

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3918-19

meddelad i Stockholm den 15 december 2020

KLAGANDE

Umeå kommun
901 84 Umeå

MOTPART

Minervaskolan i Umeå AB, 556573-5049

Ombud: Advokaterna Mattias Bexelius och Karim Kheddache
Advokatfirman Bex AB
Sköldungagatan 7
114 27 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 juni 2019 i mål nr 1551-18

SAKEN

Bidrag till fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem enligt skollagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt visar målet åter till förvaltningsrätten för handläggning enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

Dok.Id 228759

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

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

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag till enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet (s.k. skolpeng). Skyldigheten åvilar elevens hemkommun och omfattar alla elever som kommunen ska erbjuda utbildning.
2. Bidraget består av grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Grundbeloppen avser ersättning för bl.a. undervisning, läromedel, måltider, administration och lokalkostnader. Tilläggsbeloppen avser ersättning för dels särskilda stödåtgärder till elever som har behov av det, dels modersmålsundervisning.
3. Storleken på grundbeloppen varierar mellan olika kommuner utifrån den resursfördelningsmodell som kommunen har valt. En del kommuner låter ett grundbelopp omfatta i princip alla medel som ska tilldelas enskilda huvudmän, medan andra ger ett grundbelopp och därutöver en extra ersättning baserad på socioekonomiska faktorer, dvs. utifrån elevsammansättningen på skolan. Ytterligare faktorer som kan leda till skillnader mellan olika kommuner är hur mycket av de totala resurserna som fördelas på annat sätt än genom beloppet per elev, exempelvis genom fri tillgång till vissa nyttigheter.
4. Skollagstiftningen vilar på premissen att de kommunala och de fristående skolorna ska ges likvärdiga ekonomiska villkor att bedriva verksamheten. Grundbeloppen ska därför bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande kommunala verksamheter, den s.k. likabehandlingsprincipen. I regel bestäms grundbeloppen till ett visst belopp per elev för olika årskurser eller ålderskategorier.
5. Kommunala beslut kan – beroende på hur regleringen på det aktuella området har utformats – överklagas antingen genom att påkalla en laglighetsprövning eller genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Den senare formen av överklagande leder till en mer heltäckande överprövning och överinstansen är inte begränsad till

att antingen upphäva eller fastställa beslutet utan den kan också, inom vissa gränser, ge beslutet ett annat innehåll.

6. För- och grundskolenämnden i Umeå kommun fastställde i december 2016 grundbeloppen för 2017. Beslutet är ställt till berörda skolor. Grundbeloppen anges i olika förteckningar som fogats som bilagor till beslutet. Av dessa framgår vilka belopp per elev som fastställts för respektive verksamhet (förskoleklass, grundskola och fritidshem) uppdelat på årskurser respektive, när det gäller fritidshem, ålder. Vad som ingår i varje kostnadsslag (undervisning, lärverktyg, lokaler osv.) redovisas översiktligt. Exempelvis anges att i posten undervisning ingår kostnader för bl.a. vissa personalkategorier, elevförsäkring och viss angiven verksamhet.
7. Minervaskolan i Umeå AB, som bedriver undervisning i fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem, överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Umeå. Minervaskolan yrkade att domstolen skulle fastställa att den hade rätt till ytterligare bidrag för 2017 med vissa angivna belopp, dvs. att grundbeloppen till skolan skulle räknas upp genom en höjning av vissa kostnadsslag. Skolan anförde bl.a. att kommunen vid beräkningen av grundbeloppen hade bortsett från de budgeterade kostnaderna för vissa kommunala verksamheter på den grunden att de fristående skolorna hade rätt att nyttja dem på samma villkor som de kommunala, s.k. fria nyttigheter. Enligt skolan gavs huvudmännen därmed inte någon reell möjlighet att själva bestämma hur verksamheten ska utformas.
8. Förvaltningsrätten prövade överklagandet i den ordning som gäller för ett förvaltningsrättsligt överklagande. Domstolen biföll överklagandet delvis och förklarade att vissa kostnader skulle anses bidragsgrundande vid beräkningen av grundbelopp. I fråga om de fria nyttigheterna avslogs emellertid överklagandet med hänvisning till att de aktuella resurserna hade ställts till Minervaskolans förfo- gande och att kostnaderna därför inte var bidragsgrundande. Målet överlämnades till kommunen för att räkna om bidraget till Minervaskolan för 2017.

DOM

Mål nr
3918-19

9. Efter att Minervaskolan överklagat domen till Kammarrätten i Sundsvall meddelade kammarrätten prövningstillstånd endast avseende frågan om fria nyttigheter. Enligt beslutet om prövningstillstånd stod förvaltningsrättens avgörande i övriga delar fast.
10. Vid prövningen av målet fann kammarrätten att kommunen inte med hänvisning till att den tillhandahåller fria nyttigheter hade rätt att beräkna bidraget utan att kostnaderna för dessa beaktades. Av de kostnadsposter som ingår i de fria nyttigheterna bedömde kammarrätten att en avsåg verksamhet som ska ersättas med tilläggsbelopp (modersmålsundervisning) och att fem avsåg verksamheter som ska ersättas med grundbelopp. Eftersom Minervaskolan skulle kunna ha rätt till bidrag för dessa poster upphävde kammarrätten underinstansernas avgöranden i fråga om bidrag till Minervaskolan för 2017 i de delar som avsåg fria nyttigheter och visade målet åter till kommunen för ny handläggning.

YRKANDEN M.M.

11. *Umeå kommun* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas.
12. *Minervaskolan i Umeå AB* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

13. Huvudfrågan i målet är om ett kommunalt beslut om att fastställa nivån på grundbelopp till enskilda huvudmän för ett visst år får överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. I målet uppkommer även frågan om på vilket sätt en kammarrätt kan meddela ett partiellt prövningstillstånd.

Rättslig reglering m.m.

14. Enligt 9 kap. 19 § första stycket skollagen (2010:800) ska, i fråga om förskoleklass, hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. I andra stycket anges att bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.
15. I 9 kap. 20 § första stycket anges vilka kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet, bl.a. ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa och lokalkostnader. I 14 kap. 4 och 6 §§ skolförordningen (2011:185) preciseras vad de olika kostnadsslagen ska avse. Exempelvis anges att ersättning för undervisning ska avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket skollagen ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.
16. I allt väsentligt motsvarande bestämmelser finns avseende fristående grundskola i 10 kap. 37 och 38 §§ skollagen samt 14 kap. 4 och 6 §§ skolförordningen och avseende fristående fritidshem i 14 kap. 15 och 16 §§ skollagen samt 14 kap. 5 och 6 §§ skolförordningen.
17. I 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen anges att ett bidrag till enskilda huvudmän ska fastställas per kalenderår. Enligt andra stycket ska bidraget grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.
18. I 10 kap. 39 § skollagen anges, såvitt gäller grundskola, att tilläggsbelopp ska lämnas bl.a. för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Enligt 14 kap. 9 § skolförordningen ska en kommun som erbjuder modersmålsundervisning i egen förskoleklass också lämna motsvarande bidrag till sådan verksamhet i fristående förskoleklass.

19. Av 13 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen (2017:725) följer att beslut av kommunfullmäktige eller av en kommunal nämnd, som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, kan angripas genom laglighetsprövning såvida det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.
20. Enligt 28 kap. 5 § 2 skollagen får en kommuns beslut om bl.a. bidrag enligt 9 kap. 19 § till huvudmannen för en förskoleklass, enligt 10 kap. 37 § till huvudmannen för en grundskola och enligt 14 kap. 15 § till huvudmannen för ett fritidshem överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
21. Enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får en kammarrett begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av ett beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Modersmålsundervisning

22. Högsta förvaltningsdomstolen börjar med att konstatera att Umeå kommuns hantering av modersmålsundervisning beskrivs i det överklagade beslutet och att det där anges att den gemensamma organisationen för denna fritt kan nyttjas även av de enskilda huvudmännen. Något beslut avseende modersmålsundervisning kan emellertid inte anses ha fattats genom det beslutet och den frågan kan därför inte prövas i målet.

Enligt vilken ordning ska överklagandet av beslutet om grundbelopp prövas?

23. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen först ska ta ställning till är om kommunens beslut avseende grundbelopp är av sådant slag att överklagandet ska prövas som ett förvaltningsrättsligt överklagande eller om målet ska handläggas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

24. Vilken form av överklagande som gäller för olika kommunala beslut bestäms genom den på området aktuella specialregleringen. Om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande av en viss typ av beslut får, om inte annat är särskilt föreskrivet, beslutet överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Saknas sådana föreskrifter får beslutet i stället – med några begränsningar – överklagas med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.
25. I 28 kap. 5 § 2 skollagen föreskrivs att en kommuns beslut om bidrag till enskilda huvudmän som bedriver bl.a. fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Syftet med att införa denna särskilda överklaganderegeln var att bereda de enskilda huvudmännen ett förstärkt rättsskydd (jfr prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f., se även SOU 2008:8 s. 145 f. och prop. 2009/10:165 s. 913). I lagstiftningsärendet synes man ha utgått från och förutsatt att kommunerna ska fatta särskilda, individuella, beslut om bidrag för varje enskild huvudman. Tanken har således varit att även beslut om nivån på grundbeloppen ska omfattas av denna överklaganderegeln. Vid bedömningen av om så är fallet måste emellertid även följande förhållanden beaktas.
26. I skollagen åläggs kommunerna att lämna bidrag i form av bl.a. grundbelopp till enskilda huvudmän. Vidare föreskrivs att grundbeloppen ska innefatta ett antal kostnadsslag, vilka sedan till viss del preciseras i skolförordningen. Grundbeloppen ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Denna reglering är ett uttryck för likabehandlingsprincipen. Principen syftar till att kommunalt och enskilt bedriven verksamhet ska ges likvärdiga ekonomiska villkor och att konkurrensneutralitet därmed ska råda mellan olika typer av skolor. Vid bidragsgivningen måste kommunen också beakta den kommunala likställighetsprincipen (2 kap. 3 § kommunallagen). Den principen innebär att de enskilda huvudmännen sinsemellan ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

27. Av nämnda principer följer att grundbeloppen som utgångspunkt ska vara samma för olika enskilda huvudmän och motsvara de resurser som tillförs kommunens motsvarande verksamheter. För att kunna uppfylla detta måste kommunerna göra generella ställningstaganden avseende nivån på grundbeloppen, vilka naturligen kommer till uttryck i ett beslut. En annan sak – som dock inte aktualiseras i detta mål – är att inget hindrar att det därutöver görs vissa tillägg för t.ex. skolor i socioekonomiskt svaga områden eller i glesbygd.
28. Mot denna bakgrund har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2017 ref. 35 funnit att ett beslut om fastställande av grundbelopp inte var ett sådant beslut om bidrag som omfattas av överklaganderegeln i skollagen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det aktuella beslutet inte riktade sig till någon viss enskild huvudman utan utgjorde ett generellt beslut om vilken bidragsnivå som kommunen avsåg att tillämpa kommande kalenderår. Eftersom beslutet således inte innefattade något ställningstagande till den aktuella huvudmannens rätt till bidrag så kunde det inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande.
29. Av rättsfallet framgår att det som är avgörande för om skollagens överklaganderegler är tillämplig är om kommunen genom det aktuella beslutet har tagit ställning till rätten till bidrag för en viss huvudman. Så är inte fallet när det gäller generella beslut om nivån på grundbeloppen. Sådana beslut speglar endast det kommunala budgetbeslutet samt den resursfördelningsmodell som kommunen har fastställt. Huvudmännens rätt till bidrag följer då inte av det aktuella beslutet utan av skollagens bestämmelser. Att ett sådant beslut i någon mening har individualiserats, t.ex. genom att en skolas namn har angetts på varje exemplar av beslutet eller att en kopia på beslutet tillsammans med en överklagandehänvisning har skickats till de olika huvudmännen, förändrar inte beslutets karaktär i detta avseende.

30. Sammanfattningsvis omfattas inte generella beslut om nivån på olika bidrag, liksom inte heller andra generella ställningstaganden avseende bidrag, av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen.
31. Umeå kommun har genom det nu överklagade beslutet fastställt grundbeloppen till enskilda huvudmän enligt olika förteckningar som fogats som bilagor till beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att beslutet i sig inte ger Minervaskolan rätt till bidrag utan utgör ett generellt beslut om vilka bidragsnivåer som kommunen avser att tillämpa. Beslutet är således inte av sådant slag att det med stöd av 28 kap. 5 § 2 skollagen kan angripas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande.

Målets fortsatta handläggning

32. Som har framgått ovan har kammarrätten meddelat ett partiellt prövningstillstånd avseende frågan om fria nyttigheter och angett att förvaltningsrättens avgörande i övriga delar står fast.
33. Enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen får en kammarrätt begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av ett beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade beslutet. Däremot medger inte regleringen att en kammarrätt begränsar ett prövningstillstånd, så som är möjligt för Högsta förvaltningsdomstolen (36 a § första stycket), till att gälla en viss fråga i målet (prejudikatfråga).
34. Vad som utgör en del av respektive en fråga i ett mål är många gånger svårbedömt. Viss ledning när det gäller gränsdragningen kan dock hämtas från förarbetena (se prop. 2012/13:45 s. 136 ff. och 141 f. avseende allmän förvaltningsdomstol samt prop. 1988/89:78 s. 21 ff. och prop. 2004/05:131 s. 187 f. avseende allmän domstol).

35. För att något ska anses utgöra en del av ett mål krävs att den delen kan särskiljas från övriga delar och att den kan avgöras slutligt utan att övriga delar av underinstansens beslut påverkas. De exempel som anges i motiven är eftergift vid återkrav av en socialförsäkringsförmån och spärrtid vid ett körkortsingripande (prop. 2012/13:45 s. 142). Om ett partiellt prövningstillstånd meddelas i en från övriga delar av målet särskiljbar del kan alltså överinstansen normalt skilja målet i övrigt ifrån sig utan att invänta utgången i den uppsläppta delen.
36. Det som utmärker en prejudikatfråga är att det i regel handlar om en rättsfråga som kan utmynna i en förklaring med viss innebörd. En sådan förklaring innebär inte ett avgörande av målet utan är avsedd att läggas till grund för den fortsatta prövningen. När prövningstillstånd meddelas i en prejudikatfråga måste därför i regel frågan om prövningstillstånd beträffande målet i övrigt, eller en del av målet, förklaras vilande. Om slutsatsen sedan blir att underinstansen har bedömt prejudikatfrågan riktigt, kan prövningen stanna vid detta och något ytterligare prövningstillstånd blir inte aktuellt. Har överinstansen däremot en annan uppfattning än underinstansen såvitt avser den aktuella prejudikatfrågan, måste överinstansen utvidga prövningstillståndet för att kunna antingen meddela en dom med en annan utgång än underinstansens eller visa målet åter till någon av underinstanserna.
37. I det nu aktuella målet har Minervaskolan ansett att dess grundbelopp ska höjas med hänvisning till ett antal olika faktorer. En av dessa är att det inte är förenligt med skollagen att vid beräkningen av grundbelopp bortse från de budgeterade kostnaderna för fria nyttigheter. Detta kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses utgöra en särskiljbar del av målet i den mening som avses i 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen. Kammarrätten hade därmed inte rätt att begränsa prövningstillståndet på det sätt som skett.
38. I en situation där en kammarrätt har meddelat ett partiellt prövningstillstånd som den saknar stöd för bör målet visas åter till kammarrätten för förnyad prövning avseende frågan om prövningstillstånd ska meddelas. Det förhållandet att det i det

tidigare beslutet om prövningstillstånd har angetts att förvaltningsrättens avgörande i övriga delar står fast innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ingen begränsning av den prövning som kammarrätten då ska göra. Frågan om prövningstillstånd helt eller delvis ska meddelas ska alltså avse förvaltningsrättens dom i dess helhet.

39. En återförvisning till kammarrätten i det nu aktuella målet bör – mot bakgrund av att Högsta förvaltningsdomstolen ovan har bedömt att kommunens beslut inte kan angripas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande – leda till att prövningstillstånd meddelas samt att kammarrätten efter att ha undanröjt förvaltningsrättens dom visar målet åter till denna för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i kommunallagen. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att det i detta mål är lämpligast att upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt visa målet åter till förvaltningsrätten för handläggning av Minerva-skolans överklagande enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Anita Saldén Enérus, Ulrik von Essen och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Hagström.