

**KLAGANDE**

Pia-Maria Johansson
Seefrieds Väg 5
713 30 Nora

MOTPART

Nora kommun
713 80 Nora

ÖVERKLAGADE BESLUT

Kommunstyrelsen i Nora kommuns beslut den 28 november 2018, § 163
och den 6 februari 2019, § 2
dnr KS 2017-536

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandena och upphäver Kommunstyrelsen
i Nora kommuns beslut den 28 november 2018, § 163 och den 6 februari
2019, § 2.

DE ÖVERKLAGADE BESLUTEN

Kommunstyrelsen i Nora kommun beslutade den 28 november 2018, § 163 (delegationsbeslut) om ”Fastighetsstrategen – Tecknande av hyresavtal med Jarola KB angående Allaktivitetshuset (dnr ks 2017-536)”. Fastighetsstrategen i Nora kommun undertecknade å kommunens vägnar ett hyreskontrakt avseende fastigheten Pilen 1 i Nora kommun den 17 augusti 2017. Kontraktet avser hyra av lokaler för hyrestiden den 1 april 2018–31 mars 2043. Lokalerna avses att nyttjas som Allaktivitetshus inom kommunens försorg.

Kommunstyrelsen i Nora kommun beslutade den 6 februari 2019, § 2, att inleda etapp 2 av Allaktivitetshuset enligt upprättat förslag.

VAD PARTERNA ANFÖR

Pia-Maria Johansson yrkar att besluten ska upphävas. Till stöd för sin talan anför hon bl.a. följande. Beslutet att hyra aktuell lokal är av större vikt, då det påverkar kommunens skatteunderlag på ett mycket tydligt sätt, varför det ska fattas av kommunfullmäktige. Då ärendet är av stor vikt borde det ha behandlats av kommunfullmäktige när tjänstemannen utrett frågan och ett färdigt äskande var klart. Kontraktets längd, på 25 år, är mycket ovanligt samt att det saknas uppsägningsklausul, vilket gör att kommunen låser sig för 25 år. Nora kommun är en liten kommun med en nettobudget på drygt 650 miljoner kronor. Den affär som gjorts med hyresvärden Jarola innebär kostnader under 25 år som uppgår till mellan 38 miljoner till över 60 miljoner. Kostnaden blir även betydlig mer med alla underhållskostnader och indexuppräknningar. Det framgår tydligt av budgetunderlaget inför 2017 att det inte fanns något färdigt budgetäskande utan att frågan lyftes utifrån barn och ungdomars bekymmer att hitta träningslokaler. Trots det är det just detta underlag som kommunen, tjänstemän och kommunalråd hänvisar till vid frågan om när ett beslut fattats om att hyra lokaler till Allaktivitetshuset och

till denna kostnad och tid. Kostnaden enligt kontraktet ökar från 15 000 kr i månaden till 1 300 000 kr när lokalerna tas i anspråk. Sedan ökar summan till 2 500 000 kr. Kontraktet bygger även på framtida investeringar från kommunen, men oavsett om kommunen skjuter till pengar för detta eller inte höjs hyran till 1 500 000 kr. Även om 1 000 000 kr avsatts för Allaktivitetshuset har det inte fattats ett beslut om att hyra aktuell lokal till en så stor kostnad och under en så lång tid. Vidare finns det inget beslut om att tjänsteman ska teckna avtalet när förhandlingarna med eventuell hyresvärd är klar, vilket borde ha varit fallet för att inriktningsbeslutet i fullmäktige inför 2017 skulle ha setts som ett beslut. Vissa typer av ärenden får delegeras. Tjänstemannen hänvisar här till kommunens delegationsordning, vilket är fel. Syftet med en delegationsordning är att avlasta nämnden rutinmässigt vilket ska skapa utrymme för behandling av mer principiella beslut och ärende av större vikt, vilka inte kan delegeras enligt kommunallagen. Tjänstemannen har tagit ett eget beslut om att ingå aktuellt hyresavtal och sedan inte delgett kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige resultatet av kontraktsskrivningen varför beslutet om att skriva kontraktet inte varit korrekt eller lagligt.

Vidare har kommunen beslutat att gå in i etapp 2 av hyresavtalet utan att ärendet först förts till kommunfullmäktige för beslut. Ärendet är av principiell karaktär och av större vikt för kommunen och har därför inte tillkommit i laga ordning. Att gå in i etapp 2 innebär kostnadsökningar både rörande hyra samt ökad kostnad i indexreglering samt underhåll. Då ärendet påverkar kommunens budget är det av större vikt och bör tas av kommunfullmäktige.

Nora kommun (kommunen) yrkar att överklagandena ska avslås och anför bl.a. följande. Pia-Maria Johansson har inte visat att besluten inte tillkommit i laga ordning enligt de prövningsgrunder som framgår i 13 kap. 8 § kommunallagen. Kommunfullmäktige fattade den 13 december 2017, i samband

med behandling av antagande av budget för år 2018 samt ekonomisk plan för 2019–2020, beslut om 1 000 000 kr i tillskott till driftsbidrag för Allaktivitetshuset. Detta beslut överklagades inte. Kommunfullmäktige har således tagit ställning i frågan om den huvudsakliga kostnadsökningen till följd av Allaktivitetshuset. Vidare har kommunstyrelsen behandlat och fattat beslut den 7 februari 2018 om internbudget 2018 för kommunstyrelsens verksamhet. I beslutad internbudget finns Allaktivitetshus med i budget för lokalhyra med 1 256 000 kr. Beslutet överklagades inte. Enligt protokoll från kommunstyrelsens sammanträde den 25 oktober 2017 har samhällsbyggnadsutskottet behandlat ett ärende där Allaktivitetshuset ingick samt lämnat ett förslag till kommunstyrelsen att besluta om. Kommunstyrelsen behandlade och beslutade i ärendet, som inte överklagades. Enligt kommunallagen får en nämnd delegera till utskott, ledamot eller ersättare eller anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden. Enligt delegationsordning, antagen av kommunfullmäktige den 17 december 2014 framgår av punkt 12.2 att fastighetsstrateg utsetts till delegat för ärenden gällande hyra av lokal och mark. I de fall delegat beslutat om viss åtgärd anses undertecknade av avtal, inom ramen för det fattade beslutet, vara verkställighet. Aktuellt hyresavtal undertecknades av delegat först när kommunfullmäktige beslutat om driftsbudget till hyra och beslutets överklagandetid passerat. Beslutet är vidare inte av sådan karaktär att beslutanderätten inte får delegeras enligt kommunallagens bestämmelser. Delegationsbeslutet har vidare anmälts till kommunstyrelsen. Besluten är således lagligt fattade.

Vidare kan kommunstyrelsens beslut den 6 februari 2019 inte anses utgöra en fråga som räknas till kommunfullmäktiges kompetensområde såsom kommunens mål eller riktlinjer för verksamheten eller av annan anledning vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommunstyrelsens beslut att inom, av kommunfullmäktige, erhållen budgetram göra förändringar har fattats i enlighet med det av kommunfullmäktige beslutade.

Kommunfullmäktige fattade den 12 december 2018 beslut om att godkänna förslaget till allmänna regler för den ekonomiska planeringen. Där framgår att kommunstyrelsen äger rätt att omdisponera medel i den drift- och investeringsbudget som fullmäktige beslutat att kommunstyrelsen ska ansvara över. Ett beslut att revidera eller ändra inom given och beslutad budgetram kan inte anses vara en fråga som är hänförlig till kommunfullmäktiges självständiga, icke delegeringsbara, kompetensområde. Även detta beslutet är således lagligt fattat.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Av 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) framgår att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Enligt 13 kap. 2 § samma lag får följande beslut överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, och
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 12 kap. 11 §.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut, vid laglighetsprövning enligt kommunallagen, upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, om beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, om det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller

om beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen beslutar fullmäktige 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 frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

Fullmäktige får, enligt 5 kap. 2 § kommunallagen, uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Förvaltningsrättens bedömning

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen kan förvaltningsrätten endast pröva lagligheten av kommunens beslut. Vidare gäller att förvaltningsrätten, om den skulle anse att beslutet är olagligt, endast kan upphäva detta. Något annat beslut får alltså inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Det ankommer på klaganden att visa att beslutet är olagligt.

En förutsättning för att överklagandena ska kunna tas upp till prövning är att det finns ett överklagbart beslut. Beslut som fattas på delegation av en kommunal nämnd ses som beslut på nämndens vägnar och är därför överklagbara. Åtgärder av anställda som kan hänföras till ren verkställighet kan däremot inte överklagas genom laglighetsprövning.

Pia-Maria Johansson har anfört att beslutet att ingå hyresavtalet inte har tillkommit i laga ordning då beslutet inte har hänskjutits till kommunfullmäktig utan fattats av tjänsteman inom kommunen. Beslutet är enligt klaganden av större vikt och borde därför ha fattats av kommunfullmäktige. Kommunen har anfört att det aktuella beslutet är att ses som ett verkställighetsbeslut då hyresavtalet undertecknades av delegat efter att kommunfullmäktige beslutat om driftsbudget till hyra avseende Allaktivitetshuset och beslutets överklagandetid löpt ut.

Första frågan förvaltningsrätten måste ta ställning till är om undertecknandet av hyreskontraktet kan hänföras till ren verkställighet och därmed kommunalrättsligt inte kan anses vara ett beslut. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Rena förberedande eller verkställande åtgärder anses inte vara beslut och ankommer på de anställda utan särskild delegering. Det får vid rena verkställighetsåtgärder inte finnas utrymme för självständiga bedömningar (se bl.a. HFD 2011 ref. 7). Förvaltningsrätten bedömer att det utifrån omständigheterna i målet får anses ha funnits utrymme för självständiga bedömningar för tjänstemannen inför undertecknandet av hyreskontraktet varför detta inte kan anses vara rena verkställighetsåtgärder. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att det av delegationsordningen för kommunstyrelsen går att utläsa att fastighetsstrateg får fatta beslut avseende hyra av lokal och mark. En anställds beslut som fattas med stöd av delegering från en nämnd är rättsligt sett ett nämndbeslut (se t.ex. prop. 2016/17:171 s. 440). Hyresavtalet reglerar hyra av

fastigheter för kommunens försorg och är i den meningen ett delegationsbeslut. Delegationsbeslutet anmäldes till kommunstyrelsen vid sammanträdet den 28 november 2018. Det överklagade beslutet utgör därmed ett kommunalt beslut enligt kommunallagen och får således överklagas.

Nästa fråga för förvaltningsrätten att ta ställning till i målet är om ärendet avseende undertecknandet av hyreskontraktet avseende Allaktivitetshuset är ett ärende av större vikt för kommunen. Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen är det kommunfullmäktige som har att fatta beslut i ärenden av större vikt. Vägledning kring vad som ska betraktas som ett ärende av större vikt för en kommun kan hämtas i bestämmelsens förarbeten. Av förarbetena (prop. 2016/17:171 s. 327 f.) framgår att ett beslut av större vikt typiskt sett innebär att det är av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd och att det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Vidare angavs i förarbetena till 1977 års kommunallag (se bet. 1976/77:KU25 s. 16 f.) att det bör kunna accepteras att ärenden som i vissa större kommuner inte kan anses vara av större vikt, i andra mindre kommuner bör kunna anses vara av sådan vikt.

Av rättspraxis framgår vidare att i ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen får beslutanderätten inte delegeras. En kommuns förutsättningar och storlek ska därmed beaktas vid bedömningen av om ärendet är av större ekonomisk betydelse för kommunen (se HFD 2018 ref. 32).

Av handlingarna i målet framgår att tjänsteman inom kommunen genom delegation undertecknat hyreskontraktet. Av hyreskontraktet framgår att Nora kommun ska hyra fastighet i syfte att nyttja som "Allaktivitetshus". Hyrestiden löper från och med den 1 april 2018 till och med den 31 mars 2043, dvs. under 25 år. Avtalet är indelat i tre s.k. etapper varvid varje etapp innebär en ökning av lokalernas omfattning och hyreskostnad. En bashyra med 1 300 000 kr per år ska utgå från och med tillträdesdagen. Från och

med tillträdesdagen för etapp 2 ska en bashyra utgå med 1 900 000 kr per år och från och med tillträdesdagen för etapp 3 ska en bashyra utgå med 2 500 000 kr per år. Genom undertecknandet av hyresavtalet har kommunen således kommit att bli bunden av hyresavtalet under en tidsperiod på 25 år med visst belopp årligen. Nora kommun har knappt 11 000 invånare med en nettobudget på omkring 650 miljoner kronor. Förvaltningsrätten bedömer, med beaktande av kommunens storlek och budget och det åtagande i ekonomiskt och tidsmässigt avseende som avtalet medfört för kommunen, att beslutet är av sådan stor vikt att beslut i frågan enligt 5 kap. 1 § kommunallagen har bort fattas av kommunfullmäktige. Det förhållandet att kommunfullmäktige i budget avsatt en summa för Allaktivitetshuset understigande första årets hyra för Allaktivitetshuset innebär inte att kommunfullmäktige därigenom beslutat i frågan om ingående av det aktuella avtalet. Det sagda innebär att kommunstyrelsens genom sitt delegationsbeslut avseende undertecknat hyresavtal har överskridit sin befogenhet. Det finns därför skäl för att upphäva Kommunstyrelsen i Nora kommuns beslut den 28 november 2018, § 163.

Vidare har Pia-Maria Johansson anfört att kommunstyrelsens beslut den 6 februari 2019 avseende att gå vidare med etapp 2 av hyresavtalet innebär kostnadsökningar för kommunen och därför påverkar budgeten på ett sådant sätt att även detta beslut utgör ett ärende av större vikt för kommunen och borde ha fattats av kommunfullmäktige.

Av hyresavtalet framgår att från och med tillträdesdagen för etapp 2 ska en bashyra utgå med 1 900 000 kr per år. Då hyresavtalet löper fram till och med den 31 mars 2043 innebär ett beslut att gå vidare i etapp 2 enligt hyreskontraktet att kommunen är bunden att betala en bashyra om minst 1 900 000 kr per år fram till avtalstidens slut. Förvaltningsrätten bedömer att även detta beslut är av sådan stor vikt att beslut i frågan enligt 5 kap. 1 § kommunallagen ska fattas av kommunfullmäktige då det innebär en stor

ekonomisk förpliktelse för kommunen. Det innebär att kommunstyrelsen även genom att besluta om att gå vidare med etapp 2 av hyreskontraktet har överskridit sin befogenhet. Det finns därför skäl att upphäva kommunstyrelsen i Nora kommuns beslut den 6 februari 2019, § 2.

Överklagandena ska således bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-03). Kommunmedlem delges domen genom kungörelsedelgivning.

Carina Ludvigsson
Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Claes Petterson och Lars Huss deltagit.

Målet har föredragits av förvaltningsrättsnotarien Emmie Axné.



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 part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

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 nyårs-afton, 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.