

Avdelningen för juridik
Staffan Wikell

HFD:s beslut 12 december 2013 – en fråga om vem som ska fatta beslut om vissa taxor för verksamhet i kommunalförbund

Sammanfattning

Högsta förvaltningsdomstolen – HFD – har kommit med ett viktigt klargörande kring vilket organ som ska besluta om en taxa för livsmedelskontroll – när verksamheten har överlämnats till ett kommunalförbund.

HFD har genom beslutet slagit fast att det är de ingående medlemskommunerna – inte kommunalförbundet – som ska fatta beslut om taxan för verksamhet som grundas på bemyndigande till en kommun i lag eller förordning. HFD konstaterar i sitt beslut att 8 kap. regeringsformen ska tolkas så att den föreskriftsrätt som delegerats till en kommun inte följer med över till kommunalförbundet om verksamheten bedrivs där.

HFD:s beslut innebär att det är fullmäktige i respektive medlemskommun – som med stor skyndsamhet - bör fatta nya beslut om taxor för bl.a. kommunal livsmedelskontroll, annan myndighetstillsyn och myndighetsutövning för 2014, om gällande taxor tidigare beslutats av ett kommunalförbund.

Varje taxa ska då omfatta den egna kommunens kontrollsobjekt.

Sammanfattning av Högsta Förvaltningsdomstolens beslut

Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett beslut den 12 december 2013 (mål 3835-12) fastställt att en taxa för bl.a. kommunal livsmedelskontroll inte fick tillämpas i ett särskilt fall på den grunden att det bakomliggande taxebeslutet, som fattats av ett kommunalförbund, saknade grundlagsstöd.

Målet gällde ett överklagat beslut om kontrollavgift i ett enskilt fall för offentlig livsmedelskontroll. Taxan som avgiften grundade sig på hade beslutats av ett kommunalförbund och enligt HFD får en kommun, som med stöd av 8 kap. 9 eller 10 §§ regeringsformen tilldelats viss föreskriftsrätt, inte utan uttryckligt stöd i grundlag delegera sin föreskriftsrätt till någon annan, ej heller till ett kommunalförbund. Sådant grundlagsstöd finns ej enligt HFD och eftersom taxan inte var beslutad av ett behörigt organ så fick den inte tillämpas i målet. Däremot upphävdes inte taxan .

HFD grundade sitt beslut på bestämmelsen om s.k. lagprövning i 11 kap 14 § regeringsformen. Bestämmelsen stadgar att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får

föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Innebörden av tillämpning av lagprövning enligt 11 kap 14 § är att en föreskrift som i och för sig är gällande inte får tillämpas framdeles.

Beslutet gällde här taxa för kommunal livsmedelskontroll. Det finns anledning att räkna med att det hade blivit samma utgång om målet gällt tillämpning av någon annan taxa för prövning eller tillsyn som grundats på ett bemyndigande i lag eller förordning och beslutet hade fattats av ett kommunalförbund.

Närmare om taxan för livsmedelskontroll

Enligt 3 § första stycket förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter skall en kontrollmyndighets kostnader för normal offentlig kontroll av livsmedel täckas av en årlig avgift. I tredje stycket i samma paragraf anges att första stycket i paragrafen innebär en skyldighet för kommunerna att ta ut en årlig avgift för att täcka kommunens kostnader. Bestämmelsen innebär således både ett bemyndigande och en skyldighet att ta ut avgift. I 6 § i förordningen stadgas att avgiften fastställs av kontrollmyndigheten och om kontrollmyndigheten är en kommun skall avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad innebär HFD:s beslut i de fall där taxor för livsmedelskontroll och taxor för annan tillsyn är beslutade av ett kommunalförbund

Vad tillämpning av regeringsformens bestämmelse om lagprövning innebär behandlas i "Regeringsformen – En kommentar" av Thomas Bull och Fredrik Sterzel, SNS Förlag 2010. Där sägs på sidan 273 bl a.

"Konsekvensen av att en domstol vid lagprövning finner en föreskrift stå i strid med högre rätt är att föreskriften inte får tillämpas. Den underkänns eller undanröjs således inte, utan kvarstår som gällande föreskrift till dess den upphävs i stadgad ordning (t ex genom ny lag)".

Enligt detta resonemang bör taxan alltså inte ses som en nullitet, alltså att den aldrig har funnits, utan den har varit gällande, kunnat lagligen tillämpas och är formellt gällande även efter HFD:s beslut. HFD:s beslut får tolkas så att tillämpningen av en sådan taxa som skett innan detta beslut kan sägas vara lagligen grundad. Genom HFD:s beslut har ett delvis oklart rättsläge vad gäller taxor avseende livsmedelskontroll beslutade av kommunalförbund klarlagts. Det innebär att beslut som fattas efter HFD:s beslut måste beakta det prejudicerande uttalandet.

Nya beslut om taxor för 2014 i medlemmarnas fullmäktige

Enligt HFD:s beslut är den aktuella taxan beslutad av ett icke behörigt organ. Det är alltså inte det sakliga innehållet i taxan i sig som är felaktigt utan att den är beslutad

av fel organ vilket gör att den inte får tillämpas. Fullmäktige i varje medlemskommun måste därför med stor skyndsamhet fatta beslut om taxor för kommunal livsmedelskontroll, annan myndighetstillsyn och myndighetsutövning för 2014, i de fall gällande taxor tidigare beslutats av kommunalförbund. Varje taxa kommer då att omfatta den egna kommunens kontrollsubjekt.

Om det nya taxebeslutet är identiskt med den taxa som gällt för 2013 bör det nya beslutet kunna ges retroaktiv verkan från den 1 januari 2014, se avsnittet nedan om retroaktiva beslut. Om beslutet däremot innehåller avgiftshöjningar eller andra nya pålagor för de avgiftsskyldiga så bör dessa delar inte ges retroaktiv verkan utan gälla tidigast från beslutets datum och framåt i tiden.

Om taxebeslut av något skäl ändå behöver ges retroaktiv verkan bör att besluten delas upp i dels ett beslut om taxa för 2014 som gäller från beslutets datum och framåt, dels ett beslut om retroaktivitet för samma taxa från den 1 januari 2014 fram till beslutets datum.

Retroaktivitetsförbudet i kommunallagen

I 2 kap 3 § kommunallagen (KL) finns ett retroaktivitetsförbud. Det innebär att kommuner och landsting inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för kommunmedlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl. Om fullmäktige i medlemskommunerna nu skulle fatta taxebeslut med retroaktiv verkan från den 1 januari 2014 innebär det en retroaktiv verkan av beslutet. Är innehållet i taxan detsamma som tidigare talar det mesta för att beslutet inte kan anses vara till nackdel för kommunmedlemmarna. En omständighet är att den av kommunalförbundet beslutade taxan vunnit laga kraft, den har formellt varit gällande och har lagligen tillämpats under ett antal år, åtminstone fram till tidpunkten för HFD:s beslut. De avgiftsskyldiga har varit införstådda att avgifter ska utgå och vilka avgiftsnivåer som har gällt. HFD:s beslut innebär att taxan för 2013 inte får tillämpas i ett särskilt fall men innebär inte att den aktuella taxan har upphävts.

Det finns två rättsfall som behandlar liknande situationer och som talar för att en retroaktiv tillämpning kan vara tillåten i detta fall.

Gynnande retroaktivt beslut

I rättsfallet RÅ 1985 2:19 fastställde Regeringsrätten en kommunal barnomsorgstaxa beslutad 1982. I det överklagade fullmäktigebeslutet hade taxan givits retroaktiv tillämpning två år bakåt i tiden. Skälet till att kommunen beslutat om retroaktiv tillämpning var att fullmäktige år 1979 beslutat en taxa med i huvudsak likalydande innehåll och det beslutet hade upphävts av regeringsrätten genom dom i november 1981. Taxebeslutet 1979 hade alltså varit gällande under ett antal år men därefter upphävts av regeringsrätten på den grunden att taxan innehöll att avgift även skulle tas ut av de föräldrar som hade färre än 15 timmars barnomsorg i veckan men enligt då gällande lagstiftning skulle dessa inte behöva betala någon barnomsorgsavgift alls. I 1985 års rättsfall anförde regeringsrätten bl.a.

”I rättspraxis upprätthålls sedan länge ett principiellt förbud mot retroaktiva kommunala avgifter. Principen har sin grund i rättssäkerhetssynpunkter. Kommunmedlemmarna ska kunna räkna med att inte för redan mottagna tjänster eller nyttigheter drabbas av mera betungande avgifter än de som gällde vid tillhandahållandet. Vissa avsteg från principen har godtagits i rättspraxis, i det att – synbarligen av praktiska skäl – en kortare tids retroaktivitet i vissa fall accepterats ifråga om sotnings- och va-taxor.....

Den nya barnomsorgstaxan innebär sålunda inte ökat avgiftsuttag i förhållande till den under tidsperioden ifråga tillämpade, av regeringsrätten upphävda taxan. Med hänsyn därtill kan de skäl som bär upp retroaktivitetsförbudet inte anses vara förhanden i förevarande fall. Vid angivna förhållanden får det avsteg från principen om förbud mot retroaktiva avgifter som den nya taxan formellt innebär anses godtagbart. Regeringsrätten finner därför att den omständigheten att taxan avser förfluten tid inte föranleder att kommunfullmäktige skall anses ha överskridit sin befogenhet.”

Effekten av information

Ett annat rättsfall, RÅ 1987 ref 41, gällde ett kommunfullmäktigebeslut taget i mars 1982, med giltighet från den 1 april samma år, i vilket kommunen försämrade reglerna för erhållande av kommunalt bostadstillägg. Beslutet upphävdes av kammarrätten i december 1982, på grund av att kallelsen till fullmäktigesammanträdet haft formella brister. Därefter fattade fullmäktige i mars 1983 ett nytt beslut med samma innehåll i sak, med retroaktiv giltighet från den 1 april 1982. Det senare beslutet överklagades med angivande av att det medförde en otillåten retroaktiv verkan. Regeringsrätten som lämnade överklagandet utan bifall, menade att det avsteg från förbudet mot retroaktivt verkande beslut som det senare beslutet i och för sig innebar ändå fick anses godtagbart, bl.a. med hänsyn till att bidragstagarna i kommunen tidigt fått kännedom om kommunens ståndpunkt ifråga om de ändrade förmånerna.

I det e nu aktuella fallet har de livsmedelsföretagare som varit föremål för offentlig kontroll varit införstådda med att årliga avgifter och andra avgifter för livsmedelskontrollen ska utgå enligt det beslut som fattats i kommunalförbundets direktion 2009. Beslutet har vunnit laga kraft och tillämpats under fyra år i kontrollverksamheten. Skyldigheten för kommunerna att finansiera de totala kostnaderna för livsmedelskontrollen framgår dessutom direkt i en förordning.

Retroaktivitet under kortare period

Förutom ovan nämnda rättsfall kan nämnas att en viss begränsad retroaktivitet till nackdel för de som träffas av beslutet har i praxis tillåtits någon gång, till synes av praktiska skäl. Det har då handlat om några veckors retroaktivitet. Se Kommunallagen med kommentarer och praxis- Dalman m fl, femte uppl. Sid 78. Det har t ex gällt höjning av sotningstaxa som haft samband med tillbakaverkande löneavtal, RÅ 1953 I 181, 1956 I 166, 1961 I 90 och 1978 Ab 487.

Övergångsfrågor

När nya taxor beslutas av det behöriga organet, d.v.s. fullmäktige i respektive medlemskommun uppkommer fråga om hur debitering ska ske i pågående ärenden. Ska debitering enligt den nya taxan göras även i ärenden som påbörjats innan taxan beslutades men där avgiftsbeslut fattats efter det att det nya taxebeslutet fattats. Alf Bohlin menar i sin bok Kommunala avgifter – Juridiska föreningen, 1984, att den relevanta tidpunkten för bedömning av vilken taxa som ska gälla är när avgiftsskyldigheten inträder. Om det gäller beslut om engångsavgift, beslut om en årlig avgift eller andra avgifter i pågående ärenden innebär det att den taxa som gäller när avgiftsbeslutet tas skall gälla för ärendet, även om en annan taxa gällde när ärendet inkom eller påbörjades. Resonemanget tycks rimligt enligt vår bedömning. Om däremot en myndighet skulle skicka ut en avgiftsfaktura i ett ärende innan myndigheten fattar beslut vilket händer ibland, och om i tiden mellan utskicket och avgiftsbeslutet en ny taxa beslutats så bedömer vi att den avgiftsskyldige inte ska behöva betala avgift med stöd av den nya taxan om den innebär en avgiftshöjning, som alltså inte var beslutad när fakturan skickades ut.

Andra taxor som inte grundar sig på bemyndiganden i särskild lagstiftning

HFD:s beslut i det aktuella målet gäller kommunala föreskrifter som har stöd av bemyndigande i särskild lagstiftning som i sin tur grundas på 8 kap 9-10 §§ regeringsformen.

En kommun kan också besluta om föreskrifter som inte har uttryckligt stöd genom bemyndiganden i lag eller förordning. Det gäller framför allt avgifter för tjänster som en kommun får men inte är skyldig att tillhandahålla. Avgiftsuttaget sker då med stöd av KL:s regler om avgiftsuttag i 8 kap 3 b § KL. Det kan gälla t.ex. taxorna i kollektivtrafiken eller taxa för konsulttjänster som förvaltningen tillhandahåller. Sådana tjänster grundar sig oftast på de allmänna kompetensbestämmelserna i 2 kap. KL. Denna uppdelning av kommunala föreskrifter beskrivs på sidan 20 i propositionen 2011/12:149 ”Bättre tillgång till kommunala föreskrifter”, där regeringen åsyftar att avgränsa vad som omfattas av uttrycket ”kommunal föreskrift”. Där sägs bl a att med föreskrifter avses först och främst de föreskrifter som kommuner meddelar med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap 9-10 §§ RF. Men av rättssäkerhets- och demokratiskäl anser regeringen att regleringen om publicering av kommunala föreskrifter även bör omfatta andra bindande generella föreskrifter för den kommunala verksamheten som huvudsakligen beslutats med stöd av KL.

Vår bedömning är att dessa taxor, i den mån sådana taxebeslut tagits i kommunalförbunden, även framdeles kan beslutas där. Beslutet om taxa för den specifika tjänsten är i dessa fall inte beroende av bemyndigande i särskild lagstiftning genom delegation från riksdagen eller regeringen utan grundas på KL.

