

HFD 2017 ref. 35

Ett kommunalt beslut om grundbelopp till fristående skolor som inte riktar sig till en viss enskild huvudman har inte ansetts kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande.

16 kap. 52 § och 28 kap. 5 § 2 skollagen (2010:800), 10 kap. 1 och 3 §§ kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 juni 2017 följande dom (mål nr 5998-16).

Bakgrund

Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag enligt skollagen (2010:800) till enskilda huvudmän som bedriver godkänd gymnasieskola (fristående gymnasieskola). Skyldigheten åvilar elevens hemkommun och omfattar enligt 16 kap. 52 § alla elever som kommunen är skyldig att erbjuda utbildning. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen gymnasieskola.

Ett överklagbart kommunalt beslut kan överklagas antingen med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen (1991:900) eller med stöd av bestämmelser om förvaltningsrättsligt överklagande (beträffande terminologin, se prop. 2016/17:171 s. 251 f.).

Minervaskolan i Umeå AB är huvudman för en fristående gymnasieskola i Umeå.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Umeå kommun beslutade den 17 december 2014 att fastställa grundbelopp till fristående gymnasieskolor för 2015. Beloppet baserades på kommunens budget för den egna gymnasieskolan. Beslutet tillkännagavs på kommunens anslagstavla samt skickades till fristående gymnasieskolor med elever som var folkbokförda i Umeå kommun.

Minervaskolan överklagade till förvaltningsrätten och yrkade att skolan skulle beviljas ett högre bidrag per elev än vad kommunen beslutat.

Förvaltningsrätten prövade överklagandet som ett förvaltningsrättsligt överklagande och fann att skolan hade rätt till ytterligare bidrag per elev.

Såväl kommunen som Minervaskolan överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten som upphävde domen och

visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning enligt reglerna i kommunallagen om laglighetsprövning med bl.a. följande motivering. För att ett beslut ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol och bli föremål för en fullständig sakprövning krävs att beslutet är riktat till en viss fysisk eller juridisk person samt att det innebär någon form av ställningstagande till en konkret fråga som rör den som beslutet riktar sig till. Beslutet riktar sig inte särskilt till Minervaskolan och innebär inte heller något ställningstagande angående vilket bidragsbelopp, baserat på antalet barn, som ska betalas till skolan. Av det överklagade beslutet framgår endast grundbeloppet per elev. Beslutet kan till följd av utformning och innehåll inte bli föremål för prövning på annat sätt än genom laglighetsprövning.

Yrkanden m.m.

Minervaskolan yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska bifalla skolans i kammarrätten förda talan angående ytterligare bidrag och i andra hand att målet ska återförvisas till kammarrätten för prövning i sak. *Minervaskolan* anför bl.a. följande.

Beslutet var riktat till *Minervaskolan* och gick skolan emot såtillvida att det beslutade grundbeloppet var för lågt beräknat. Beslutet sändes till *Minervaskolan* tillsammans med en överklagandehänvisning. Det är genom det överklagade beslutet som bidragsbeloppet bestämts och det finns inget annat beslut som *Minervaskolan* har kunnat överklaga för att få till stånd en prövning av grundbeloppet.

Lagstiftarens avsikt är att fristående skolor ska ha rätt till en fullständig prövning av en kommuns beslut att fastställa grundbelopp (prop. 2008/09:171). Det är brukligt bland landets kommuner att fatta beslut om bidrag på just det sätt som Umeå kommun har gjort. *Minervaskolan* och kommunen har haft en gemensam uppfattning om att målet ska prövas som ett förvaltningsrättsligt överklagande.

Umeå kommun uppger bl.a. följande. Kommunen har en elevpengsbaserad resursfördelningsmodell för tilldelning av medel till sina kommunala gymnasieskolor. Beräkningen av bidraget till de fristående skolorna utgår från elevpengen till de kommunala skolorna men med ett tillägg för vissa kostnader. Kommunen fastställer ett belopp per program och elev utan att ta ställning till hur mycket varje fristående skola ska få. Detta sker genom att huvudmännen redovisar antalet elever på respektive program varefter en utbetalning görs.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om ett kommunalt beslut om grundbelopp till fristående gymnasieskolor för ett visst år får överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Ett överklagbart kommunalt beslut får överklagas med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen såvida det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. I ett sådant fall gäller i stället bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen eller, i förekommande fall, de särskilda föreskrifter om överklagande som framgår av tillämplig specialförfattning.

En laglighetsprövning innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet vid ett förvaltningsrättsligt överklagande. Begränsningen avser bl.a. prövningens omfattning och domstolens möjlighet att ändra ett felaktigt beslut. Även reglerna om vem som är berättigad att överklaga och om när överklagandetiden börjar löpa skiljer sig åt.

Syftet med bestämmelserna om laglighetsprövning av kommunala beslut är framför allt att ge kommunmedlemmarna en möjlighet till domstolskontroll av beslutets laglighet och av att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt (se t.ex. prop. 1994/95:27 s. 145 och prop. 2016/17:171 s. 252), medan bestämmelserna om förvaltningsrättsligt överklagande syftar till att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat eller, med andra ord, att få de av honom eller henne oönskade verkningarna eliminerade (SOU 2010:29 s. 616).

En första fråga att ta ställning till är om skollagen innehåller någon sådan föreskrift om överklagande som innebär att ett överklagande av det nu aktuella beslutet ska hanteras som ett förvaltningsrättsligt överklagande.

Enligt 28 kap. 5 § 2 skollagen får en hemkommuns beslut om bl.a. bidrag enligt 16 kap. 52 § till huvudmannen för en fristående gymnasieskola överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 13 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret och fastställas per kalenderår samt som huvudregel beslutas före kalenderårets början.

Motsvarigheten till bestämmelsen om överklagande i 28 kap. 5 § 2 skollagen fanns tidigare i 9 kap. 17 § tredje stycket i 1985 års skollag (jfr prop. 2009/10:165 s. 913). Den bestämmelsen

infördes mot bakgrund av att lagstiftaren ansåg att möjligheten till endast laglighetsprövning var otillräcklig för att ta till vara den enskilde huvudmannens rättssäkerhet. Lagstiftaren synes ha haft uppfattningen att det för varje enskild huvudman skulle fattas ett särskilt beslut som skulle kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande (prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f., se även SOU 2008:8 s. 145 f.).

Sveriges Kommuner och Landsting har också gett uttryck för uppfattningen att kommunen ska fatta ett särskilt skriftligt beslut för varje fristående huvudman avseende grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp för att möjliggöra en domstolsprövning genom förvaltningsrättsligt överklagande (se cirkulär 09:75 Förvaltningsbesvär över beslut om bidragsbelopp till enskild verksamhet).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det finns en uttrycklig bestämmelse i skollagen som innebär att ett beslut om bidrag till huvudmannen för en fristående gymnasieskola kan bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Nästa fråga är om det nu aktuella beslutet är av det slaget.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det aktuella beslutet inte riktar sig till någon viss enskild huvudman utan utgör ett generellt beslut om vilken bidragsnivå som kommunen avser att tillämpa kommande kalenderår. Beslutet innefattar således inte något ställningstagande beträffande frågan i vilken mån Minervaskolan har rätt till bidrag för det aktuella kalenderåret. Mot denna bakgrund kan beslutet inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Det förhållandet att kommunen har skickat beslutet med överklagandehänvisning till Minervaskolan föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Silfverberg*, *Askersjö* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Vanja Marcusson.

Förvaltningsrätten i Umeå (2016-04-28, ordförande Hagström):

Laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär?

Det överklagade beslutet avser grundbelopp enligt 16 kap. 52 § skollagen. Beslut om grundbelopp överklagas enligt 28 kap. 5 § skollagen till

förvaltningsrätten genom s.k. förvaltningsbesvär. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har i cirkulär 09:75 gett sin syn på vad förvaltningsbesvär över beslut om bidrag till enskild verksamhet medför beträffande utformning av beslut.

I det överklagade beslutet anges att det ska skickas till fristående gymnasieskolor med elever folkbokförda i Umeå kommun. Det går varken att utläsa vilka dessa skolor är, vilken utbildning som ges på respektive skola eller hur många barn det rör sig om. Enligt Kammarrätten i Göteborg kan ett sådant beslut endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (mål nr 3337-14, domen har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 1147-16).

Förvaltningsrätten noterar dock att grundbeloppen som anges i det överklagade beslutet kommer att ligga till grund för individuella utbetalningar (jfr 16 kap. 55 § skollagen). Det kan ifrågasättas om inte de följande, mer individuella, beräkningarna och utbetalningarna närmast är att betrakta som verkställighet av det nu överklagade beslutet. Det vore dessutom olyckligt om kommunernas val av rutiner skulle vara avgörande för de enskilda huvudmännens möjlighet att utnyttja sin rätt att överklaga enligt 28 kap. 5 § skollagen. Förvaltningsrätten finner därför att beslutet ska prövas enligt nyss nämnda lagrum, dvs. som förvaltningsbesvär.

Det framstår som ostridigt att beslutet avser bidrag till Minervaskolan varför skolan har rätt att överklaga beslutet.

Prövningen vid förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvär innebär att förvaltningsrätten inte endast kan upphäva det överklagade beslutet utan även kan sätta ett annat beslut i dess ställe.

Utgångspunkten måste vara att förvaltningsrätten, om det överklagade beslutet ska ändras, ska bestämma ett nytt bidragsbelopp, förutsatt att utredningen är tillräcklig för ett sådant ställningstagande. Mot bakgrund av vad kommunen anfört angående handläggningen noterar förvaltningsrätten att det i sådana fall, åtminstone beträffande Minervaskolan, saknas behov av att ta upp frågan i nämnden eftersom bidraget ändras genom domen.

[text här utelämnad]

Det ovan anförda innebär att Umeå kommun ska utge ytterligare bidrag till Minervaskolan med 2 270 kr (2 079+191) per elev i gymnasieskolan år 2015.

Eftersom det finns tillräckligt underlag för att bestämma bidragsbeloppet saknas anledning att i någon del återförvisa målet till kommunen.

– Förvaltningsrätten förklarar, med delvis bifall till överklagandet, att Minervaskolan för sitt ekonomiprogram, naturvetenskapligt program och samhällsvetenskapligt program har rätt till ytterligare bidrag för år 2015 med totalt 2 270 kr per elev avseende lokalkostnader samt schablonberäknad administration och mervärdesskatt.

Kammarrätten i Sundsvall (2016-10-12, Törnered, Lind och Ferm Brodén):

Av 28 kap. 5 § 2 skollagen framgår att beslut av en kommun får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om bidrag enligt 16 kap. 52 §

samma lag. Det överklagade beslutet har fattats av Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Umeå kommun. Nämnden har beslutat att fastställa de ersättningsbelopp som finns redovisade i en bilaga till en tjänsteskrivelse med förslag till ersättningar för 2015 för olika program inom gymnasieskolan utifrån tilldelad budgetram.

Kammarrätten gör följande bedömning.

För att ett beslut ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol och där bli föremål för en fullständig sakprövning krävs att beslutet är riktat till en viss fysisk eller juridisk person, samt att det innebär någon form av ställningstagande till en konkret fråga som rör den beslutet riktar sig till.

Beslutet ska dessutom ha en utformning som möjliggör en prövning, exempelvis avse en viss bestämd förmån eller förpliktelse och ha någon form av rättsverkan. Om beslutet i stället är av mer allmän karaktär och inte är särskilt riktat till någon och inte heller innehåller något särskilt ställningstagande som direkt berör en viss fysisk eller juridisk person på sådant sätt att fråga är om en förmån/förpliktelse eller motsvarande kan det normalt inte bli föremål för en prövning i sak. Denna sistnämnda typ av beslut kan istället, när det är fråga om vissa kommunala beslut, överklagas och laglighetsprövas enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen. Exempel på sådana beslut är olika former av budgetbeslut samt fastställande av kommunala taxor och avgifter.

Det överklagade beslutet riktar sig inte särskilt till Minervaskolan och innebär heller inget ställningstagande i frågan om vilket bidragsbelopp, baserat på antalet barn, som ska betalas till skolan. Av det överklagade beslutet framgår, såvitt avser friskolor, enbart att man fastställt ersättningsbeloppen för gymnasiet för 2015 och av bilagan till tjänsteskrivelsen framgår ersättning för varje studieplats, d.v.s. ett grundbelopp enligt 16 kap. 53 § skollagen. Beslutet kan till följd av utformning och innehåll inte bli föremål för prövning på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Eftersom förvaltningsrätten inte har prövat målet i den ordningen ska förvaltningsrättens dom upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för ny prövning. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i enlighet med 10 kap. kommunallagen.