



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM
2023-09-20
Meddelad i Malmö

Mål nr
9792-22

KLAGANDE

Mats Sjölin, [REDACTED]

MOTPART

Trelleborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommuns beslut den 15 augusti 2022, § 151

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver den tredje och den fjärde att-satsen i det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun (kommunfullmäktige) beslutade den 15 augusti 2022, under § 151 *Begäran om tilläggsanslag 2022 för lokalersättning till Internationella Engelska skolan*

- att utöka kommunstyrelsens driftbudgetram för 2022 med 1 667 000 kr och med helårseffekt 2023 om ytterligare 2 333 000 kr med anledning av ökade kostnader för lokalersättning till Internationella Engelska Skolan,
- att den utökade budgetramen för 2022 finansieras av kommunfullmäktiges budgetmarginal och för 2023 hanteras i ordinarie budgetprocess,
- att ge kommundirektören i uppdrag att, i samråd med berörda förvaltningar, teckna slutligt avtal gällande lokalersättning från 2023 och framåt mellan kommunen och Internationella Engelska Skolan. Avtalet ska grundas i långsiktiga ekonomiska villkor rörande lokalersättning där Internationella Engelska Skolan ska ersättas med mellanskillnaden mellan ordinarie skolpeng och Internationella Engelska Skolans faktiska hyreskostnad, dock max 4 000 000 kr årligen samt
- att slutligt tecknat avtal presenteras i kommunfullmäktige senast 2022-12-31.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Mats Sjölin yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande.

Genom beslutet lämnas stora och principiellt betydelsefulla överväganden kring ekonomin över till kommundirektören utan ställningstagande från kommunfullmäktige. Beslutet strider därmed mot 5 kap. 1 § kommunallagen.

Frågan om lokalersättning till Internationella engelska skolan (IES) behandlades i kommunfullmäktige den 15 februari 2021. Kommunfullmäktige

beslöt då att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad samt att ärendet återkommer till fullmäktige för fastställande av ekonomiska villkor rörande hyresersättning efter förhandling. Beslutet innehöll således inget angivet belopp även om en årlig summa på 4 miljoner kr nämndes i beslutsunderlaget. Beslutet innehöll inte heller någon angivelse om den tid som är tänkt för en extra ersättning till IES. Något fastställande av de ekonomiska villkoren har därefter inte skett och något särskilt regelverk för när extra ersättning kan ges har inte heller tagits fram och ingick inte heller i beslutsunderlaget på kommunfullmäktiges möte den 15 augusti 2022.

Han har ingen annan uppfattning än kommunen vad gäller att det inte kan ligga på kommunfullmäktige att underteckna det slutgiltiga avtalet gällande lokalersättning mellan kommunen och IES. Det fanns dock inget färdigt avtal för fullmäktige att ta ställning till den 15 augusti 2022, inte ens ett avtalsutkast. Det enda som fanns var tre punkter för avtalet, nämligen att det skulle gälla från 2023, att det skulle grundas i långsiktiga ekonomiska villkor och att det ska finnas ett kostnadstak på 4 miljoner kr årligen. Detta lämnar många principiella frågor obesvarade.

Enligt kommunfullmäktiges beslut ska avtalet gälla från och med 2023, men det finns ett beslut om budgetförstärkning från och med 2022. Det är oklart vad som gäller. Det framgår inte hur långt avtalet med IES ska vara. Enligt en del av beslutsunderlaget ska det vara en nybyggnadspeng under tre till fem år medan det i andra delar av underlaget anges att det ska gälla under 20 år. Det framgår inte heller om det ska finnas uppsägningsmöjligheter under avtalstiden. Det är också oklart om IES:s hyreskostnad även fortsättningsvis ska vara i en kostnadsnivå och skolpengen i en annan eller är det bara under en övergångstid. Ytterligare en oklarhet gäller frågan vad som händer om IES hyreskostnad är lägre än skolpengen. Enligt skolförordningen ska i så

fall ersättningen till IES också vara lägre, men det framgår inte om det kommer att gälla eller avtalas bort.

Mot bakgrund av alla dessa frågor är delegeringen alltför långtgående och inte förenlig med kommunallagens bestämmelse att kommunfullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, däribland viktiga ekonomiska frågor. Varken det nu överklagade beslutet från den 15 augusti 2022 eller det tidigare beslutet från den 15 februari 2021 innehåller tillräckliga principiella ställningstaganden för att ärendet ska kunna delegeras. Kommunen har inte tidigare valt att ge extra stöd till privata skolföretag. Av detta skäl är frågor om hur detta extra stöd ska beräknas och vilken omfattning det ska ha av stor principiell betydelse och prejudicerande för eventuellt kommande etableringar. Den aktuella frågan är också av större vikt och har en avgörande betydelse för den kommunala ekonomin, detta mot bakgrund av att det kan antas att kommunen har för avsikt att teckna ett långsiktigt avtal.

Trelleborgs kommun anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Beslutet som fattades den 15 augusti 2022 ingår i den typ av beslut som fullmäktige har rätt att besluta om enligt 5 kap. 1 § kommunallagen. Att fatta beslut kring tilläggsanslag så som utökning av kommunstyrelsens driftsbudget, utökning av budgetramen samt hur detta ska finansieras bedöms ligga inom ramen för fullmäktiges beslutanderätt, närmare bestämt punkt 2 i ovan angivna bestämmelse. En av fullmäktiges viktigaste uppgifter är att besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, så som budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin.

Beslutet att ersätta IES utöver lokalersättningen i ordinarie grundbelopp med mellanskillnaden upp till IES faktiska hyreskostnad som har fattats av fullmäktige den 15 februari 2021, har också varit ett principiellt beslut. En ersättning till en friskola i enlighet med det fattade beslutet innebär en kostnad för kommunen som måste finansieras av kommunens budgeterade medel och som kräver ytterligare beslut kring själva finansieringsprocessen. Kommunfullmäktige har därför den 15 augusti 2022 fattat ett beslut om att utöka kommunstyrelsens driftbudgetram med anledning av ökade kostnader för lokalersättning till IES och hur dessa kostnader ska belasta kommunens budget.

Att underteckna det slutgiltiga avtalet gällande lokalersättning mellan kommunen och IES kan inte ligga på kommunfullmäktige. I fullmäktiges beslut från den 15 augusti 2022 samt i beslutet från den 15 februari 2021 finns tillräckligt med underlag för att kunna få fram ändamålsenliga och långsiktiga ekonomiska villkor som kommer att ligga till grund för det avtalet som ska slutas mellan kommunen och IES. Att underteckna denna typ av avtal är en formell process som har reglerats via delegationsordning och åligger kommundirektören att genomföra. Själva undertecknandet av avtalet, som dessutom är naturligt följd av de tidigare fattade besluten, kan därmed inte bedömas vara av principiell karaktär eller annars av större vikt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I kapitlets 8 § anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas. Prövningen av om ett sådant beslut ska upphävas får enligt 7 § samma kapitel grundas endast

på de omständigheter som klaganden har hänvisat till innan tiden för överklagande gått ut.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett kommunalt beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Av 5 kap. 1 § kommunallagen framgår följande. Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

Enligt 5 kap. 2 § kommunallagen får ärenden enligt 1 § första stycket eller som ska avgöras av fullmäktige enligt lag eller annan författning inte delegeras till nämnderna.

Av förarbetena framgår att fullmäktige ska besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Fullmäktiges beslut gäller i huvudsak beslut av mera grundläggande natur eller av generell räckvidd. Det ska vara

fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Den uppräknade som görs i paragrafen är dock inte uttömmande, vilket innebär att även andra ärenden kan ligga inom fullmäktiges beslutsområde. Det finns inte någon tydlig gräns mellan fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och den del av beslutanderätten som är möjlig att delegera till nämnderna (se prop. 2016/17:171 s. 155, s. 327).

I begreppet andra viktiga ekonomiska frågor i 5 kap. 1 § första stycket 2 kommunallagen ligger ett allmänt krav på att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som, liksom budgeten och skatten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Det kan t.ex. handla om graden av avgiftsfinansiering och viktiga beslut om förmögenhetstillgångar (prop. 2016/17:171 s. 327 f).

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 1991 ref. 60 kommit fram till att ett landsting överskridit sina befogenheter genom att bemyndiga ett utskott att förvärva eller sälja fast egendom till en köpeskilling av 1,5 miljoner kr samt att besluta om fastighetsreglering. Sådana ärenden kan enligt Högsta förvaltningsdomstolen uppenbarligen vara av principiell beskaffenhet och stundom även av större vikt.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 13 mars 2013 i mål nr 5442-12 uttalat att vid bedömningen av om beloppsgränsen är tillräcklig måste hänsyn tas till att Åstorps kommun är en förhållandevis liten kommun. Enligt kammarrättens mening kan beslut om inköp av mark för tre miljoner kr vara av såväl principiell beskaffenhet som större vikt för Åstorps kommun.

Förvaltningsrättens bedömning

Enligt förvaltningsrätten har Mats Sjölin inte åberopat någon omständighet som kan innebära att de två första att-satserna i det överklagade beslutet ska upphävas. Överklagandet ska därför avslås i dessa delar.

Mats Sjölin har gjort gällande att den lämnade delegationen till kommundirektören rör ett ärende av principiell beskaffenhet och av större vikt för kommunen.

Kommunfullmäktige har genom beslut den 15 februari 2021 tagit ställning till frågan om att ersätta IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad. Kommunfullmäktige har vidare genom det nu beslutade uppdraget till kommundirektören även angett ett tak för den ersättning som ska avtalas avseende skillnaden mellan ordinarie skolpeng och IES faktiska hyreskostnad på 4 miljoner kr per år. Kommunfullmäktige har dock inte, utöver formuleringen i delegationen att avtalet ska grundas i långsiktiga ekonomiska villkor, tagit ställning till under hur lång tid den aktuella ersättningen ska utgå till IES eller övriga villkor i avtalet. Utredningen tillsammans med formuleringen i delegationen ger enligt förvaltningsrättens mening stöd för att det rör sig om en överenskommelse över längre tid. Förvaltningsrätten bedömer att detta innebär att delegationen innefattar ett åtagande av sådan betydelse att det måste anses vara ett ärende av såväl principiell beskaffenhet som större vikt för kommunen. Delegationen strider av denna anledning mot bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen och den tredje och den fjärde att-satsen i det överklagade beslutet ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Trelleborgs kommun, se bilaga (FR-03), för kommunmedlem i Trelleborgs kommun, se kungörelse.

Louise af Klint

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Thomas Håkansson och Lena Tebring deltagit. Rätten är enig.

Kristina Franzén har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.