

**KLAGANDE**

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]

Ombud för 2-5: [REDACTED]

**MOTPART**

Nacka kommun

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Nacka kommuns beslut 2023-03-08

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

**YRKANDEN M.M.****Klagandena**

[REDACTED]  
och [REDACTED] (klagandena) överklagar beslutet om nedstängning av den kommunala skolan Saltängens skola som rektor för Skuru-Duvnäs rektorsområde i Nacka kommun har fattat och yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva beslutet eftersom beslutet är olagligt. Klagandena begär att förvaltningsrätten laglighetsprövar beslutet.

Till stöd för talan anförs bl.a. följande. Den 8 mars 2023 meddelade rektor för rektorsområdet Skuru-Duvnäs i Nacka genom en nyhetspost i skolplattformen InfoMentor att lokalerna på Saltängens skola sagts upp och att verksamheten kommer att flyttas till Duvnäs lokaler från och med höstterminen 2023. I lokaltidningen har rektor sagt att det är ett beslut som han har fattat och enligt muntlig uppgift från rektor ska en uppsägning av lokalerna ha skett före utgången av mars 2022.

Saltängens skola är en F-3-skola och sedan ett antal år tillbaka en del av den större administrativa skolenheten Saltsjö-Duvnäs skola där även Duvnäs skola, som är en F-6-skola, ingår. Skolan refereras i dagligt tal av elever, boende i närområdet, rektor och personal som Saltängens skola. Skolorna är till följd av en stor omorganisation av Nacka kommuns skolor numera en del av Skuru-Duvnäs rektorsområde tillsammans med flertalet andra skolor och förskolor som samtliga styrs av en enda rektor. Mellan Saltängen skola och Duvnäs skola är det cirka en kilometer och skollokaler skiljs åt av såväl bebyggelse som trafikerade vägar. Vårdnadshavare har i samband med skolval kunnat välja mellan Saltängen och Duvnäs. Eleverna i åk F-2 i Saltängens skola har inga lektioner på Duvnäs skola och eleverna i åk 3 har slöjd och någon enstaka musiklektion där. Av lärarna är det enbart idrottsläraren och musikläraren som har lektioner på båda skolorna. Huruvida Saltängens skola och Duvnäs skola

utgör en skolenhet eller inte är en viktig fråga vid laglighetsprövningen av rektors beslut att lägga ner Saltängens skola. Om skolorna inte ska anses utgöra en skolenhet innebär det att rektors beslut är i strid med 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) redan på den grunden.

Det rör sig om ett beslut och inte en verkställighet av ett beslut. Det är inte ett beslut som rektor har fattat med stöd av skollagen om sin enhets inre organisation. En rektor kan inte fatta beslut om skolans lokaler med stöd av att det rör sig om enhetens inre organisation. Det rör sig om ett beslut av den dignitet som ska fattas av kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU). Beslutet omfattas inte av Nacka kommuns formella delegation till rektor. I lokaltidningen har dock kommunstyrelsens ordförande sagt att han inte har för avsikt att överpröva rektors beslut. Kommunstyrelsen alternativt KSVU får genom sin underlåtenhet att agera mot ett beslut där rektor gått utanför sina befogenheter anses medvetet ha överlåtit på rektor att besluta i frågan trots att det inte är ett beslut av sådan art som rektor kan anses ha rätt att fatta.

Rektor har inte delegation för att besluta om större verksamhetsförändringar, öppning eller stängning av verksamheter. Rektor har inte heller delegation för att besluta på vilken plats och med i vilken omfattning Nacka kommun ska bedriva verksamhet. Rektor har i och för sig kommunicerat frågan som att det enbart skulle gälla ett lokalärende men så är inte fallet eftersom det innebär en större verksamhetsförändring och en kapacitetsminskning. Beslutet är strategiskt och bör fattas av kommunstyrelsen. I 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725) anges att beslutanderätten inte får delegeras från en nämnd när det gäller exempelvis ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Enligt Nacka kommuns delegationsordning är dock inte ens lokalfrågor delegerade till rektor.

Beslutet innebär en permanent kapacitetsminskning av skolplatser och det har inte gjorts någon barnkonsekvensanalys innan beslutet fattades trots att en

sådan hade varit nödvändig. Det ska även finnas ett eller flera forum för samråd med barnen, eleverna och vårdnadshavarna där sådana frågor ska behandlas som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för dem. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska barnen, eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som ska behandlas där och ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas.

### **Nacka kommun**

Nacka kommun bestrider överklagandet och yrkar i första hand att talan ska avvisas och i andra hand att talan ska avslås. Kommunen anför bl.a. följande. Det överklagade beslutet är en del i den dagliga driften av skolan och är således, enligt 13 kap. 2 § kommunallagen, inte möjligt att pröva genom laglighetsprövning. För det fall domstolen anser att det är möjligt med en laglighetsprövning ska överklagandet avslås då det överklagade beslutet är lagligt enligt 2 kap. 10 § skollagen, och därmed inte ska upphävas enligt 13 kap. 8 § 1 p. kommunallagen. Mot bakgrund av detta avvisar kommunen även i sin helhet att beslutet utgör ett verkställighetsbeslut.

Rektor för Saltsjö-Duvnäs skola har inte beslutat om nedläggning av en skola. Inom Saltsjö-Duvnäs skola finns två skollokaler (Saltängen och Duvnäs) och rektor har, med anledning av ett minskat elevantal i skolan, beslutat att säga upp en av skollokalerna och att organisera verksamheten i en och samma lokal. Redan idag använder eleverna båda skollokalerna och utifrån rektors beslut slipper såväl eleverna som medarbetarna förflytta sig mellan de två skolbyggnaderna vilket underlättar för eleverna och för skolans planering och organisering av verksamheten. Saltsjö-Duvnäs skola är sedan 2013 registrerad som en skolenhet i SCB och alla elever och medarbetare tillhör redan samma skolenhet. Rektor beslutar om sin enhets inre organisation. Att besluta om lokalförändringar torde ingå i dessa uppgifter och omfattas av det som avses med beslut om den inre organisationen. Rektors beslut om lokalförändring innebär inte att eleverna placeras vid en annan skolenhet enligt 10 kap. 30 §

andra stycket skollagen. Rektor har därmed inte fattat ett beslut som ska underställas kommunstyrelsen utifrån 6 kap. 38 § kommunallagen.

Om ett beslut grundas direkt på skolförfattningarna gäller inte kommunallagens möjligheter till delegering och det saknas i allmänhet möjlighet att överklaga ett sådant beslut. På grund av detta kan inte kommunstyrelsen som huvudman besluta i ärendet och en delegation är inte heller möjlig. Kommunstyrelsen och dess verksamhetsutskott kan enbart besluta om större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhetsområden (punkten 12.3 kommunstyrelsens delegationsordning). Kommunstyrelsen får inte heller överpröva beslut som rektor fattar inom ramen för skollagens bestämmelser.

Ett första steg i den barnkonsekvensanalys som rektor på skolan genomfört har varit att ha en dialog med vårdnadshavare och personal. Utifrån synpunkter från vårdnadshavarna och personalen framkom en oro för att lokalerna inte var anpassade för det förväntade elevantalet och utifrån denna aspekt senarelades tiden för lokalflyttningen. Kommande steg i barnkonsekvensanalysen är att anpassa lokalerna och att fortsatt ha en dialog med berörda elever för att säkerställa en trygg övergång till nya lokaler utifrån barnens bästa. Detta tillvägagångsätt och åtgärder ligger i linje med barnkonventionens krav på barnkonsekvensanalys. Det kan även tilläggas att det i praxis inte ställs något krav på att barnets bästa uttryckligen ska ha fastställts innan beslut fattas.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Bakgrund*

Saltsjö-Duvnäs skola är belägen i Nacka kommun. Enligt klagandena består Saltsjö-Duvnäs skola av två olika skolor som utgör två skolenheter, Saltängens skola och Duvnäs skola. Enligt kommunen utgör Saltsjö-Duvnäs skola en skolenhet med två lokaler, Saltängen och Duvnäs. Dessa kommer nedan att

benämnas som ”Saltängen” och ”Duvnäs” utan att det därmed görs någon värdering i om de ska anses utgöra en eller två skolenheter.

Av utredningen i målet framgår att rektor för Saltsjö-Duvnäs skola har lämnat ett meddelande till vårdnadshavarna för skolans elever den 8 mars 2023. Av meddelandet framgår att hyreskontraktet för lokalerna för Saltängen har sagts upp och att verksamheten kommer flyttas till Duvnäs lokaler. Av meddelandet framgår även att detta innebär att alla elever kommer att börja på Saltsjö-Duvnäs skola vid starten för höstterminen 2023 och att skolan kommer ha två parallella klasser per årskurs där alla elever går kvar i sina nuvarande klasser. Av utredningen framgår att ett ytterligare meddelande har lämnats till föräldrarna av vilket det framgår att flytten från Saltängens lokaler till Duvnäs lokaler har senarelagts och man planerar att lämna lokalerna den 31 december 2023.

Klagandena och kommunen har framfört olika uppfattningar i fråga om beslutets karaktär och om frågan faller inom rektors eller kommunens ansvarsområde. Rektor kan fatta beslut med direkt stöd av skollagen inom ramen för de bestämmelser som reglerar rektors ansvarsområde. Rektor kan också fatta beslut på delegation av kommunen inom ramen för kommunens ansvarsområde. För att förvaltningsrätten inom ramen för laglighetsprövning ska kunna överpröva beslutet krävs att det är överklagbart enligt kommunallagen. Den fråga som förvaltningsrätten inledningsvis har att ta ställning till är därmed om rektor har fattat ett överklagbart beslut och om detta i så fall har fattats med stöd av skollagen eller kommunallagen.

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Av 2 kap. 2 § skollagen framgår att kommuner är huvudmän för bl.a. grundskolor om inte annat följer av 4 §. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i

denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Med skolenhet avses enligt 1 kap. 3 § skollagen en organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Begreppet avser skolan i fysisk bemärkelse, dvs. de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. En skolenhet är alltså inte automatiskt synonym med en rektors ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som bestämts av huvudmannen. För att flera byggnader ska anses utgöra en och samma skolenhet krävs enligt förarbetena till skollagen att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop (se prop. 2009/10:165 s. 216 f. och s. 633).

Av 2 kap. 9 § skollagen framgår att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor och att rektor särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas. Av 2 kap. 10 § 1 st. skollagen framgår att rektor ska besluta om sin enhets inre organisation och ansvara för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Av förarbetena till skollagen framgår bl.a. följande. Bestämmelsen i 2 kap. 10 § ska läsas mot bakgrund av det ansvar som rektor har enligt 2 kap. 9 § att fungera som ledare och samordnare av det pedagogiska arbetet och att det däri ingår att rektor också fattar de beslut som ett sådant ansvar kräver. Besluten kan röra exempelvis personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning på klasser eller grupper. Rektor kan också ansvara för andra frågor än vad som följer av ledningsansvaret enligt skollagen. En rektor vid en skolenhet med utbildning som bedrivs av en kommun eller ett landsting som huvudman kan med stöd av bestämmelserna i kommunallagen om delegation ha rätt besluta på kommunens eller landstingets vägnar i t.ex. anställnings-, personal- eller lokalärenden (prop. 2009/10:165 s. 648).

Enligt 13 kap. 2 § kommunallagen får följande beslut överklagas inom ramarna för laglighetsprövning:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, och
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 12 kap. 11 §.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

*Har beslutet fattats av rektor med stöd av 2 kap. 10 § skollagen?*

Kommunen har framfört att det aktuella beslutet har fattats av rektor med stöd av 2 kap. 10 § skollagen. För att rektor ska kunna fatta ett beslut med stöd av denna bestämmelse krävs bl.a. att Saltängen och Duvnäs kan anses utgöra en och samma skolenhet samt att den förändring som beslutet medför endast kan anses avse enhetens inre organisation.

I praxis har två skolbyggnader belägna 150 meter ifrån varandra, trots det relativt nära avståndet, inte ansetts utgöra en skolenhet, eftersom skolbyggnaderna skildes åt av fastigheter som inte tillhörde skolverksamheten samt gator med biltrafik. Skolbyggnaderna kunde därmed inte anses höra ihop



på ett naturligt sätt (Kammarrätten i Stockholms dom den 14 december 2014 i mål 3511-14).

Det nu överklagade beslutet innebär att lokalerna för Saltängen sägs upp och att samtliga elever vid Saltängen permanent flyttas över till Duvnäs. Av handlingarna i målet framgår att flytten omfattar cirka 100 elever fördelade över förskoleklass samt årskurs 1–3 och att avståndet mellan de två skolbyggnaderna är ungefär en kilometer. Enligt förvaltningsrättens bedömning är avståndet mellan skolbyggnaderna för långt för att de ska kunna anses höra ihop på ett naturligt sätt. Att några av eleverna på Saltängen har vissa lektioner i musik och slöjd på Duvnäs, är inte tillräckligt för att medföra en annan bedömning. Huvudmännen ansvarar för att uppgifterna i skolenhetsregistret är korrekta, bl.a. genom att uppdatera sina uppgifter hos Statistiska centralbyrån. Det framgår inte i målet att registreringen av Saltängen och Duvnäs har varit föremål för prövning i något annat sammanhang. Omständigheten att Saltängen och Duvnäs är registrerade som en skolenhet kan därmed inte heller medföra att de ska anses utgöra en och samma skolenhet, jfr 11-13 §§ förordning (2020:833) om skolenhetsregister.

Även för det fall att Saltängen och Duvnäs skulle anses utgöra en skolenhet kan det aktuella beslutet inte anses vara ett beslut rörande skolenhetens inre organisation som faller inom rektors beslutanderätt. Förvaltningsrätten har härvid särskilt beaktat att beslutet innebär en flytt av en större grupp relativt unga barn, avståndet till den nya skolbyggnaden, samt att lokalen för den ursprungliga skolbyggnaden avvecklas. Beslutsfattandet i dessa frågor får anses höra till kommunens ansvarsområde, dvs. övergripande planering, resursfördelning och lokalärenden etc. (jfr prop. 2009/10:165 s. 247 f och s. 648 och Förvaltningsrätten i Faluns dom den 13 juni 2019 i mål 4773-18).

När ett beslut anses falla inom kommunens behörighet krävs det att rektor har fattat beslutet med stöd av delegation för att det ska finnas ett överklagbart beslut som förvaltningsrätten kan ta upp till prövning.

*Har beslutet fattats av rektor med stöd av delegation?*

Huvudregeln är att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, t.ex. genom en delegationsordning. I rättspraxis har emellertid delegation i vissa fall ansetts ha uppkommit trots att en sådan formell delegation inte har förelegat (se RÅ 84 2:85 och RÅ 2006 ref. 78 där delegation ansågs ha uppkommit genom att en nämnd överlämnat visst skolärende till rektor för beslut).

Klagandena har gjort gällande att rektor har saknat delegation för att fatta det aktuella beslutet. Kommunen har inte gjort gällande att rektor har fattat beslutet med stöd av delegation och av den delegationsordning för kommunstyrelsen som kommunen gett in i målet framgår inte att beslut av det nu aktuella slaget har delegerats till rektor. Mot bakgrund av detta kan beslutet inte anses vara fattat av rektor med stöd av delegation från kommunen. Inte heller kan uttalandet som gjorts i efterhand om att man inte avser överpröva rektors beslut anses innebära att kommunen har överlämnat till rektor att fatta beslut å kommunens vägnar. Av handlingarna i målet framgår dessutom att kommunen valt att inte överpröva beslutet eftersom de har ansett att rektor fattat beslutet med stöd av 2 kap. 10 § skollagen.

Om ett beslut har fattats på delegation av exempelvis en kommunal nämnd är beslutet rättsligt sett ett nämndbeslut vilket medför att det kan laglighetsprövas. Om någon beslutanderätt inte har delegerats och beslutsfattaren därmed agerat utan kommunalrättsligt stöd finns det inte något kommunalt beslut som kan överklagas (se t.ex. RÅ 2006 ref. 78, och HFD 2016 ref. 28 och prop. 2016/17:171 s 440.). Om någon agerar helt fritt utan rättsligt stöd, dvs. om det inte finns något beslut om att vederbörande har rätt att vidta en viss åtgärd, kan enligt förvaltningsrättens mening någon laglighetsprövning inte ske. Beslutet

bör då normalt anses vara behäftat med ett så väsentligt och uppenbart fel att det får betraktas som en nullitet, vilket innebär att det inte får verkställas eller på annat sätt tillämpas (prop. 1990/91:117 s. 223 och 224).

Förvaltningsrätten konstaterar att rektor har fattat det aktuella beslutet utan stöd i delegation. Som konstaterats ovan finns det inte heller stöd i skollagen för rektor att fatta ett beslut med det nu aktuella innehållet. Rektor får därmed anses ha agerat utan rättsligt stöd vilket medför att beslutet är att betrakta som en nullitet. Eftersom det inte har fattats något beslut kan överklagandet inte heller tas upp till prövning. Överklagandet ska därmed avvisas.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Minnaliisa Lundblad  
Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Stefan Sagebro och Åsa Örnberg deltagit.

Karolina Fredriksson har varit föredragande.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).