

HFD 2018 ref. 33

Fråga om omfattningen av kommunstyrelsens granskning inför beslut om förstärkt uppsiktsplikt och vad en laglighetsprövning av beslutet kan omfatta.

6 kap. 1 § andra stycket och 1 a § kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 22 maj 2018 följande dom (mål nr 6335-16).

Bakgrund

En stor del av den kommunala verksamheten bedrivs genom kommunalägda företag. Kommunstyrelsen har en skyldighet att hålla löpande uppsikt över denna verksamhet. Utöver detta har kommunstyrelsen en s.k. förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om s.k. nödvändiga åtgärder.

En kommunmedlem har rätt att få lagligheten av kommunstyrelsens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Ett överklagat beslut ska upphävas bl.a. om det inte har tillkommit i laga ordning eller om det strider mot lag eller annan författning.

Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR) är ett avfallshandlingsbolag som ägs av Helsingborgs kommun och fem andra kommuner. Under år 2013 sålde NSR en majoritet av aktierna i ett dotterbolag till en extern köpare.

I enlighet med den förstärkta uppsiktsplikten granskade kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun den verksamhet som bedrivits i NSR under 2013. Kommunstyrelsen hade till grund för sin prövning lagt relevanta bolagshandlingar som styrelseprotokoll och årsredovisning, lekmannarevisorns granskningsrapport samt den granskning och analys som Helsingborgs kommuns avdelning för juridik och administration hade genomfört beträffande bolagets verksamhet. NSR hade vidare haft ägardialoger och uppföljande dialoger med kommunens koncernledningsgrupp. Kommunstyrelsens bedömning var att verksamheten hade bedrivits enligt det fastställda kommunala ändamålet och inom de kommunala befogenheterna.

A.E. överklagade kommunstyrelsens beslut till förvaltningsrätten och anförde att NSR:s aktieförsäljning hade skett till underpris och att verksamheten i bolaget därmed inte hade varit förenlig med kommunallagen (1991:900). Förvaltningsrätten avslag hennes överklagande.

A.E. överklagade till kammarrätten som avslag överklagandet. Kammarrätten ansåg att kommunstyrelsens bedömning av verksamheten i NSR enbart kunde grundas på det underlag som kommunstyrelsen faktiskt hade granskat. Den ifrågasatta aktieförsäljningen hade, enligt kammarrätten, inte omfattats av kommunstyrelsens granskning. Kommunstyrelsens beslut kunde därför inte sägas vara olagligt, oavsett om aktieförsäljningen skett till underpris eller inte.

Yrkanden m.m.

A.E. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska återförvisa målet till kammarrätten för ny handläggning samt anför följande.

Kommunstyrelsen har haft en obligatorisk skyldighet att granska all verksamhet som aktiebolaget har befattat sig med. Under alla omständigheter måste viktigare händelser såsom den ifrågasatta aktieförsäljningen granskas. Aktieförsäljningen har skett till underpris och har därmed inneburit ett otillåtet stöd till en enskild näringsidkare i strid med kommunallagen. NSR:s verksamhet har därför inte bedrivits inom ramen för de kommunala befogenheterna och den har dessutom varit i strid med de unionsrättsliga reglerna om statsstöd. Kommunstyrelsens bedömning är således felaktig och beslutet därmed olagligt. Även underlåtelsen att genomföra föreskriven granskning medför att beslutet är olagligt.

Helsingborgs kommun anser att överklagandet ska avslås samt anför följande.

Kommunallagen innehåller inga särskilda bestämmelser om hur granskningen ska gå till. Det är alltså upp till varje kommun att definiera vad uppsikten omfattar och hur arbetet ska bedrivas. Kommunstyrelsen har utfört sin uppsiktsplikt genom att den granskat, prövat och fattat beslut rörande den aktuella verksamheten.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet gäller dels omfattningen av den granskning som kommunstyrelsen ska göra för att kunna fatta ett beslut om förstärkt uppsiktsplikt, dels vad en laglighetsprövning av ett sådant beslut ska omfatta.

Rättslig reglering m.m.

I målet är den nu upphävda kommunallagen (1991:900) tillämplig.

Av 3 kap. 16 § första stycket framgår att det krävs fullmäktiges godkännande innan vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till en juridisk person. Den verksamhet som lämnas över ska falla inom den kommunala kompetensen och risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande ska vara ringa (prop. 1990/91:117 s. 50).

Enligt 17 § ska, om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, fullmäktige bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

I 18 § första stycket anges att innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket ska kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ (löpande uppsiktsplikt). Av 1 a § framgår att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder (förstärkt uppsiktsplikt).

I 10 kap. 1 § första stycket anges att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten.

Av 8 § första stycket framgår att ett överklagat beslut ska upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Motsvarande bestämmelser finns i den nu gällande kommunallagen (2017:725).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I förarbetena till bestämmelsen om förstärkt uppsiktsplikt anges att såväl för fullmäktiges som för allmänhetens del får det anses vara av intresse att de kommunala företagets verksamhet inte bara står

under kommunstyrelsens uppsikt utan också att utfallet återkommande redovisas. Uppsiktsplikten kommer då, förutom att redovisas, att leda fram till beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär i övrigt ingen ändring av styrelsens löpande uppsiktsplikt över bolagen (prop. 2011/12:106 s. 88).

Det som skiljer den löpande uppsikten från den förstärkta är alltså att den senare innehåller ett krav på redovisning och därmed ger möjligheter till rättslig prövning av kommunstyrelsens beslut.

Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över de kommunala företagen är, liksom över all annan kommunal verksamhet, övergripande (prop. 1990/91:117 s. 90 och 195 f.). Av detta följer, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.

När det gäller omfattningen av en laglighetsprövning i en situation av nu aktuellt slag framgår det varken av lagtexten eller av förarbetena att föremålet för domstolens prövning skulle kunna vara något annat beslut än kommunstyrelsens beslut om verksamheten som helhet. Detta innebär att en laglighetsprövning inte innefattar frågan om av bolaget fattade beslut eller specifika affärshändelser har varit kompetensenliga eller inte.

En domstolsprövning bör däremot omfatta frågan om den granskning som kommunstyrelsen har företagit har varit av tillräcklig omfattning för att kunna ligga till grund för en bedömning av om bolagets verksamhet som helhet bedrivits kompetensenligt.

Såvitt avser det nu aktuella beslutet har kommunstyrelsen till grund för sin prövning lagt bl.a. relevanta bolagshandlingar, lekmanarevisorns granskningsrapport samt den granskning och analys som Helsingborgs kommuns avdelning för juridik och administration har genomfört beträffande bolagets verksamhet.

Den granskning som kommunstyrelsen har utfört får anses vara av tillräcklig omfattning för att ligga till grund för prövningen av om NSR:s verksamhet som helhet bedrivits kompetensenligt. Kommunstyrelsen har således iakttagit vad som ålegat den enligt reglerna om förstärkt uppsiktsplikt. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Askersjö, Baran* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Daniel Wållander.

Förvaltningsrätten i Malmö (2015-08-27, ordförande Bratt):

Det överklagade beslutet är ett årligt beslut enligt 6 kap. 1 a § kommunallagen vars syfte är att bedöma huruvida verksamheten i det kommunalägda aktiebolaget under verksamhetsåret varit kompetensenligt och förenlig med kommunalrättsliga principer. Det är enligt förvaltningsrättens bedömning tveksamt om ett bolags försäljning av ett dotterbolag, som är en extraordinär händelse, är något som lagstiftaren haft i åtanke genom bestämmelsen 6 kap. 1 a § kommunallagen. Oavsett hur det förhåller sig med detta så har förvaltningsrätten vid en tidigare prövning i mål 1828-13 funnit att de grunder som då åberopades för att stöd förelåg vid NSR:s försäljning av NSR Återvinning AB (och som för övrigt är i stort sett desamma som nu åberopas i detta mål 13242-14) berörde själva bolagets försäljning av dotterbolaget och kunde inte bli föremål för laglighetsprövning. Frågan om otillåtet stöd vid den aktuella försäljningen har således redan avgjorts genom en lagakraftvunnen dom. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att kommunstyrelsens beslut inte kan upphävas på de av A.E. anförda grunderna. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2016-11-01, Ocklind, Hanson och Svensson):

Kommunstyrelsen har enligt 6 kap. 1 § andra stycket kommunallagen en skyldighet att utöva löpande tillsyn över den verksamhet som bedrivs av kommunala bolag. Enligt 6 kap. 1 a § kommunallagen ska kommunstyrelsen i årliga beslut för varje kommunalt bolag pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Lagstiftaren har i förarbetena till 6 kap. 1 a § kommunallagen (prop. 2011/12:106 s. 87) anført att det är styrelsen som bestämmer formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av borgensåtaganden eller stickprovsvisa granskningar.

Av lagstiftarens överväganden i propositionen (s. 88) framgår också följande. Det har varit en brist att det inte funnits något krav på redovisningen av uppsiktsplikten såvitt gäller kompetensenligheten av kommu-

nala företagets verksamhet. Såväl för fullmäktiges som allmänhetens del får det anses vara av intresse att de kommunala företagets verksamhet inte bara står under styrelsens uppsikt utan också att utfallet av uppsikten återkommande redovisas. Den förstärkta uppsikten innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut dels ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige fastställt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Uppsiktsplikten kommer då, förutom att redovisas, att leda fram till beslut som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. Enligt regeringen stärks därmed även möjligheterna till rättslig prövning av kompetensligheten av de kommunala företagets verksamhet. Den omständigheten att styrelsens uppsiktsplikt i nu aktuellt avseende ska redovisas i årliga beslut innebär enligt regeringen i övrigt ingen ändring av styrelsens löpande uppsiktsplikt över bolagen enligt 6 kap. 1 § andra stycket kommunallagen.

Lagstiftaren har inte närmare utvecklat vad kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 a § ska omfatta. I propositionen redovisas (s. 89) ett par exempel på missförhållanden som bör föranleda styrelsen att vidta åtgärder. Om det av kommunfullmäktige fastställda kommunala ändamålet för ett aktiebolags verksamhet inte framgår av bolagsordningen kan detta kräva åtgärder. Ett annat exempel är att det kan framkomma att det kommunala ändamål för ett aktiebolags verksamhet som fastställts av kommunfullmäktige inte är förenligt med de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten i fråga. Oförenligheten kan enligt propositionen till exempel bero på att omvärldsförutsättningarna ändrats på ett sätt som berör den kommunala kompetensen.

Kammarrätten gör följande bedömning.

Den förstärkta uppsiktsplikten enligt 6 kap. 1 a § kommunallagen innebär att kommunstyrelsen ska granska huruvida de kommunala bolagens verksamhet varit kompetenslig. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet ska denna lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder. Med ledning av vad som lagstiftaren anfört i propositionen anser kammarrätten att kommunstyrelsens bedömning av kompetensligheten måste grunda sig på vad som framkommer i dess granskning av de kommunala bolagens verksamhet.

I det nu aktuella beslutet har kommunstyrelsen inte granskat försäljningen av NSR Återvinning AB. Därför kan kommunstyrelsens beslut att verksamheten i NSR varit förenlig med det fastställda ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna inte sägas vara olagligt på grund av att försäljningen eventuellt skulle innebära ett otillåtet stöd eller att den skulle strida mot EU:s statsstödsregler. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.