

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6507-19

meddelad i Stockholm den 16 juni 2020

KLAGANDE

Färdtjänstnämnden i Region Stockholm
105 73 Stockholm

MOTPART

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 12 november 2019 i mål nr 4405-19

SAKEN

Färdtjänst

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden.

Dok.Id 218340

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
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. Beslut av en kommun eller en region kan överklagas på två olika sätt, antingen genom laglighetsprövning eller genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Vid laglighetsprövning prövas om kommunen eller regionen hållit sig inom sina legala befogenheter och prövningen är främst avsedd för övergripande eller politiska beslut. Förvaltningsrättsligt överklagande blir aktuellt då en enskild som är direkt berörd av ett beslut vill få beslutet ändrat eller upphävt. Ett sådant överklagande förutsätter att det är fråga om ett förvaltningsbeslut som är överklagbart och att det finns särskilda föreskrifter om detta. Beslut om tillstånd till färdtjänst får överklagas på detta sätt.
2. Färdtjänstutskottet vid trafiknämnden (numera färdtjänstnämnden) i Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm) beslutade den 28 november 2018 om det generella antalet färdtjänstresor per tillståndshavare för 2019. Beslutet innebar bl.a. att det generella antalet fritidsresor för färdstättet rullstolstaxi fastställdes till 500 per person. Beslutet överensstämde med de budgetbeslut som fattats av landstingsfullmäktige.
3. I samband med att nämnden fattade sitt beslut skickade trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting ut en skrivelse med rubriken ”Begränsning av antal färdtjänstresor” till samtliga berörda tillståndshavare. I skrivelsen lämnades information om antalet fritidsresor per person från och med den 1 januari 2019. Det framgick att resorna automatiskt skulle tilldelas tillståndshavarna vid fyra tillfällen under året från den 1 januari 2019. Tillståndshavarna upplystes också om möjligheten att ansöka om ytterligare resor. Utöver fritidsresorna kunde tillståndshavaren ansöka om ytterligare resor för vissa ändamål, bl.a. resor till och från arbete eller studier.
4. AA har färdtjänstillstånd för färdstättet specialfordon, s.k. rullstolstaxi. Efter att nämnden fattat sitt beslut och informationsskrivelsen om begränsning av antalet resor skickats ut, överklagade AA

DOM

Mål nr
6507-19

begränsningen av antalet resor till Förvaltningsrätten i Stockholm. Han yrkade att domstolen skulle slå fast att de nya begränsningarna inte skulle tillämpas retroaktivt avseende hans färdtjänstillstånd. Han anförde att han haft tillståndet sedan 1977 och att det gäller tills vidare samt att det inte innehåller någon begränsning av hur många resor han får göra.

5. Färdtjänstnämnden ansåg att överklagandet skulle avvisas och anförde att det inte hade fattats något individuellt beslut beträffande AA tillstånd till färdtjänst.
6. Förvaltningsrätten bedömde att den informationsskrivelse som trafikförvaltningen skickat ut hade getts en utformning som var ägnad att uppfattas som bindande och handlingsdirigerande för AA. Informationsskrivelsen bedömdes därför utgöra ett förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av lagen (1997:736) om färdtjänst. Eftersom den lagen innehåller särskilda bestämmelser om överklagande, prövades överklagandet som ett förvaltningsrättsligt överklagande. Förvaltningsrätten konstaterade att det inte hade framkommit att AAs behov av färdtjänst hade förändrats. Förvaltningsrätten upphävde beslutet om begränsning av AAs färdtjänstresor med specialfordon.
7. Färdtjänstnämnden överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

8. *Färdtjänstnämnden* yrkar att förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska undanröjas samt anför följande.
9. Informationsskrivelsen utgör inte ett överklagbart beslut. Det rör sig om ett generellt avfattat informationsbrev som skickats ut till tillståndshavare i syfte att informera om de politiska beslut som redan har fattats.

DOM

Mål nr
6507-19

10. Regionfullmäktiges och färdtjänstnämndens beslut om resetilldelning har varit generella inom ramen för fullmäktiges årliga beslut om budget. Besluten har inte överklagats och har således fått laga kraft.
11. AA har inte yttrat sig i Högsta förvaltningsdomstolen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

12. Frågan i målet är om den skrivelse avseende tilldelning av antal färdtjänstresor under 2019 som trafikförvaltningen skickat ut till personer med färdtjänstillstånd utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Rättslig reglering

13. Av 3 och 4 §§ lagen om färdtjänst följer att det är kommunen eller regionen som ansvarar för att färdtjänst anordnas.
14. Tillstånd till färdtjänst ska enligt 7 § meddelas för dem som på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Ett tillstånd får enligt 9 § i skälig omfattning förenas med föreskrifter om vilket färdmedel som får användas, hur många resor tillståndet omfattar och inom vilket område resor får göras. Om det finns särskilda skäl får tillståndet även i övrigt förenas med villkor.
15. Ett beslut om tillstånd till färdtjänst samt om föreskrifter eller villkor enligt 9 § får enligt 16 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Färdtjänst är en kommunal angelägenhet. Färdtjänstens omfattning och innehåll regleras genom politiska beslut av kommunen eller regionen. Sådana generella beslut kan avse såväl den yttre ramen för färdtjänstverksamheten som vad som ska gälla för hanteringen av individuella färdtjänstansökningar. Kommunala politiska beslut kan, i avsaknad av särskild reglering, överklagas med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).
17. I det nu aktuella fallet har antalet färdtjänstresor per person för färdstättet rullstolstaxi avseende 2019 fastställts av Region Stockholm genom generella beslut som gäller för samtliga tillståndshavare inom Stockholms län. Ytterligare resetilldelning kan ske i det enskilda fallet för resor som är väsentliga för den som har tillstånd till färdtjänst.
18. Trafikförvaltningen har skickat en skrivelse med information om den generella tilldelningen av färdtjänstresor till berörda tillståndshavare. Frågan är om den skrivelsen ska betraktas som ett sådant individuellt förvaltningsbeslut som kan överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande.
19. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.
20. Skrivelsen i fråga innehåller enbart information om de generella beslut om tilldelning av färdtjänstresor som har fattats av regionen. Den innehåller inte några ställningstaganden avseende enskilda personers tillstånd till färdtjänst. Skrivelsen kan därför inte ses som handlingsdirigerande och utgör således inte ett förvaltningsbeslut.

DOM

Mål nr
6507-19

21. Förvaltningsrätten borde därmed ha avvisat AAs överklagande.
Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska därför undanröjas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enéus,
Thomas Bull, Ulrik von Essen och Marie Jönsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emilia Franke.