

Ref 13

Det har varit tillåtet för en kommunal nämnd att delegera beslutanderätten ifråga om återkallelse av serveringstillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet.

6 kap. 37 och 38 §§ kommunallagen (2017:725)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 mars 2022 följande dom (mål nr 6330-20).

Bakgrund

1. Kommunen har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkohol och kan återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Kommunens uppgifter i detta avseende ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

2. Av allmänna kommunalrättsliga bestämmelser följer att en nämnd får uppdra åt bl.a. ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

3. Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott i Malmö kommun beslutade att återkalla serveringstillståndet för Golfrest Syd AB. Som skäl angavs bristande ekonomisk lämplighet.

4. Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö som avsåg överklagandet. Förvaltningsrätten konstaterade att bristerna såvitt gällde ekonomisk skötsamhet har utgjort tillräckliga skäl för att återkalla serveringstillståndet.

5. Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som uttalade följande. Ett beslut om återkallelse av serveringstillstånd är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde näringsidkaren. Ett sådant beslut kan få stor ekonomisk betydelse och inverkan på näringsidkarens möjlighet att fortsätta driva sin verksamhet. Ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd är därför normalt av större vikt och beslutanderätten kan därmed inte delegeras. Eftersom utskottet inte har haft laglig rätt att på nämndens vägnar besluta om återkallelse av serveringstillstånd ska förvaltningsrättens dom och utskottets beslut undanröjas.

Yrkanden m.m.

6. *Malmö kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och anför följande.

7. Möjligheten till delegation ska ses ur ett verksamhetsperspektiv. Det aktuella ärendet är inte av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt utan innebär en direkt tillämpning av det aktuella regelverket.

8. I de flesta större kommuner delegeras beslutanderätten i denna typ av ärenden till utskott. En annan ordning skulle innebära att en alltför stor del av nämndens tid skulle få ägnas åt rutinärenden och att effektiviteten i den kommunala förvaltningen därmed inte kan upprätthållas.

9. *Golfrest Syd AB* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

10. Frågan i målet är om ett beslut att återkalla ett serverings-tillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet är ett beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och att beslutanderätten därför inte får delegeras.

Rättslig reglering m.m.

11. Enligt 9 kap. 18 § första stycket 3 alkohollagen (2010:1622) ska en kommun återkalla ett serveringstillstånd om tillståndsinnehavaren brutit mot lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som har föranlett varningen har rättats till.

12. I 5 § anges att kommunens uppgifter enligt lagen ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

13. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Enligt 38 § 3 får dock beslutanderätten inte delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Innebörden av reglerna om kommunala nämnders möjligheter att delegera beslutanderätt till bl.a. utskott utvecklas sparsamt i förarbetena. De exempel som anges där beslutanderätten får

respektive inte får delegeras motiveras sällan. Det anges dock att det övergripande syftet med delegeringsmöjligheten är att nämnderna ska kunna avlastas från rutinärenden så att mer tid och uppmärksamhet kan ägnas åt frågor som är av större betydelse eller rör principfrågor. Vidare framhålls att bedömningen av i vilken utsträckning beslutanderätt får delegeras ska göras utifrån förhållandena i den aktuella kommunen och efter en avvägning mellan demokratiaspekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen. Det anges också att vad som är av principiell beskaffenhet i regel inte skiljer sig åt mellan olika kommuner medan vad som är av större vikt kan variera, bl.a. beroende på kommunernas storlek (prop. 1953:210 s. 120, prop. 1975/76:187 s. 260, KU 1976/77:25 s. 76 f., prop. 1986/87:91 s. 48 och 50, prop. 1990/91:117 s. 102 f. samt SOU 1990:24 s. 124).

15. Något som inte närmare utvecklas i motiven är ur vems synvinkel – kommunens eller den enskildes – ett ärende ska vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Inte heller diskuteras vad som avses med rutinärenden, men som exempel nämns ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt (prop. 1975/76:187 s. 260).

16. Huruvida ett beslut ska betraktas som principiellt måste avgöras utifrån kommunens synvinkel. Det förhållandet att vad som är av större vikt förutsätts kunna skilja sig åt mellan olika kommuner talar också för det. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening avser därför delegationsförbudet normalt sådana ärenden som utifrån kommunens synvinkel, och inte den enskildes, är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (jfr RÅ 1989 ref. 88 och RÅ 1994 ref. 67).

17. En nämnd bör alltså kunna delegera beslutanderätten i en viss typ av ärenden som från kommunens synvinkel får betraktas som rutinärenden. Huruvida det är fråga om rutinärenden måste avgöras med hänsyn till bl.a. hur ofta en viss typ av ärenden förekommer i kommunen, ärendenas komplexitet och vilken praxis som gäller för tillämpningen av regelverket på det aktuella ärendeområdet (RÅ 1994 ref. 67, jfr även RÅ 1991 ref. 60). Att det i författningskommentaren till 6 kap. 38 § kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 378) utan närmare motivering anges att beslut om återkallelse av tillstånd är exempel på ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, föranleder ingen annan bedömning.

18. Inom vissa områden och avseende vissa ärendeslag kan det emellertid finnas anledning att vara mer restriktiv. Högsta förvaltningsdomstolen har, när det gäller tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, slagit fast att ett beslut om att hemlighålla ett barns vistelseort är ett beslut som omfattas av delegationsförbudet (HFD 2016 ref. 74). De avvägningar som ska göras mellan de berörda personernas intressen i sådana ärenden är av sådan komplexitet att ärendena inte kan anses

vara av rutinkaraktär. Det rättsfallet kan därför inte anses vägledande för bedömningen av vad som är ett rutinärende i detta fall.

19. Beslutet att återkalla Golfrest Syds serveringstillstånd har inte innefattat några principiella ställningstaganden, t.ex. ståndpunkter som binder kommunen för framtiden. Det har inte heller gjorts gällande att beslutet utgör ett avsteg från hittills tillämpad praxis. Beslutet har inte någon större betydelse för eller inverkan på kommunala intressen. Det har således varit tillåtet att delegera beslutanderätten i ärendet till Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott i Malmö kommun.

20. Den överklagade domen ska därför upphävas och målet visas åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Bull*, *von Essen*, *Anderson* (skiljaktig) och *Jönsson* (skiljaktig). Föredragande var justitiesekreteraren Lina Hjorth.

Justitieråden *Anderson* och *Jönsson* var skiljaktiga och ansåg att överklagandet skulle avslås samt att domskälen från och med punkt 14 skulle ha följande lydelse.

14. Ett beslut att återkalla ett serveringstillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet utgör myndighetsutövning mot enskild. Som framgått av punkt 13 får en kommunal nämnd inte delegera ett sådant beslut om det är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

15. Delegationsförbudet i kommunallagen har i aktuellt avseende samma innehåll som i 1991 års kommunallag. I förarbetena till den lagen, prop. 1990/91:117 s. 102, beskrevs att bestämmelsen om delegation i 1977 års kommunallag inte angav vilka ärendegrupper som kunde delegeras, men att det av förarbetena framgår att delegering borde utnyttjas främst i rutinärenden. I anslutning härtill hänvisades till prop. 1953:210 s. 120, prop. 1975/76:187 s. 260 och KU 1976/77:25 s.77. I prop. 1975/76:187 uttalades det att delegation borde förekomma främst i rutinärenden, t.ex. i ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt (s. 260).

16. De ändringar som föreslogs i prop. 1990/91:117 och som kom att inflyta i 1991 års kommunallag syftade främst till att möta kraven på att ärenden som rör den ”inre verksamheten” skulle kunna delegeras i ökad utsträckning (a. prop. s. 103.). I fråga om myndighetsutövning mot enskilda synes däremot någon utvidgning av det delegeringsbara området inte ha varit avsedd. Det uttalades att det fanns skäl att hålla kvar en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar, åtminstone om det

rörde sig om ärenden som innefattade myndighetsutövning. Den begränsningen borde därför göras att sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda inte fick delegeras om de är av principiell betydelse eller annars av större vikt (a. prop. s. 103).

17. I propositionen till nu gällande kommunallag uttalas att som exempel på sådana ärenden som omfattas av delegationsförbudet kan nämnas beslut om återkallelse av beviljade tillstånd, exempelvis färdtjänstillstånd (prop. 2016/17:171, s. 378).

18. Av intresse är här även vad som i det lagstiftningsärendet sägs om delegation till en kommunal nämnds presidium. Möjligheten att delegera till ett sådant presidium hade tidigare inte funnits men infördes i och med tillkomsten av nu gällande kommunallag. Sedan det konstaterats att delegation till en nämnds presidium inte kommer att skilja sig från andra former av delegation ges i propositionen några exempel på sådant som skulle kunna delegeras till ett presidium. Här nämns bl.a. enkla myndighetsbeslut och beslut om tillstånd (a. prop. s. 215).

19. Från rättspraxis kan noteras rättsfallet HFD 2016 ref. 74. I det avgörandet gjorde Högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att ett beslut om att hemlighålla den unges vistelseort enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga får anses vara ett sådant beslut som träffas av delegationsförbudet i 1991 års kommunallag.

20. Som nämnts i punkt 15 ovan innehåller nu gällande kommunallag inga sakliga förändringar i fråga om delegationsförbudet jämfört med dittills gällande reglering. I prop. 2016/17:171 görs heller inga uttalanden av innebörd att möjligheterna att delegera beslut som innefattar myndighetsutövning skulle utvidgas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste de i och för sig kortfattade uttalandena i sistnämnda proposition om att delegation väl kan ske av beslut om tillstånd, men inte ifråga om återkallelse av tillstånd, därför anses ge uttryck för att lagstiftaren alltså har den restriktiva syn på möjligheten att delegera en kommunal nämnds beslutanderätt ifråga om myndighetsutövning mot enskilda som beskrivs i prop. 1990/91:117 s. 102 och där gjorda hänvisningar.

21. I enlighet härmed bör därför en skiljelinje dras mellan å den ena sidan beslut att meddela ett tillstånd och å andra sidan ett beslut att återkalla ett tidigare meddelat tillstånd. Även om meddelande av tillstånd inte i alla sammanhang kan betecknas som rutinärenden i strikt bemärkelse torde det i dessa fall normalt handla om en rutinartad tillämpning av på området gällande föreskrifter enligt givna riktlinjer. Ett beslut om att återkalla ett tillstånd, t.ex. ett serveringstillstånd, utgör däremot myndighetsutövning av ett helt annat slag. Omständigheterna i det enskilda fallet måste noggrant utredas. Innan ett beslut kan fattas måste vidare ofta ställning tas i mer eller mindre komplexa bedömningsfrågor. Ett beslut om återkallande av ett tillstånd innebär att den verksamhet som tillståndet avser inte längre får bedrivas av innehavaren. Ett sådant beslut medför alltså regelmässigt långtgående och allvarliga konsekvenser för tillståndshavaren.

22. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att ett beslut om att återkalla ett tidigare meddelat serveringstillstånd på grund av bristande

ekonomisk lämplighet omfattas av delegationsförbudet. Arbetsutskottets beslut är fattat i strid med detta delegationsförbud. Överklagandet ska därför avslås.

Förvaltningsrätten i Malmö (2019-06-07, ordförande Kristiansson):

Golfrest Syd AB:s årsredovisningar räkenskapsåren 2013–2017 har visat sådan kapitalbrist som inneburit att styrelsen varit förpliktigad att genast upprätta och låta bolagets revisor granska en kontrollbalansräkning. Trots detta så har kontrollbalansräkning upprättats först per den 30 september 2018, efter det att nämnden hösten 2017 meddelade Golfrest Syd AB en varning med anledning av ekonomisk misskötsel.

Av utredningen i målet framgår att Golfrest Syd AB varit sen med betalning av skatter och att det förekommit betalningsuppmaningar vid tre tillfällen, varav två tillfällen efter meddelad varning. Av utredningen framgår vidare att J.H., som är ledamot i Golfrest Syd AB, betalat in skatter för sent och att det förekommit betalningsuppmaningar vid sju tillfällen, av vilka tre förekommit efter meddelad varning. J.H. är också suppleant och tecknar firma i det till Golfrest Syd AB närstående bolaget H. Golf Holding AB, vilket fått betalningsuppmaning avseende skatt vid tre tillfällen, varav två tillfällen förekommit efter meddelad varning.

Redan detta innebär att Golfrest Syd AB och person med betydande inflytande i bolaget, trots tidigare varning, har underlåtit att självant fullgöra sina förpliktelser enligt aktiebolagslagen och har åsidosatt sina ekonomiska förpliktelser gentemot samhället. Denna brist vad gäller ekonomisk skötsamhet har utgjort tillräckliga skäl för nämnden att återkalla Golfrest Syd AB:s serveringstillstånd. Vad Golfrest Syd AB anfört i målet föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2020-10-22, Forkman, Lundberg och Palmgren):

Kammarrätten anser att det aktuella beslutet om återkallelse av serveringstillstånd innebär myndighetsutövning mot enskild. Att beslutet rör en juridisk person medför inte någon annan bedömning.

Enligt förarbetena till kommunallagen är beslut om återkallelse av beviljade tillstånd, såsom färdtjänstillstånd, exempel på ärenden som inte kan delegeras (prop. 2016/17:171 s. 378).

Ett beslut om återkallelse av serveringstillstånd är en mycket ingripande åtgärd som vanligtvis är av stor betydelse för den enskilde näringsidkaren. Ett sådant beslut kan få stor ekonomisk betydelse och inverkan på näringsidkarens möjlighet att fortsätta driva sin verksamhet. Kammarrätten anser därför att ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd normalt sett är av större vikt på så sätt att det omfattas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § kommunallagen. Det har inte kommit fram några omständigheter som medför en annan bedömning för det nu aktuella ärendet.

HFD 2022

Ref 13

Kammarrätten anser därför att nämndens arbetsutskott inte har haft laglig rätt att på nämndens vägnar besluta om återkallelse av bolagets serveringstillstånd. Förvaltningsrättens dom och nämndens arbetsutskotts beslut ska därför undanröjas.

– Kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommuns arbetsutskotts beslut.