

Kommunledningskontoret  
**Tjänsteskrivelse till Kommunstyrelsen**

Datum:  
2021-03-21

Diarienummer:  
KSN-2018-1069

Handläggare:  
Lena Grapp

## Yttrande i mål nr. 1661-21, Jonas Petersson med flera mot Uppsala kommun, kommunstyrelsen, ang. laglighetsprövning enligt kommunallagen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** godkänna förslag till yttrande, **bilaga 3**, samt
2. **att** besluta att ärendet ska omedelbart justeras.

### Ärendet

Det har inkommit två överklaganden av kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2021, § 58, rörande Uppsala konstmuseum, med mera. Klagandena har yrkat att kommunstyrelsens beslut ska upphävas och har även begärt inhibition, det vill säga verkställighetsförbud, av kommunstyrelsens beslut.

Uppsala kommun, kommunstyrelsen har förelagts att yttra sig över överklagandena.

Enligt förslaget till yttrande motsätter sig kommunen bifall både till yrkandena om att det överklagade beslutet ska upphävas och till inhibitionsyrkandena.

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Förslaget till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för barn- eller jämställdhetsperspektivet.

### Föredragning

Klagandena har begärt att kommunstyrelsens beslut ska upphävas under åberopande av att beslutet är av principiell eller annars större vikt och att beslutet därför ska fattas

av kommunfullmäktige. Klagandena har även yrkan inhibition, det vill säga verkställighetsförbud av kommunstyrelsens beslut.

I första hand är grunden för kommunens inställning är att det överklagade beslutet är ett beslut av förberedande art som enligt kommunallagen inte får överklagas. Kommunstyrelsens beslut är på intet sätt ett beslut om lokalisering av Uppsala konstmuseum, utan det är beslut om att fortsätta bereda ärendet i flera hänseenden.

I andra hand är grunden för kommunens inställning att inga av de omständigheter som anges i kommunallagen för att ett beslut ska upphävas, är uppfyllda. Kommunstyrelsens beslut är inte av principiell eller annars större vikt. Enligt Reglemente för kommunstyrelsen och andra nämnder ligger det inom kommunstyrelsens ansvar att ombesörja för lokalförsörjningen för kommunens verksamheter.

Efter beredningen av de frågor som ska göras till föremål för vidare beredning kommer det slutliga beslutet att underställas kommunfullmäktige för beslut.

När det gäller yrkandet om inhibition är grunden för kommunens inställning att det som framförts i överklagandena inte visar på sätt som krävs, att det föreligger förutsättningar för beslut om inhibition. Sådana beslut ska enligt rättspraxis tillämpas restriktivt. Vid bedömningen av om ett beslut om inhibition ska fattas ska domstolen ta ställning till om det finns skäl att anta att det överklagade beslutet är olagligt samt om det finns risk för att allmänna eller enskilda intressen skadas om beslut om inhibition inte meddelas. Eftersom kommunstyrelsens beslut i alla delar är lagligt och skäl saknas att allmänna eller enskilda intressen skulle åsamkas skada samt att det inte heller är det svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet skulle upphävas, föreligger inte förutsättningar att meddela beslut om inhibition.

Sammanfattningsvis framgår av förslaget till yttrande att kommunstyrelsen yrkar att klagandenas talan i första hand ska avvisas och i andra hand ska avslås.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Beslutet innebär inga ekonomiska konsekvenser.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad den 21 mars 2021
- Bilaga 1 och 2, överklaganden
- Bilaga 3, förslag till yttrande

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ingela Hagström  
Utvecklingsdirektör



Uppsala kommun,  
Kommunstyrelsen  
753 75 Uppsala

KSN-2018-1069

**Parter:** Jonas Petersson ./ Uppsala kommun, Kommunstyrelsen  
**Målet gäller:** laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

Domstolen har fått in ett överklagande för prövning. Överklagandet följer med detta brev.

### Svara på överklagandet

Lämna in ett skriftligt svar till domstolen och tala om ifall ni går med på eller motsätter er det som begärs i överklagandet. Om ni motsätter er – förklara varför.

### Svara särskilt på inhibitionsyrkandet.

Vill ni lägga fram några bevis ska ni tala om det. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka in de skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

**Ni ska också inkomma med beslut och anslagsbevis.**

### Svara i tid

Domstolen måste ha svaret **senast den 19 mars 2021**. När tiden har gått ut kan domstolen komma att avgöra målet även om ni inte har svarat.

### När ni skickar in svaret

Kom ihåg att uppge målnummer 1661-21. Skicka gärna in handlingarna med e-post, helst i PDF-format. De behöver då inte lämnas på annat sätt. För högre säkerhet än vanlig e-post, använd [www.domstol.se/kontaktformular](http://www.domstol.se/kontaktformular).

### Har ni frågor?

På webbplatsen finns information om domstolen och om handläggningen. Kontakta oss gärna vid frågor – ni når oss enklast per telefon 018-431 63 01.

Gabrielle Backman

Bifogade handlingar: aktbilaga 1

Sida 1 (av 1)

Om domstolens behandling av personuppgifter, se [www.domstol.se/personuppgifter](http://www.domstol.se/personuppgifter). Kontakta oss för information på annat sätt.

**Besöksadress**  
Smedsgränd 22  
**Telefon**  
018-431 63 00

**Öppettider**  
måndag–fredag  
08:00–15:00

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**E-post**  
forvaltningsrattenuppsala@dom.se  
**Webbplats**  
www.forvaltningsrattenuppsala.domstol.se

Aktbilaga.....**1**.....  
2021-03-16  
Månr.....**1661-21**.....  
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA  
Enhet 2

INKOM: 2021-03-16

MÅNR: 1661-21

AKTBIL: 1

Förvaltningsrätten i Uppsala  
Box 1853  
751 48 Uppsala

Överklagande av Uppsala kommuns beslut  
att i framtiden förlägga Uppsala  
konstmuseum på Uppsala slott (KSN-2018-  
1069)

*P*

# ÖVERKLAGANDE AV BESLUT ATT I FRAMTIDEN FÖRLÄGGA UPPSALA KONSTMUSEUM PÅ UPPSALA SLOTT

## Klagande

Jonas Petersson

19720324-2933

Eva Lagerwalls väg 22

756 43 Uppsala

073-300 47 24

[jonas.petersson@centerpartiet.se](mailto:jonas.petersson@centerpartiet.se)

Aktbilaga.....

2021-03-16

Målnr.....  
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA

## Motpart

Uppsala kommun genom dess kommunstyrelse

21 20 00-3005

753 75 Uppsala

## Överklagat beslut

Kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2021, § 58 angående *Fördjupat*

*förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation*

(KSN-2018-1069)

## Saken

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Undertecknad (Jonas Petersson) överklagar härmed kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2021 avseende *Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation*, och framställer följande:

## YRKANDE

1. Jag yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva kommunstyrelsens beslut.
2. Jag yrkar att förvaltningsrätten ska förklara att kommunstyrelsens beslut inte får verkställas (inhibition), till dess ärendet slutligt prövats.

## SKÄL FÖR ÖVERKLAGANDET

Jag hävdar att beslutet inte tillkommit i laga ordning och att det organ som fattat beslutet inte har haft rätt att göra det.

Skäl finns att meddela verkställighetsförbud då kommunens arbete nu omedelbart fokuseras på ett snart genomförande av beslutet, vilket gör att andra handlingsalternativ inte bereds vidare varmed andra möjliga hyresvärdar går vidare och söker andra hyresgäster. Om kommunstyrelsens beslut börjar verkställas innan fullmäktige tagit ställning i ärendet föreligger således risk för att fullmäktige inte kommer kunna ta ställning till samtliga handlingsalternativ.

## UTVECKLING AV TALAN

### Bakgrund

Uppsala konstmuseum drivs av Uppsala kommun och är sedan 1995 inhytt i den södra flygeln på Uppsala slott. Lokalerna är förhållandevis otillgängliga och därtill inte ändamålsenliga. Delar av museets samlingar har tagit skada av inomhusmiljön och radonvärden som överstiger Strålsäkerhetsmyndighetens bindande gränsvärden har tidvis uppmätts i lokalerna. Av dessa skäl har det inom politiken och kulturlivet i Uppsala under flera år förts diskussioner om att omlokalisera konstmuseet.

I december 2018 fattade Uppsala kommunfullmäktige därför beslut om att utreda konstmuseiverksamhet i nya lokaler (*Mål och budget 2019-2021, s 9*). En utredning undersökte under cirka två års tid fyra möjliga lokaliseringar för konstmuseet. I december 2020 presenterade utredningen Uppsala slott och kvarteret Kaniken som möjliga lokaliseringar.

Uppsalas kommunstyrelse fattade den 3 mars 2021 ett beslut som innebär att konstmuseet ska ligga kvar på Uppsala slott, att slottet ska byggas ut samt att någon typ av tillgänglighetsanpassning ska byggas i den kulturhistoriska miljön runt slottet. Kommunstyrelsens beslut var inte del av ärendets beredning inför slutgiltigt avgörande i fullmäktige utan ett avgörande av ärendet på delegation från kommunfullmäktige.

### Argument för att upphäva beslutet

Jag yrkar på att förvaltningsrätten upphäver kommunstyrelsens beslut med anledning av följande:

- Kommunfullmäktige har i tidigare beslut antagit som intention att Uppsala konstmuseum ska flyttas till nya lokaler. Kommunstyrelsens beslut att konstmuseet ska ligga kvar på Uppsala slott strider mot 6 kap. 6 § KL, liksom mot § 1 och § 27 i Uppsala kommuns reglemente för kommunstyrelsen och övriga

nämnder.

- Omfattande ingrepp på det centralt belägna statliga byggnadsminnet Uppsala slott, i den omgivande kulturhistoriska miljön samt stadens identitet, historia och varumärke konstituerar ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Ärendet ska därmed enligt 5 kap. 1 och 2 §§ KL avgöras av kommunfullmäktige och får inte fattas på delegation av kommunstyrelsen.

#### **Argument 1: Styrelsens beslut strider mot tidigare fullmäktigebeslut**

Uppsala kommunfullmäktige fastställde den 10-11 december 2018 mål och budget för kommunens verksamhet under 2019. Som del av budgetbeslutet gav fullmäktige kommunstyrelsen och övriga nämnder 115 uppdrag att verkställa. Ett av dessa uppdrag var att "Utreda konstmuseiverksamhet i nya lokaler inför inriktningsbeslut" (*Mål och budget 2019-2021, s 9*). Av beslutet framgår klart och tydligt att kommunfullmäktiges intention var att konstmuseet skulle flyttas till nya lokaler. Även i Uppsala kommuns årsredovisning för 2019 framgår att utredningsuppdraget avser nya lokaler för konstmuseet, inte utbyggnad och tillgänglighetsanpassning av befintliga lokaler.

6 kap. 6 § första stycket kommunallagen lyder:

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Styckets anda och intention återspeglas i 1 § i det reglemente kommunfullmäktige fastställt för kommunens styrelse och övriga nämnder (*Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun, s 1*):

Kommunstyrelsen och övriga nämnder ska inom sina respektive verksamhetsområden följa vad som anges i lag eller annan författning. De ska följa det fullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att kommunstyrelsen/nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Av såväl kommunallagen som kommunens reglemente framgår att kommunens styrelse och nämnder ska följa det som kommunfullmäktige bestämt. I kommunens reglemente pekas därtill beslut i samband med budget ut som särskilt viktiga för styrelse och nämnder att fullgöra. Kommunstyrelsens beslut avseende konstmuseets lokalisering strider mot tidigare beslut fattade av kommunfullmäktige. Beslutet har således inte tillkommit i laga ordning och ska upphävas. Givet att kommunfullmäktige antagit en intention om att flytta konstmuseet anser jag att kommunstyrelsen inte kan besluta att det ska ligga kvar på befintlig plats med mindre än att kommunfullmäktige bekräftar detta beslut.

#### **Argument 2: Ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt**

5 kap. 1 och 2 §§ KL lyder:

- 1 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, främst
1. mål och riktlinjer för verksamheten,
  2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
  3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
  4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
  5. val av revisorer

6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar. *Lag (2019:835)*

- 2 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Av ovanstående utdrag ur kommunallagen följer att ett ärende som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen måste avgöras av kommunfullmäktige och inte får delegeras till styrelsen eller annan nämnd. Om kommunstyrelsens beslut att lokalisera Uppsala konstmuseum till Uppsala slott och de ingrepp i den kulturhistoriska miljön som följer därav är att betrakta som ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen har det således inte tillkommit i laga ordning och ska upphävas.

Kommunallagen innehåller ingen bestämmelse om vad som konstituerar ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Inte heller lagens förarbeten innehåller någon klart avgränsad definition av vad som är ett sådant ärende och vad som inte är det, även om det här framgår att ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt handlar om "beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd" och "beslut där det politiska momentet är avgörande" (*En ny kommunallag, prop. 2016/17:171, s 155*). Propositionen anger emellertid att den uppräknade av ärenden som görs i 5 kap. 1 § KL inte är uttömmande, och att även andra ärenden kan komma i fråga som ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Att kommunallagen och dess förarbeten inte innehåller någon tydlig begränsning av vilka ärenden som kan kvalificera som ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt menar jag måste förstås som att lagstiftarens intention är att alla typer av ärenden, åtminstone i teorin, skulle kunna utgöra ärenden av principiell beskaffenhet eller större vikt, men att kommunen i varje enskilt fall måste avgöra huruvida ett ärende är av sådan art eller ej.

Då kommunstyrelsen valt att själva fatta beslut om konstmuseets placering på Uppsala slott utan att överlåta avgörandet åt kommunfullmäktige har de uppenbart gjort bedömningen att beslutet inte konstituerar ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Jag menar att denna bedömning är felaktig och att det föreligger åtskilliga omständigheter som gör att ärendet bör ses som av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

För det första så är det politiska momentet avgörande i beslutet, såsom anges i kommunallagens förarbeten. Kommunstyrelsens majoritet överensstämmer i den aktuella frågan inte med kommunfullmäktiges majoritet. Vallagen, kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt är alla utformade för att undvika denna typ av situation, men det är en matematisk omöjlighet för en mindre församling (kommunstyrelsen) att i varje läge vara perfekt proportionell mot en större församling (kommunfullmäktige). Då de partier som står bakom beslutet har majoritet i kommunstyrelsen men inte i kommunfullmäktige har de valt att fatta beslut om konstmuseets placering i den förstnämnda församlingen. Det politiska momentet är avgörande också i så måtto att beslutet i grund och botten handlar om olika politiska viljor som står mot varandra.



Flera snarlika ärenden i Uppsala kommun har tidigare beretts av kommunstyrelsen men avgjorts slutgiltigt i fullmäktige. Exempelvis avgjorde kommunfullmäktige i april 2019 efter beredning i kommunstyrelsen ärendet om placering och utbyggnad av en anläggning för issporter (*Ny anläggning för issporter*). Och i november 2015 beslutade kommunfullmäktige efter beredning i kommunstyrelsen att uppföra en ny fotbollsarena på Studenternas (*Utveckling av Studenternas, Gränby sportfält och Österängens idrottsplats*).

För det andra så rör beslutet omfattande ingrepp i en unik och känslig kulturhistorisk miljö som är av stor vikt för Uppsala kommun. I det ärende som ligger till grund för beslutet anges att "Uppsala slott ligger mitt i skärningen mellan ett stort och viktigt grönstråk och kulturstråket" samt att det är "en viktig del av Uppsalas karaktär och siluett" (*Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation, bilaga 1, s 11*). Jag menar att ett ärende som rör och kommer att påverka en viktig del av Uppsalas karaktär och siluett bör ses som ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I ärendet står vidare:

Området bär spår av historiska tidsepoker och olika stilideal och rymmer många kulturhistoriska värden. Ett resultat av att området under lång tid använts på olika sätt beroende på tid och vilka behov staden och kronan haft. Det gör området unikt och intressant. (*Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation, bilaga 2, s 5*)

Även följande skrivning i ärendet redogör förtjänstfullt för de stora värden som berörs och riskerar att påverkas negativt av beslutet.

Området är viktigt ur nationell synvinkel och långsiktigt ska skyddas (sic!) mot åtgärder som kan skada värdet som konstituerat riksintresse. (*Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation, bilaga 2, s 5*)

Ovanstående citat är hämtade ur det aktuella ärendet och ingår i de utredningar Uppsalas kommunstyrelse och kulturnämnd gjort inför placeringsbeslutet. Även kommunfullmäktige har vid flera tillfällen och på olika sätt uttryckt hur viktig miljön runt slottet är för Uppsala kommun och fattat beslut syftande till att bevara densamma. I kommunens innerstadsstrategi som antogs av kommunfullmäktige 2016 beskrivs slottet som en byggnad med "mycket högt egenvärde" och den omkringliggande miljön beskrivs med nedanstående formulering:

Kvarteren runt Uppsala slott, domkyrkan, S:t Eriks torg och delar av centrala årummet är betydelsefulla för Uppsalas identitet, historia och varumärke. (*Uppsalas innerstadsstrategi: Stadsliv i mänsklig skala, s 56*)

Också i kommunens översiktsplan, som är ett av kommunens viktigaste styrdokument och antogs av kommunfullmäktige 2016, pekas Uppsala slott, den omgivande slottsparken och den närliggande Svandammen ut som en "särskilt värdefull bebyggelsemiljö", en högre status än den generella kulturmiljöklassificeringen "kommunal kulturmiljö", som kommunfullmäktige själv förlänade området 1988 (*Översiktsplan 2016 – Del A: Huvudhandling, s 46*). Slottet beskrivs också enligt följande i översiktsplanen:

Slottet intar en särställning genom att det, vid sidan om domkyrkan, dominerat stadsbilden i närmare 500 år. Tillsammans med domkyrkan utgör slottet stadens främsta landmärke med identitetsskapande betydelse. (Översiktsplan 2016 – Del B: Riksintressen, s 12)

Uppsala slott och dess rumsliga och visuella samband med annan monumental bebyggelse i staden är också ett av huvudskälen till att de centrala delarna av Uppsala stad av staten utpekats som ett riksintresse för kulturmiljövården. Länsstyrelsens motivering för riksintresseklassificeringen är att Uppsala är en "stad starkt präglad av centralmakt, kyrka och lärdomsinstitutioner från medeltid till idag", där Uppsala slott är centralmaktens främsta prägel (*Uppsala stad C 40 A – Riksintresse för kulturmiljövården: Fördjupat kunskapsunderlag, s 10*). I Länsstyrelsens fördjupade kunskapsunderlag om centrala Uppsalas riksintresseklassificering utpekas därutöver slottets arkitektoniska karaktär inklusive gårdsplan, bastioner och trädgårdsanläggning, samt den monumentala bebyggelsens dominans i stadsbilden genom siktlinjer och vyer – alltså just det som kommunstyrelsen genom sitt beslut vill förändra – som skyddsvärt, unikt och karakteristiskt för Uppsala.

Redan i det aktuella ärendet framgår således att den berörda miljön är av stor vikt både för Uppsala kommun och för riket i stort. Kommunfullmäktige har därtill vid åtskilliga tillfällen deklarerat hur viktig och skyddsvärd den kulturhistoriska miljön runt slottet är, samt givit denna och ett fåtal andra platser i staden en starkare skyddsklassificering än andra kommunala kulturmiljöer. Hela området runt Uppsala slott är vidare ett riksintresse för kulturmiljövården, bland annat med anledning av slottets arkitektur, dess kulturhistoriska omgivning och siktlinjerna mot slottet från övriga delar av staden.

Det beslut kommunstyrelsen fattat är ett inriktningsbeslut för fortsatt utredning och förhandling om Uppsala slott som lokalisering för Uppsala konstmuseum. Det är således inte definitivt bestämt exakt hur slottets utbyggnad kommer utformas, eller exakt vilka ingrepp som kommer göras i den kulturhistoriska miljön runtomkring. Beslutet innebär emellertid en definitiv lokalisering av Uppsala konstmuseum till Uppsala slott i och med att det enda alternativet förkastats, samt att en utbyggnad av Uppsala slott i någon form och omfattande ingrepp i den kulturhistoriska miljön i någon form (en hög hiss, en bergbana eller en lägre hiss och en rulltrappa) är en förutsättning för denna placering och inriktningen för kommunens fortsatta arbete avseende konstmuseet.

Förändringar i stadens karaktär, siluett, identitet och varumärke menar jag är frågor av mer grundläggande natur, alltså sådana som enligt kommunallagens förarbeten faller under begreppet fråga av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Att frågan är av större vikt för kommunens framgång också av det faktum att Uppsala kommunfullmäktige vid flera tillfällen deklarerat att Uppsala slott och den kringliggande miljön är särskilt värdefull och av stor vikt för Uppsala. Avslutningsvis så anser jag också att om inte detta ärende är att betrakta som ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt så är det svårt att föreställa sig vilken typ av ärende som skulle kunna vara det.

Uppfattningen att denna fråga bör avgöras av kommunfullmäktige har starkt stöd även i kommunallagens äldre förarbeten. I den proposition som låg till grund för 1976 års kommunallag står:

Kommunfullmäktiges och landstingens beslutanderätt bör emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt demokratiutredningens mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor. (Prop. 1975/76:187)

Konstitutionsutskottet var i sitt betänkande över denna proposition tydlig med att delegation – eller ställföreträdarskap som vid denna tid användes som ett delvis synonymt begrepp – bör tillämpas med restriktivitet i kommuner och landsting. Den anda och intention som ges uttryck för är att fullmäktige hellre ska avgöra ett ärende för mycket än ett ärende för lite. Utskottet skriver bland annat:

Utskottet vill starkt understryka den principiella inställning som kommit till uttryck såväl i demokratiutredningens förslag som i propositionen att de frågor som har stor allmän betydelse alltid bör behandlas av de högsta kommunala beslutande organen, dvs de folkvalda kommunala församlingarna. [...] Ställningstagande till frågor av allmänt intresse bör enligt utskottets mening alltid föregås av den offentlighet som behandlingen i de direktvalda församlingarna är en garanti för. (KU 1976/77:25, s 14)

Den invändning som möjligen skulle kunna resas mot ovanstående är att kommunstyrelsens beslut är ett beslut av rent förberedande art då en fortsatt utredning skall göras innan ett slutgiltigt beslut fattas om exakt hur slottet skall byggas ut och exakt vilka ingrepp som skall göras i den kringliggande miljön. Det skulle i så fall innebära att kommunstyrelsen inte behöver någon särskild delegation för beslutet, liksom att denna begäran om laglighetsprövning faller mot bakgrund av vad som anges 13 kap. 2 § KL.

Det aktuella beslutet kan emellertid under inga omständigheter betraktas som ett beslut av rent förberedande art. I kommunallagens förarbeten framgår att kännetecknande för ett beslut är att det föreligger alternativa lösningar och att vissa överväganden och bedömningar krävs av beslutsfattaren. Detta uppfylls i det aktuella ärendet då det finns en alternativ och väl utredd lokalisering av konstmuseet, och argumenten för och emot de båda alternativen är av politisk och inte strikt praktisk natur. Prejudikat från jämförbara fall styrker denna uppfattning, se t ex RÅ 78 2:32. I detta fall överklagades kommunstyrelsens placering av en ishall, varvid kommunstyrelsen anförde att beslutet var av rent förberedande art och därmed inte överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att eftersom kommunstyrelsen valt bland flera alternativ och efter politiska överväganden beslutat att gå vidare med ett av dessa var det fråga om ett politiskt beslut och inte ett beslut av rent förberedande art. Samma omständigheter föreligger i det nu aktuella fallet. Kommunstyrelsen har haft att ta ställning till två alternativa och väl utredda lokaliseringar av Uppsala konstmuseum. Genom beslutet att placera konstmuseet på slottet försvinner alternativet Kaniken som möjlig placering.

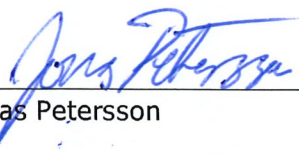
Avslutningsvis vill jag understryka att vår begäran om laglighetsprövning inte avser själva beslutet som sådant, utan de former under vilka det fattats. Huruvida beslutet att bygga ut Uppsala slott och göra stora ingrepp i en unik kulturhistorisk miljö är lagligt eller ej är ovidkommande för denna begäran om laglighetsprövning. De brister i beslutet som jag anser innebär att beslutet inte tillkommit i laga ordning och som jag vill ha prövade är 1) att kommunstyrelsens beslut strider mot tidigare beslut fattade av kommunfullmäktige och därmed bryter mot 6 kap. 6 § KL, och 2) att ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, varmed beslut i ärendet enligt 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen är förbehållet kommunfullmäktige.

## BEVISNING

Till stöd för överklagandet åberopas

- 6 kap. 6 § KL
- 5 kap. 1 och 2 §§ KL
- Prop. 2016/17:171
- Prop. 1975/76:187
- KU 1976/77:25
- RÅ 78 2:32
- Uppsala kommun: *Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation* (KSN-2018-1069, bilägges)
- Uppsala kommun: *Mål och budget 2019-2021* (KSN-2017-3559, bilägges)
- Uppsala kommun: *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun* (KSN-2020-03239, bilägges)
- Uppsala kommun: *Årsredovisning 2019* (KSN-2019-2465, bilägges)
- Uppsala kommun: *Ny anläggning för issporter* (KSN-2018-2867, bilägges)
- Uppsala kommun: *Utveckling av Studenternas, Gränby sportfält och Österängens idrottsplats* (KSN-2013-1432, bilägges)
- Uppsala kommun: *Uppsalas innerstadsstrategi* (KSN-2014-0505, bilägges)
- Uppsala kommun: *Översiktsplan 2016 – Del A: Huvudhandling* (KSN-2014-1327, bilägges)
- Uppsala kommun: *Översiktsplan 2016 – Del B: Riksintressen* (KSN-2014-1327, bilägges)
- Länsstyrelsen Uppsala: *Uppsala stad C 40 A – Riksintresse för kulturmiljövården: Fördjupat kunskapsunderlag* (bilägges)

Uppsala den 15 mars 2021



Jonas Petersson





Uppsala kommun,  
Kommunstyrelsen  
753 75 Uppsala

KSN-2018-1069

**Parter:** Jonas Petersson m.fl. ./.. Uppsala kommun, Kommunstyrelsen  
**Målet gäller:** laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

Domstolen har fått in ett överklagande för prövning. Överklagandet följer med detta brev.

### Svara på överklagandet

Lämna in ett skriftligt svar till domstolen och tala om ifall ni går med på eller motsätter er det som begärs i överklagandet. Om ni motsätter er – förklara varför.

Vill ni lägga fram några bevis ska ni tala om det. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka in de skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

### Svara i tid

Domstolen måste ha svaret **senast den 22 mars 2021**. När tiden har gått ut kan domstolen komma att avgöra målet även om ni inte har svarat.

### När ni skickar in svaret

Kom ihåg att uppge målnummer 1661-21. Skicka gärna in handlingarna med e-post, helst i PDF-format. De behöver då inte lämnas på annat sätt. För högre säkerhet än vanlig e-post, använd [www.domstol.se/kontaktformular](http://www.domstol.se/kontaktformular).

### Har ni frågor?

På webbplatsen finns information om domstolen och om handläggningen. Kontakta oss gärna vid frågor – ni når oss enklast per telefon 018-431 63 01.

Jessica Jansson

Bifogade handlingar: aktbilaga 7-9



Uppsala kommun,  
Kommunstyrelsen  
753 75 Uppsala

KSN-2018-1069

**Parter:** Jonas Petersson m.fl. ./.. Uppsala kommun, Kommunstyrelsen  
**Målet gäller:** laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

Domstolen har fått in ett överklagande för prövning. Överklagandet följer med detta brev.

### Svara på överklagandet

Lämna in ett skriftligt svar till domstolen och tala om ifall ni går med på eller motsätter er det som begärs i överklagandet. Om ni motsätter er – förklara varför. **Ni ska särskilt svara på inhibitionsyrkandet.**

Vill ni lägga fram några bevis ska ni tala om det. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka in de skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

### Svara i tid

Domstolen måste ha svaret **senast den 19 mars 2021**. När tiden har gått ut kan domstolen komma att avgöra målet även om ni inte har svarat.

### När ni skickar in svaret

Kom ihåg att uppge målnummer 1661-21. Skicka gärna in handlingarna med e-post, helst i PDF-format. De behöver då inte lämnas på annat sätt. För högre säkerhet än vanlig e-post, använd [www.domstol.se/kontaktformular](http://www.domstol.se/kontaktformular).

### Har ni frågor?

På webbplatsen finns information om domstolen och om handläggningen. Kontakta oss gärna vid frågor – ni når oss enklast per telefon 018-431 63 01.

Selma Hajdarevic

Bifogade handlingar: aktbilaga 6

Aktbilaga 6.....  
2021-03-17  
Målnr. 1661-21  
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA

Förvaltningsrätten i Uppsala

[forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)

Box 1853

751 48 Uppsala

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA  
Enhet 2  
INKOM: 2021-03-17  
MÅLNR: 1661-21  
AKTBIL: 6

## ÖVERKLAGANDE

### Klagande

Simone Falk 19520315-0106  
Nedre Slottsg 6 75309 Uppsala

### Motpart

Uppsala kommun genom dess kommunstyrelse

753 75 Uppsala

### Överklagade beslutet

Kommunstyrelsens i Uppsala kommun beslut den 3 mars 2021 § 58 Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation (dnr KSN-2018-1069)

### Saken

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725)

-----

Undertecknad medlem i Uppsala kommun överklagar härmed Uppsala kommuns kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2021 § 58 om nytt konstmuseum på Uppsala slott med följande

### YRKANDE

Jag yrkar att förvaltningsrätten i Uppsala ska upphäva kommunstyrelsens beslut.

Jag yrkar vidare att förvaltningsrätten ska förklara att det överklagade beslutet inte länge ska gälla till dess förvaltningsrätten slutligen avgjort överklagandet.

## **SKÅL FÖR TALAN**

Jag hävdar att det överklagade beslutet fattats av fel kommunal instans.

Jag hävdar vidare att verkställigheten av det överklagade avgörandet bör stoppas genom ett förordnande om inhibition, då kommunen genom beslutet avbrutit förhandlandet om hyra med andra berörda intressenter och som därmed kommer att förhandla om förhyrning av berörda lokaler med andra intressenter, vilket leder till rättsförluster för Uppsala kommun vid ett upphävande av det överklagade beslutet. Om verkställigheten inte stoppas finns det risk för att planeringsarbetet kommer så långt att ett upphävande inte får någon reell effekt.

### **Närmare om det överklagade beslutet**

I Uppsala har det pågått en diskussion om var ett nytt konstmuseum skall vara placerat under en längre tid. Frågan har väckt stor debatt och har engagerat många personer, föreningar, företag och andra i kommunen. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 3 mars 2021 föreslog så arbetsutskottets majoritet kommunstyrelsen att fatta beslut om att vidare utreda endast alternativet placering i Uppsala slott. Genom beslutet har kommunen slutligen avgjort att det endast är en möjlig placering i slottet som är möjlig för det nya museet och inga andra ställen. Minoriteten i kommunstyrelsen ansåg för sin del att kommunstyrelsen borde ha två alternativa lokaliseringar i sitt underlag (slottet och kv Kaniken) och att det borde vara kommunfullmäktige som borde ta slutlig ställning till vilket av de båda alternativen som borde gälla. Detta då frågan om museets placering är en fråga av mycket stor vikt och principiell betydelse för Uppsala kommun. En majoritet i kommunstyrelsen avlog dessa båda förslag.

### **Grunden för överklagandet**

Av 5 kap. 1 § kommunallagen framgår bla. att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen.

Jag hävdar att beslutet som fattats av kommunstyrelsen rör ett ärende av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt för Uppsala kommun.

De ledamöter i kommunstyrelsen som röstade för att ärendet skulle avgöras i kommunfullmäktige, företräder tillsammans med kända ledamöter i kommunfullmäktige, som anser att frågan bör avgöras av kommunfullmäktige, åtminstone 41 av fullmäktiges 81 ledamöter. Det finns goda skäl att anta att fler ledamöter än så är av denna uppfattning. Mot den bakgrunden kan det antas att majoriteten i kommunfullmäktige inte är densamma som i kommunstyrelsen i denna fråga. Detta i sig är en omständighet som gör att frågan måste anses vara av principiell beskaffenhet.



Ytterligare omständigheter som talar för att frågan är principiell till sin natur är att beslutet rör stora ingrepp i Uppsala slott och dess omgivningar, att frågan rör flera olika riksintressen (vattenförsörjning och kulturmiljövård är två) och att Uppsala kommuns kommunfullmäktige i sitt viktigaste styrdokument Mål och budget för år 2019 vid sitt sammanträde den 10-11 december 2018 gav kommunstyrelsen och övriga nämnder 115 uppdrag att verkställa. Ett av dessa uppdrag var att "Utreda konstmuseiverksamhet i nya lokaler inför inriktningsbeslut" (*Mål och budget 2019-2021, s 9*). Av beslutet framgår klart och tydligt att kommunfullmäktiges intention var att konstmuseet skulle flyttas till nya lokaler. Även i Uppsala kommuns årsredovisning för 2019 framgår att utredningsuppdraget avser nya lokaler för konstmuseet, inte utbyggnad och tillgänglighetsanpassning av befintliga lokaler. Det beslut kommunstyrelsen nu fattat är inte vad fullmäktige uppdragit.

Uppfattningen att denna fråga bör avgöras av kommunfullmäktige har starkt stöd i kommunallagens äldre förarbeten. I den proposition (prop. 1975/76:187) som låg till grund för 1976 års kommunallag framförs således "Kommunfullmäktiges och landstingens beslutanderätt bör emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt demokratiutredningens mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor." Konstitutionsutskottet var i sitt betänkande över denna proposition tydlig med att delegation – eller ställföreträdarskap som vid denna tid användes som ett delvis synonymt begrepp – bör tillämpas med restriktivitet i kommuner och landsting. Den anda och intention som ges uttryck för är att fullmäktige hellre ska avgöra ett ärende för mycket än ett ärende för lite. Utskottet anförde således bland annat "Utskottet vill starkt understryka den principiella inställning som kommit till uttryck såväl i demokratiutredningens förslag som i propositionen att de frågor som har stor allmän betydelse alltid bör behandlas av de högsta kommunala beslutande organen, dvs de folkvalda kommunala församlingarna. [...]" Ställningstagande till frågor av allmänt intresse bör enligt utskottets mening alltid föregås av den offentlighet som behandlingen i de direktvalda församlingarna är en garanti för. (*KU 1976/77:25, s 14*)"

Jag hävdar att det faktum att en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter anser att frågan bör behandlas av fullmäktige, i sig är en tydlig indikation på att frågan är av ett sådant allmänt intresse som konstitutionsutskottet lyfter fram. Till detta här att en mycket stor mängd Uppsalabor, organisationer, företag och andra är engagerade i frågan och framför sina synpunkter till förtroendevalda i Uppsala kommun.

Skrivningen i 5 kap. 1 § kommunallagen om att frågor av principiell beskaffenhet skall avgöras i fullmäktige, har sin motsvarighet i flera andra lagar som gäller för kommunal verksamhet, såsom plan- och bygglagen, socialtjänstlagen m fl, där det också finns delegationsförbud för frågor som är av principiell vikt och större betydelse. Här har det i praxis tydligt utkristalliserats att ärenden (exempelvis detaljplaner) som röner mycket stor lokal debatt och där det finns olika synpunkter som står mot varandra, är av principiell betydelse och inte får delegeras. Jag hävdar att så även gäller för 5 kap. 1 § kommunallagen.

### **Råder överklagandeförbud?**

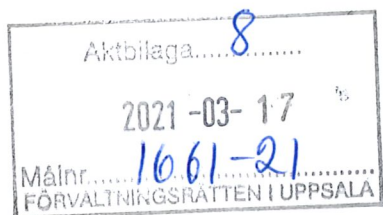
Beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art kan inte överklagas. Jag hävdar att kommunstyrelsens beslut är slutligt vad avser placering av konstmuseet och att det styr Uppsala kommuns fortsatta arbete i frågan. Vilka krav som ska ställas framgår väl av praxis (se tex t ex RÅ 78 2:32). I detta fall överklagades kommunstyrelsens placering av en ishall, varvid kommunstyrelsen anförde att beslutet var av rent förberedande art och därmed inte överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att eftersom kommunstyrelsen valt bland flera alternativ och efter politiska överväganden beslutat att gå vidare med ett av dessa var det fråga om ett politiskt beslut och inte ett beslut av rent förberedande art. Samma omständigheter föreligger i det nu aktuella fallet. Kommunstyrelsen har haft att ta ställning till två alternativa och väl utredda lokaliseringar av Uppsala konstmuseum. Genom beslutet att placera konstmuseet på slottet försvinner alternativet Kaniken som möjlig placering.

### **Bevisning**

Till stöd för talan återopas utdraget ur kommunstyrelsens protokoll den 3 mars 2021 § 58 utvisande att kommunstyrelsen med röstsiffrorna 8-7 beslutat att inte föra vidare frågan till kommunfullmäktige. De ledamöter som står bakom dessa sju ledamöter företräder tillsammans en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter.

Uppsala den 17 mars 2021

*Simone Falk*  
*Simone Falk*



Förvaltningsrätten i Uppsala

[forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)

Box 1853

751 48 Uppsala

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA  
Enhet 2

INKOM: 2021-03-17  
MÅLNR: 1661-21  
AKTBIL: 8

## ÖVERKLAGANDE

### Klagande

Martin Sahlén

Dragarbrunnsgatan 50C Lgh 1402

753 20 UPPSALA

### Motpart

Uppsala kommun genom dess kommunstyrelse

753 75 Uppsala

### Överklagade beslutet

Kommunstyrelsens i Uppsala kommun beslut den 3 mars 2021 § 58 Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation (dnr KSN-2018-1069)

### Saken

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725)

-----

Undertecknad medlem i Uppsala kommun överklagar härmed Uppsala kommuns kommunstyrelses beslut den 3 mars 2021 § 58 om nytt konstmuseum på Uppsala slott med följande

## **YRKANDE**

Jag yrkar att förvaltningsrätten i Uppsala ska upphäva kommunstyrelsens beslut.

Jag yrkar vidare att förvaltningsrätten ska förklara att det överklagade beslutet inte länge ska gälla till dess förvaltningsrätten slutligen avgjort överklagandet.

## **SKÄL FÖR TALAN**

Jag hävdar att det överklagade beslutet fattats av fel kommunal instans.

Jag hävdar vidare att verkställigheten av det överklagade avgörandet bör stoppas genom ett förordnande om inhibition, då kommunen genom beslutet avbrutit förhandlandet om hyra med andra berörda intressenter och som därmed kommer att förhandla om förhyrning av berörda lokaler med andra intressenter, vilket leder till rättsförluster för Uppsala kommun vid ett upphävande av det överklagade beslutet. Om verkställigheten inte stoppas finns det risk för att planeringsarbetet kommer så långt att ett upphävande inte får någon reell effekt.

### **Närmare om det överklagade beslutet**

I Uppsala har det pågått en diskussion om var ett nytt konstmuseum skall vara placerat under en längre tid. Frågan har väckt stor debatt och har engagerat många personer, föreningar, företag och andra i kommunen. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 3 mars 2021 föreslog så arbetsutskottets majoritet i kommunstyrelsen att fatta beslut om att vidare utreda endast alternativet placering i Uppsala slott. Genom beslutet har kommunen slutligen avgjort att det endast är en möjlig placering i slottet som är möjlig för det nya museet och inga andra ställen. Minoriteten i kommunstyrelsen ansåg för sin del att kommunstyrelsen borde ha två alternativa lokaliseringar i sitt underlag (slottet och kv Kaniken) och att det borde vara kommunfullmäktige som borde ta slutlig ställning till vilket av de båda alternativen som borde gälla. Detta då frågan om museets placering är en fråga av mycket stor vikt och principiell betydelse för Uppsala kommun. En majoritet i kommunstyrelsen avslog dessa båda förslag.

### **Grunden för överklagandet**

Av 5 kap. 1 § kommunallagen framgår bla. att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen.

Jag hävdar att beslutet som fattats av kommunstyrelsen rör ett ärende av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt för Uppsala kommun.

De ledamöter i kommunstyrelsen som röstade för att ärendet skulle avgöras i kommunfullmäktige, företräder tillsammans med kända ledamöter i kommunfullmäktige, som anser att frågan bör avgöras av kommunfullmäktige, åtminstone 41 av fullmäktiges 81 ledamöter. Det finns goda skäl att anta att fler ledamöter än så är av denna uppfattning. Mot

den bakgrunden kan det antas att majoriteten i kommunfullmäktige inte är densamma som i kommunstyrelsen i denna fråga. Detta i sig är en omständighet som gör att frågan måste anses vara av principiell beskaffenhet.

Ytterligare omständigheter som talar för att frågan är principiell till sin natur är att beslutet rör stora ingrepp i Uppsala slott och dess omgivning, att frågan rör flera olika riksintressen (vattenförsörjning och kulturmiljövård är två) och att Uppsala kommuns kommunfullmäktige i sitt viktigaste styrdokument Mål och budget för år 2019 vid sitt sammanträde den 10-11 december 2018 gav kommunstyrelsen och övriga nämnder 115 uppdrag att verkställa. Ett av dessa uppdrag var att "Utreda konstmuseiverksamhet i nya lokaler inför inriktningsbeslut" (*Mål och budget 2019-2021, s 9*). Av beslutet framgår klart och tydligt att kommunfullmäktiges intention var att konstmuseet skulle flyttas till nya lokaler. Även i Uppsala kommuns årsredovisning för 2019 framgår att utredningsuppdraget avser nya lokaler för konstmuseet, inte utbyggnad och tillgänglighetsanpassning av befintliga lokaler. Det beslut som kommunstyrelsen nu fattat är inte vad fullmäktige uppdragit.

Uppfattningen att denna fråga bör avgöras av kommunfullmäktige har starkt stöd i kommunallagens äldre förarbeten. I den proposition (prop. 1975/76:187) som låg till grund för 1976 års kommunallag framförs således "Kommunfullmäktiges och landstingens beslutanderätt bör emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt demokratiutredningens mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor." Konstitutionsutskottet var i sitt betänkande över denna proposition tydlig med att delegation – eller ställföreträdarskap som vid denna tid användes som ett delvis synonymt begrepp – bör tillämpas med restriktivitet i kommuner och landsting. Den anda och intention som ges uttryck för är att fullmäktige hellre ska avgöra ett ärende för mycket än ett ärende för lite. Utskottet anförde således bland annat "Utskottet vill starkt understryka den principiella inställning som kommit till uttryck såväl i demokratiutredningens förslag som i propositionen att de frågor som har stor allmän betydelse alltid bör behandlas av de högsta kommunala beslutande organen, dvs de folkvalda kommunala församlingarna. [...]" Ställningstagande till frågor av allmänt intresse bör enligt utskottets mening alltid föregås av den offentlighet som behandlingen i de direktvalda församlingarna är en garanti för. (*KU 1976/77:25, s 14*)"

Jag hävdar att det faktum att en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter anser att frågan bör behandlas av fullmäktige, i sig är en tydlig indikation på att frågan är av ett sådant allmänt intresse som konstitutionsutskottet lyfter fram. Till detta här att en mycket stor mängd Uppsalabor, organisationer, företag och andra är engagerade i frågan och framför sina synpunkter till förtroendevalda i Uppsala kommun.

Skrivningen i 5 kap. 1 § kommunallagen om att frågor av principiell beskaffenhet skall avgöras i fullmäktige, har sin motsvarighet i flera andra lagar som gäller för kommunal verksamhet, såsom plan- och bygglagen, socialtjänstlagen m fl, där det också finns delegationsförbud för frågor som är av principiell vikt och större betydelse. Här har det i praxis tydligt utkristalliserats att ärenden (exempelvis detaljplaner) som röner mycket stor

lokal debatt och där det finns olika synpunkter som står mot varandra, är av principiell betydelse och inte får delegeras. Jag hävdar att så även gäller för 5 kap. 1 § kommunallagen.

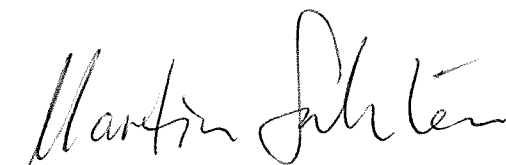
### **Råder överklagandeförbud?**

Beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art kan inte överklagas. Jag hävdar att kommunstyrelsens beslut är slutligt vad avser placering av konstmuseet och att det styr Uppsala kommuns fortsatta arbete i frågan. Vilka krav som ska ställas framgår väl av praxis (se tex t ex RÅ 78 2:32). I detta fall överklagades kommunstyrelsens placering av en ishall, varvid kommunstyrelsen anförde att beslutet var av rent förberedande art och därmed inte överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att eftersom kommunstyrelsen valt bland flera alternativ och efter politiska överväganden beslutat att gå vidare med ett av dessa var det fråga om ett politiskt beslut och inte ett beslut av rent förberedande art. Samma omständigheter föreligger i det nu aktuella fallet. Kommunstyrelsen har haft att ta ställning till två alternativa och väl utredda lokaliseringar av Uppsala konstmuseum. Genom beslutet att placera konstmuseet på slottet försvinner alternativet Kaniken som möjlig placering.

### **Bevisning**

Till stöd för talan åberopas utdraget ur kommunstyrelsens protokoll den 3 mars 2021 § 58 utvisande att kommunstyrelsen med röstsiffrorna 8-7 beslutat att inte föra vidare frågan till kommunfullmäktige. De ledamöter som står bakom dessa sju ledamöter företräder tillsammans en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter.

Uppsala den 17 mars 2021



Martin Sahlén

Aktbilaga..... <b>9</b> .....
2021-03-18
Målnr..... <b>1661-21</b> .....
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA
Enhet 2
INKOM: 2021-03-18
MÅLNR: 1661-21
AKTBIL: 9

Förvaltningsrätten i Uppsala

[forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)

Box 1853

751 48 Uppsala

## ÖVERKLAGANDE

### Klagande

(här anges namn, personnummer och bostadsadress)

OBS att den som klagar måste vara folkbokförd i Uppsala kommun)

*Gunnel Jägare 3610154308 Vakselagatan 47*

### Motpart

Uppsala kommun genom dess kommunstyrelse

753 75 Uppsala

### Överklagade beslutet

Kommunstyrelsens i Uppsala kommun beslut den 3 mars 2021 § 58 Fördjupat förhandlingsuppdrag kring Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation (dnr KSN-2018-1069)

### Saken

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725)

-----

Undertecknad medlem i Uppsala kommun överklagar härmed Uppsala kommuns kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2021 § 58 om nytt konstmuseum på Uppsala slott med följande

### YRKANDE

Jag yrkar att förvaltningsrätten i Uppsala ska upphäva kommunstyrelsens beslut.

Jag yrkar vidare att förvaltningsrätten ska förklara att det överklagade beslutet inte länge ska gälla till dess förvaltningsrätten slutligen avgjort överklagandet.

## **SKÄL FÖR TALAN**

Jag hävdar att det överklagade beslutet fattats av fel kommunal instans.

Jag hävdar vidare att verkställigheten av det överklagade avgörandet bör stoppas genom ett förordnande om inhibition, då kommunen genom beslutet avbrutit förhandlandet om hyra med andra berörda intressenter och som därmed kommer att förhandla om förhyrning av berörda lokaler med andra intressenter, vilket leder till rättsförluster för Uppsala kommun vid ett upphävande av det överklagade beslutet. Om verkställigheten inte stoppas finns det risk för att planeringsarbetet kommer så långt att ett upphävande inte får någon reell effekt.

### **Närmare om det överklagade beslutet**

I Uppsala har det pågått en diskussion om var ett nytt konstmuseum skall vara placerat under en längre tid. Frågan har väckt stor debatt och har engagerat många personer, föreningar, företag och andra i kommunen. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 3 mars 2021 föreslog så arbetsutskottets majoritet kommunstyrelsen att fatta beslut om att vidare utreda endast alternativet placering i Uppsala slott. Genom beslutet har kommunen slutligen avgjort att det endast är en möjlig placering i slottet som är möjlig för det nya museet och inga andra ställen. Minoriteten i kommunstyrelsen ansåg för sin del att kommunstyrelsen borde ha två alternativa lokaliseringar i sitt underlag (slottet och kv Kaniken) och att det borde vara kommunfullmäktige som borde ta slutlig ställning till vilket av de båda alternativen som borde gälla. Detta då frågan om museets placering är en fråga av mycket stor vikt och principiell betydelse för Uppsala kommun. En majoritet i kommunstyrelsen avsåg dessa båda förslag.

### **Grunden för överklagandet**

Av 5 kap. 1 § kommunallagen framgår bla. att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen.

Jag hävdar att beslutet som fattats av kommunstyrelsen rör ett ärende av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt för Uppsala kommun.

De ledamöter i kommunstyrelsen som röstade för att ärendet skulle avgöras i kommunfullmäktige, företräder tillsammans med kända ledamöter i kommunfullmäktige, som anser att frågan bör avgöras av kommunfullmäktige, åtminstone 41 av fullmäktiges 81 ledamöter. Det finns goda skäl att anta att fler ledamöter än så är av denna uppfattning. Mot den bakgrunden kan det antas att majoriteten i kommunfullmäktige inte är densamma som i kommunstyrelsen i denna fråga. Detta i sig är en omständighet som gör att frågan måste anses vara av principiell beskaffenhet.



Ytterligare omständigheter som talar för att frågan är principiell till sin natur är att beslutet rör stora ingrepp i Uppsala slott och dess omgivning, att frågan rör flera olika riksintressen (vattenförsörjning och kulturmiljövård är två) och att Uppsala kommuns kommunfullmäktige i sitt viktigaste styrdokument Mål och budget för år 2019 vid sitt sammanträde den 10-11 december 2018 gav kommunstyrelsen och övriga nämnder 115 uppdrag att verkställa. Ett av dessa uppdrag var att "Utreda konstmuseiverksamhet i nya lokaler inför inriktningsbeslut" (*Mål och budget 2019-2021, s 9*). Av beslutet framgår klart och tydligt att kommunfullmäktiges intention var att konstmuseet skulle flyttas till nya lokaler. Även i Uppsala kommuns årsredovisning för 2019 framgår att utredningsuppdraget avser nya lokaler för konstmuseet, inte utbyggnad och tillgänglighetsanpassning av befintliga lokaler. Det beslut kommunstyrelsen nu fattat är inte vad fullmäktige uppdragit.

Uppfattningen att denna fråga bör avgöras av kommunfullmäktige har starkt stöd i kommunallagens äldre förarbeten. I den proposition (prop. 1975/76:187) som låg till grund för 1976 års kommunallag framförs således "Kommunfullmäktiges och landstingens beslutanderätt bör emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt demokratiutredningens mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor." Konstitutionsutskottet var i sitt betänkande över denna proposition tydlig med att delegation – eller ställföreträdarskap som vid denna tid användes som ett delvis synonymt begrepp – bör tillämpas med restriktivitet i kommuner och landsting. Den anda och intention som ges uttryck för är att fullmäktige hellre ska avgöra ett ärende för mycket än ett ärende för lite. Utskottet anförde således bland annat "Utskottet vill starkt understryka den principiella inställning som kommit till uttryck såväl i demokratiutredningens förslag som i propositionen att de frågor som har stor allmän betydelse alltid bör behandlas av de högsta kommunala beslutande organen, dvs de folkvalda kommunala församlingarna. [...]" Ställningstagande till frågor av allmänt intresse bör enligt utskottets mening alltid föregås av den offentlighet som behandlingen i de direktvalda församlingarna är en garanti för. (*KU 1976/77:25, s 14*)"

Jag hävdar att det faktum att en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter anser att frågan bör behandlas av fullmäktige, i sig är en tydlig indikation på att frågan är av ett sådant allmänt intresse som konstitutionsutskottet lyfter fram. Till detta här att en mycket stor mängd Uppsalabor, organisationer, företag och andra är engagerade i frågan och framför sina synpunkter till förtroendevalda i Uppsala kommun.

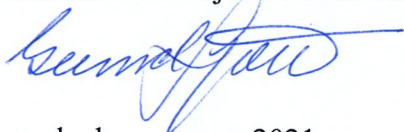
Skrivningen i 5 kap. 1 § kommunallagen om att frågor av principiell beskaffenhet skall avgöras i fullmäktige, har sin motsvarighet i flera andra lagar som gäller för kommunal verksamhet, såsom plan- och bygglagen, socialtjänstlagen m fl, där det också finns delegationsförbud för frågor som är av principiell vikt och större betydelse. Här har det i praxis tydligt utkristalliserats att ärenden (exempelvis detaljplaner) som röner mycket stor lokal debatt och där det finns olika synpunkter som står mot varandra, är av principiell betydelse och inte får delegeras. Jag hävdar att så även gäller för 5 kap. 1 § kommunallagen.

### **Råder överklagandeförbud?**

Beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art kan inte överklagas. Jag hävdar att kommunstyrelsens beslut är slutligt vad avser placering av konstmuseet och att det styr Uppsala kommuns fortsatta arbete i frågan. Vilka krav som ska ställas framgår väl av praxis (se tex t ex RÅ 78 2:32). I detta fall överklagades kommunstyrelsens placering av en ishall, varvid kommunstyrelsen anförde att beslutet var av rent förberedande art och därmed inte överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att eftersom kommunstyrelsen valt bland flera alternativ och efter politiska överväganden beslutat att gå vidare med ett av dessa var det fråga om ett politiskt beslut och inte ett beslut av rent förberedande art. Samma omständigheter föreligger i det nu aktuella fallet. Kommunstyrelsen har haft att ta ställning till två alternativa och väl utredda lokaliseringar av Uppsala konstmuseum. Genom beslutet att placera konstmuseet på slottet försvinner alternativet Kaniken som möjlig placering.

### **Bevisning**

Till stöd för talan åberopas utdraget ur kommunstyrelsens protokoll den 3 mars 2021 § 58 utvisande att kommunstyrelsen med röstsiffrorna 8-7 beslutat att inte föra vidare frågan till kommunfullmäktige. De ledamöter som står bakom dessa sju ledamöter företräder tillsammans en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter.



Uppsala den      mars 2021



(här skrivs namnförtydligandet in, undertecknande sker ovanför förtydligandet)

Kommunstyrelsen  
**Yttrande**Förvaltningsrätten i Uppsala  
(forvaltningsratteni uppsala@dom.se)Handläggare:  
Lena Grapp

## **Mål nr. 1661-21, Jonas Petersson med flera ./ Uppsala kommun, kommunstyrelsen, ang. laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Uppsala kommun, kommunstyrelsen, nedan Kommunen, har förelagts att yttra sig över överklagandena i rubricerat mål och framför med anledning av det följande.

### **Inställning**

Kommunen motsätter sig bifall

dels till yrkandena om att det överklagade beslutet ska upphävas, och

dels till yrkandena om inhibition.

### **Grund för redovisad inställning**

I första hand är grunden för redovisad inställning är att det överklagade beslutet är ett beslut av förberedande art som enligt 13 kap. 2 § p. 2 kommunallagen (2017:725), KL, inte får överklagas.

I andra hand är grunden för redovisad inställning att det överklagade beslutet inte strider mot lag eller annan författning. Inte heller har det tillkommit på ett sätt som inte är förenligt med lag. Tillämpliga formaliaregler har sålunda efterföljts. Överhuvudtaget är inga av de omständigheter som anges i 13 kap. 8 § KL uppfyllda.

När det gäller yrkandena om inhibition är grunden för Kommunens inställning att det som framförts i överklagandet inte visar på sätt som krävs, att det föreligger förutsättningar för beslut om inhibition.

Regeringsrätten har i RÅ 1986 ref. 7 anfört följande rörande frågan när inhibition bör meddelas:

”En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att

beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.”

Beslut om verkställighetsförbud ska alltså tillämpas restriktivt. Kommunstyrelsens beslut är i alla delar lagliga och det finns inte skäl till antagande att allmänna eller enskilda intressen skulle åsamkas skada. Inte heller är det svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet skulle upphävas.

Med anledning av den redovisade inställningen är Kommunens uppfattning att överklagandet i första hand ska avvisas och i andra hand att det ska avslås.

### **Närmare om kommunens inställning**

Det överklagade beslutet har följande lydelse.

”Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** fortsätta förhandla med Statens fastighetsverk om utveckling av Uppsala slott och omgivande parkområde som en plats för konst, kunskap och rekreation inklusive lokalisering av Uppsala konstmuseum i enlighet med ärendets bilaga 1,
2. **att** fördjupa diskussionerna med Upplandsmuseet, Gustavianum, Carolina Rediviva, Uppsala Linneanska trädgårdar och inkludera andra aktörer så som Svenska kyrkan och Industriminnesföreningen kring samarbeten med syftet att tillskapa ambitionen i enlighet med ärendets bilaga 1,
3. **att** bjuda in Uppsalas konst- och kulturliv till dialog kring utvecklingen av, i enlighet med ärendets bilaga 1,
4. **att** bjuda in Uppsalas näringsliv till dialog om hur de kan bidra i utvecklingen av Slottsområdet, historiskt centrum och ambulerande konsthallsverksamhet,
5. **att** i samråd med kulturnämnden utreda förutsättningarna för genomförandet av historiskt centrum och ambulerande konsthallsverksamhet med stegvis start,
6. **att** i samråd med gatu- och samhällsmiljönämnden utreda förutsättningarna för genomförandet av handlingsplanen för slottsparken i ärendets bilaga 2 med stegvis start,
7. **att** förslag till slutligt beslut ska underställas kommunfullmäktige för beslut inom ramen för Mål och budget, samt
8. **att** utifrån ett tillgänglighets och ekonomiskt perspektiv inte gå vidare i förhandlingar med Uppsala akademiförvaltning vad gäller Uppsala konstmuseums framtida placering i kvarteret Kaniken.”

Under beredningen av ärendet om utvecklingen av Uppsala konstmuseums framtid, har det framkommit synpunkter och förslag om en konsthallverksamhet och en ambulerande konsthallverksamhet för att skapa en breddad tillgänglighet för det lokala konstlivet. Från att ha handlat om att utveckla verksamheten vid Uppsala konstmuseum har ärendet, genom kommunstyrelsens beslut, breddats till att avse beredning av ett förslag att utveckla Uppsala slott och omgivande parkområde till en plats för konst, kunskap och rekreation, som inkluderar frågan lokalisering av Uppsala konstmuseum. Externa parter som t.ex. Upplandsmuseet och Uppsala universitet, med Gustavianum, Carolina Rediviva och Uppsala Linnéanska trädgårdar har visat intresse för ett eventuellt samarbete med ett expanderat konstmuseum vid Uppsala slott. Enligt det överklagade beslutet ska i beredningen av ärendet fortsatta diskussioner föras med dessa parter. Vidare framgår av beslutet att i den fortsatta beredningen av ärendet ska diskussioner föras med Uppsalas konst- och kulturliv samt Uppsala

näringsliv om Uppsala konstmuseum, ett historiskt centrum och en ambulerande konsthallverksamhet för att om möjligt bidra till att tillskapa ett förslag om Uppsala slott som en plats för konst, kunskap och rekreation.

Därutöver framgår av beslutet att i beredningen ska frågan om med kulturnämnden förutsättningarna för genomförandet av dessa verksamheter med stegvis start, utredas, liksom frågan om att stegvis tillskapa slottsparken som ett tillgängligt och att attraktivt rekreationsområde, där den kanske viktigaste frågan att utreda är hur tillgängligheten till Uppsala slott ska förbättras.

Av beslutet framgår också att förhandlingar med Statens fastighetsverk ska föras. Resultatet av dessa förhandlingar påverkas av hur diskussionerna med övriga parter fortskrider, eftersom det påverkar omfattningen av den verksamhet som kan komma att bli aktuell.

Först när diskussionerna internt inom kommunen samt med övriga parter har formerats till ett förslag om vilken verksamhet som kan förverkligas och förhandlingarna med Statens fastighetsverk resulterat bl. a. i ett hyresavtal som kan accepteras av kommunen, kommer ett slutligt förslag till beslut att underställas kommunfullmäktige för beslut.

Det överklagade beslutet är inget beslut om lokalisering av Uppsala konstmuseum. Det beslutet kommer att bli aktuellt först när beredningen av övriga frågor som ingår i det överklagade beslutet är slutförhandlade och under förutsättning att det finns ett hyresavtal mellan Statens fastighetsverk och Kommunen som Kommunen kan acceptera.

Klagandena anför att det överklagade beslutet är av principiell eller annars större vikt. Eftersom beslutet inte är ett slutligt beslut om lokalisering av Uppsala konstmuseum, anser Kommunen inte att beslutet är av principiell eller annars större vikt. Av 27 § punkten (e) i Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun, bilaga 1, framgår att ansvaret för försörjning av lokaler för kommunens verksamheter ligger på kommunstyrelsen. Det aktuella ärendet handlar just om att utreda förutsättningarna för nya lokaler för Uppsala konstmuseum med en utvidgad verksamhet, men också för en ny och bredare verksamhet. Kommunen delar dock klagandenas inställning att lokaliseringen av Uppsala konstmuseum och frågan om en bredare verksamhet är en för kommunen viktig strategisk fråga av stor betydelse för kommunens varumärke och av stor ekonomisk vikt, varför det också föreslås i det överklagade beslutet att det slutliga beslutet avseende de frågor som är aktuella i ärendet kommer att underställas kommunfullmäktige för beslut.

Däremot anser Kommunen inte att klagandenas påstående att det överklagade beslutet strider mot tidigare beslut fattat av kommunfullmäktige eller de omständigheter som anförs av klagandena rörande miljön kring Uppsala slott och dess riksintresse, är faktorer som har betydelse för om ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

### **Slutsatser av Kommunens inställning**

Det överklagande beslutet är i högsta grad ett beslut av förberedande art; något som framgår av dess att-satser. Särskilt framhålles att-sats 7, som klart och tydligt anger att slutligt beslut ska underställas kommunfullmäktige. Här finns det skäl att framhålla att det inte är rimligt att en opposition ska kunna förhindra de styrande på förberedelsestadiet av ett ärende på sätt som nu sker genom överklagandet.

Det överklagande beslutet står i inte strid med kommunfullmäktiges beslut av den 10–11 december 2018 (Mål och budget 2019–2021 ”Utreda museiverksamhet...”). Om

domstolen mot förmodan skulle ha en annan uppfattning, finns det skäl att framhålla att kommunala beslut av angivet slag inte vinner laga kraft. Om så vore fallet, skulle nya politiska konstellationer vara bakbundna av tidigare majoritetens beslut. Och så är ju inte fallet.

Kommunen bestrider att det överklagade beslutet är ”...en definitiv lokalisering av Uppsala konstmuseum...” och att RÅ 78 2:32 ger stöd för överklagandet i målet. Dåvarande Regeringsrätten var oenig i sitt avgörande (3/2) och majoritetens besked blev att återförvisa ärendet till länsstyrelsen för förnyad handläggning eftersom nämnda myndighet inte hade prövat huvudfrågan i sak. Minoriteten delade dock länsstyrelsens uppfattning om att det överklagade beslutet var av förberedande art.

Som framgår ovan anser Kommunen i första hand att det överklagade beslutet är av rent förberedande art och därför inte överklagbart med laglighetsprövning, varför klagandenas talan ska avvisas och i andra hand anser kommunen att de omständigheter som klagandena anför i sina överklagande inte uppfyller någon av de förutsättningar som uppställs i KL 13 kap. 8 § för upphävande av beslut.

Som ovan

Erik Pelling

Kommunstyrelsens ordförande

Lars Niska

Sekreterare i kommunstyrelsen

## **Bilagor**

1. Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder