

Beslut 2001/08

Beslutsprövning. Fråga om ett beslut om fastighetsförsäljning strider mot kyrkoordningens bestämmelser om god ekonomisk hushållning i verksamheten och om god avkastning i medelförvaltningen. Även fråga om befogenhetsöverskridande.

Meddelat 6/3-2001

47 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen, 57 kap. 8 och 10 §§ kyrkoordningen

Församlingsdelegerade i B pastorat beslutade vid sammanträde den 25 november 1998, § 3, att sälja fastigheten E 24:2 till E:s Bygdegårdsförening för en köpeskillning om 5 000 kr. Taxeringsvärdet för fastigheten var 109 000 kr. Beslutet överklagades till länsrätten som i dom den 12 februari 1999 framhöll att det fanns ett bud på fastigheten från en privatperson som var mer än tolv gånger högre än köpeskillningen och fann att beslutet innebar ett otillbörligt gynnande av enskild och att församlingsdelegerade därmed hade överskridit sina befogenheter. Länsrätten upphävde därför församlingsdelegerades beslut. Länsrättens dom överklagades av bygdegårdsföreningen och B pastoratskyrkoråd till Kammarrätten, som den 4 februari 2000 avvisade överklagandena. Enligt kammarrätten saknades det laga stöd för kammarrätten att pröva överklagandena, eftersom det inte fanns någon föreskrift om hur pågående mål om laglighetsprövning enligt kyrkolagen (1992:300) skulle handläggas efter relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten.

Kyrkofullmäktige i B kyrkliga samfällighet beslutade vid sammanträde den 29 juni 2000, § 5, att betrakta ärendet som pågående och att fullfölja försäljningen till E:s Bygdegårdsförening. I protokollet noterades också att den andre av de två anbudsgivarna som dessutom hade det högsta anbudet hade återkallat sitt anbud den 24 februari 2000.

U m.fl. begärde beslutsprövning av beslutet och yrkade att det skulle upphävas. Som grund härför anförde de att länsrättens dom vunnit laga kraft och att en försäljning av fastigheten nu skulle betraktas som ett nytt ärende, varför fastigheten ånyo bort utbjudas till försäljning. U m.fl. menade att fastigheten betingade ett högre värde än 5 000 kr. Vidare ifrågasatte U m.fl. om inte beslutet stred mot bestämmelserna i 47 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen om god ekonomisk hushållning i verksamheten och om god avkastning i medelförvaltningen. U m.fl. gjorde också gällande att försäljningen till bygdegårdsföreningen, med hänsyn till köpeskillningens storlek, utgjorde ett otillbörligt gynnande av enskild organisation utan kyrklig anknytning och att fullmäktige därigenom hade överskridit sina befogenheter.

B kyrkliga samfällighet anförde att länsrättens dom inte hade vunnit laga kraft och att ärendet var av pågående karaktär. Eftersom den ena av två anbudsgivare hade återkallat sitt anbud, återstod enligt samfälligheten att sälja fastigheten till den kvarstående anbudsgivaren, E:s Bygdegårdsförening. Vidare anförde samfälligheten att fastigheten var belägen alldeles invid kyrkan och att den sedan lång tid varit av allmän karaktär och använts av föreningar och boende i E församling. Enligt samfälligheten har bygdegårdsföreningen inget kommersiellt syfte utan till uppgift att anordna samlingslokal för organisationer och enskilda på orten. Samfälligheten framhöll också att man inte visste vilken verksamhet som skulle komma att bedrivas på fastigheten om man sålde till en privatperson.

Domkapitlet beslutade den 17 november 2000 att "upphäva beslut fattat av kyrkofullmäktige i B kyrkliga samfällighet vid sammanträde 2000-06-29, § 5". Som skäl för beslutet anförde domkapitlet följande:

"I 47 kap. 1 § kyrkoordningen föreskrives att kyrkliga samfälligheter skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Man skall också förvalta sina medel på ett sådant sätt att kravet på en god avkastning tillgodoses. I ärendet har förelegat två anbud, ett om 61 651 kronor från en privatperson och ett från bygdegårdsföreningen om 5 000 kronor. Privatpersonen har återkallat sitt

anbud, bl.a. med motiveringen att det varit en lång väntetid i ärendet. Kyrkofullmäktige har valt att då sälja fastigheten till E:s Bygdegårdsförening för 5 000 kronor. Enligt domkapitlets mening borde pastoratet ha utbudit fastigheten till försäljning på nytt. Det förefaller mycket sannolikt att ett bättre bud skulle ha kunnat erhållas med tanke på att fastighetens taxeringsvärde är 109 000 kronor och att, såsom framgått ovan, ett avsevärt bättre anbud erhöles då anbud infordrades vid det föregående tillfället.

Domkapitlet är medvetet om att man inte kan pröva ärendet i sak, dvs. göra en lämplighetsprövning av det överklagade beslutet. Domkapitlet har att göra en beslutsprövning enligt kyrkoordningens regler. Beslutsprövningen innebär att beslutet skall upphävas bl.a. om det strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa (57 kap. 10 § 4 kyrkoordningen).

Genom att sälja fastigheten E 24:2 till E:s Bygdegårdsförening för 5 000 kronor har samfällda kyrkofullmäktige i B pastorat handlat i strid mot reglerna i 47 kap. 1 § kyrkoordningen som anger att en kyrklig samfällighet skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Med det överklagade beslutet har fullmäktige sålunda fattat ett beslut som uppenbart strider mot kyrkoordningen. Beslutet skall därför upphävas."

B kyrkliga samfällighet överklagade domkapitlets beslut till Svenska kyrkans överklagandenämnd och gjorde gällande att beslutet inte stred mot 47 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen.

Som grund för överklagandet anförde samfälligheten bl.a. följande. Samfälligheten har sju kyrkor och sex församlingshem samt komplementbyggnader. Kostnaderna för byggnadsunderhåll får inte inverka på samfällighetens övriga verksamheter. De stora kostnaderna för underhåll av byggnaderna på fastigheten E 24:2 ("Gamla skolan") var av avgörande betydelse för beslutet om försäljning. Beslutet fattades på strikt ekonomiska grunder och det framfördes aldrig i diskussionerna som föregick beslutet att försäljningspriset skulle sättas lågt för att gynna en enskild organisation utan kyrklig anknytning. Fastigheten ligger i omedelbar anslutning till gamla kyrkogårdsområdet och kyrkan och det finns inte någon plan som styr användningsområdet. En försäljning till någon annan anbudsgivare än bygdegårdsföreningen skulle kunna medföra att det på fastigheten kom att bedrivas verksamheter som inte var förenliga med pastoratets verksamhet. Vidare skulle en försäljning till bygdegårdsföreningen garantera att kyrkobesökarna också i fortsättning fick möjlighet till toalettbesök på kort gångavstånd. För att inte få störande verksamheter i byggnaden fanns alternativet att riva byggnaden. Kostnaderna för detta skulle dock ha överstigit det högsta anbudet. Till detta skulle dessutom ha kommit kostnaderna för uppförande av en ny toalettbyggnad. En försäljning till bygdegårdsföreningen skulle enligt samfällighetens bedömning vara det mest ekonomiska sättet att hantera fastigheten. Samfälligheten har vidare anført att taxeringsvärdet inte står i proportion till byggnadens kondition och att domkapitlet borde ha besökt fastigheten före beslutet och då fått en annan bild av förhållandet.

U m.fl. yttrade att det som samfälligheten anført som grund för sitt överklagande inte utgjorde skäl för upphävande av domkapitlets beslut. I övrigt hänvisade de till de skäl som domkapitlet anført för sitt beslut.

Domkapitlet yttrade att det i överklagandet inte anförts något nytt i ärendet som gav domkapitlet anledning till ytterligare kommentarer.

Svenska kyrkans överklagandenämnd (Robert Schött, Anders Björnberg, Per Olof Nisser, Lotta Vahlne Westerhäll och Martin Olsson) anförde i beslut den 6 mars 2001:

Beslut som fattas av en församling, en samfällighet eller ett stift överprövas genom beslutsprövning i enlighet med bestämmelserna i 57 kap. 8–19 §§ kyrkoordningen, om det inte finns någon särskild regel i kyrkoordningen för hur beslutet skall överprövas. Reglerna om beslutsprövning gäller dock inte beslut av rent verkställande art.

Beslutsprövningen innebär, enligt 57 kap. 10 § kyrkoordningen, att beslutet skall upphävas om det

1. inte har tillkommit i rätt ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen,
3. har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter, eller

4. strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa.

När det gäller ekonomisk förvaltning anförs i inledningen till kyrkoordningens elfte avdelning följande: De som har hand om kyrkans ekonomi och egendom svarar för sin förvaltning inför både Gud och människor. Förvaltarskapet måste utövas med hänsyn till hela Guds skapelse. En förvaltare måste vara pålitlig och klok och kunna svara för sin förvaltning när den granskas.

Överklagandenämnden tar som första frågeställning upp huruvida försäljningsärendet skall betraktas som ett nytt ärende, såsom U m.fl. anfört, eller om det skall anses vara av pågående karaktär, i enlighet med vad samfälligheten påstått. Församlingsdelegerade i B pastorat beslutade den 25 november 1998 att sälja fastigheten E 24:2 till E:s Bygdegårdsförening för 5 000 kr. Beslutet upphävdes av länsrätten i en dom den 12 februari 1999. Domen överklagades av såväl bygdegårdsföreningen som pastoratet. Kammarrätten avvisade emellertid överklagandena i ett beslut den 4 februari 2000. Länsrättens dom vann laga kraft när klagotiden avseende kammarrättens avvisningsbeslut hade gått till ända. Detta innebär att kyrkofullmäktiges i B kyrkliga samfällighet beslut den 29 juni 2000 att fullfölja försäljningen till bygdegårdsföreningen inte kan ses som ett rent verkställande av det tidigare beslutet. Följaktligen är det fråga om ett nytt ärende på vilket kyrkoordningens regler om beslutsprövning är tillämpliga.

Nästa fråga blir då om samfälligheten varit tvungen att bjuda ut fastigheten till försäljning på nytt som U m.fl. hävdar. Beträffande upphandling innehåller kyrkoordningen bestämmelser om affärsmässighet, konkurrens och objektivitet. När en upphandling görs skall man, enligt 47 kap. 3 § kyrkoordningen, utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföra den affärsmässigt. Därtill gäller enligt bestämmelsen att alla anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Enligt Överklagandenämndens uppfattning bör det i princip gälla samma krav på affärsmässighet, konkurrens och objektivitet vid försäljning av egendom som vid upphandling. Kyrkoordningen innehåller emellertid inte någon motsvarande uttrycklig reglering för detta. Inte heller medför likställighetsprincipen i detta fall något krav på att försäljningen skall ske genom offentligt utbudande. Likställighetsprincipen gäller nämligen inte när en församling eller samfällighet köper eller säljer fastigheter (se Schött, Paulsson, Hinn; Församlingar och kyrkliga samfälligheter, Norstedts 1997, s. 69). Det anförda innebär att ett beslut om fastighetsförsäljning inte kan upphävas på den grunden att fastigheten inte utbudits offentligt.

U m.fl. har vidare ifrågasatt om inte beslutet strider mot bestämmelserna i 47 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen om god ekonomisk hushållning i verksamheten och om god avkastning i medelsförvaltningen.

Domkapitlet har ansett att samfälliga kyrkofullmäktige i B pastorat, genom att sälja fastigheten E 24:2 till E:s Bygdegårdsförening för 5 000 kr, har handlat i strid mot reglerna i 47 kap. 1 § kyrkoordningen som anger att en kyrklig samfällighet skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Försäljningsbeslutet upphävdes därför av domkapitlet såsom uppenbart stridande mot kyrkoordningen.

Bestämmelsen i 47 kap. 1 § om god ekonomisk hushållning i verksamheten är hämtad från kyrkolagen (1992:300) där den infördes som en anpassning till regleringen i 1991 års kommunallag (1991:900). I kyrkoordningens förarbeten hänvisas det till den kommunalrättsliga litteraturen i fråga om den närmare betydelsen av bestämmelsen (CsSkr 1999:3 s. 2-430). Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och till sin natur närmast sådan att den saknar direkt rättsverkan (se prop. 1994/95:129 s.78 och Schött, Paulsson, Hinn; Församlingar och kyrkliga samfälligheter, Norstedts 1997, s. 147). I förarbetena till 1991 års kommunallag uttalades att avsikten med bestämmelsen inte var att den skall ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning (se prop. 1990/91:117 s. 110).

I begreppet god ekonomisk hushållning ligger att medelsförvaltningen skall ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Detta anges uttryckligen i 47 kap. 2 § kyrkoordningen. Bestämmelsen tar endast sikte på hur de medel en församling eller samfällighet förfogar över skall vara placerade.

Mot denna bakgrund finner Överklagandenämnden att det prövade beslutet inte kan upphävas såsom stridande mot 47 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen.

U m.fl. har vidare gjort gällande att försäljningen till bygdegårdsföreningen, med hänsyn till köpeskillings storlek, utgör ett otillbörligt gynnande av enskild organisation utan kyrklig anknytning och att fullmäktige därigenom överskridit sina befogenheter.

Samfälligheten har invänt att beslutet fattades på strikt ekonomiska grunder och att en försäljning till bygdegårdsföreningen enligt samfällighetens bedömning är det mest ekonomiska sättet att hantera fastigheten. Enligt samfällighetens uppfattning står taxeringsvärdet inte i proportion till byggnadens kondition. De stora kostnaderna för underhåll av byggnaderna på fastigheten E 24:2 ("Gamla skolan") var enligt samfälligheten av avgörande betydelse för beslutet om försäljning. Vidare har samfälligheten framhållit att en försäljning till någon annan anbudsgivare än bygdegårdsföreningen skulle kunna medföra att det på fastigheten kom att bedrivas verksamheter som inte var förenliga med pastoratets verksamhet och att en försäljning till bygdegårdsföreningen skulle garantera att kyrkobesökarna också i fortsättning fick möjlighet till toalettbesök på kort gångavstånd. Samfälligheten har även påpekat att den andre anbudsgivaren återkallat sitt anbud.

Det kan konstateras att värdet på fastigheten E 24:2 uppenbarligen måste ligga väsentligt under dess taxeringsvärde 109 000 kr. När fastigheten utbjöds till försäljning inkom endast två anbud på 5 000 kr respektive 61 651 kr, varav det sistnämnda sedermera har återkallats. Att fastighetens allmänna saluvärde överstiger 5 000 kr torde dock stå klart. Enligt Överklagandenämndens uppfattning måste samfälligheten ha möjlighet att tillmäta frågan om fastighetens användande väsentlig betydelse vid sina överväganden. Med hänsyn till att försäljningen skall ske till en bygdegårdsförening, som har till uppgift att anordna samlingslokal åt organisationer och enskilda på orten, och till vad samfälligheten anfört om de praktiska och ekonomiska aspekterna av ärendet, kan Överklagandenämnden dock inte finna att U m.fl. visat att det skulle vara fråga om ett otillbörligt gynnande av enskild. B kyrkliga samfällighet har således inte överskridit sin befogenhet genom att besluta sälja fastigheten E 24:2 till E:s Bygdegårdsförening för 5 000 kr.

Sammanfattningsvis finner Överklagandenämnden alltså att domkapitlets beslut skall upphävas och att U:s m.fl. begäran om beslutsprövning skall avslås.

Överklagandenämndens beslut: Överklagandenämnden upphäver domkapitlets beslut och avslår U:s m.fl. yrkande om upphävande av kyrkofullmäktiges i B kyrkliga samfällighet beslut den 29 juni 2000, § 5.

— — —

Sökord: Befogenhet. Beslutsprövning. Ekonomisk hushållning. Fastighetsförsäljning. Medelsförvaltning.

Föredraget 2001-02-28, föredragande Lars Bjurstam, **ärendenummer** ÖN37-2000

Beslut 8/01