

HFD 2019 ref. 32

Fråga om ett kommunalt nämndutskott överskridit sin befogenhet enligt kommunallagen vid beslut om att godkänna ett avtal om marköverlåtelse i ett medialt uppmärksammat ärende.

3 kap. 9 § första stycket och 10 §, 6 kap. 33 och 34 §§ samt 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 juni 2019 följande beslut (mål nr 3425-18).

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 avslög överklagandena.

4. Domen överklagades av A.B. m.fl. till Kammarrätten i Göteborg. Domstolen fann att ärendet rörde frågor av betydande allmänt intresse och att det hade hög samhällelig 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 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.

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 invänts 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 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 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 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 samhällslig 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.

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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sofia Hagström.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2017-12-21, ordförande Jolfors Detert):

Frågan om möjlighet att delegera beslutanderätt
[text här utelämnad]

Punkterna 2, 4 och 5 i 6 kap. 34 § kommunallagen reglerar bl.a. frågor kring yttranden, medborgarförslag och vissa särskilt föreskrivna delegeringsinskränkningar. Förvaltningsrätten konstaterar att de punkterna inte anknyter till de omständigheter som har gjorts gällande i nu aktuellt mål.

Punkten 1 i paragrafen reglerar att delegering inte får göras avseende ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Beslut i ärenden som avser investeringar, köp och försäljningar av fastigheter och ingående av exploateringsavtal, kan innefatta frågor som rör den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet (jfr. RÅ 1991 ref. 60). Det bör då emellertid krävas att delegeringen och beslutsfattandet har rubbat kommunstyrelsens övergripande ansvar för verksamheten (jfr. prop. 1990/91:117 s. 103). Förvaltningsrätten anser inte att det har visats att kommunstyrelsens övergripande ansvar för verksamheten har rubbats genom det aktuella beslutet (jfr. även t.ex. Kammarrättens i Stockholms dom den 14 februari 2017 i mål nr. 1723-16). Det överklagade beslutet strider därför inte mot 6 kap. 34 § 1 punkten kommunallagen.

Punkten 3 i 6 kap. 34 § kommunallagen föreskriver att ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda inte får delegeras, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunen inte har fattat sitt beslut med stöd av några särskilda offentlighetsregler som grund. Föreningens anspråk på prövning av frågan om reservationsavtal eller överlåtelse av fastighet vilar inte heller på någon särskild offentlighetsreglerad grund. Det överklagade beslutet kan därför inte anses utgöra myndighetsutövning och kan då inte strida mot 6 kap. 34 § 3 punkten kommunallagen.

Det har således inte visats att det överklagade beslutet strider mot kommunallagen pga. otillåten beslutsdelegering.

Frågan om prissättning för fastigheten

En kommun ska beakta likställighetsprincipen när den är i kontakt med sina medlemmar i deras egenskap av kommunmedlemmar. Principen gäller däremot inte när en kommun t.ex. köper eller säljer fastigheter (se t.ex. prop. 1990/91:117 s. 150). Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får en kommun emellertid inte ge understöd till enskilda personer, om det inte finns särskilt stöd för det. Det innebär att det t.ex. kan strida mot kommunallagen om en kommun säljer egendom till en enskild till ett pris som understiger egendomens marknadsvärde, även om likställighetsprincipen inte blir tillämplig i ett sådant fall.

Det åligger klagandena att visa att ett avtalat pris understiger marknadsvärdet. Förvaltningsrätten anser inte att klagandena, mot kommunens bestridande, har visat att det beslutade försäljningspriset innebär ett otillåtet understöd till enskild i strid med kommunallagens bestämmelser.

Frågan om bevarandeplats för Fylleån borde ha beaktats i beslutet

Länsstyrelsen i Hallands län upprättade år 2005 en bevarandeplan för Fylleån, i syfte att bidra till att bevarandestatusen hos bl.a. lax är gynnsam. Vid prövningar enligt plan- och bygglagens (2010:900) bestämmelser ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Vid planläggning och i bygglovsärenden får mark då endast tas i anspråk för att bebyggas om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Regleringen kan

då innebära att vissa särskilda överväganden måste göras vid bygglovsprövningar, bl.a. avseende tillåtligheten av ingrepp i t.ex. så kallade bevarandeområden.

Det överklagade beslutet avser inte någon konkret planläggning av mark, vatten och byggande i enlighet med plan- och bygglagens bestämmelser. Med beaktande av det anförda anser förvaltningsrätten därför inte att det överklagade beslutet står i strid med lag eller i övrigt är otillåtet för att det inte uttryckligen har beaktat bevarandeplanen för Fylleån.

Övriga frågor

Förvaltningsrätten konstaterar att vad som i övrigt har anförts till stöd för överklagandena innefattar sådana lämplighetsgrunder och omständigheter som inte hänför sig till 10 kap. 8 § kommunallagen. Vad klagandena har anført i dessa delar kan därför inte beaktas.

Sammanfattningsvis ska överklagandena därför avslås eftersom det inte har visats att det överklagade beslutet strider mot bestämmelserna i 10 kap. 8 § kommunallagen. – Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

Kammarrätten i Göteborg (2018-05-31, Kraft, Lundberg och Panofsky):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning i sak i samtliga delar förutom i fråga om utskottet haft befogenhet att godkänna reservationsavtalet mot bakgrund av delegeringsförbudet i 6 kap. 34 § 1 kommunallagen.

Köpeskillings belopp i sig, på drygt 1,4 miljoner kronor, faller visserligen inom ramen för vad utskottet får besluta om enligt delegationsordningen för Kommunstyrelsen i Halmstads kommun. Frågan uppstår likväl om godkännande av reservationsavtalet skulle ha skett på högre kommunalpolitisk nivå än samhällsbyggnadsutskottet.

Genom reservationsavtalet har utskottet reserverat kommunal mark för en planerad byggnation av en föreningslokal och moské med en total byggnadsyta om ca 800–1000 kvadratmeter. Enligt kammarrättens uppfattning får ärendet anses vara av betydande allmänt intresse och av hög samhällslig aktualitet. Vidare aktualiseras ställningstaganden som är politiska och principiella. Ärendet får därför anses röra den kommunala verksamhetens inriktning. Beslut i sådana ärenden får enligt 6 kap. 34 § 1 kommunallagen inte delegeras till ett utskott. Av utredningen framgår inte heller att kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen har tagit ställning till den principiella inriktningsfrågan om reservation av kommunal mark för det aktuella syftet. Sammantaget anser kammarrätten därför att det är visat att samhällsbyggnadsutskottet har överskridit sina befogenheter genom att godkänna reservationsavtalet varför överklagandet ska bifallas. Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskotts beslut ska därmed upphävas. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott i Halmstads kommuns beslut den 21 mars 2017 (KSU § 68, dnr KSU 2015/00453).