



Kansli- och utvecklingsenheten

Johan Hejman

johan.hejman@bromolla.se

Datum
2021-03-23

Referens
2020/876

Allmänna utskottet

Prövning/bedömning av ingånget hyresavtal mellan Svensk Husproduktion AB och Bromölla kommun samt redovisning av skillnaden mellan delegationsbeslut och verkställighet

Bakgrund

Allmänna utskottet har fattat beslut om att uppdra åt kommunjuristen att dels pröva/bedöma giltigheten över ingånget hyresavtal mellan å ena sidan Svensk Husproduktion AB (Bolaget) i dess egenskap av hyresvärd och å andra sidan Bromölla kommun som hyresgäst avseende fastigheten Hammaren 4 med Bolaget som ägare och dels redogöra för skillnaden mellan delegationsbeslut och verkställighet (allmänna utskottets beslut bifogas som bilaga 1 och hyresavtalet som bilaga 2).

För utredningen principiella utgångspunkter

Som utgångspunkt för den fortsatta framställningen gäller naturligtvis att en tillämpare av lagar och andra bindande föreskrifter är bunden av att iakttä opartiskhet. I det sammanhanget bör man vara medveten om att lagar och andra bindande föreskrifter kan vara mer eller mindre vaga och ofullständiga. Att en lagregel eller annan bindande föreskrift är vagt formulerad eller ofullständig innebär inte att den är tänkt att ge tillämparen av bestämmelserna godtycklig makt över en viss given rättslig situation. Den som tillämpar lagar och andra bindande föreskrifter förutsätts ta hänsyn till de rättfärdigande skälen för gällande och tillämpliga bestämmelser och därvid beakta lagförarbeten och vägledande prejudikat och sträva efter att göra opartiska och sakligt grundade bedömningar med hjälp av de rättsprinciper som ligger till grund för lagarna och andra bindande föreskrifter.

Bromölla kommun

Postadress

Kansli- och utvecklingsenheten
Box 18
295 21 Bromölla

Besöksadress

Storgatan 48

Telefon 0456-82 20 00 vxl

Fax 0456-82 22 00

E-post kommunstyrelsen@bromolla.se

Webbplats www.bromolla.se

Orgnr 212000-0894

Avgränsningar

Den skriftliga dokumentation som är tillgänglig och som sålunda ligger till grund för uttalandena i förevarande utredning är hyresavtalet mellan Bolaget och Bromölla kommun, kommunstyrelsens reglemente och kommunstyrelsens delegationsordning. För kommunens del är det aktuella hyresavtalet, som avser kommunens hyra av annans fastighet, undertecknat av en tjänsteperson. Avtalet har en hyresperiod om 10 år och en ursprunglig årshyra på 660 000 kr, med indexuppräknning. Såvitt känt för undertecknad saknas underliggande beslut om att ingå det aktuella hyresavtalet. Utifrån allmänna utskottets frågeställning beaktas, utöver avtalet, kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning, relevant gällande rätt.

När det gäller en kommunal viljeförklaring i ett avtal av mer än bagatellartad karaktär ska avtalet vila på ett i kommunal ordning fattat beslut, vilket ska vara överklagbart genom laglighetsprövning av förvaltningsdomstol. Vid avsaknad av ett i kommunal ordning fattat beslut, när så erfordras, föreligger ett sådant fel som medför att kommunen inte blir offentligrättsligt bunden av avtalet. Offentligrättslig ogiltighet som har samband med den kommunala beslutsprocessen innebär inte per automatik att kommunen är avtalsmässigt obunden, eftersom de civilrättsliga reglerna kan resultera i civilrättslig bundenhet. Det handlar således om att göra en åtskillnad mellan beslutet att ingå avtal och själva avtalstecknandet, det vill säga mellan de interna offentligrättsliga respektive de externa civilrättsliga effekterna av kommunens och dess företrädares handlande.

Den enda för utredningen tillgängliga bevisning utgörs av hyresavtalet. Denna bevismässiga begränsning nödvändiggör en avgränsning av utredningen, vilket i sin tur begränsar de rättsliga slutsatser som är möjliga att dra. Det för denna utredning disponibla bevismaterialet utesluter dock inte att det kan finnas annan skriftlig dokumentation, men som av någon anledning inte förts in i ärendet. Det är heller inte uteslutet att det förekommit diskussioner inom kommunen i fråga om den träffade överenskommelsen mellan Bolaget och kommunen. Utifrån den bevismässiga situationen följer att jag inom ramen för föreliggande utredning endast har möjlighet att uttala mig om förfarandets offentligrättsliga status. I utredningen för jag således inte något civilrättsligt resonemang och följdriktigt redovisar jag inte heller några slutsatser kopplade till civilrättsliga frågeställningar.

Beslut och verkställighet

Karakteristiskt för ett beslut är bl.a. att det inför beslutet föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Delegation innebär att ett behörigt beslutsorgan uppdrar åt annan att fatta beslut i det behöriga beslutsorganets ställe. Delegationens beslutsfattande ses rättsligt som beslut på den delegerandes (kommunstyrelsens/nämndens) vägnar och är därför överklagbart. Ett beslut som fattas på delegation av t.ex. en anställd innebär alltså en självständig

beslutanderätt, där det föreligger flera beslutsalternativ och där delegaten måste göra egna överväganden eller bedömningar.

Till skillnad mot beslut som fattas på delegation kan noteras att verkställighet i regel grundas på tillämpning av ett underliggande dokument, t.ex. en politiskt antagen taxa eller tilldelning av en förskoleplats enligt en fastställd turordningsprincip, och är inte att betrakta som delegering i kommunallagens mening och är därmed inte heller att betrakta som beslut fattat på delegation. Kännetecknande för rent verkställande åtgärder är att utföraren inte har utrymme för självständiga bedömningar. Rätten för de anställda att företa sådana åtgärder grundas alltså inte på delegering utan följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska fungera. I praktiken kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet.

Stundom kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och vad som är ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten generellt genomgått och genomgår genom t.ex. ökad decentralisering kan ha lett till att gränsen förskjutits och fortsätter förskjutas, det vill säga att fler åtgärder än tidigare därigenom kan komma att hänföras till ren verkställighet. En del talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som tidigare ansetts som beslut numera kan klassificeras till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Som exempel på frågor som kan antas ha klassificerats från tidigare beslut till ren verkställighet omnämns i förarbetena till 1991 års kommunallag ärenden om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration (prop 1990/91:117 s. 204). Med hänsyn till att uttalandena i förarbetena gjordes för ca 30 år sedan, finns det skäl att anta att åtgärder i olika kommunala frågor som numera kan hänföras till verkställighet i vart fall inte har minskat.

Eftersom ren verkställighet är undantagen möjligheten till överklagande är gränsen gentemot överklagbara delegeringsbeslut viktig och Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis slagit fast att utrymmet för vad som är ren verkställighet ska tolkas restriktivt.

Funktionsfördelning mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen

I regeringsformen (RF) fastslås en funktionsfördelning mellan beslutande kommunala organ respektive förvaltande sådana. I 14 kap 1 § RF föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och i 1 kap 8 § RF stipuleras att det för den offentliga förvaltningen ska finnas bl.a. kommunala förvaltningsmyndigheter. Till det sagda ansluter även stadgandet i 12 kap 2 § RF, enligt vilket kommunens beslutande organ (kommunfullmäktige) är förhindrad att bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende, som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Till regleringen i RF anknyter bestämmelsen i 5 kap 1 § kommunallagen (KL), som inledningsvis klargör, att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, varefter följer en exemplifierande uppräkningslista av olika ärendetyper, i vilka beslut ska fattas av kommunfullmäktige och som således inte är möjliga att delegera till nämnd/kommunstyrelse (5 kap 2 § KL). Bortsett från icke delegeringsbara ärenden är fullmäktige oförhindrad att delegera visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en nämnd/kommunstyrelse. Kommunfullmäktiges faktiska delegation av sakuppgifter till nämnd/kommunstyrelse görs genom att fullmäktige antar reglementen om nämndernas/kommunstyrelsens verksamhet. I praktiken och för Bromölla kommuns vidkommande har fullmäktige exempelvis antagit ett reglemente för kommunstyrelsen och de till kommunstyrelsen hörande utskotten, vilket således anger vederbörande organs sakområde (Reglemente för kommunstyrelsen och utskott i Bromölla kommun, nr 003.1 – fortsättningsvis reglemente). Reglementet bifogas som bilaga 3.

Allmänt om kommunstyrelsens reglemente och dess delegation m.m.

Inom det sakområde som Bromölla kommuns kommunfullmäktige, genom antaget reglemente, reglerar kommunstyrelsens sak- och ansvarsområde får kommunstyrelsen i sin tur uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Liksom för kommunfullmäktige är kommunstyrelsen förhindrad att delegera vissa typer av ärenden (6 kap 38 § KL). Exempelvis råder delegationsförbud när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning, kvalitet eller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Bortsett från icke delegeringsbara ärenden är kommunstyrelsen oförhindrad att delegera visst ärende eller en viss grupp av ärenden till t.ex. en anställd. Kommunstyrelsens faktiska delegation av sakuppgifter till andra organ görs genom att styrelsen antar delegationsordning med utpekande av beslutsfattande delegat. För Bromölla kommuns vidkommande har kommunstyrelsen exempelvis antagit en delegationsordning med angivande av olika beslutande aktörer såsom exempelvis anställda som behöriga att besluta i vissa ärendetyper (Delegation av kommunstyrelsens beslutanderätt, nr 002.1 – fortsättningsvis delegationsordning). Utdrag ur delegationsordningen bifogas som bilaga 4.

Det bör även tilläggas att kommunstyrelsens sakområde även omfattar, utöver de uppgifter fullmäktige ålagt styrelsen, frågor som rör förvaltningens löpande verksamhet och frågor som styrelsen enligt lag eller annan författning ska ha hand om (6 kap 3 § KL). Detta innebär att kommunstyrelsens sakområde är större och vidare än enbart den del som kan härledas till kommunfullmäktiges delegation, via antaget reglemente.

Specifikt om kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

Av § 11 i kommunstyrelsens reglemente framgår bl.a. att kommunstyrelsen ska besluta i ärenden om uthyrning av fastighet. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommunstyrelsen i viss utsträckning delegerat beslutanderätten, inom sakområdet uthyrning, till annan beslutsfattare (se 5.3 och 5.4 i delegationsordningen). I reglementet finns ingen reglering av det omvända förhållandet, det vill säga kommunens hyra av annans fastighet. Som en naturlig konsekvens av reglementets avsaknad av reglering av ärendetypen ”kommunens hyra av annans fastighet” finns inte heller någon sådan delegation i delegationsordningen.

Ett par viktiga juridiska följder för kommunen i sin roll som uthyrare vid uthyrning av fastighet är rätten att uppbära ersättning för det uthyrda och förpliktelsen att för hyresgästen tillhandahålla det avtalade hyresobjektet. Vid kommunens hyra av annans fastighet intar kommunen rollen som hyresgäst med rätten att disponera den hyrda fastigheten och med förpliktelser som att t.ex. betala avtalad hyresersättning och väl vårda fastigheten. Eftersom uthyrning av fastighet och hyra av annans fastighet är samma typ av avtal med den enda skillnaden att kommunen i den ena varianten är uthyrare, för vilket kommunstyrelsen har delegation som i viss utsträckning vidaredelegerats, och i den andra varianten är hyrestagare, för vilket kommunstyrelsen inte har delegation, kan sättas ifråga vad skälet till denna skillnad beror på. Vilka skäl som än ligger bakom denna skillnad, kan nuvarande ordning inte förstås på annat sätt än att kommunfullmäktige under alla omständigheter är behörigt organ att fatta beslut om att ingå avtal om hyra av annans fastighet.

Kommunstyrelsens självständiga beslutsbehörighet

Frågan som härfter ska undersökas är huruvida även kommunstyrelsen kan anses ha behörighet att fatta beslut om hyra av annans fastighet. I denna del kan inledningsvis sägas att kommunstyrelsen har till uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter (se 6 kap 1 § KL). Vidare kan åter erinras om att kommunstyrelsen beslutar i frågor som rör förvaltningen, det vill säga den fortlöpande verksamheten, och fattar de beslut som är förenade med denna såsom exempelvis anställning av personal eller beslutsfattande om vissa inköp (se 6 kap 3 § KL). I detta ligger således att kommunstyrelsen har en viss självständig beslutanderätt inom ramen för den förvaltande verksamheten.

Med beaktande av det sagda och att hyra av annans fastighet inte är en helt ovanlig avtalstyp i en kommunal förvaltning ter det sig rimligt att kommunstyrelsen inom ramen för sin, utifrån kommunallagen, självständiga beslutanderätt har behörighet att besluta om ingående av avtal om hyra av annans fastighet, såvida inte ärendet är av sådan karaktär att det är att betrakta som ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Vid avgörande av vilket av beslutsorganen kommunfullmäktige

eller kommunstyrelsen som är behörig beslutsfattare vid beslut om hyra av annans fastighet krävs alltså en bedömning av huruvida ett ärende är eller inte är att klassificera som ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, varvid bedömningen av nu aktuell ärendetyp torde grundas på faktorer som hyrestidens längd och kontraktssumma.

Tjänstepersons behörighet att ingå avtal

Som framgått är det ingen ovanlig företeelse att kommunen ingår avtal om att hyra in sig i annans fastighet. Krav på att kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen i samtliga sådana avtalsituationer ska vara det organ som ska fatta beslut om tecknande av avtalen alternativt krav på styrelsens vidaredelegation kan knappast anses vara vare sig lagens krav eller utifrån rationalitetsskäl önskvärt. Exempelvis kan en anställd under beaktande av dennes tjänsteroll antas kunna göra vardagliga inköp av varor och tjänster för verksamhetens behöriga gång, och att dessa avtal ryms inom ramen för verkställighet. Således utan krav på delegering.

När det gäller en anställd med budgetansvar är en rimlig utgångspunkt att en stor del av vederbörandes ekonomiska beslutanderätt är inbyggd i tjänsten som ren verkställighet, det vill säga också utan krav på delegering. Värt att observera är dock att även beslut som ryms inom en anställds budgetansvar kan kräva beslut av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller att kommunstyrelsen i delegationsordning destinerat beslutanderätt till den anställde. Omständigheter som kan kräva sådant särskilt beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen alternativt krav på kommunstyrelsens delegation till t.ex. tjänsteperson kan utgöras av värdet av de inköpta varorna eller tjänsterna, eller faktorer, av relevans i förevarande utredning, som avtalstidens längd och kontraktssumma.

Av det sagda torde det inte råda något tvivel om att anställd befattningshavare inom visst område eller av viss rang genom sin ställning är behörig att teckna rättsligt bindande avtal för kommunen, utan krav på formell delegering från kommunstyrelsen. Denna behörighet måste även anses omfatta ingående av avtal som innebär att kommunen hyr in sig i annans fastighet. Tjänstepersonens behörighet att ingå avtal är dock inte obegränsad, och åter kan erinras om faktorer som avtalstidens längd och kontraktssumma samt Högsta förvaltningsdomstolens praxis som anger att utrymmet för vad som är ren verkställighet ska tolkas restriktivt.

Sammanfattande slutsatser

För ifrågavarande ärendetyp om hyra av annans fastighet finns ingen, via reglemente, överförd beslutskompetens från fullmäktige till kommunstyrelsen och följdriktigt inte heller någon vidaredelegation från styrelsen vidare till t.ex. anställd. Avsaknaden av intern reglering för beslutsfattande om hyra av annans fastighet har gett vid handen att ledning för sökande av svaret om vilket organ av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som är behörig beslutsaktör för beslut om hyra av annans

fastighet får sökas i kommunallagens bestämmelser. Av det sagda i den delen har framgått att kommunfullmäktige har full behörighet att fatta beslut om ingående av avtal om hyra av annans fastighet, medan kommunstyrelsens självständiga beslutanderätt också ger behörighet att besluta om avtal av hyra av annans fastighet, såvida inte det specifika hyresärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Vidare har framgått att även en tjänsteperson inom ramen för sin specifika tjänst har behörighet att ingå vissa sådana avtal.

Förutom avsaknad av intern reglering via reglemente och delegationsordning i fråga om beslutsfattande i ärende om hyra av annans fastighet, finns inte heller något specifikt beslut (såvitt känt för undertecknad) om att ingå det aktuella hyresavtalet med Bolaget. Det enda som finns tillgängligt är själva hyresavtalet, tillika undertecknat av en tjänsteperson. Med hänsyn till kontraktstidens längd om 10 år och kontraktssumman om ett flertal miljoner kr under kontraktstiden är det inte möjligt att komma till annan slutsats än att specifikt beslut om att ingå det aktuella avtalet skulle ha fattats på politisk nivå (sannolikt av fullmäktige) och därefter hade avtalet rätteligen kunnat undertecknas i enlighet med vad som anges om firmateckning i kommunen (Bemyndigande angående firmateckning m.m., nr 002). Det aktuella förfarandet vid ingåendet av avtalet innebär att fel har begåtts som medför att kommunen inte är offentlighetsligt bunden av avtalet. Trots detta kan kommunen vara civilrättsligt bunden av avtalet. Men som nämnts tidigare är det inte möjligt att inom ramen för detta arbete uttala sig härom, vilket beror på magert tillgängligt bevismaterial i form av enbart hyresavtalet.

Underlag för utredningen

Bilaga 1 - Allmänna utskottets beslut den 2 december 2020 (AU § 154, diarienummer 2020/876).

Bilaga 2 – Hyresavtalet mellan hyresvärden Svensk Husproduktion AB och hyresgästen Bromölla kommun.

Bilaga 3 – Reglemente för kommunstyrelsen och utskott i Bromölla kommun (den kommunala författningssamlingen nr 003.1).

Bilaga 4 – Delegation av kommunstyrelsens beslutanderätt (den kommunala författningssamlingen nr 002.1). Utdrag.

Johan Hejman
Kommunjurist