

HFD 2018 ref. 9

En beslutsmyndighets åtgärd att överlämna ett överklagande till överinstans och samtidigt ange att överklagandet har kommit in för sent innefattar inte ett ställningstagande att överklagandet har kommit in i rätt tid.

24 § förvaltningslagen (1986:223)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 februari 2018 följande dom (mål nr 2091-17).

Bakgrund

G.L. är beviljad assistansersättning. Trosa kommun är utförare och arbetsgivare för hans personliga assistenter.

G.L. beställde en utbildning för sina assistenter och ansökte om att kommunen skulle bekosta den. Kommunen förklarade att den inte hade för avsikt att göra det. Efter viss skriftväxling meddelade G.L. att han ville få till stånd en rättslig prövning av kommunens inställning och gav in ett överklagande. Kommunen överlämnade handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten och angav samtidigt att kommunen ansåg att överklagandet hade kommit in för sent.

Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att kommunen genom sitt svar till G.L. fick anses ha avslagit en ansökan om ekonomiskt stöd till personlig assistans och att det förhållandet att kommunen hade överlämnat handlingarna i ärendet medförde att det fanns förutsättningar att pröva målet i sak. Förvaltningsrätten avslog överklagandet.

G.L. överklagade förvaltningsrättens avgörande. Kammarrätten undanröjde förvaltningsrättens dom och överlämnade överklagandet till Trosa kommun för prövning av om det skulle avvisas som för sent inkommet.

Yrkanden m.m.

G.L. fullföljer sin talan.

Trosa kommun bestrider bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet

I målet är det de allmänna reglerna i förvaltningslagen (1986:223) som är tillämpliga.

Enligt 23 § första stycket ska ett beslut överklagas skriftligt. Av andra stycket framgår att skrivelsen ska ges in till den myndighet

som har meddelat beslutet och att den ska ha kommit in dit inom en viss tid.

I 24 § första stycket anges att den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Av dessa stycken framgår att avvisning inte ska ske om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar eller om skrivelsen inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som ska pröva överklagandet.

I 25 § anges att om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Beslutsmyndighetens enda uppgift i samband med ett överklagande – bortsett från att överväga om det finns anledning att rätta eller ändra beslutet – är att pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Om myndigheten då gör bedömningen att överklagandet har kommit in för sent, och sådana omständigheter som anges i 24 § andra och tredje styckena förvaltningslagen inte föreligger, ska det avvisas.

Om en myndighet däremot finner att ett överklagande har kommit in i rätt tid ska den överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Myndigheten behöver i allmänhet inte meddela ett särskilt beslut om detta utan åtgärden att överlämna handlingarna får regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att överklagandet har kommit in i rätt tid. Ett sådant ställningstagande binder överinstansen (jfr prop. 1985/86:80 s. 74 och HFD 2011 ref. 65). Det är sedan överinstansens uppgift att bedöma om övriga förutsättningar för att ett överklagande ska kunna tas upp till saklig prövning föreligger (prop. 2016/17:180 s. 267).

Kommunen har bedömt att G.L:s överklagande har kommit in för sent men ändå överlämnat handlingarna till förvaltningsrätten. Vid sådant förhållande kan åtgärden att överlämna handlingarna till överinstansen inte anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att överklagandet kommit in i rätt tid. Som kammarrätten har funnit ska överklagandet därför överlämnas till kommunen för prövning av om det ska avvisas som för sent inkommet. G.L:s överklagande av kammarrättens avgörande ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Askersjö, Gäverth* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Asplund

Förvaltningsrätten i Linköping (2017-02-09, André Lilja):

Kommunen har vid flera tillfällen, senast den 16 och 21 mars 2016, meddelat G.L. att kommunen inte avser att bekosta utbildningen.

Kommunen anser i yttrande till förvaltningsrätten att överklagandet av kommunens ställningstaganden har inkommit för sent men har inte avvisat överklagandet såsom för sent inkommet. Det saknas vägledande avgöranden beträffande betydelsen av att kommunen valt att överlämna ärendet i stället för att avvisa överklagandet (jfr Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 5236-16). Med hänsyn till att vård- och omsorgsnämnden har valt att överlämna överklagandet och handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten finner inte förvaltningsrätten skäl att vidta någon särskild åtgärd med anledning av vad som anförts i denna del.

Kommunen anser att ställningstagandena beträffande utbildningen inte är myndighetsbeslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och får anses göra gällande att överklagandet inte ska prövas av förvaltningsrätten. Med hänsyn till att G.L. har hävdats att han har rätt till ersättning med stöd av LSS anser förvaltningsrätten att det finns skäl att pröva överklagandet. Vad G.L. har anförts om kommunens skyldigheter som arbetsgivare för sin personal kan emellertid inte prövas av förvaltningsrätten i detta mål.

Förvaltningsrätten uppfattar att G.L. anser sig ha rätt till ekonomisk ersättning med stöd av LSS för den genomförda utbildningen. De insatser som en enskild kan ha rätt till enligt LSS återfinns i 9 § samma lag. Enligt 9 § 2 LSS är en av insatserna biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. I G.L:s fall anordnas den personliga assistansen av kommunen. G.L. är således inte arbetsgivare för sina personliga assistenter. Det finns då inte utrymme för att betrakta kostnaden för en särskilt anordnad utbildning för de personliga assistenterna som en sådan kostnad för assistans som den enskilde kan ha rätt till ekonomiskt stöd för enligt 9 § 2 LSS. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2017-04-10, Liljeqvist, Stelzer och Gewarges):

Frågan om ett överklagande kommit in i rätt tid prövas av olika instanser beroende på om bestämmelserna om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) eller de allmänna reglerna i förvaltningslagen ska tillämpas. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att vård- och omsorgsnämnden genom sina e-postsvar till G.L. får anses ha avslagit en ansökan om ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Vid överklagande av ett sådant beslut gäller 23–25 §§ förvaltningslagen. Det är därmed nämnden som ska pröva rättidsfrågan samt avvisa överklagandet om den bedömer att det har kommit in för sent.

Nämnden har uttalat att överklagandet kommit in för sent, men har överlämnat det till förvaltningsrätten i stället för att avvisa det. Därmed uppkommer frågan om kammarrätten själv ska ta ställning till om det under dessa förhållanden var rätt av förvaltningsrätten att ta upp överklagandet till prövning i sak. En kammarrätt ska normalt inte på eget initiativ pröva om saken i ett mål borde ha tagits upp av en annan förvaltningsrätt (se HFD 2013 ref. 41). I ett sådant läge har det emellertid funnits formella förutsättningar för prövning av överklagandet i någon förvaltningsrätt. I den situation som är aktuell i detta mål är frågan om det över huvud taget varit möjligt att pröva överklagandet. På motsvarande sätt som vid frågor om talerätt och överklagbarhet anser kammarrätten därför att den själv ska pröva om förvaltningsrättens agerande varit riktigt.

Majoriteten i dåvarande Försäkringsöverdomstolen ansåg i avgörandet FÖD 1991:2 I att en försäkringskassas överlämnande av ett överklagande fick till följd att det inte längre kunde prövas om överklagandet kommit in i rätt tid. Det gällde trots att det av en journalanteckning framgick att försäkringskassan bedömt att överklagandet kommit in för sent. Detta avgörande har emellertid kritiserats och har enligt kammarrätten ett begränsat prejudikatvärde (se t.ex. Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010, s. 330–331, jfr även Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar, 6 uppl. 2013, s. 71).

I förarbetena till förvaltningslagen anges att ett överlämnande av ett överklagande till prövningsinstansen regelmässigt får anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att överklagandet kommit in i rätt tid (prop. 1985/86:80 s. 74). Detta uttalande tar emellertid sikte på situationen när beslutsmyndigheten överlämnat överklagandet utan ett uttryckligt uttalande i rättidsfrågan. Enligt kammarrättens mening kan ett överlämnande inte anses innefatta ett ställningstagande med innebörden att överklagandet kommit in i rätt tid, om beslutsmyndigheten samtidigt uttalar att dess uppfattning är den motsatta.

Det finns ingen laglig möjlighet för en myndighet att avstå från att avvisa ett överklagande som den bedömer har kommit in för sent, om förseningen inte beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. För en förvaltningsrätt som får in ett överklagande tillsammans med ett uttalande av aktuellt slag från beslutsmyndigheten, påminner situationen därför närmast om när det

kommer in en felskickad handling eller när någon skickar in ett överklagande direkt till domstolen i stället för till beslutsmyndigheten.

Mot denna bakgrund anser kammarrätten att förvaltningsrätten inte borde ha registrerat ett mål när den fick in G.L:s överklagande, utan i stället borde den ha lämnat tillbaka det för prövning av avvisningsfrågan. Förvaltningsrättens dom ska därför undanröjas och överklagandet av vård- och omsorgsnämndens beslut lämnas tillbaka till nämnden för en sådan prövning. – Kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom och lämnar tillbaka överklagandet av vård- och omsorgsnämndens beslut till nämnden för prövning av om det ska avvisas som för sent inkommet.