

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
4063-10

meddelat i Stockholm den 24 maj 2011

KLAGANDE

AA

Ombud: Chefjurist Pär Cronhult
Box 5625
114 86 Stockholm

MOTPART

Botkyrka kommun
147 85 Tumba

Ombud: Kommunjurist Jannica Ifström
Serviceförvaltningen Botkyrka kommun
147 85 Tumba

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms beslut den 8 juni 2010 i mål nr 1773-10

SAKEN

Avvisad talan i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver det överklagade beslutet och meddelar AA prövningstillstånd för prövning i Kammarrätten i Stockholm av hennes överklagande av Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 22 februari 2010 i mål nr 15462-10.

Dok.Id 105694

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

BAKGRUND

Chefen för serviceförvaltningen i Botkyrka kommun har för kommunens räkning lämnat anbud till och tecknat avtal med Stockholms stad avseende förmedling av tolktjänster m.m. Inga beslut har protokollförts eller anslagits på kommunens anslagstavla.

AA yrkade hos Förvaltningsrätten i Stockholm laglighetsprövning av besluten. Hon anförde att besluten strider mot såväl lokaliseringsprincipen som det kommunala näringsförbudet och därmed hänför sig till något som inte är en angelägenhet för Botkyrka kommun.

Förvaltningsrätten avvisade i beslut den 22 februari 2010 överklagandet med motiveringen att det, såvitt framkommit, inte fattats något beslut, vare sig i kommunal nämnd eller på delegation, med anledning av att anbud lämnats och avtal tecknats. Detta innebar enligt förvaltningsrätten att det inte föreligger några överklagbara beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning.

AA överklagade förvaltningsrättens beslut hos Kammarrätten i Stockholm, som genom det nu överklagade avgörandet beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att prövningstillstånd ska meddelas i kammarrätten, alternativt att Högsta förvaltningsdomstolen ska återförvisa målet direkt till förvaltningsrätten för prövning i sak. Till stöd för sin talan anför hon bl.a. följande. Den inom Botkyrka kommun ansvariga nämnden har varit synnerligen inblandad i det aktuella beslutsfattandet. Det kommunala beslut varom fråga är i målet har fattats med den ansvariga nämndens goda minne och inom ramarna för vad som har uppgivits utgöra den berörda förvaltningschefens allmänna instruktion och arbetsbeskrivning. Vad som krävs för att ett beslut ska anses ingånget på den ansvariga nämndens vägnar är inte entydigt klarlagt i

Mål nr
4063-10

förvaltningsrättslig praxis. Att lagligheten av ett kommunalt tjänstemannabeslut ska vara undantaget från möjligheten till rättslig prövning enbart av det skälet att kommunen i strid med gällande rätt har underlåtit att iaktta föreskrivna formbestämmelser framstår som stötande från rättssäkerhetssynpunkt. Det är därför av vikt för rättstillämpningen att det överklagade beslutet prövas av högre rätt.

Botkyrka kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Förvaltningschefen har agerat utan stöd av delegation. Det är också förvaltningschefens uppfattning att hon inte har agerat med stöd av delegation utan i egenskap av förvaltningschef i den löpande verksamheten. Hon har därför inte heller anmält ärendet till servicenämnden. Då beslut inte har fattats med stöd av delegation kan förvaltningschefens lämnande av anbud och undertecknande av avtal inte överklagas enligt kommunallagen. Något enligt kommunallagen överklagbart beslut föreligger således inte. Enligt kommunen förändras inte bilden av att servicenämnden beslutat godkänna serviceförvaltningens Ettårsplan 2009 av vilken bl.a. framgår att förvaltningen avser att delta i den upphandling av tolktjänster som Stockholms läns landsting ska göra under 2009. Det saknar enligt kommunen också betydelse för frågan om delegation förelegat att förvaltningschefen muntligen informerat servicenämnden om att upphandlingen gjorts vid nämndens sammanträde den 14 september 2009.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 10 kap. 13 § kommunallagen (1991:900), KL, får ett överklagande av förvaltningsrätts beslut rörande laglighetsprövning prövas endast om kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Enligt 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska kammarrätten meddela prövningstillstånd bl.a. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Målet i Högsta förvaltningsdomstolen gäller om kammarrätten borde ha meddelat tillstånd för prövning av AAs överklagande av förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

Mål nr
4063-10

Enligt 10 kap. 2 § KL får, utöver beslut av fullmäktige, bl.a. beslut av en nämnd överklagas, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

Om en nämnd har uppdragit åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd att besluta på nämndens vägnar (6 kap. 33 § KL), så är beslutet rättsligt sett inte delegatens utan nämndens. Det på delegation fattade beslutet är därför överklagbart enligt samma regler som gäller för nämndbeslut (se prop. 1990/91:117 s. 223). Åtgärder av en tjänsteman som inte innebär att beslut fattats på nämndens vägnar har däremot inte ansetts överklagbara eftersom det då inte finns något kommunalt beslut enligt kommunallagen (se t.ex. RÅ 1978 not. Bb 40 och RÅ 1994 not. 164). Ibland kan det dock vara oklart om uppgiften är delegerad till tjänstemannen från en nämnd eller inte. I vissa fall har en nämnds agerande inneburit att en särskild delegation anses ha uppkommit och att beslutet därför ändå är överklagbart (se RÅ84 2:85 och RÅ 2006 ref. 78).

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 204) uttalas i specialmotiveringen till bestämmelserna om delegering av ärenden inom en nämnd (6 kap. 33 och 34 §§ KL) att genom ökad målstyrning och decentralisering flera åtgärder än tidigare kan komma att hänföras till ren verkställighet. Vidare sägs att, när det finns klara målsättningar för verksamheten, mycket talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som idag rättsligt är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Detta skulle kunna gälla t.ex. interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att det i lagtexten inte återspeglas att förarbetsuttalandet skulle ha bäring på frågan om vilka beslut som ska tillerkännas överklagbarhet (HFD 2011 ref. 7).

Botkyrka kommun har anfört att förvaltningschefen har agerat utan stöd av delegation, att lämnandet av anbud ska ses som en del i den löpande verksamheten

BESLUT

Mål nr
4063-10

och att det därför är fråga om verkställighet. Det har från kommunens sida inte gjorts gällande att förvaltningschefen har handlat utanför sin befogenhet eller att kommunen inte skulle vara bunden av anbudet respektive avtalet. Det får därför antas att förvaltningschefen har handlat inom ramen för sin tjänstbefattning.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att förvaltningschefens beslut avseende upphandling av tolktjänster inte kan anses utgöra rena verkställighetsbeslut. Frågan är därmed i vilken utsträckning olika former av styrdokument som t.ex. verksamhetsplaner och befattningsbeskrivningar kan ha en sådan grad av precisering att de kan anses innefatta en delegation. Detta har inte belysts i något vägledande rättsfall. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att dessa frågor klargörs av högre rätt. Kammarrätten borde därför ha meddelat prövningstillstånd med anledning av AAs överklagande av förvaltningsrättens beslut.

Susanne Billum

Marianne Eliason

Peter Kindlund

Olle Stenman

Erik Nymansson

Karl Lundberg

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-03-23