

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
6892-14

meddelad i Stockholm den 20 april 2016

## **KLAGANDE**

AA

Ombud: advokat Magnus Hagevi  
Advokatfirma DLA Nordic KB  
Box 7315  
103 90 Stockholm

## **MOTPART**

Stockholms läns landsting

Ombud: advokat Pamela Lannerheim Angergård och jurist Anders Alfrost  
Ramberg Advokater AB  
Box 7531  
103 93 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 1 december 2014 i mål nr 7928-13

## **SAKEN**

Avvisad talan

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 169053

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**BAKGRUND**

AA bedrev läkarpraktik inom specialiteten invärtesmedicin vid en klinik i Stockholm. Han ansökte hos hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Stockholms läns landsting om att få öppna en s.k. bipraktik i en annan stadsdel. I en handling rubricerad ”meddelande” fick AA besked om att hans specialitet var väl representerad i önskat område och att förvaltningen med hänsyn till utbud och tillgänglighet för patienter inte fann skäl att bevilja öppnande av en ny bipraktik. Meddelandet var undertecknat av en tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen. AAs begäran om omprövning avslogs av samma tjänsteman, med motiveringen bl.a. att förvaltningen inte fann skäl att ändra det tidigare fattade beslutet.

AA överklagade omprövningsbeslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm. Landstinget bestred bifall till överklagandet och yrkade att AAs talan skulle avvisas.

Förvaltningsrätten konstaterade att det aktuella beslutet inte hade fattats med stöd av delegation från hälso- och sjukvårdsnämnden och således var ett sådant tjänstemannabeslut som inte kan vara föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Överklagandet avvisades därför.

AA överklagade förvaltningsrättens avgörande hos Kammarrätten i Stockholm och anförde bl.a. att hälso- och sjukvårdsförvaltningens beslut i första hand skulle prövas som ett ordinärt förvaltningsbeslut och att det i andra hand fanns grund för laglighetsprövning enligt kommunallagen trots att det inte fanns något formellt delegationsbeslut.

Kammarrätten avslog överklagandet. Beslutet ansågs i avsaknad av särskilda föreskrifter inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Kammarrätten konstaterade vidare att beslut av det aktuella slaget inte nämndes vare sig i den delegationsordning som beslutats av hälso- och sjukvårdsnämnden eller i övriga handlingar som getts in och att det inte heller fanns någon befattningsbeskrivning

Mål nr  
6892-14

för handläggarens tjänst. Det hade enligt kammarrätten därmed framkommit att det inte fanns några dokument som innefattade en delegation av beslutsrätten. Eftersom delegation saknades ansågs det inte röra sig om ett sådant beslut som får överklagas enligt kommunallagen.

## **YRKANDEN M.M.**

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens avgörande och återförvisa målet till förvaltningsrätten för prövning i sak.

Stockholms läns landsting bestrider bifall till överklagandet.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Vad målet gäller**

Frågan i målet är om det beslut som fattats av en tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen är överklagbart.

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

Som huvudregel gäller att beslut av ett kommunalt organ överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Av 10 kap. 3 § framgår dock att bestämmelserna om laglighetsprövning inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Det innebär att även kommunala beslut kan vara överklagbara genom förvaltningsbesvär, när så är särskilt föreskrivet.

Det i målet aktuella beslutet angående öppnande av bipraktik rör rätten till ersättning enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning. Denna lag innehåller bestämmelser om vissa ersättningar till privatpraktiserande läkare. Av 5 § framgår bl.a. följande. Läkarvårdsersättning enligt lagen lämnas endast till läkare som har s.k. samverkansavtal med landstinget rörande sin verksamhet. Landstinget kan

emellertid också lämna ersättning till en privatpraktiserande läkare i enlighet med ett s.k. vårdavtal. Vid ingående av samverkansavtal och vårdavtal ska landstinget som huvudregel tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

För sådana privatpraktiserande läkare som vid ikraftträdandet av lagen om läkarvårdsersättning redan var anslutna till tidigare ersättningssystem gällde vissa särskilda regler enligt fjärde till sjätte punkterna i de ursprungliga övergångsbestämmelserna. Det framgick dock att rätten till läkarvårdsersättning skulle prövas enligt de nya reglerna om verksamheten hos läkaren ändrades i väsentligt hänseende (femte punkten). Sådana förändringar kunde gälla t.ex. lokaliseringen av verksamheten eller dess tidsmässiga omfattning (prop. 1993/94:75 s. 94). Även de övergångsbestämmelser som numera gäller föreskriver att rätten till ersättning ska prövas enligt lagen om läkarvårdsersättning om verksamheten hos läkaren ändras i väsentligt hänseende (se SFS 1995:837 och prop. 1994/95:195 s. 87).

AA:s ansökan om öppnande av en bipraktik får betraktas som en begäran om att verksamheten vid bipraktiken ska vara förenad med samma rätt till ersättning enligt lagen om läkarvårdsersättning som verksamheten vid huvudpraktiken. Såvitt framgår har AA bedrivit sin läkarpraktik sedan lång tid tillbaka och var före införandet av nämnda lag ansluten till det tidigare ersättningssystemet. Bipraktiken är avsedd att bedrivas i en annan stadsdel än huvudpraktiken.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen får det mot bakgrund av vad som framkommit om bipraktiken anses vara fråga om en sådan förändring i väsentligt hänseende i verksamheten att AA:s ansökan ska prövas enligt bestämmelserna i lagen om läkarvårdsersättning. Denna lag innehåller inte några överklagandebestämmelser, utöver de allmänna hänvisningar som görs till bl.a. lagen om offentlig upphandling och som inte är tillämpliga i detta fall.

Eftersom det saknas bestämmelser om överklagande genom förvaltningsbesvär ska beslutets överklagbarhet bedömas med utgångspunkt i kommunallagens regler om laglighetsprövning.

Av 10 kap. 2 § 2 den lagen följer att beslut av en nämnd får överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning om beslutet inte är av rent verkställande art.

Enligt 6 kap. 33 § första stycket samma lag får en nämnd uppdra åt en anställd hos landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Av förarbetena framgår att om en anställd fattar ett beslut på nämndens vägnar på grundval av delegering är det rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut och det är därmed överklagbart (prop. 1990/91:117 s. 223 f.). Vidare uttalas att om någon agerar helt fritt utan rättsligt stöd torde någon laglighetsprövning inte kunna göras. Åtgärder av en tjänsteman som inte innebär att beslut fattats på nämndens vägnar har inte heller i rättspraxis ansetts överklagbara eftersom det då inte finns något kommunalt beslut enligt kommunallagen (se HFD 2011 not. 56 med där anmärkta rättsfall).

En förutsättning för att det nu aktuella beslutet, som har fattats av en tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen, ska kunna överklagas är således att rätten att fatta beslutet kan anses ha delegerats till tjänstemannen från hälso- och sjukvårdsnämnden.

Huvudregeln är att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, t.ex. genom en delegationsordning. I rättspraxis har emellertid delegation i vissa fall ansetts ha uppkommit trots att en sådan formell delegation inte har förelegat (se RÅ84 2:85 och RÅ 2006 ref. 78 där delegation ansågs ha uppkommit genom att en nämnd överlämnat visst skolärende till rektor för beslut).

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom denna dag i mål nr 3889-14 uttalat att det i princip inte finns något hinder mot att delegation kan ske genom t.ex. en befattningsbeskrivning eller chefsinstruktion. Detta förutsätter emellertid att det av dokumentet går att utläsa att det rör rätten att fatta beslut, vilken befattnings-

Mål nr  
6892-14

havare som har beslutanderätten och vilken typ av beslut denna befogenhet omfattar eller vilka frågor den avser.

I målet är ostridigt att det inte har skett någon formell delegation och att det inte heller finns någon befattningsbeskrivning eller liknande dokumentation som visar att hälso- och sjukvårdsnämnden har överlämnat rätten att fatta beslut av det aktuella slaget till tjänstemannen. Såvitt framgår har nämnden inte heller på annat sätt gett uttryck för att tjänstemannen har befogenhet att fatta beslut av det aktuella slaget på nämndens vägnar. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är omständigheterna därför inte sådana att beslutet kan anses ha fattats på delegation från hälso- och sjukvårdsnämnden. Det utgör således inte något sådant beslut som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen.

Överklagandet ska därmed avslås.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Petra Jansson.

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 6 december 2013 i mål nr 23929-13  
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Stockholms läns landstings meddelande  
2013-09-11