

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5818-14

meddelad i Stockholm den 4 juli 2016

KLAGANDE

Promocar i Stockholm AB i likvidation i konkurs

Ombud: Jur.kand. L Z och jur.kand. E W

MOTPART

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 augusti 2014 i mål nr 2667-13

SAKEN

Återkrav av lönegarantimedel

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Promocar i Stockholm AB i likvidation i konkurs (Promocar) har genomgått en företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion. Under rekonstruktionen betalade staten ut drygt 1,3 miljoner kr i statlig lönegaranti, varav 509 388 kr avsåg ersättning för arbete som hade utförts efter

Dok.Id 168685

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

ansökan om företagsrekonstruktion. Genom offentligt ackord fastställdes att oprioriterade fordringsägare skulle erhålla 25 procent av fordringarnas belopp samt en tilläggsackordslikvid. Ackordet omfattade fordringar som uppkommit före ansökan om företagsrekonstruktion.

Sedan ackordet fastställts meddelade Skatteverket Länsstyrelsen i Gävleborgs län att länsstyrelsen skulle återkräva 509 388 kr av utbetalda lönegarantimedel samt ränta, dvs. den del av lönegarantin som enligt Skatteverket inte omfattades av ackordet. Resterande del ingick i ackordet och för denna del skulle ackordslikviden betalas till verket, vilket även framgick av ett särskilt meddelande som Skatteverket skickade till Promocar. Länsstyrelsen riktade därefter ett skriftligt krav mot Promocar avseende återbetalning av utbetalda lönegarantimedel med 509 388 kr samt ränta. Ansvaret för lönegarantiärendet har sedermera övergått till Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Promocar överklagade länsstyrelsens betalningskrav till förvaltningsrätten och anförde i huvudsak att statens hela fordran omfattades av ackordet, eftersom utbetalningarna av lönegarantin grundades på anställningsavtal som hade ingåtts före ansökan om företagsrekonstruktion. Även Skatteverkets meddelanden överklagades. Förvaltningsrätten avvisade överklagandet såvitt rörde verkets meddelanden med motiveringen att verket inte fattat något överklagbart beslut i frågan. Överklagandet av länsstyrelsens betalningskrav avslogs av förvaltningsrätten, som fann att det mot bakgrund av syftet med en företagsrekonstruktion syntes främmande att betrakta lönefordran för arbete utfört efter beslutet om rekonstruktion som tillhörande vad som ska omfattas av det offentliga ackordet. Även kammarrätten avslog Promocars överklagande dit, efter att vid en helhetsbedömning ha funnit att endast de lönefordringar som intjänats före beslutet om företagsrekonstruktion omfattades av ackordet.

YRKANDEN M.M.

Promocar yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska bestämma det återbetalningspliktiga beloppet till 127 347 kr (dvs. 25 procent av 509 388 kr).

Länsstyrelsen bestrider bifall till överklagandet.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**Vad målet gäller**

Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen först har att ta ställning till är om länsstyrelsens krav på betalning av statens regressfordran avseende lönegarantimedel får överklagas. Om så är fallet uppstår frågan i vilken mån fordran omfattas av det offentliga ackordet.

Frågan om länsstyrelsens betalningskrav får överklagas*Rättslig reglering m.m.*

Varken lönegarantilagen (1992:497) eller lönegarantiförordningen (1992:501) innehåller några bestämmelser som rör rätten att överklaga länsstyrelsens krav på betalning av statens regressfordran avseende lönegarantimedel. Däremot föreskrivs att vissa andra beslut enligt lagen kan bli föremål för prövning av allmän domstol (29–33 §§).

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 22 a § samma lag framgår att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens roll i lönegarantiärenden kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

När det gäller utbetalning av lönegarantimedel i samband med företagsrekonstruktion har länsstyrelsen enbart rollen av utbetalare. Styrelsen fattar inga beslut som innebär en materiell bedömning av lönegarantiärendet (prop. 1991/92:139 s. 39 ff.) utan detta är förbehållet rekonstruktören, se 16–18, 22 och 26 §§ lönegarantilagen.

I fråga om utbetalat garantibelopp inträder staten enligt 28 § lönegarantilagen i arbetstagarens rätt mot gäldenären. Av 4 § lönegarantiförordningen framgår att utdelning som tillfaller staten ska betalas till den länsstyrelse som har utbetalat garantibeloppet.

Om statens fordran inte betalas inom den tid som länsstyrelsen föreskriver, ska länsstyrelsen enligt 13 § första stycket lönegarantiförordningen begära indrivning av avgiften. Av paragrafens tredje stycke framgår vidare att vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Länsstyrelsens betalningskrav utgör således en exekutionstitel som får läggas till grund för verkställighet (jfr 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken).

Av 11 § lönegarantiförordningen framgår att länsstyrelsen även handhar frågor om återkrav enligt 34 och 35 §§ lönegarantilagen, som bl.a. omfattar den situationen att någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att garantibelopp betalats ut obehörigt eller med för högt belopp. Sådan återbetalningsskyldighet får enligt lagens 36 § efterskänkas helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Förutsättningarna för förvaltningsbesluts överklagbarhet

Som huvudregel anses gälla att statliga förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas även om bestämmelser om överklagande saknas, dock under förutsättning att vissa grundläggande kriterier är uppfyllda (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8, prop. 1997/98:101 s. 51 f. och SOU 2010:29 s. 611 ff.). Beslutet måste bl.a. komma till uttryck i skrift, vara handlingsdirigerande och ha inte alltför obetydliga faktiska verkningar för den enskilde.

Anvisar rättsordningen särskilda medel som garanterar att ett besluts avsedda effekt uppnås, och beslutet således är exigibelt, anses saken vara klar (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och SOU 2010:29 s. 630 ff.). Beslutet får i sådana fall överklagas, såvida inte överklagbarheten har avskurits genom ett uttryckligt författningsstadgande (Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 438 f.). Beträffande vissa typer av beslut, såsom rena verkställighetsbeslut, är dock utgångspunkten att de inte får överklagas (se bl.a. RÅ 2010 ref. 91).

En särskild typ av beslut utgör s.k. partsbesked, varmed avses ståndpunkter som en myndighet intar när den företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t.ex. beslut att häva ett köp, att säga upp ett hyresavtal eller att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom (se t.ex. prop. 1985/86:80 s. 48 och 51 f. samt prop. 2006/07:99 s. 23). Ett partsbesked saknar rättsverkningar i form av exempelvis exigibilitet och får som regel inte överklagas. En eventuell tvist är vanligtvis förbehållen allmän domstol att avgöra.

Syftet med överklagandeinstitutet är att tillförsäkra medborgarna rättsskydd, genom att den som berörs av ett besluts verkningar bereds möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord få de av honom oönskade verkningarna eliminerade (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och SOU 2010:29 s. 616). Mot denna bakgrund bör det också krävas att beslutet faktiskt kan bli föremål för omprövning och eventuellt ändras. Vid prövningen av ett överklagande är utgångspunkten att domstolen har samma befogenheter som den beslutande myndigheten, såvida inte annat föreskrivs (HFD 2015 ref. 36). Om beslutsmyndigheten har saknat varje möjlighet att göra en egen bedömning i sakfrågan kan det hävdas att beslutet inte heller bör kunna överklagas (jfr Ragnemalm, a.a. s. 79 ff.).

Beträffande beslut som anses överklagbara sker överprövningen numera som regel i domstol (jfr 22 a § förvaltningslagen samt artikel 6.1 i Europakonventionen). Vid oklarheter rörande kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol har tvistefrågans karaktär kommit att tillmätas

Mål nr
5818-14

betydelse (se NJA 1994 s. 657). Sådana oklarheter får inte leda till att den enskilde berövas sin rätt till domstolsprövning (jfr Europadomstolens avgöranden den 28 juli 2009 i målet AA mot Polen och den 9 december 2010 i målet BB och CC mot Ukraina).

Bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen, att förvaltningsbeslut som huvudregel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, infördes bl.a. för att minska risken för negativa kompetenskonflikter mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol, som kan medföra att rätten till domstolsprövning inte får fullt genomslag (prop. 1997/98:101 s. 52 ff., med hänvisningar till bl.a. NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref. 58, de s.k. Stallknechtmålen).

När det gäller förvaltningsbesluts överklagbarhet har möjligheten att få sakfrågan prövad i allmän domstol ansetts utgöra en omständighet som talat emot överklagbarhet (se bl.a. HFD 2014 ref. 56). Högsta domstolen har bl.a. funnit att allmän domstol är behörig att pröva fullgörelsetalan respektive negativ fastställsetalan avseende en myndighets icke exigibla återkravsbeslut (NJA 1988 s. 552). Däremot torde en sådan talan avseende ett förvaltningsbeslut som utgör en exekutionstitel inte tas upp till prövning (se NJA 2001 s. 22).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den fråga Promocar vill få prövad gäller storleken av det belopp med vilket utbetalad lönegaranti ska återkrävas, vilket i sin tur ytterst är beroende av när de lönefordringar som ligger till grund för statens regressrätt kan anses uppkomma. Denna fråga är av civilrättslig karaktär och lämpar sig därför bäst för prövning i allmän domstol. Det som nu ska bedömas är emellertid om länsstyrelsens betalningskrav trots detta utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Betalningskravet måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses vara handlingsdirigerande och har – mot bakgrund av att det utgör en exekutionstitel – uppenbart rättsverkningar för Promocar. Det är inte fråga om ett rent verkställighetsbeslut. Samtidigt får det anses oklart i vilken mån länsstyrelsen har

Mål nr
5818-14

haft befogenhet att göra någon självständig prövning av grunden för eller storleken av det fordringsbelopp som Promocar enligt Skatteverkets meddelande ska betala. Anses länsstyrelsen helt sakna möjlighet att göra en sådan materiell bedömning talar detta förhållande mot att beslutet tillerkänns överklagbarhet.

Av 36 § lönegarantilagen följer att länsstyrelsen förväntas göra en materiell prövning när det gäller återkrav av felaktigt utbetalda medel enligt 34 och 35 §§, för att bedöma förutsättningarna för eventuell eftergift. Någon uttrycklig befogenhet för länsstyrelsen att göra en materiell bedömning vid krav på betalning av statens regressfordran framgår däremot inte av det tillämpliga regelverket. Länsstyrelsen utpekas i 13 § lönegarantiförordningen endast som ansvarig myndighet att begära indrivning av statens fordran. Det i målet aktuella återkravsbeloppet har i praktiken bestämts av Skatteverket som, enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, är statens borgenärsföreträdare vid bl.a. företagsrekonstruktion. Skatteverkets beslut får emellertid enligt 11 § samma lag inte överklagas och betraktas endast som partsbesked (jfr prop. 2006/07:99 s. 23 f.)

Även länsstyrelsens krav på betalning av statens regressfordran torde tidigare ha betraktats som ett partsbesked. Situationen förändrades emellertid genom införandet av bestämmelsen i 13 § tredje stycket lönegarantiförordningen om att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske vid indrivning av statens fordran på grund av utbetalat garantibelopp (SFS 2007:794). Det framstår som oklart om regeringen i det sammanhanget gjorde någon bedömning av vilka kvalitetskrav som bör ställas på en exekutionstitel, t.ex. hur det säkerställs att saken fått en tillräckligt objektiv och allsidig prövning (jfr Gregow, Utsökningsrätt, 4 u. 2012 s. 94). Vidare reglerades inte frågan om huruvida länsstyrelsens beslut får överklagas eller inte, trots att andra slag av förvaltningsbeslut som enligt särskild föreskrift utgör exekutionstitel så gott som undantagslöst får överklagas. I de fall där överklagande inte medges synes detta vara uttryckligen författningsreglerat.

Det kan alltså ifrågasättas om länsstyrelsen inför ett beslut om återkrav av det nu aktuella slaget kan anses ha befogenhet att göra en självständig prövning av

Skatteverkets ställningstagande till hur stor del av statens regressfordran som omfattas av ett ackord. Om detta förhållande skulle medföra att beslutet inte anses överklagbart uppstår frågan i vilken mån Promocar på annat sätt skulle kunna få till stånd en rättslig prövning av återkravets storlek.

Frågan om vilka lönefordringar som omfattas av ackordet prövas inte vid ackordsförhandlingen, såvida den inte har betydelse för omröstningen. Eftersom länsstyrelsens beslut är exigibelt torde, som framgått ovan, frågan inte heller kunna prövas genom en negativ fastställsetalan vid allmän domstol.

Högsta domstolen har vidare i avgörandet NJA 2011 s. 849 uttalat att det inte finns något utrymme för verkställighetsmyndigheten att underkänna länsstyrelsens exekutionstitel med anledning av en invändning om att fordran omfattas av ett offentligt ackord. Detta ställningstagande gjordes visserligen först sedan Högsta domstolen kommit till slutsatsen att det – såvitt kunde bedömas i målet – hade varit möjligt att överklaga länsstyrelsens beslut om återkrav av lönegarantimedel, men avgörandet måste ändå anses innebära att Promocar för närvarande skulle sakna möjlighet att få frågan prövad inom ramen för verkställighetsförfarandet.

Den möjlighet Promocar skulle kunna ha att i efterhand föra talan mot staten vid allmän domstol, kan inte betraktas som en fullgod ersättning för en domstolsprövning av den ursprungliga tvistefrågan.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att övervägande skäl talar för att länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Statens regressfordran vid offentligt ackord

Rättslig reglering

Enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen om företagsrekonstruktion deltar i en ackordsförhandling endast de borgenärer vilkas fordringar uppkommit före ansökan om företagsrekonstruktion (nedan kallad den kritiska tidpunkten). Av

3 kap. 8 § samma lag framgår att ett fastställt ackord är bindande för alla borgenärer som enligt 3 § hade rätt att delta i ackordsförhandlingen.

Vad parterna anfört

Promocar anför bl.a. följande. Statens löner regressfordran vid offentligt ackord ska bedömas i linje med vad som gäller vid konkurs. Eftersom fordran uppkom när anställningsavtalen ingicks, dvs. före ansökan om företagsrekonstruktion, ska den i sin helhet omfattas av ackordet. Detta är klarlagt genom avgörandet NJA 2012 s. 876. Lönegaranti som ger full täckning för lönefordran är att betrakta som en godtagbar säkerhet som medför att arbetstagaren inte kan utöva sin stoppningsrätt. Arbetstagaren kan således inte hålla inne sin arbetsprestation för period då lönegaranti utbetalas.

Promocar åberopar rättsutlåtanden av professor Mikael Möller som bl.a. anfört att om staten tillerkänns rätt till full betalning vid offentligt ackord men inte vid konkurs, får gäldenärer incitament att sträva mot rekonstruktionslösningar inom ramen för en konkurs – och oprioriterade borgenärer generellt mot konkurs – i stället för att söka företagsrekonstruktion.

Länsstyrelsen anför bl.a. följande. Vad som gäller vid konkurs kan inte utan vidare läggas till grund för vad som ska gälla vid företagsrekonstruktion. Vid en rekonstruktion bör lönefordran anses uppkommen då den intjänats. Endast de lönefordringar som intjänats före beslutet om rekonstruktion ska således omfattas av det offentliga ackordet. Om rekonstruktionsföretaget utnyttjar hyrd egendom, arbetskraft eller tjänster av annat slag i situationer där motparten har stoppningsrätt så bör, i enlighet med avgörandet NJA 2014 s. 537, motpartens fordran falla utanför ett ackord. Att lönegarantin i sig skulle hindra arbetstagaren från att utöva sin stoppningsrätt är inte givet eftersom det är arbetstagaren som har rätt att begära lönegaranti, inte arbetsgivaren. Stoppningsrätten bör vidare bedömas enbart med utgångspunkt från vad arbetsgivaren kan prestera.

Länsstyrelsen åberopar rättsutlåtanden av advokat Ulrik Hägge som bl.a. anför att avgörandet NJA 2014 s. 537 innefattar en klar och tydlig reglering av vilka fordringar som omfattas av ett ackord. Eftersom stoppningsrätt föreligger för fordran på lön omfattas lön som tjänats in under rekonstruktionen inte av ett ackord.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I fråga om utbetalat lönegarantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot arbetsgivaren. Avgörande för frågan i vilken mån statens regressfordran omfattas av ett offentligt ackord är således när arbetstagarens lönefordran ska anses ha uppkommit (jfr NJA 2012 s. 876).

Bestämmelser enligt vilka tidpunkten för en fordrans uppkomst är av betydelse finns i flera lagar. Det finns dock inte någon allmängiltig princip för att bestämma när en fordran ska anses ha uppkommit. I stället beror detta i hög grad på ändamålet med den aktuella bestämmelsen (se prop. 1995/96:5 s. 134 och 362 samt NJA 2009 s. 291).

Med avseende på situationen vid en företagsrekonstruktion uttalar Högsta domstolen i avgörandet NJA 2014 s. 537 att frågan om tidpunkten för fordringarnas uppkomst ska avgöras med beaktande av syftet med den regel som avgränsar vilka borgenärer som omfattas av ackordet, dvs. 3 kap. 3 § lagen om företagsrekonstruktion. Högsta domstolen konstaterar att om det rör sig om en fordran för en prestation, som gäldenärsföretaget i enlighet med det före den kritiska tidpunkten träffade avtalet därefter har tillgodogjort sig, men som borgenären inte har varit skyldig att prestera annat än mot samtidig avtalsenlig betalning, omfattas vederlagsfordran inte av ackordet. Den anses då uppkommen efter den kritiska tidpunkten i 3 kap. 3 § lagen om företagsrekonstruktion.

En arbetstagare är inte skyldig att prestera annat än mot avtalsenlig betalning (se bl.a. AD 1942 nr 56, AD 1971 nr 19 och prop. 1995/96:5 s. 92 och 136). Fordran avseende lön eller annan ersättning för arbete som utförts efter den

Mål nr
5818-14

kritiska tidpunkten, men i enlighet med avtal som träffats dessförinnan, bör därför inte omfattas av ett offentligt ackord. Denna bedömning påverkas inte av att arbetstagarens, liksom annan borgenärs, stoppningsrätt kan avvärjas genom att säkerhet ställs för fordran.

Under Promocars företagsrekonstruktion betalade staten ut lönegaranti med 509 388 kr avseende arbete som utfördes efter ansökan om företagsrekonstruktion. Eftersom lönefordran i denna del får anses ha uppkommit efter den kritiska tidpunkten omfattas detta belopp inte av ackordet. Promocars överklagande ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Erik Nymansson, Elisabeth Rynning och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Linda Svärd.

Förvaltningsrätten i Faluns dom den 12 september 2013 i mål nr 2948-12
Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 28 juni 2012