

Bilaga 21:15 till kommunstyrelsens protokoll den 10 november 2004, § 28

PM 2004 RIII (Dnr 109-3525/2004)

Yttrande till Länsrätten i Stockholms län i mål om laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut den 7 juni 2004, § 21, om revidering av avgifter för upplåtelse av offentlig plats

Föreläggande om yttrande från Länsrätten

Sista datum för yttrande är 15 november 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas det till tjänsteutlåtandet bifogade yttrandet från stadsledningskontorets juridiska avdelning, se *bilaga*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har genom beslut den 7 juni 2004, § 21, antagit en revidering av avgifter för upplåtelse av offentlig plats. Klaganden inkom med ett överklagande den 5 juli 2004 samt begärde anstånd med att utveckla sin talan. Det fullständiga överklagandet inkom inte förrän den 3 september 2004. Klaganden har bland annat anförts att beslutet är illa berett, att avgifterna är oskäligen samt att beslutet strider mot likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och avgiftslagen. Länsrätten har förelagt staden att yttra sig över överklagandet.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret föreslår att juridiska avdelningens förslag till yttrande, se bilaga, inges till länsrätten.

Mina synpunkter

Jag hänvisar till stadsledningskontorets juridiska avdelnings förslag till yttrande, se bilaga, som yttrande till Länsrätten.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas det till tjänsteutlåtandet bifogade yttrandet från stadsledningskontorets juridiska avdelning, se *bilaga*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 27 oktober 2004

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Man kan bara konstatera att teori och praktik inte alltid stämmer överens. I teorin hävdade staden att dessa reviderade avgifter inte skulle innebära någon höjning mer än en indexuppräknings av avgiften. I praktiken innebar de reviderade avgifterna chockhöjningar för t ex flertalet korvhandlare på stan. Tidigare tog staden betalt för ett tillstånd av en handlare och utgick från att verksamheten bedrevs på 1,5 kvm. I praktiken var det dock så att många korvhandlare utnyttjade lite större yta än så. När nu staden börjat kontrollera och mäta utrymmet som respektive handlare använder sig av så blir ytan oftast mycket större än 1,5 kvm, vilket innebär stora avgiftshöjningar för t ex korvgubbar i Stockholm. Det är olyckligt att korvgubbarna och andra verksamheter som betalar avgifter för upplåtelse av offentlig plats drabbats så hårt av den revidering av avgifter som genomförts.

ÄRENDET

Kommunfullmäktige har genom beslut den 7 juni 2004, § 21, antagit en revidering av avgifter för upplåtelse av offentlig plats. Klaganden inkom med ett överklagande den 5 juli 2004 samt begärde anstånd med att utveckla sin talan. Det fullständiga överklagandet inkom inte förrän den 3 september 2004. Klaganden har bland annat anfört att beslutet är illa berett, att avgifterna är oskäligen samt att beslutet strider mot likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och avgiftslagen. Länsrätten har förelagt staden att yttra sig över överklagandet.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till Stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 11 oktober 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret föreslår att juridiska avdelningens förslag till yttrande inges till länsrätten.

Bilagor

1. Förslag till yttrande
2. Inlagor från klaganden (*redovisas ej här, sammanfattas i förslaget till yttrande*)

M å l n r 1 4 3 0 0 - 0 4 ; I n g e l a P e r g r e n . / .
S t o c k h o l m s k o m m u n

Som svar med anledning av Ingela Pergrens överklagande av kommunfullmäktiges beslut den 7 juni 2004, § 21, där fullmäktige beslutade om revidering av avgifterna för upplåtelse av offentlig plats, får kommunstyrelsen efter erhållet anstånd anförda följande.

Beslutet

Kommunfullmäktige fattade den 7 juni 2004, § 21, följande beslut:

Förslag till revidering av avgifter för upplåtelse av offentlig plats godkänns.

Det angivna förslaget till revidering framgår av det till beslutet bifogade tjänsteutlåtandet.

Överklagandet

Ingela Pergren har genom ombud överklagat beslutet och yrkat att beslutet upphävs samt att ärendet återförvisas för ny behandling. Ingela Pergren har som grund bland annat anfört att beslutet är illa berett, att avgifterna är oskäligen samt att beslutet strider mot likställighetsprincipen i 2 kap 2 § kommunallagen, självkostnadsprincipen i 8 kap 3c § kommunallagen och lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. (avgiftslagen). Ingela Pergren åberopar reservationsvis samtliga grunder som anges i 10 kap 8 § kommunallagen.

Staden vill mot detta anförda följande.

Inställning

Staden bestriider klagandens yrkanden.

Bemötande

Allmänt

I förarbetena till avgiftslagen (prop 1957:157) angavs förutsättningarna för kommunernas uttagande av avgift. Bland annat uttalade föredragande stadsrådet att det tedde sig naturligt att kommunerna som förvaltar marken som upplåts till försäljningsrörelser fick del av den vinst som uppstod genom rörelsen. Därvid skall man utgå från en objektiv beräkning av vad som kan anses normalt för en rörelse av det aktuella slaget och inte från det verkliga utfallet. Vid avgiftens bestämmande måste även hänsyn tas till hur stort markutrymme som upplåtelsen avser, platsens belägenhet och trafikintensiteten på platsen. På vilket sätt som hänsyn skulle tas eller hur avgiften skulle beräknas angavs inte.

Beredningen av ärendet

Klaganden har anfört att underlaget för beslutet var bristfälligt och mot detta kan anföras att beredningen har skett i enlighet med kraven i 5 kap 26 och 28 §§ kommunallagen. Ärendet har beretts av kommunstyrelsen och dessförinnan av gatu- och fastighetsnämnden. Det fanns således tillräckligt underlag för beslutet i kommunallagens mening. Det finns inget direkt krav på kvaliteten i beredningen utan det ankommer på fullmäktige att fritt avgöra om beredningen sakligt sett ger tillräckligt underlag för beslutet, vilket uppenbarligen har skett i detta fall. Beslutet har således beretts tillräckligt och tillkommit i laga ordning.

Avgift respektive taxa

Klaganden har av någon anledning invänt mot att staden beslutat om en taxa och anför att avgiftslagen inte medger kommunen rätt att fastställa en bindande taxa. Staden instämmer inte i klagandens uppfattning om skillnaden mellan avgift respektive taxa och menar att stadens beslut innebär ett angivande av beräkningsgrunden för avgift samt att det är irrelevant om det anges i form av en taxa. Det väsentliga är att beslutet anger hur avgiften skall kunna beräknas för en viss typ av upplåtelse. Stadens beslut i denna del strider vare sig mot lag eller annan författning eller mot någon annan av grunderna i 10 kap 8 § kommunallagen.

Avgifternas skälighet

I första hand anser staden att bedömningen av avgifternas skälighet är en lämplighetsfråga som inte kan prövas genom laglighetsprövning.

För det fall länsrätten anser att skäligheten kan prövas vill staden i andra hand anför följande.

Klaganden har inte angett i vilken utsträckning avgifterna skulle vara oskäliga, dvs. om varje angiven avgiftsnivå skulle vara oskälig eller om det enbart är en del av avgifterna som skulle vara oskäliga. Staden tolkar det dock som om klaganden bedömer samtliga avgiftsnivåer vara oskäliga och därmed påstås strida mot avgiftslagen.

Skäligheten av de i beslutet angivna avgiftsberäkningsgrunderna kan egentligen bara bedömas i samband med respektive upplåtelse. Förutsättningarna för uttagandet av avgiften förändras givetvis över tiden och kan försiktigtvis bedömas att i vart fall ansluta till den allmänna prisutvecklingen i samhället. Det bör därför inte anses oskäligt att uppräknade utgående avgifterna till septemberindex 2004 för att motsvara vad som är skäligt idag. Det kan noteras att det inte finns något lägsta tak för avgifternas nivå utan enbart ett högsta varför det kan vara tillräckligt att göra bedömningen att tillståndshavarens nytta, kommunens kostnader samt även andra omständigheter har ökat i en viss utsträckning.

Klaganden jämför avgifter mellan Stockholm och andra kommuner i Mellansverige för att visa på beslutets oskälighet. Att avgifter skiljer sig mellan kommuner har ingen betydelse när det gäller att bedöma en avgifts skälighet. De grunder som skall ligga till grund för avgiftsberäkningen enligt avgiftslagen är helt beroende av platsens egenskaper vilka kan variera stort från kommun till kommun och även inom en och samma kommun. Att notera är även att vare sig avgifterna för torghandel eller för kiosker är fast. Det angivna beloppet för t ex kiosker avser den högsta möjliga avgiften medan den verkliga avgiften skall beräknas enligt beräkningstabellen som bifogats tjänsteutlåtandet.

Klaganden har anført att kommunens uppgifter inskränker sig till att inge yttrande till polismyndigheten i tillståndsärendet. Staden anser att detta är en irrelevant invändning när det gäller att beräkna skäligheten i avgiftens storlek men vill ändå kommentera påståendet. En kommun har ansvar för den mark som kommunen äger. Detta innebär att staden måste utöva tillsyn över den offentliga platsen. Vidare krävs, för att en kommun skall kunna ta ut en avgift för upplåtelse av offentlig plats, att platsen står under kommunal förvaltning. Dessutom kräver kommunens ställningstagande till upplåtelsefrågan att det finns en kontinuerlig kunskap om de offentliga platserna vad gäller hänsyn till trafik, säkerhet och övriga kommunala angelägenheter. Den formella hanteringen av den stora mängd tillståndsfrågor som förekommer i Stockholm leder även den till avsevärda kostnader. Staden har således betydande kostnader med anledning av upplåtelseerna av offentlig plats vilka kan täckas av den för upplåtelsen utgående avgiften. Vid beräkningen av avgiften är dock en kommun inte bunden till dess direkta kostnader i samband med upplåtelsen.

Den av klaganden framförda jämförelsen av en kioskvagn inom cityzonen kan tyckas visa på en drastisk höjning. Avgiftens höjning i sig kan dock inte avgöra frågan om dess skälighet. Med hänsyn till de faktorer som skall avgöra avgiftens storlek, särskilt vad gäller den nytta tillståndshavaren har av platsen, kan avgiften vara skälig även om den mångdubblas. I och för sig är det presenterade exemplet mindre relevant emedan den nuvarande avgiften på 16 640 kr/plats och år gäller för disponerandet av högst 1,5 kvm. Med den nya avgiften behöver samma tillståndshavare bara betala 16 500 kr/plats och år vilket således innebär en sänkning av avgiften. Att en kiosk-

vagn vanligtvis kräver 4,5 kvm är ingenting som staden kan vitsorda och om tillståndshavarna faktiskt nyttjar den ytan idag finns det risk för att deras tillstånd kan återkallas av polismyndigheten.

Slutligen kan anges att avgiftslagens skälighet inte är en bestämd och definierad nivå utan att det måste finnas ett utrymme för bedömningar av ett mer övergripande slag vilka tar hänsyn till de fyra förutsättningarna. Det är först oskäligen avgifter som inte kan tillåtas och det är upp till klaganden att peka på att avgifterna i beslutet faktiskt är oskäligen. Så har inte skett i överklagandet och då avgifterna enligt stadens mening är högst skäligen strider de inte mot vare sig avgiftslagen eller annan författning.

Självkostnadsprincipen

Klaganden har anfört att uttagandet av de beslutade avgifterna för upplåtelse av offentlig plats eventuellt strider mot självkostnadsprincipen då avgiften inte motsvarar stadens kostnader. Klagandens osäkerhet på denna punkt är berättigad. Avgiftslagen är en speciallagstiftning som inte lyder under självkostnadsprincipen och även om det finns ett visst tolkningsutrymme i de av klaganden citerade förarbetena har såväl doktrin som praxis tydligt utvisat att principen inte gäller för avgiftsnivåerna. Till och med av ordalydelsen av 1 § 2 st. avgiftslagen framgår att självkostnadsprincipen inte gäller som beräkningsgrund för avgiften.

De tidsgränser som klaganden ifrågasätter då de ”inte omfattas av reglerna” i avgiftslagen är nödvändiga för att ange beräkningsgrunderna för olika upplåtelse typer. Tillfälliga evenemang varar under ett par dagar medan reklamskyltar och kiosker kan kvarstå år efter år. Någon inskränkning av upplåtelsen eller möjlighet att söka tillstånd avses inte. Staden har dock möjlighet att avstyra ansökningar om staden anser att den sökta tidsperioden är för lång.

Likställighetsprincipen

Ingela Pergren har angett att beslutet strider mot likställighetsprincipen och gör sedan jämförelser mellan lokalhyresnivåer och avgiften för kioskmark samt mellan markhyra för korvvagn och ”varmhyra i en kommunal lokal”. Det tycks som om klaganden har missuppfattat innebörden av likställighetsprincipen.

Den begränsade yta som utgör offentlig plats inom kommunen kan bara upplåtas till en viss mängd sökanden. Avgiften för denna användning skall grundas på de förutsättningar som anges i avgiftslagen. Är förutsättningarna för två platser densamma skall även avgiften vara det annars utgör det en godtycklig avgiftssättning. De reviderade avgifterna är, så långt det är möjligt, direkt tillämpningsbara utan behov av särskilda överväganden vilket leder till att tillståndshavare blir belagda med samma avgift då omständigheterna sammanfaller. Kommunen vare sig bör eller får anpassa avgiften till den marknadsmässiga nivå som finns för hyres- eller andra nyttjanderätter varför det inte går att jämföra dessa två olika system.

Staden kan inte heller acceptera klagandens jämförelser ur skälighetssynpunkt då dessa inte tar hänsyn till de markanta skillnader som föreligger mellan upplåtelsesätten men även om så vore fallet måste argumentet underkännas då lokalhyror bestäms efter marknadens förutsättningar och avgiften enligt helt andra förutsättningar.

Slutligen kan anges att om staden med anledning av likställighetsprincipen inte kan bestämma avgiften för offentlig plats utan att ta hänsyn till den privata hyresmarknaden så skall det noteras att 2 kap 2 § kommunallagen medger särbehandling av kommunmedlemmarna på saklig grund. Med tanke på de uppenbara skillnaderna mellan den privata hyresmarknaden och nyttjandet av offentlig plats kan det inte annat än anses att eventuella särbehandlingar vilar på en saklig grund. Avgifterna strider därför, med anledning av det ovan anförda, inte mot likställighetsprincipen.

Så kallade ovidkommande delar av beslutet.

Klaganden har även invänt mot den nya regeln om förtur till upplåtna platser. Klaganden har inte heller angivit på vilket sätt beslutet i denna del är ogiltigt enligt 10 kap 8 § kommunallagen. Det strider inte mot någon lag eller annan författning, beredningen kan inte klandras, det ligger inom kommunfullmäktiges behörighet att besluta om detta och det är definitivt en kommunal angelä-

genhet. Då inte heller lämpligheten inte kan prövas genom laglighetsprövning skall överklagandet i denna del ogillas.

Klaganden invänder också mot att staden skulle kunna bedöma vem som skall äga förtur och det sätt varpå kommunen utövar den s k vetorätten. Staden anser inte att vetorätten utgörs av ”helt godtyckliga beslut från enskilda tjänstemän” som det påstås och inte heller att det skulle ha fastslagits på något sätt. Hur en kommun väljer att utöva dess vetorätt är inte reglerat i lag och det föreligger ingen skyldighet att motivera inställningen. En kommun bör ha långtgående möjligheter att ta ställning till varje ansökan om ianspråktagande av offentlig plats.

Likasa har klaganden invänt mot att staden tar ställning mot överlåtelsen av polistillstånd. En sådan överlåtelse är inte tillåten enligt ordningslagen utan utgör en grund för återkallelse av tillståndet enligt 3 kap 18 § 1 st. 1 p ordningslagen. Beslutet i denna del innebär inte någon inskränkning av rätten att överlåta en juridisk person så som klaganden påstår utan avser enbart överlåtelse av tillstånd. Inte heller är det angivet att det skulle vara staden som *de facto* utför återkallelsen så som klaganden har läst beslutet, däremot förekommer det att det är stadens tjänstemän som får påkalla polismyndighetens uppmärksamhet på att en tillståndshavare bryter mot villkoren för upplåtelsen. Klaganden har inte angivit på vilket sätt beslutet i denna del är ogiltigt enligt 10 kap 8 § kommunallagen. Det strider inte mot någon lag eller annan författning, beredningen kan inte klandras, det ligger inom kommunfullmäktiges behörighet att besluta om detta och det är definitivt en kommunal angelägenhet. Då inte heller lämpligheten kan prövas genom laglighetsprövning skall överklagandet i denna del ogillas.

Klaganden anför vidare att det felaktigt har angetts att beslut om upplåtelseavgift kan överklagas till Länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär. Något sådant påstående kan inte hittas vid en läsning av tjänsteutlåtandet. Däremot har det angetts att skäligheten i det enskilda fallet kan prövas genom ett överklagande av avgiftssättningen. Med detta torde avses att en avgiftssättning som innebär ett övervägande och inte en ren verkställighet kan överklagas enligt kommunallagen. I övrigt torde det vara möjligt att få skäligheten prövad genom en civilrättslig prövning av den enskildes betalningsskyldighet. Oavsett hur det förhåller sig med överklagandemöjligheten kan det inte anses strida mot någon av de grunder som gäller vid en laglighetsprövning.

För det fall länsrätten ändå anser att beslutet i den del som berörs här skulle vara felaktigt bör det inte påverka avgiftsbeslutet i övrigt. Det är en lätt avskild del som inte har någon koppling till övriga beslutet.

Kommunen kan inte förstå klagandens avslutande kommentarer. Av någon anledning har klaganden fått intrycket att det angivna beloppet för kiosker och gatukök alltid skall gälla trots att det enbart är en angiven högsta nivå. Klagandens invändningar i denna del saknar relevans.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan anges att det inte har påståtts att beslutet rör något som inte är en kommunal angelägenhet eller att fullmäktige har överskridit sin befogenhet. Att beslutet var tillräckligt berett har visats ovan. Det har även visats att beslutet inte strider mot någon lag som klaganden har anfört och det strider heller inte mot någon annan lag eller författning. Det föreligger således inte någon grund för att upphäva stadens beslut.