

Kommunal kompetens och laglighetsprövning

Ulrik von Essen

Advokatdagarna 2022

Kommunernas kompetens

- Gränserna för den kommunala verksamheten
 - Allmän kompetens (2 kap. KL)
 - Specialreglerad kompetens (2:9 KL)
 - Tilläggskompetens (kompetensutvidgande, lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter)
 - Obligatoriska uppgifter (SoL, OL, MB, PBL, HSL, LSO, Skoll etc.)
 - Den kommunala självstyrelsen

Allmän kompetens

- Allmänintresset (2:1 KL)
- Kompetensbegränsande principer, den yttre ramen för kommunens handlingsfrihet
 - Lokaliseringsprincipen (2:1 KL)
 - Uppgift som ankommer på "annan" (2:2 KL)
 - Förbud mot understöd åt enskild (2:1 KL ec)
 - Förbud mot spekulativ företagsamhet (2:7 KL)
 - Anknätningskompetens, överskottskapacitet
 - Förbud mot understöd åt enskilda företag (2:8 KL)
- Begränsningsprinciper inom ramen för kompetensen
 - Självkostnadsprincipen (2:5 KL)
 - Likställighetsprincipen (2:3 KL)
 - Förbudet mot retroaktiva beslut (2:4 KL)

Allmän kompetens

- Bör domstol först pröva om verksamheten är av allmänintresse och därefter om verksamheten kommer i konflikt med en begränsningsprincip, eller är allmänintresset endast ett uttryck för begränsningsprinciperna?
 - Hur bör domskälen utformas?
- Hur ska allmänintresset bestämmas?
 - Finns det några allmänt accepterade kännetecken på att det föreligger ett allmänintresse?
 - Är allmän intresset regionalt eller samma för hela landet?
- Terminologin i domar varierar
 - Finns det någon skillnad mellan kompetens, behörighet och befogenhet, eller är uttrycken synonyma?

Förhållandet till näringslivet

- Hur ska man bestämma vad som utgör en allmännyttig tjänst m.m.?
 - Vilka kriterier bestämmer den historiska utgångspunkten?
 - Hur ska man bestämma gränserna för vad som utgör en tillåten anknytningskompetens?
 - Under hur lång tid kan man ha en "överskotts kapacitet"?
 - Kan avsaknaden av privata initiativ inte bara motivera stöd (2:8) utan också ett kommunalt engagemang (2:7)?
- När kan stöd ges till enskilda näringsidkare?
 - Vad utgör ett stöd?
 - Vad utgör en enskild näringsidkare?
 - Vad kan utgöra synnerliga skäl?

Ulrik von Essen

5

Principerna inom kompetensen

- Självkostnadsprincipen
 - I förhållande till vilka verksamheter ska självkostnaden bestämmas?
 - Vad utgör självkostnaden i en verksamhet?
 - Gäller självkostnadsprincipen för kommunala bolag?
- Likställighetsprincipen
 - Vilka begränsningar finns?
 - Utifrån vilka kriterier avgörs vad som utgör saktliga skäl?
- Hur förhåller sig självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen till den kommunala medels- och förmögenhetsförvaltningen?

Ulrik von Essen

6

Kontrollmöjligheter

- Överklagande, laglighetsprövning (13 kap. KL)
- Konfliktlösning
- Effektivitetskontroll
 - Allmän tillsyn
 - Avser specialreglerad verksamhet
 - Anvisningar och råd
 - Avser specialreglerad verksamhet och är ej bindande
 - Rätt att i vissa fall ändra eller upphäva beslut (jfr t ex LSO, PBL)
 - Anmälningsskyldighet (jfr OL)
 - Framtvinga vissa beslut (jfr PBL och SkoL)
 - Underställning - avskaffat
- Intern kontroll
 - Nämnderna ansvarar för den interna kontrollen. KL ger inga instrument härför, men verksamheten måste organiseras och bedrivas så att fullmäktiges och revisorenas kontroll underlättas.
- JO
- Revisorer
- Straff

Överklagandetid

- Överklagandetiden är 3 v från anslaget av protokollsjusteringen (13:5 KL)
 - Om anslaget tas ned i förtid vinner beslutet inte laga kraft
 - Lag (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid
 - Överklagandet ges in till FR, som ex officio gör en rättidsprövning
 - Utan invändning från part får KR inte pröva FR:s bedömning (RÅ 1997 ref. 46)
 - Jfr förvaltningsrättsligt överklagande (HFD 2011 ref. 65)
- Återställande av försutten tid

Överklagbarhet

- Varje produkt av kommunalt beslutsfattande utgör ett angripbart beslut, verkningarna saknar betydelse (13:2 KL)
 - Undantag görs för bl.a.
 - Om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande (13:3 KL)
 - Nämndbeslut som är rent förberedande eller verkställande
 - Beslut enligt 11 kap KL (medelsförvaltning)?
- Tjänstemannabeslut *efter delegation* är överklagbara
 - Har delegationen överskridits föreligger ett befogenhetsöverskridande
 - Saknas delegation finns inget kommunalt beslut - nullitet
 - Beslutet utgör då inte ett "befogenhetsöverskridande"
 - Gränsdragningen

Klagorätt

- Endast medlem av kommunen har klagorätt (13:1 KL)
 - Krävs invändning från kommunen?
 - Måste avsaknad av klagorätt vara uppenbar?
 - Vilken utredning ska domstolen göra?
 - Om det är uppenbart att klaganden inte har någon grund för sin talan behöver domstolen inte utreda klagandens talerätt (RA80 2:57)
- Hanteringen av
 - Företrädare för juridiska personer
 - Omyndiga
 - Massklaganden
- Vad händer om ingen klagar?
 - Den "kommunala konvalesensverkan"
 - Men, olaglighet "smittar" (RÅ 1997 ref. 45)
- Resning

Klagoskriften

- Överklagande görs skriftligen
 - Formalia följer av 3 och 4 §§ FPL
 - Behöver inte innehålla yrkande
- Klaganden måste inom klagotiden ange sina omständigheter
- Hanteringen av
 - Tvetydigt formulerade omständigheter
 - 5 § FPL - föreläggande - begränsas genom 10:12 KL
 - Förelägganden om klargöranden torde dock vara ok
 - Reservationsbesvär
 - En begäran om anstånd
 - Kompletteringar per telefon

Beredningen

- FPL ska tillämpas
 - Ett föreläggande enligt 5 § FPL får inte gälla sådana brister som består i att det i överklagandet inte anges de omständigheter som överklagandet grundas på.
 - Officialprincipen gäller formellt, men tillämpas ytterst restriktivt
 - Kommunikation kan underlåtas om detta är obehövt
 - Bevisbörda och beviskrav
 - Muntlig förhandling

Prövningen

- Grunder för laglighetsprövning (13:8 KL)
 - Beslutet har inte kommit till på lagligt sätt,
 - Beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen
 - Det organ som har fattat beslutet har inte haft rätt att göra det, eller
 - Beslutet annars strider mot lag eller annan författning.
- Endast grunder som återopas före klagotidens utgång får beaktas (13:7 KL)
- Relationen mellan huvudbeslut och följdbeslut
 - Är huvudbeslutet olagligt blir även följdbeslut olagliga (RÅ 1997 ref 45)
- Endast lagligheten prövas

Avgörandet

- Ett beslut kan endast fastställas eller upphävas
 - Bestämmelsen i 29 § FPL om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild ska inte tillämpas.
 - Partiellt upphävande är möjligt
 - Ett olagligt beslut behöver inte upphävas om det begångna felet saknar betydelse för utgången i ärendet eller om beslutet förlorat sin betydelse
 - En laglighetsprövning kan aldrig utmynna i ett direkt åläggande för kommunen att prestera något
 - Den som vill utverka en prestation eller befrias från att prestera får väcka talan vid allmän domstol
 - Dock anses det möjligt att kombinera ett upphävande med en återförvisning för ny behandling

Verkställighet

- Verkställighet
 - Ett kommunalt beslut får verkställas så fort protokollet över beslutet har justerats. Laga kraft behöver inte inväntas
 - Kommunen avgör i det enskilda fallet om beslutet ska verkställas direkt
 - Domstol kan besluta om inhibition
- Återgång av verkställighet
 - Vid upphävande ska verkställigheten bringas till återgång
 - Ingångna civilrättsliga avtal kan behöva rivas upp
 - Att återgången medför kostnader eller förluster för kommunen har inte någon betydelse
 - Återgång kan dock underlätas om kravet ter sig orimligt
 - Återgång kan även vara omöjlig
- Vad händer om återgång inte sker?
 - Hur förhåller sig detta till statsstödsreglerna?
