

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5998-16

meddelad i Stockholm den 19 juni 2017

KLAGANDE

Minervaskolan i Umeå AB, 556573-5049

Ombud: Advokat Mattias Bexelius och biträdande jurist Miranda Espenäs
Advokatfirman Bex AB
Sköldungagatan 7
114 27 Stockholm

MOTPART

Umeå kommun
901 84 Umeå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 12 oktober 2016 i mål nr 1218-16

SAKEN

Bidrag till fristående gymnasieskola enligt skollagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 182303

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

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.

Mål nr
5998-16

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

Mål nr
5998-16

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

Mål nr
5998-16

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Christer Silfverberg, Inga-Lill Askersjö och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Vanja Marcusson.

Förvaltningsrätten i Umeås dom den 28 april 2016 i mål nr 87-15
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Umeå kommuns beslut den 17 december 2014, § 89, dnr SK-2014/00415