsning af problemerne på en rimelig måde tilgodeser også hensynene til Kollegiesamvirket og dettes økonomiske situation«.

3.3.3. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål.

Da Undervisningsministeriet som følge af svigtende kendskab til reglerne i fondsloven (jf. ovenfor under pkt. 3.1.3.) næppe har erkendt sin dobbeltrolle, finder jeg ikke tilstrækkelig anledning til at komme nærmere ind på habilitetsspørgsmålet. - Der er dog grund til at fremhæve det mindre forståelige i, at Undervisningsministeriet netop i en sag, hvor habilitetsspørgsmålet foreligger så klart, og hvor der tilmed består en nærliggende substituionsmulighed i form af Fondsregistret, efterfølgende kan fastholde, at sagen har været forsvarligt behandlet.

4. Afsluttende bemærkninger og konklusion.

Efter min gennemgang af sagen må jeg, som ovenfor anført, lægge til grund,

at Undervisningsministeriet ikke var bekendt med reglerne i fondsloven og deres betydning for sagen, da ministeriet »traf afgørelse« som fondsmyndighed,

at Undervisningsministeriet efterfølgende under min behandling af sagen har undladt at oplyse dette forhold; ukendskab til reglerne fremgår af sagens akter,

at Undervisningsministeriet ikke reelt har taget stilling til fondens synspunkter med hensyn til Kommunitetsbygningens værdi,

at Undervisningsministeriets opfattelse, hvorefter foretagne »investeringer« kunne og burde medføre en nedsættelse af købsprisen, næppe er forenelig med reglerne i fondsloven, og

at Undervisningsministeriet i et klart tilfælde af »myndighedsinhabilitet« tilsyneladende ikke har erkendt problemstillingen og søgt at afhjælpe den.

Jeg må finde, at Undervisningsministeriets behandling af sagen er meget kritisabel.

Allerede fordi den afgørelse, der hævdes at være truffet af Undervisningsministeriet som fondsmyndighed, som ovenfor nævnt må anses for en nullitet og dermed uden retsvirkninger, er det min opfattelse, at fondens samtykke til afhændelsen (der i øvrigt var betinget af den nødvendige myndighedsgodkendelse) må antages at være ugyldig.

Jeg har gjort Undervisnings- og Forskningsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har på baggrund af sagens hidtidige forløb henstillet til Undervisningsministeriet, at spørgsmålet om eventuel godkendelse af fondens afhændelse af Kommunitetsbygningen og af vilkårene herfor overlades til Fondsregistret til afgørelse.

Jeg har fundet efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 10, stk. 1, og instruks for Folketingets Ombudsmand § 11 at måtte gøre Folketingets Retsudvalg og undervisningsministeren bekendt med sagen.«

Undervisningsministeriet har orienteret mig om, at ministeriet ved skrivelse af 17. marts 1988 til Finansudvalget (aktstykke nr. 175/1987-88) har oplyst, at ministeriet har til hensigt at følge ombudsmandens henstilling, og at ministeriet derfor vil oversende sagen til Fondsregistret. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet, når sagen er afklaret i forhold til Fondsregistret og Kollegiesamvirket, vil forelægge den på ny for Finansudvalget.

Jeg har herefter meddelt Undervisningsministeriet, at jeg har taget det oplyste til efterretning. Samtidig har jeg anmodet ministeriet om at måtte bli-

ve underrettet om sagens udfald i Fondsregistret, jf. ministeriets oplysning om, at sagen på ny vil blive forelagt for Finansudvalget.

Bilag 1 (Ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987)

»Ved skrivelser af 23. juni og 15. juli 1987 anmodede regensprovst ... mig om en vurdering af det juridisk holdbare i, at staten, repræsenteret ved Undervisningsministeriet, Byggedirektoratet, med virkning fra den 1. juli 1987 overtager ejendomsretten til Kommunitetsbygningen, beliggende Nørregade 8-10, København, mod, at staten afholder udgifter på ca. 17 mill. kr. til en hovedstandsættelse af Regensen.

Efter en drøftelse med repræsentanter for Fondsregistret sendte jeg ved skrivelse af 25. august 1987 sagen til registret med henblik på, at registret kunne tage stilling til, hvad henvendelsen burde give anledning til.

Den 10. september 1987 oversendte Fondsregistret sagen til Undervisningsministeriet til videre foranstaltning.

Undervisningsministeriet har herefter i skrivelse af 7. oktober 1987 til mig redegjort for sin opfattelse af sagen.

Ved skrivelse af 29. oktober 1987 har Bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983, v/formanden ..., som havde modtaget en genpart af skrivelser af 7. oktober 1987, rettet henvendelse til mig, idet bestyrelsen ser »sig nødsaget til at bede om hjælp til sagens afklaring«. Endvidere har regensprovst ... i skrivelse af 12. november 1987 igen rettet henvendelse til mig i sagen.

Idet jeg vedlægger sagens akter, skal jeg anmode Undervisningsministeriet om en udtalelse i anledning af de klagepunkter, der er anført i regensprovstens skrivelser af 23. juni, 15. juli og 12. november 1987 og i bestyrelsens skrivelse af 29. oktober 1987. Jeg skal især anmode om en udtalelse vedrørende følgende 3 spørgsmål:

1. Undervisningsministeriets afgørelse som fondsmyndighed.

Af Undervisningsministeriets skrivelse af 7. oktober 1987 til mig fremgår det, at det er Undervisningsministeriets opfattelse, at ministeriet har godkendt overtagelsen af Kommunitetsbygningen som fondsmyndighed i og med ministerens forelæggelse for Finansudvalget den 2. december 1986. Ministeriet har efterfølgende over for en af mine medarbejdere telefonisk oplyst, at det er Undervisningsministeriets departement (og ikke Byggedi-

rektoratet) i egenskab af fondsmyndighed, der har godkendt statens overtagelse af ejendommen på de i aktstykket nævnte vilkår.

Jeg skal anmode Undervisningsministeriet om nærmere at uddybe, hvad der ligger i, at man har godkendt overtagelsen som fondsmyndighed »i og med ministerens forelæggelse af sagen for Finansudvalget i skrivelse af 2. december 1986«. I den forbindelse henviser jeg indledningsvis til, at bestyrelsen for Kollegiesamvirket i sine skrivelser af 24. november 1986 (s. 1) og 9. december 1986 til Byggedirektoratet udtrykkeligt har taget forbehold for anden nødvendig myndighedsgodkendelse af afhændelser, se således skrivelsen af 9. december 1986 »... ikke på vegne af andre institutioner, som måtte have berettigede interesser i Kommunitetets ejendom i en eller anden forstand være berettiget til at tegne Kommunitetet, eller være forpligtet til at beskytte dets interesser«. I skrivelse af 18. september 1987 fra bestyrelsen til bl.a. Undervisningsministeriet (s. 2, note (1)) udtaler bestyrelsen, at den under forhandlingerne var gået ud fra, at Byggedirektoratet repræsenterede Undervisningsministeriet både som »tilsyns-/fondsmyndighed og som liebhaver til Kommunitetsbygningen«. Som oplyst telefonisk af Undervisningsministeriet og i overensstemmelse med, hvad jeg gik ud fra i min skrivelse af 25. august 1987 til Fondsregistret, har dette imidlertid ikke været tilfældet. Jeg anmoder Undervisningsministeriet om som fondsmyndighed at redegøre for, hvilke nærmere overvejelser man har gjort sig i forbindelse med godkendelse af afhændelsen af ejendommen, jf. nedenfor under punkt. 2.

I den forbindelse beder jeg Undervisningsministeriet om at redegøre nærmere for fondsmyndighedens behandling af sagen; jeg beder ministeriet om at udlåne mig fondsmyndighedens sag (muligvis ministeriets 1. afdeling, 5. kontor, j.nr. 1984-1522/7-3) herom, herunder korrespondancen med fondens bestyrelse, notater og interne referatark til belysning af ministeriets vurdering af, om overdragelsen kunne godkendes i henhold til fondsloven.

Jeg skal i den sammenhæng endvidere anmode om en nærmere uddybning af følgende afsnit i Byggedirektoratets notat af 6. oktober 1987, som Undervisningsministeriet har henholdt sig til i skrivelsen af 7. oktober 1987 til mig (især anmoder jeg om ministeriets bemærkninger til de af mig foretagne fremhævelser):

»På den således beskrevne baggrund betragtede Byggedirektoratet forholdene over for Kollegiesamvirket og Konsistorium som *endeligt afklaret*, således at bevillingssagen derefter kunne videreekspereres *på sædvanlig*

måde, hvilket da også skete, og ansøgningen blev efter at være underskrevet af undervisningsministeren og endeligt godkendt af Finansministeriet afleveret til Finansudvalget, som tiltrådte ansøgningen på mødet den 10. december 1986.«

Det bedes endvidere oplyst, om det er Undervisningsministeriets opfattelse, at en godkendelse af en påtænkt disposition fra en fondsbestyrelse kan meddeles alene gennem forelæggelse af en bevillingsansøgning (aktstykke) for Folketingets Finansudvalg. Udvalget er ikke afgørelsens adressat, jf. herved Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, punkt 209; for den konkrete sag var forholdet til fondslovgivningen overhovedet ikke omtalt i aktstykket. (Det bemærkes i den forbindelse, at aktstykket, som af Undervisningsministeriet anses for godkendelsen, er parafet af en embedsmand i Byggedirektoratet, der imidlertid ikke har været fondsmyndighed). Da Undervisningsministeriet som nævnt anser godkendelsen for at være sket i og med ministerens forelæggelse af aktstykket i Finansudvalget, skal jeg endvidere anmode Undervisningsministeriet om nærmere at oplyse, hvad der da menes med følgende afsnit i Byggedirektoratets notat (s. 15 f.n.):

»Selve aktstykkets indhold er kun en bemyndigelse for Undervisningsministeriet til at disponere over den godkendte bevilling, men ikke nogen forpligtelse for ministeriet til at gennemføre dispositionen og da slet ikke, hvis der rokkes ved en afgørende forudsætning for denne.«

2. Værdiansættelsen af Kommunitetsbygningen.

Kommunitetet er en fond, der er omfattet af lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger. Efter lovens § 10, jf. bekendtgørelse nr. 97 af 15. marts 1985 om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v., § 16, kan fast ejendom ikke afhændes uden tilladelse fra fondsmyndigheden (se i overensstemmelse hermed statuten for Kollegiesamvirket § 7, stk. 3). Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, skal midler, som tilhører fonde, anbringes forsvarligt og bedst muligt. Efter fondslovens § 11 ledes en fond af en bestyrelse, men som det fremgår af de ovennævnte bestemmelser, kræves fondsmyndighedens tilladelse til afhændelse af fast ejendom, ligesom fondsmyndighedens samtykke efter lovens § 21 er nødvendig til visse ekstraordinære dispositioner. Der er således tale om, at fondsmyndigheden udøver et offentligt tilsyn, der især har til formål at sikre, at fonden administreres i overensstemmelse med lovgivningen og fondatsen (statuten), se for eksempel **betænkning nr. 970/1982 om fonde**, s. 32 f. og s. 76. Det er således bl.a. fondsmyndighedens opgave at påse, at

fondens formue ikke udsættes for værdiforringelse, f.eks. ved at fonden afhænder aktiver til underpris. I den forbindelse skal fremhæves, at en fond er et selvstændigt retssubjekt, der ikke ejes af »nogen«. Kommunitetsfonden - og dermed dens formue - ejes således alene af fonden selv og eksempelvis hverken helt eller delvis af Københavns Universitet eller Undervisningsministeriet. I vurderingen af, om der bør meddeles tilladelse til, at en fonds aktiver afhændes mod vederlag, er det uden betydning ved godkendelsen af vederlagets størrelse, hvorledes og fra hvem fondens midler (formue) i øvrigt er tilvejebragt. Det forhold, at en fond for eksempel har modtaget gaver eller tilskud, medfører således ikke, at gavegiver eller tilskudsyder ved erhvervelse af aktiver fra en fond må få nogen begunstiget særstilling. Medvirker fondes bestyrelser til noget sådant, vil der eventuelt kunne opstå et erstatningsansvar efter fondslovens § 40, og det er en central opgave for fondsmyndigheden at påse, at dette ikke bliver tilfældet. (Efter omstændighederne vil fondsmyndigheden i tilfælde af manglende tilsyn kunne pådrage sig erstatningsansvar). - Formindskelse af fondens formue kan *kun* ske efter de særlige uddelingsregler i fondslovens § 9, og uddeling skal i så fald ske til opfyldelse af fondens formål. I denne sag siger det sig selv, at uddeling (formindskelse af formuen) ikke vil kunne ske til staten, herunder fondsmyndigheden.

På baggrund af det anførte skal jeg anmode Undervisningsministeriet om nærmere at præcisere, hvad der ligger i følgende udtalelser i undervisningsministerens skrivelse af 21. januar 1987 til regensprovst ...:

»Jeg lægger herved ikke alene vægt på de ganske mange penge, som nu skal anvendes på Regensen, men også på de store beløb, staten i de senere år har anvendt såvel på Kommunitetsbygningen, Regensen (herunder dækning af driftsunderskud m.v.) og på Kollegiesamvirkets etablering.«

Byggedirektoratets notat af 6. oktober 1987, som Undervisningsministeriet har henholdt sig til, s. 11:

»De foran beskrevne forhold og herunder ikke mindst de af staten allerede foretagne investeringer i Kommunitetsbygningen og de forventelige yderligere investeringer, der ville være nødvendige, hvis Universitetet også fortsat skulle kunne benytte lokalerne i bygningen på forsvarlig og tilfredsstillende måde, indgik naturligt i Undervisningsministeriets overvejelser - såvel i departementet som i Byggedirektoratet - da man i 1986 besluttede at gå ind for forslaget om overtagelsen af Kommunitetsbygningen, idet man også i ministeriet var af den opfattelse, at man ikke realistisk kunne fore-

stille sig, at bygningen kunne overgå til anden anvendelse end den hidtidige«.

S. 12:

»Af det materiale, som Byggedirektoratet nu har modtaget, fremgår, at ejendomsværdien pr. 1. januar 1987 er fastsat til 8,9 mio. kr. Da denne vurdering ikke overstiger, hvad man kunne forvente på grundlag af tidligere vurderinger og de af staten foretagne investeringer i ejendommen, giver vurderingen ikke Byggedirektoratet anledning til særlige bemærkninger«.

I Finansministeriets budgetvejledning (1985) siges det s. 114:

»I sager om køb og salg af fast ejendom skal indhentes en udtalelse fra *Statsskattedirektoratet* om købs- eller salgssummens størrelse og vilkårene for handelen. Statsskattedirektoratets vurdering af ejendommens handelsværdi anføres«.

Aktstykket indeholder ikke Statsskattedirektoratets vurdering af handelsværdien.

Byggedirektoratets notat s. 5:

»Efter anmodning fra Byggedirektoratet foretog Statsskattedirektoratet den 26. november 1986 en besigtigelse af Kommunitetsbygningen og blev i den forbindelse orienteret om baggrunden for og indholdet af den påtænkte disposition, herunder også om de af staten i den forudgående periode foretagne investeringer i ejendommen. På dette grundlag formuleredes den tilkendegivelse fra Statsskattedirektoratet, som er anført i aktstykket, hvorefter man ikke havde bemærkninger til dispositionen.«

Undervisningsministeriets skrivelse af 7. oktober 1987, s. 2:

»Som det fremgår af aktstykket, har sagen om statens overtagelse af Kommunitetsbygningen på vilkår, som fastsat i aktstykket, været forelagt for Statsskattedirektoratet, der efter at være blevet orienteret om den særlige baggrund for overtagelsen har tilkendegivet ikke at have bemærkninger til dispositionen.«

De anførte udtalelser kan efterlade det indtryk, at Undervisningsministeriet er af den opfattelse, at »investeringer«, som man har foretaget vedrørende Kommunitetsbygningen (men som efter fondsbestyrelsens opfattelse må anses for at være modsvaret af en meget lav lejebetaling), kan og bør

tillægges betydning ved fastsættelsen af købsprisen (og ved Statskattedirektoratets vurdering). Jeg anmoder Undervisningsministeriet om at oplyse, om dette er ministeriets standpunkt. I bekræftende fald beder jeg Undervisningsministeriet om at meddele, hvor lang rækkevidde synspunktet har i tidsmæssig henseende, jf. herved bilag I. 10 til regensprovst ... s skrivelse af 23. juni 1987.

3. Undervisningsministeriets dobbelte funktion som henholdsvis køber af ejendommen og fondsmyndighed.

Undervisningsministeriet er i denne sag både ejendomskøber og godkendende myndighed i henhold til fondsloven. Jeg anmoder Undervisningsministeriet om at udtale sig om, hvilke overvejelser ministeriet har gjort sig i den anledning. Til belysning af spørgsmålet kan jeg henvise til en artikel af den tidligere ombudsmand, dr. jur. Niels Eilschou Holm, i Juristen 1986, s. 227 ff, især s. 240 f.

På grund af sagens særlige omstændigheder skal jeg anmode om, at Undervisningsministeriets udtalelse afgives efter omstændighederne snarest belejligt. Sagens akter bedes tilbagesendt med udtalelsen.

Bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983, regensprovst ... og Fondsregistret modtager genpart af denne skrivelse.

...«

Bilag 2 (Undervisningsministeriets skrivelse af 15. januar 1988)

»Under henvisning til tidligere brevveksling, senest ombudsmandens skrivelse af 26. november 1987 vedrørende klage over statens overtagelse af ejendomsretten til Kommunitetsbygningen, skal man meddele, at Undervisningsministeriet, forinden man går over til at besvare ombudsmandens spørgsmål i ovennævnte skrivelse, finder anledning til indledningsvis at præcisere følgende:

1. Indledning.

1.1. Mødet hos Undervisningsministeriets departementschef den 11. november 1986.

Efter at man i 1985 havde konstateret, at det var nødvendigt at foretage en omfattende reovering af Regensen, havde spørgsmålet om, hvordan der kunne skaffes penge til dette store projekt, været genstand for overve-

jelser i Undervisningsministeriet og herunder ved en række møder m.v. drøftet med repræsentanter for andre ministerier og styrelser, der kunne tænkes at yde tilskud til løsningen af denne store opgave.

Som en art afslutning på disse drøftelser og forhandlinger afholdtes der den 11. november 1986 hos Undervisningsministeriets departementschef et møde med repræsentanter for Boligministeriet, Finansministeriet og Fredningsstyrelsen. På mødet opnåedes der enighed om at dække udgifterne ved den planlagte renovering af Regensen efter en fordelingsnøgle svarende til den, der senere forelagdes for og godkendtes af Finansudvalget den 10. december 1986 (Akt 82).

Der var på mødet enighed om, at ordningen var en helhed, og at staten som et led i helhedsordningen skulle overtage ejendomsretten til Kommunitetsbygningen.

På mødet bemyndigedes Byggedirektoratets direktør til på de implicerede ministeriers og styrelses vegne at tilvejebringe grundlaget for sagens forelæggelse for de bevilgende myndigheder, herunder indhente alle fornødne tilladelser m.v. Specielt bemyndigedes Byggedirektoratets direktør til at tilbyde, at der af den samlede finansieringspulje kunne overføres et beløb på to mio. kr. til kommunitetsformuen som kompensation for bortfaldet af lejeindtægten for Kommunitetsbygningen på 220.000 kr. årligt.

Det var forudsat, at Undervisningsministeriets Byggedirektorat skulle holde ministeriets 1. afdeling - se nedenfor om 1. afdelings rolle i fonds- og legatsager - underrettet om sagens videre foløb, specielt hvis der skete væsentlige ændringer i den på mødet den 11. november 1986 aftalte ordning, og sikre sig, at 1. afdeling ikke havde bemærkninger.

1.2. Undervisningsministeriets struktur.

Undervisningsministeriet er organisatorisk opbygget som et departement med tre afdelinger og seks direktorater. Direktoratene er på lige fod med ministeriets afdelinger integrerede bestanddele af ministeriets samlede organisation, hvis øverste administrative chef er Undervisningsministeriets departementschef.

Ministeriets beføjelser som fondsmyndighed har været varetaget af ministeriets 1. afdeling, der imidlertid som en bestanddel af ministeriets organisation ikke er tillagt særlige af ministeriet som sådant uafhængige og selvstændige beføjelser.

1.3. Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983.

Kollegiesamvirket er et legat eller en fond, hvis kapital i henhold til statuttens § 3 bl.a. består af Kommunitetets formue.

Kendetegnet for et legat er bl.a., at det - til opfyldelse af sit formål - typisk vil være henvist til alene at kunne anvende sine egne indtægter, som fx renter af kapital og indtægt fra erhvervsvirksomhed eller udlejning af fast ejendom.

Er legatets egne indtægter ikke tilstrækkelige til, at legatet kan opfylde sit formål, må legatet ansøge fondsmyndigheden og Justitsministeriet om tilladelse til at likvidere, dvs. anvende sin formue i overensstemmelse med formålet og, når formuen er opbrugt, så indstille sin virksomhed.

Fondsmyndighedens opgaver i relation til et legat/en fond er alene tilsyns-
beføjelser, og der består ingen juridisk pligt for fondsmyndigheden til at træde hjælpende til over for et nødlidende legat.

Det er derfor i den foreliggende sag uomtvisteligt, at der ikke, hverken for Undervisningsministeriet eller for de i sagen i øvrigt implicerede ministerier og styrelser, har bestået nogen pligt til at yde tilskud til renovering af Regensen, der er en bestanddel af kommunitetsformuen og dermed af Kollegiesamvirkets legat-/fondskapital. At der i tidens løb og ikke mindst inden for de seneste år er blevet ydet betydelige statstilskud til Regensen - såvel til bygningsmæssige foranstaltninger som til bygningens drift - må ikke tages som udtryk for andet end, at man har fundet det naturligt gennem statstilskud at bidrage til at bevare den historiske bygning for eftertiden.

At der ingen juridisk pligt består for en fondsmyndighed til at yde tilskud til nødlidende legater/fonde, ses helt klart i de tilfælde, hvor fondsmyndigheden er overført til Fondsregistret og Aktieselskabs-Registeret, idet der ikke på disse styrelses budgetter er optaget bevillinger, hvoraf sådanne tilskud kan ydes.

Det bemærkes i øvrigt herved, at fondsmyndigheden for Undervisningsministeriets legater/fonde pr. 1. januar 1987 er blevet overført til Aktieselskabs-Registeret (de erhvervsdrivende fonde) og til Fondsregistret (de resterende fonde).

1.4. Sagen ud fra en helhedsvurdering.

Afgørende for Undervisningsministeriets stillingtagen til sagen har været en helhedsbetragtning:

Takket være betydelige statstilskud, ikke mindst fra anden side, viste der sig på en helt uforudset måde at være mulighed for én gang for alle at få Regensen bragt bygningsmæssigt på fode, således at reparations- og vedligeholdelsesudgifter langt ud i fremtiden ikke ville komme til at belaste Kollegiesamvirkets anspændte økonomi.

Som et led i dette arrangement, der betød en væsentlig værdiforøgelse af et af Kollegiesamvirkets formuegoder, nemlig Regensbygningen, har det for staten været helt naturligt at få overdraget ejendomsretten til et andet af Kollegiesamvirkets formuegoder, nemlig Kommunitetsbygningen, som staten i forvejen havde investeret meget betydelige beløb i, således i perioden 1974-1984 ca. 10 mio. kr. Samtidig blev der tilvejebragt mulighed for ved overførsel af et kontant beløb at yde Kollegiesamvirket kompensation for bortfaldet af lejeindtægten for Kommunitetsbygningen. Det bemærkes i denne forbindelse, at tanken om at overdrage ejendomsretten til Kommunitetsbygningen til staten (Københavns Universitet) ikke er ny, idet den har været fremme flere gange i de senere år, jf. således rektor for Københavns Universitets skrivelser af 9. september 1983 og 18. juni 1986, omtalt s. 2 i Byggedirektoratets notat af 6. oktober 1987.

2. Bemærkninger til ombudsmandens tre punkter.

Da ombudsmanden udbeder sig Undervisningsministeriets udtalelse efter omstændighederne snarest, har man - ud over at fremkomme med foranstående indledningsvise bemærkninger - ment at måtte begrænse sig til at besvare de i ombudsmandens skrivelse, punkt 1-3, indeholdte spørgsmål m.v.

2.1. Undervisningsministeriets afgørelse som fondsmyndighed.

Der henvises til de indledende bemærkninger i pkt. 1, idet supplerende skal oplyses, at der i tiden efter mødet hos Undervisningsministeriets departementschef den 11. november 1986 - således som forudsat - var løbende kontakt mellem Byggedirektoratet og ministeriets 1. afdeling.

På grund af den store hast, sagen var undergivet, har kontakten alene været telefonisk/mundtlig, og der har ikke i 1. afdelings sag (1. afd., 5. kt. j.nr. 1984-1522/7-3), der som ønsket vedlægges til orientering, været foretaget noteringer om disse drøftelser, hvilket man beklager, ligesom man

beklager, at man ikke - ligeledes formentlig på grund af sagens hast - over for Kollegiesamvirket skriftligt har bekræftet Undervisningsministeriets godkendelse af, at ejendomsretten til Kommunitetsbygningen overtages af staten som et led i ordningen.

Specielt om de s. 3 medio i ombudsmandens skrivelse foretagne understregninger i det citerede afsnit s. 7 foroven i Byggedirektoratets notat af 6. oktober 1987 bemærkes, at Byggedirektoratet efter de på mødet hos Undervisningsministeriets departementchef den 11. november 1986 stedfundne drøftelser, efter Kollegiesamvirkets og konsistoriums samtykke, og efter at have sikret sig, at ministeriets 1. afdeling ikke havde bemærkninger, måtte betragte sagen som endeligt afklaret, således at bevillingsansøgningen på sædvanlig måde kunne forelægges for de bevilgende myndigheder.

Som det fremgår af det foran anførte, er det *ikke* Undervisningsministeriets opfattelse, at en godkendelse af en påtænkt disposition fra en fondsbestyrelse kan meddeles alene gennem forelæggelse af en bevillingsansøgning (aktstykke) for Finansudvalget.

Forelæggelsen for Finansudvalget er derimod udtryk for det rent selvfølgelige, at Undervisningsministeriet som sådant går ind for og til fulde står bag det forelagte forslag, og at de til sagens fremme fornødne tilladelser og samtykker alle foreligger, heriblandt den til dispositionen fornødne godkendelse fra Undervisningsministeriet som fondsmyndighed, jf. herved det foran i afsnit 1.2. anførte om fondsmyndigheden som en integreret bestanddel af ministeriets organisation og struktur.

Om det i ombudsmandens skrivelse nederst s. 3/øverst s. 4 omtalte og citerede afsnit af Byggedirektoratets notat, s. 15 forneden, bemærkes, at den Undervisningsministeriet ved Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykket givne bemyndigelse ikke indebærer en forpligtelse til at afholde de godkendte udgifter, jf. herved afsnit 33, specielt punkt 33.3, i Budgetvejledningen, og navnlig da ikke, hvis en væsentlig og kendelig forudsætning for ordningen brister, fx ved at Kollegiesamvirkets bestyrelse nægter at vedstå den del af aftalen, der vedrører overdragelsen af ejendomsretten til Kommunitetsbygningen til staten.

Som tidligere oplyst var Kollegiesamvirkets repræsentanter nøje orienteret om fristerne for sagens aflevering til Finansudvalget, herunder også om den i ansøgningen indeholdte passus om Kollegiesamvirkets og konsistoriums godkendelse.

Ved skrivelse af 9. december 1987 meddelte Kollegiesamvirket, at bestyrelsen den 5. december 1986 ud fra en samlet og overordnet vurdering af finansieringsplanen i den nu foreliggende form havde besluttet, »... at man efter omstændighederne ikke vil modsætte sig en gennemførelse af planen, herunder den overdragelse pr. 1. juli 1987 af Kommunitetsbygningen til staten, der fra Undervisningsministeriets side er blevet fremført som en ufravigelig forudsætning for tilvejebringelse af statsmidler til de nødvendige genopretningsarbejder.

...«

Undervisningsministeriet måtte herefter betragte sagen som endelig afgjort i forhold til hele Kollegiesamvirkets bestyrelse, herunder regensproven, der er medlem af bestyrelsen, jf. statuttens § 6, og man måtte gå ud fra, at også denne ville respektere løsningen, herunder overdragelsen af Kommunitetsbygningen.

2.2. Værdiansættelsen af Kommunitetsbygningen.

Som indledningsvis bemærket synes Kommunitetet ikke at være en fond i fondslovens forstand, idet kommunitetsformuen indgår som en bestanddel af Kollegiesamvirkets kapital, jf. statuttens § 3.

Kollegiesamvirket er derimod en fond i fondslovens forstand, hvilket Fondsregistret mundtligt har tilkendegivet over for Kollegiesamvirkets bestyrelse, der i foråret og forsommeren 1986 var interesseret i at få fastslået, at Kollegiesamvirket i realiteten var en slags statsinstitution, bl.a. for at kunne være/blive omfattet af statens selvforsikringsordning og måske også ud fra ønsket om i så fald at kunne fastholde staten på en vedligeholdelses- og istandsættelsesforpligtelse i relation til Regensbygningen.

Efter at have måttet affinde sig med, at Kollegiesamvirket var en fond i fondslovens forstand, forsøgte samvirkets bestyrelse ved henvendelse til Fredningsstyrelsen at få del i de statsmidler, der er afsat til istandsættelse af fredede bygninger i privat eje. Fredningsstyrelsen mente dog rent umiddelbart ikke, at Kollegiesamvirket, som man mente nærmest var en slags statsejendom, kunne komme i betragtning ved fordeling af disse »bygningfredningsmidler«. Først efter at Fondsregistret i den i kopi vedlagte skrivelse af 6. august 1986 havde bekræftet, at Kollegiesamvirket var en fond i fondslovens forstand, indvilgede Fredningsstyrelsen i at yde samvirket et tilskud af symbolsk størrelse.

Ad de tre citater i ombudsmandens skrivelse s. 5 bemærkes, at det har været og fortsat er Undervisningsministeriets opfattelse, at den omstændighed, at der af lejerer (Københavns Universitet) er ofret store beløb på modernisering og nyindretning af Kommunitetsbygningen, helt naturligt automatisk bevirker, at handelsværdien og dermed også den offentlige vurdering forøges. Det er dog lige så klart ministeriets opfattelse, at denne værdiforøgelse, som udelukkende skyldes lejerens forhold, ikke ved en eventuel overdragelse af ejendomsretten til lejerer bør komme udlejerer (Kollegiesamvirket) til gode i form af en højere overdragelsessum.

Da Regensen er en del af kommunitetsformuen, har det - ud fra det helhedsyn, som har været helt afgørende for ministeriet ved sagens behandling - været naturligt at nævne de betragtelige beløb, der af staten er blevet ydet ikke alene til reparation, istandsættelse og modernisering af Regensbygningen, men også til driften af Regensen. Da kommunitetsformuen er en del af Kollegiesamvirkets kapital, har det endvidere forekommet på sin plads at omtale de store beløb, der er ydet af staten i forbindelse med etableringen af samvirket i et forsøg på at sikre de gamle kollegiers fortsatte beståen.

Specielt om vurderingen bemærkes, at Undervisningsministeriets synspunkt med hensyn til vurdering af fast ejendom - så vidt ministeriet bekendt - ganske er i overensstemmelse med praksis, idet vurderingsmyndighederne ved de løbende vurderinger tager hensyn til de udgifter, der er afholdt til større ombygninger og renoveringer, jf. lov om vurdering af faste ejendomme § 2.

Ad ombudsmandens bemærkninger nederst s. 5/øverst s. 6 om Statsskattedirektoratets vurdering af handelsværdien bemærkes, at formuleringen af aktstykket i flere omgange har været gennemdrøftet med Budgetdepartementet, som i forvejen var nøje bekendt med den skitserede ordning og den særlige baggrund herfor. Der har ikke under drøftelserne med Budgetdepartementet fra dets side været bemærkninger til, at aktstykket ikke indeholdt udtrykkelig oplysning om Statsskattedirektoratets vurdering af handelsværdien.

Det kan i øvrigt i denne forbindelse oplyses, at Undervisningsministeriet i en række tilfælde har fået Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykker om køb og salg af fast ejendom uden angivelse af en af Statsskattedirektoratet vurderet handelsværdi, men alene med oplysninger om, at Statsskattedirektoratet ikke har haft bemærkninger til den aftalte pris eller tilsvarende formuleringer.

Ministeriet er fortsat af den mening, at en særskilt vurdering af handelsværdien, foretaget af Statsskattedirektoratet, ikke ville have ændret opfattelsen af, at den foreslåede disposition i enhver henseende var økonomisk forsvarlig i forhold til Kollegiesamvirket. Som det fremgår af sagens akter, har Statsskattedirektoratet efterfølgende foretaget en selvstændig ansættelse af Kommunitetsbygningens kontantværdi til 8,9 mio. kr., hvorved bemærkes, at vurdering af fast ejendom skal foretages på grundlag af værdien i handel og vandel, jf. lov om vurdering af faste ejendomme § 6.

Ad ombudsmandens to citater s. 6 bemærkes, at Undervisningsministeriet som allerede foran anført er af den opfattelse, at de meget betydelige investeringer, der af lejereren (Københavns Universitet) er foretaget i Kommunitetsbygningen, ikke mindst inden for de seneste år, må antages at have afgørende betydning for bygningens handelsværdi og dermed for bygningens vurdering.

Ministeriet må ganske afvise, at der - som Kollegiesamvirkets bestyrelse synes at være inde på - blot er tale om en slags udvidet indvendig vedligeholdelse, som modsvares af en meget lav lejebetaling. Der er tale om store og omfattende arbejder, som går langt ud over almindelig vedligeholdelse, foretaget som et led i en større renovering af universitetsfirkannten og under den helt klare forudsætning, at Københavns Universitet kunne blive boende i ejendommen.

Undervisningsministeriet skal endelig bestride, at universitetets lejebetaling for Kommunitetsbygningen skulle være særlig lav, og henviser herved til den af Undervisningsministeriets sagkyndige - Byggedirektoratet - så sent som i oktober 1985 foretagne undersøgelse, hvilken undersøgelse beror blandt sagens akter. Det fremgår af denne undersøgelse, at den årlige husleje på 220.000 kr., der er et rent nettobeløb, svarer til 81,75 kr. pr. m², hvilket må anses for et fint nettoafkast for en fredet ejendom.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvor lang rækkevidde ministeriets synspunkt måtte have i tidsmæssig henseende, bemærkes, at det må bero på en konkret vurdering af de arbejder, der er gennemført. For visse arbejder vil en periode på 10-15 år være en rimelig afskrivningsperiode, men for andre, som fx den i 1974 foretagne tagrenovering, vil det være naturligt at regne med en betydelig længere afskrivningsperiode.

2.3. Undervisningsministeriets dobbelte funktion som henholdsvis køber af ejendommen og fondsmyndighed.

Undervisningsministeriet har i denne sag måttet varetage forskellige hensyn dels som ejendomserhverver, dels som fondsmyndighed. I begge egenskaber drejer det sig om varetagelse af samfundsmæssige, offentlige hensyn. Ministeriet har bestræbt sig for at forene disse forskellige hensyn og er fortsat af den opfattelse, jf. foran afsnit 1.4., at den samlede løsning af problemerne på en rimelig måde tilgodeser også hensynene til Kollegiesamvirket og dets økonomiske situation.

Rektor for Københavns Universitet, bestyrelsen for Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983 og Fondsregistret er herfra underrettet i overensstemmelse med foranstående.«

Supplerende oplysninger om sagen

Med skrivelse af 31. marts 1989 orienterede Undervisnings- og Forskningsministeriets departement mig om, at kollegiesamvirkets bestyrelse ikke ønskede at indgå i forhandlinger om en afhændelse af Kommunitetsbygningen. Ministeriet ville søge at formå samvirket til i stedet for at udstede et pantebrev til staten med sikkerhed i Kommunitetsbygningen. Som et alternativ ville ministeriet overveje en retssag.

Fondsregisteret har herefter oplyst, at registeret ikke foretager videre i sagen på det foreliggende grundlag.