

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr  
3425-18

meddelat i Stockholm den 19 juni 2019

## **KLAGANDE**

Halmstads kommun

Ombud: Kommunjurist Mats Wallmark  
Halmstads kommun  
Box 153  
301 05 Halmstad

## **MOTPARTER**

1. AA

2. BB

3. CC

4. DD

5. EE

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 maj 2018 i mål nr 310-18

## **SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

Dok.Id 206769

---

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målet.

### BAKGRUND

1. Kommunfullmäktige får uppdra åt en kommunal nämnd, t.ex. kommunstyrelsen, att i fullmäktiges ställe besluta i en viss grupp av ärenden, dock med undantag för bl.a. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. En nämnd får i sin tur uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden får dock inte delegera beslutanderätten i bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
2. Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott i Halmstads kommun beslutade i mars 2017 att godkänna ett avtal med Islamiska barn- och kulturföreningen om att reservera kommunal mark för föreningens räkning. Avtalet innebar att föreningen fick rätt att förvärva marken för drygt 1,4 miljoner kr och låta bebygga den med en moské under förutsättning att bygglov beviljades. Om inte föreningen inom viss tid uppfyllde vissa villkor skulle avtalet förfalla med omedelbar verkan.
3. Flera kommunmedlemmar överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade att det skulle upphävas. De anförde bl.a. att beslutet hade principiell betydelse och att det borde ha fattats av kommunfullmäktige eller i vart fall av kommunstyrelsen. Förvaltningsrätten avslog överklagandena.
4. Domen överklagades av AA, BB, CC, DD och EE till Kammarrätten i Göteborg. Domstolen fann att ärendet rörde frågor av betydande allmänt intresse och att det hade hög samhällselig aktualitet samt aktualiserade ställningstaganden som var politiska och principiella. Ärendet ansågs röra den kommunala verksamhetens inriktning och beslutanderätten fick därför inte delegeras till ett utskott. Utskottet

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

hade således, enligt kammarrättens mening, överskridit sin befogenhet och beslutet upphävdes.

## **YRKANDEN M.M.**

5. Halmstads kommun yrkar att utskottets beslut ska fastställas och anför följande. Beslutet är fattat i enlighet med gällande delegationsordning och ärendet är närmast av rutinmässigt slag. Reservationsavtalet rör inte den kommunala verksamhetens inriktning. Den politiska och principiella inriktningen liksom verksamhetens mål, inriktning och kvalitet styrs bl.a. av vad kommunfullmäktige beslutar om detaljplaner, inte av ett reservationsavtal. Om ett reservationsavtal inte uppfyller kraven i en detaljplan medges inte bygglov och avtalet förfaller.
6. De av motparterna som har yttrat sig i målet anför bl.a. att överklagandet ska avvisas då kommunens ombud inte har rätt att överklaga kammarrättens dom. De anför vidare att reservationsavtalet är medialt uppmärksammat och av principiell betydelse, varför utskottet inte var behörigt att fatta beslut i ärendet.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Frågan i målet**

7. Frågan i målet är om ett kommunalt utskotts beslut att godkänna ett avtal om att reservera kommunal mark för ett framtida moskébygge har fattats i strid mot delegationsreglerna i kommunallagen.

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

## **Rättslig reglering m.m.**

8. Av övergångsbestämmelserna till nu gällande kommunallag (2017:725) framgår att den upphävda kommunallagen (1991:900) fortfarande gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före den 1 januari 2018. Detta gäller både de processuella och de materiella reglerna (se prop. 2016/17:117 s. 448). Den äldre lagen ska alltså tillämpas i målet. 2017 års kommunallag har i nu relevanta hänseenden samma innehåll som 1991 års kommunallag.
9. Av 3 kap. 9 § första stycket i 1991 års kommunallag framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst i bl.a. ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten samt om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.
10. Fullmäktige får, enligt 3 kap. 10 §, uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket, eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige, får dock inte delegeras till nämnderna.
11. Av 6 kap. 33 § första stycket framgår att en nämnd får uppdra åt t.ex. ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §. Enligt den paragrafen får beslutanderätten inte delegeras i bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

## **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

### *Ombudets behörighet*

12. Det har i målet inväntats att kommunens ombud saknat behörighet att överklaga kammarrättens dom. Av 6 kap. 6 § första stycket kommunallagen framgår att kommunstyrelsen själv eller genom ombud får föra kommunens talan i alla mål

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Kommunstyrelsen har utfärdat en fullmakt för kommunjuristen att företräda kommunen inför domstol. Det saknas därför skäl att avvisa överklagandet på den anförda grunden.

## *Delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige*

13. Kommunfullmäktige får som framgått (se punkterna 9 och 10) inte delegera rätten att fatta beslut i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Detta gäller bl.a. beslut i ärenden som gäller mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.
14. I förarbetena framhålls att det är fullmäktige som i huvudsak ska besluta i ärenden av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Begränsningen i delegationsrätten syftar till att ge garantier för att fullmäktiges finansmakt inte rubbas och att säkerställa att fullmäktige bär ansvaret för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Orsaken till detta är att det politiska momentet är helt avgörande i dessa frågor (se prop. 1990/91:117 s. 47 f. och 157 f., jfr även prop. 2016/17:171 s. 327 f.).
15. Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår att beslut att upplåta kommunalt ägda lokaler till ett studieförbund utan krav på ersättning och beslut om ny förvaltningsorganisation i ett landsting ansetts vara sådana principiella och övergripande beslut som det ankommer på fullmäktige att fatta (RÅ 1993 ref. 47 och HFD 2016 ref. 28).
16. Även i vissa viktiga ekonomiska frågor ankommer det på fullmäktige att fatta beslut. I förarbetena anges att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Det kan t.ex. handla om graden av avgiftsfinansiering, beslut om taxor och viktiga beslut om förmögenhetstillgångarna. Begränsningen hindrar dock inte att det finns ett visst utrymme för att delegera en del uppgifter, som inte bedöms som så viktiga att de bör

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

förbehållas fullmäktige, som t.ex. viss upplåning eller vissa fastighetsaffärer (prop. 1990/91:117 s. 48 och 158 f.). I ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen får beslutanderätten således inte delegeras.

17. Genom det nu aktuella beslutet har ett tidsbegränsat avtal om reservation av tomtmark för en förenings räkning godkänts. Avtalet innebär att föreningen har rätt att köpa fastigheten och – under förutsättning att bygglov beviljas – bebygga den med en moské.
18. Beslutet kan, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, inte anses röra kommunens mål eller riktlinjer för verksamheten eller av annan anledning vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det förhållandet att beslutet väckt uppmärksamhet i media och till synes engagerat en större grupp kommunmedlemmar medför inte att beslutet av den anledningen borde ha fattats av kommunfullmäktige. Med beaktande av kommunens storlek och det belopp som anges i avtalet – och då det inte har visats att köpeskillingen inte är marknadsmässig – kan ärendet inte heller anses avse en viktig ekonomisk fråga för kommunen.
19. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning är således beslutet att godkänna reservationsavtalet inte ett sådant beslut som det ankommer på kommunfullmäktige att fatta. Det finns därmed inget hinder i kommunallagen mot att beslutet fattas av en nämnd.

## *Delegation av beslutanderätt inom en nämnd*

20. I detta fall är beslutet fattat av ett utskott inom kommunstyrelsen enligt gällande delegationsordning. Syftet med att en nämnds beslutanderätt får delegeras har historiskt sett varit att avlasta nämnden löpande rutinärenden och att nämnden ska kunna ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse (se prop. 1990/91:117 s. 102 och där gjorda hänvisningar). Delegationsmöjligheten har successivt utvidgats genom åren och omfattar sedan 1992 även andra ärenden än

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

sådana som är rent rutinmässiga (se t.ex. prop. 1990/91:117 s. 103 och 203). En nämnd kan när som helst återkalla en delegation.

21. En begränsning i delegationsmöjligheten finns emellertid beträffande bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet (se punkt 11). Sådana ärenden måste alltid hanteras av nämnden.
22. I förarbeten och rättspraxis har uttalats att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för deras verksamheter, samt att en nämnd i sin helhet måste fatta sådana beslut som har betydelse för utformningen av kommunens politik inom nämndens verksamhetsområde (prop. 1990/91:117 s. 103 samt RÅ 1977 ref. 28 I och II, jfr även prop. 2016/17:171 s. 377).
23. Kammarrätten har som grund för slutsatsen att ärendet rör den kommunala verksamhetens inriktning främst beaktat att ärendet får anses vara av betydande allmänt intresse och av hög samhällelig aktualitet samt att politiska och principiella ställningstaganden aktualiserats.
24. Ett betydande allmänintresse kan, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, i och för sig tala för att det kan vara lämpligt att låta nämnden fatta beslut i ärendet. Något krav på att nämnden i sin helhet fattar beslut i alla sådana ärenden kan dock inte utläsas ur lagtexten eller förarbetena.
25. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har det aktuella beslutet inte någon direkt påverkan på kommunstyrelsens nuvarande eller framtida verksamhet. Det har t.ex. inte kommit fram att avtalet om att reservera mark riskerar att hindra framtida exploatering för bebyggelse eller fritidsändamål. Inte heller har det kommit fram att avtalet på något annat sätt kan förväntas medföra några sådana verkningar för kommunstyrelsens arbete som riskerar att medföra att kommunstyrelsens övergripande ansvar för sin verksamhet rubbas. Beslutet kan därmed inte anses röra verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

# BESLUT

Mål nr  
3425-18

## *Sammanfattande slutsats*

26. Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att beslutet av Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott i Halmstads kommun att godkänna avtalet om att reservera kommunal mark för ett framtida moskébygge inte har fattats i strid mot delegationsreglerna i kommunallagen.
27. Halmstads kommun har i Högsta förvaltningsdomstolen upplyst om att reservationsavtalet numera har förfallit. Målet ska därför skrivas av.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Margit Knutsson, Kristina Ståhl, Inga-Lill Askersjö, Leif Gäverth och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Hagström.