

Den rättsliga grunden för avgiftsdebitering vid upplåtelse av en kommuns lokaler

Anmälan

AA vid TV 4 klagade till JO på att Stockholms stadsbibliotek, som lyder under Kulturnämnden i Stockholms kommun, tar ut en avgift om 500 kr per timme av den som önskar fotografera i bibliotekets lokaler. Till anmälan var fogad en skrivelse till TV 4 från den ansvariga för visningar och filminspelningar vid biblioteket. Av brevet framgick att biblioteket sedan länge tar betalt för vissa tjänster, som ligger vid sidan om den ordinarie verksamheten, som att visa huset ur konsthistorisk synvinkel eller att hyra ut delar av lokalen för viss typ av fotografering eller filminspelning. Vid besök av TV-bolag för nyhetsbevakning i t.ex. kulturfrågor debiteras ingen avgift.

Utredning

Muntliga uppgifter hämtades inledningsvis in. Anmälan remitterades därefter till Kulturnämnden i Stockholms kommun för yttrande såvitt avsåg grunderna för uttag av avgift. Kulturnämnden återopade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande från Stockholms kulturförvaltning, i vilket bl.a. följande anfördes.

Grunderna för uttag av avgifter

Kulturförvaltningen menar att rätt föreligger för denna att vid nyssnämnda arrangemang i t.ex. stadsbibliotekets huvudbyggnad ta ut en avgift som utgör viss ersättning för bibliotekets arbetsinsatser, kostnader och besvär i samband därmed och/eller hyra för den sålunda upplåtna nyttjanderätten till lokalutrymmen. Denna rätt att besluta om ersättning vilar på flera alternativa grunder.

Fråga är för det första om ersättning för kostnader och för tjänster från stadsbibliotekets sida; avgiften ses alltså som en på avtalsmässig grund överenskommen ersättning för t.ex. bokning av lokaler med tillhörande vaktmästarservice m.m.

Vidare föreligger lokalupplåtelse. Stadsbiblioteket upplåter detta eller vissa lokaler eller delar av lokaler däri till fotografen/filmaren för att denne skall få nyttja dem för ändamål som ligger utanför dem vartill lokalen egentligen är avsedd. På samma sätt som förvaltningen äger rätt att upplåta hela biblioteket (utanför ordinarie öppethållandetid) för t.ex. filminspelning, kan den upplåta del av detta under en timme på dagtid. Nämnda avgift skall här ses som en schablonmässigt beräknad hyra, avsedd att täcka åtminstone vissa av bibliotekets kostnader och besvär i samband med upplåtelsen. Någon vinst uppstår således ej.

Rätten att fatta beslut på nämndens vägnar rörande upplåtelser i/av stadsbiblioteket – liksom dithörande taxor och avgifter och dylikt – har delegerats till förvaltningschefen. Genom beslut i kulturnämnden den 14 januari 1999, § 7, beslöts att uppdras åt förvaltningschefen att besluta på kulturnämndens vägnar i samtliga nämndens ärenden, dock med undantag för ärenden enligt 6 kap. 34 § kommunallagen samt vissa andra – här ej aktuella – förbehåll (protokollsutdrag häröver bifogas).

Ur kommunalekonomisk synpunkt har dessa avgifter ingen nämnvärd betydelse.

I den kommunala förvaltningen vidtas en mängd åtgärder som kan anses utgöra verkställighet. Gränsen mellan områdena för delegering och verkställighet är stundom tämligen oklar och kan därför inte generellt anges med någon större skärpa. Kännetecknande för ett delegationsbeslut är att det föreligger alternativa lösningar och att delegaten måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Finns det klara målsättningar för verksamheten, vilket är fallet inom kulturförvaltningen, är det emellertid mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som tidigare rättsligt sett var att betrakta som beslut efter delegering numera kan hänföras till området för ren verkställighet, även om det innefattar ett visst mått av ställningstagande och alltså inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut.

För den händelse att den ifrågavarande ärendetypen ej – helt eller delvis – anses kunna hänföras till området för verkställighet, föreligger i allt fall delegation enligt vad som anförts ovan.

Till remissvaret var fogat ovan nämnda utdrag ur protokoll nr 1/1999, omfattande beslut om delegationsordning.

AA bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 20 december 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Frågan i ärendet är om beslut rörande avgifter vid upplåtelse av stadsbibliotekets lokaler skall fattas av kommunfullmäktige eller om dessa beslut innefattas i den förvaltning som ankommer på kulturnämnden.

Fullmäktige beslutar enligt 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, bl.a. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor (punkten 2). Av lagens förarbeten framgår att beslut om avgifter generellt sett hör till sådana viktiga frågor (jfr prop. 1990/91:117 s. 49 och s. 158 f.).

Nämnderna skall enligt 3 kap. 13 § besluta bl.a. i frågor som rör förvaltningen, dvs. den fortlöpande verksamheten och frågor som är förknippade med denna. I detta ingår att nämnderna har en viss ”avgiftsrätt” inom ramen för sin förvaltning. Exempel på sådana avgifter är bl.a. hyror och arrenden inom fastighetsförvaltning (se t.ex. prop. 1993/94:188 s. 79). Här är alltså närmast fråga om civilrättsliga ersättningar som faller inom ramen för den förvaltning som åligger nämnderna.

När det gäller det aktuella ärendet har kulturnämnden i sitt remissvar uppgett att avgiften utgör ersättning för kostnader och tjänster från stadsbibliotekets sida och får ses som en på avtalsmässig grund överenskommen ersättning, samt att det vidare föreligger lokalupplåtelse och avgiften skall anses som en schablonmässigt beräknad hyra. Gränsen mellan vad som skall anses som kommunal avgift och en

sådan civilrättslig avgift som omfattas av förvaltningen inom en nämnd är i många fall flytande och får i sista hand avgöras av rättspraxis. Omständigheterna talar enligt min mening för att beslut om avgifterna skall anses ingå bland kulturnämndens förvaltningsuppgifter.

Av det sagda framgår att jag inte har grund för kritik mot kommunen i de hänseenden som avses med anmälan hit.

Ärendet avslutas.