

Ett landstingsbeslut som innebar att patientavgifter kunde betalas med kontanter enbart på två av landstingets vårdinrättningar ansågs strida mot lag.

Lagrum:

5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank; 10 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen (1991:900)

Landstingsstyrelsen i Kronobergs läns landsting beslutade den 9 april 2013, § 78, dnr 13LTK395, bl.a. att patientavgifter ska kunna betalas både mot faktura och med betalkort, förutom på akutmottagning och jourläkarcentral där enbart faktura är det enda betalningssättet, och att betalning mot faktura ska kunna ske med kontanter på lasaretten i Ljungby och i Växjö.

T.S. överklagade landstingets beslut hos förvaltningsrätten och anförde bl.a. att det stred mot 5 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, riksbankslagen, eftersom patienter inte ges möjlighet att alltid kunna betala med kontanter i samband med vårdbesök. Det är orimligt att länets invånare ska behöva resa till Växjö eller Ljungby för att kunna betala med kontanter.

Landstinget motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Det kan inte anses olagligt att ha ett system som innebär att betalning inte sker direkt på plats utan kan ske mot utsänd faktura. När avgiften förfaller kan den betalas på olika sätt, t.ex. via internet, postgiro eller bankgiro. Dessutom kan man betala med kontanter på två ställen inom landstinget. Landstinget ansåg att lagen ger landstinget stort utrymme att anvisa betalningssätt och platsen för betalning.

Förvaltningsrätten i Växjö (2013-12-03, ordförande Lewin) yttrade: Överklagandet ska prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. En sådan prövning ska inte avse lämpligheten och skäligheten i det överklagade beslutet, utan endast huruvida beslutet är olagligt i något hänseende som anges i 10 kap. 8 § KL och därför ska upphävas. Förvaltningsrätten kan inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. – Enligt 10 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om 1. det inte har tillkommit i laga ordning, 2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, 3. det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller 4. beslutet strider mot lag eller annan författning. – Av 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, framgår att vårdavgifter och andra avgifter får tas ut av patienter enligt grunder som landstinget bestämmer. HSL anger inte hur avgifterna ska betalas. Av 5 kap. 1 § riksbankslagen följer dock att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. – Det är möjligt för avtalsparter att komma överens om vilket betalningsmedel som kan användas. En part kan därför ställa som villkor att för att ingå avtal kan betalning inte ske med kontanter. Kravet på ett landsting är dock att det

enligt 3 § HSL erbjuds god hälso- och sjukvård åt boende inom landstinget. Det innebär att landstinget inte har någon möjlighet att som avtalsvillkor ställa krav på betalningssättet som villkor för vården (jfr kammarrätten i Sundsvalls dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12). – Förvaltningsrätten gör följande bedömning – Innebörden av landstingets beslut blir att det enbart är möjligt att betala med sedlar och mynt på två platser inom landstinget. På övriga platser kan man bara betala med betalkort eller faktura som betalas över nätet eller via bank- och postgiro. Det innebär att landstinget inte utan stöd i lag kan inskränka rätten att betala patientavgift med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken och är därför en begränsad möjlighet att betala med kontanter. Beslutet får därmed anses strida mot lag och ska därför upphävas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver landstingsstyrelsen i Kronobergs läns landstings beslut den 9 april 2013, § 78, dnr 13LTK395.

Landstinget överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten, med upphävande av domen, skulle avslå T.S:s överklagande av landstingsstyrelsens beslut. Landstinget anförde bl.a. följande. Det är inte korrekt att den som faktureras patientavgiften bara kan betala den på internet eller via post- eller bankgiro. En faktura kan betalas kontant vid lasaretten i Ljungby och Växjö. Betalning av patientavgiften är inte en förutsättning för att patienten ska få tillgång till den hälso- och sjukvård som landstinget är skyldigt att tillhandahålla. Det är riktigt att landstinget inte utan stöd i lag kan inskränka rätten att betala patientavgift med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken, men det är felaktigt att dra slutsatsen att landstingets beslut strider mot lag därför att det innebär en begränsad möjlighet att betala med kontanter. Landstinget har inte beslutat att inte acceptera sedlar och mynt som betalningsmedel, utan bestämt var kontant betalning kan ske. Frågan om var i en organisation betalning ska ske av sådana offentliga avgifter som det nu är fråga om regleras inte i riksbankslagen eller någon annan lag. Landstingets beslut kan därmed inte heller strida mot någon lag.

T.S. motsatte sig ändring av förvaltningsrättens dom och anförde bl.a. följande. Innan landstinget upphörde med att ta emot kontanter vid patientbesök betalade 65 procent av länets invånare kontant vid läkarbesök. I Kronobergs län finns 32 vårdcentraler och det är nu inte möjligt att betala kontant vid någon av dessa. Om man vill betala kontant måste man åka buss eller bil till lasaretten i Växjö eller Ljungby, vilket förefaller orimligt. Av riksbankslagen framgår att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Frågan om möjlighet till kontant betalning av patientavgifter har avgjorts av Kammarrätten i Sundsvall genom dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12.

Sveriges Kommuner och Landsting anförde i inhämtat yttrande följande. Frågan var betalning av offentligrättsligt reglerade avgifter kan eller ska ske är inte reglerad i riksbankslagen eller annan författning. Riksbankslagen kan varken uttryckligen eller analogt ges innebörden att hänvisning till vissa betalningsställen inom landstinget skulle strida mot

lagen genom att begränsa möjligheten att betala med sedlar och mynt. Landstingets beslut strider därför inte mot lag eller annan författning. Att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning. Skyldigheten att ta emot kontanter kan inskränkas genom bestämmelse i författning eller genom avtal. Det går knappast att dra slutsatsen att redan det faktum att hälso- och sjukvården är en obligatorisk uppgift för landstingen utesluter allt avtalsutrymme i fråga om betalningsvillkoren för vårdavgifterna. De privaträttsliga aspekterna på vårdavgifterna enligt HSL är dock begränsade vid en jämförelse med t.ex. barnomsorgsavgifter och landstinget kan knappast vägra vård på grund av att avgiften inte har betalats. Kammarrätten i Sundsvalls slutsats i mål nr 852-12 att det inte finns utrymme för ett landsting att inte ta emot kontant betalning av vårdavgifter enligt HSL verkar därför vara riktig. Det målet rörde emellertid inte frågan om var betalning ska ske. En rimlig utgångspunkt är att inte varje anställd inom ett landsting eller en kommun kan vara skyldig att ta emot betalning. Nära till hands ligger en förvaltningsrättslig parallell med innebörden att den som vill träffa någon på en myndighet får nöja sig med den person eller funktion som myndigheten har avdelat för uppgiften. Man måste även beakta landstingens och kommunernas lagfästa rätt att organisera sin verksamhet på det sätt landstinget eller kommunen finner bäst. I linje därmed torde det inte finnas någon skyldighet för varje enhet, t.ex. varje vårdinrättning, att ta emot kontant betalning. Ett landstings rutiner får inte innebära att tillgången till offentligt reglerade obligatoriska uppgifter begränsas. Det finns dock ingenting som tyder på att så skulle vara fallet i nu aktuellt mål.

Kammarrätten i Jönköping (2014-04-23, Svenson, Stelzer, referent, Jonare) yttrade: Grunden för att ta ut patientavgifter finns i 26 § HSL som bl.a. anger att vårdavgifter och avgifter med anledning av att patienter uteblir från avtalade besök får tas ut enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer, i den mån inte annat är särskilt föreskrivet, samt att patienter som är bosatta inom landstinget respektive kommunen ska behandlas lika. Några bestämmelser om hur och var avgifterna ska betalas finns inte. – Av 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen framgår att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Bestämmelsens innebörd är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64). Undantag från skyldigheten att ta emot kontanter kan följa av avtal. Kammarrätten bedömer dock att det i normalfallet inte finns något sådant avtalsförhållande mellan landstinget och den vårdsökande som innebär att landstinget kan ställa som villkor att betalning ska ske på visst sätt. – Frågan är då om landstinget, genom att begränsa möjligheten att betala med kontanter till lasaretten i Växjö och i Ljungby, uppfyller den skyldighet som följer av nämnda bestämmelse. För att göra det krävs enligt kammarrättens mening att möjligheten att betala med kontanter i praktiken inte begränsas i för stor omfattning. – Landstingets beslut innebär således att den som söker vård vid någon annan inrättning än de två lasaretten och vill betala kontant måste ta sig till Växjö eller Ljungby. Detta medför enligt kammarrättens bedömning en så stor begränsning av möjligheten att betala kontant – och därmed skyldigheten att ta emot

kontant betalning – att landstinget inte uppfyller kravet på att ta emot kontanter som betalning. Landstingets beslut strider därmed mot 5 kap. 1 § riksbankslagen. Förvaltningsrättens dom att upphäva Landstinget Kronobergs beslut är således riktig. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Landstinget fullföljde sin talan hos Högsta förvaltningsdomstolen och anförde bl.a. följande. Riksbankslagen avser endast att klargöra att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken är godtagbara betalningsmedel här i landet och att man inte kan göra gällande att en sådan betalning skulle sakna rättslig verkan. Lagen reglerar däremot inte frågan om var eller på hur många ställen en borgenär ska vara skyldig att ta emot kontant betalning. Detta är en lämplighetsfråga. Landstinget vägrar inte att godta kontanter som betalningsmedel utan har valt att organisera sin verksamhet på ett visst sätt, nämligen genom att kontant betalning hanteras på två lasarett. Landstingets rutiner möjliggör att betalning kan ske på flera olika sätt, direkt med betalkort eller mot faktura. En faktura kan patienten sedan välja att betala via internet, genom betalningsorder, genom betalning på andra betalställen eller genom kontant betalning på lasarett i Växjö och i Ljungby. Betalning är inte en förutsättning för att hälso- och sjukvårdstjänsterna ska tillhandahållas.

T.S. bestred bifall till överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-09-10, Jermsten, Almgren, Nymansson, Bull, Classon) yttrade:

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen är det endast Riksbanken som har rätt att ge ut sedlar och mynt.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I förarbetena anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den aktuella bestämmelsen i riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter. Denna skyldighet gäller dock inte utan undantag.

I vissa fall kan parterna avtala om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter. Målet rör dock avgifter som i huvudsak är offentligrättsligt reglerade. I rättspraxis har i vissa fall rättsförhållanden, eller del av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts bära

bedömas enligt civilrättsliga regler (jfr RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642). Rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare är dock inte av denna karaktär.

Det kan även i lag finnas undantag från bestämmelsen i riksbankslagen. Som exempel kan nämnas 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som anger att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Frågan om hur och var betalning av vårdavgifter ska ske har dock inte reglerats särskilt.

Riksbankslagen är således tillämplig i målet. Det innebär att landstinget har en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter. Frågan är om landstingsstyrelsens beslut lever upp till lagens krav i detta fall.

Betalningsmedlen sedlar och mynt har av lagstiftaren getts en särställning. Den kommitté som lade fram förslaget till riksbankslag anförde att sedlar och även mynt fortfarande har stor betydelse för allmänheten trots att nya former av betalningsmedel ständigt utvecklas. Sedlar och mynt borde därför enligt kommittén som dittills ges en särställning på så sätt att de förklaras vara lagliga betalningsmedel och utges av Riksbanken (SOU 1986:22 s. 108).

Landstingsstyrelsens beslut innebär att vårdtagare inom Kronobergs läns landsting som vill betala sin patientavgift med kontanter är hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar, nämligen lasaretten i Växjö och i Ljungby. Landstingsstyrelsens beslut lever därmed inte upp till riksbankslagens krav och ska upphävas enligt 10 kap. 8 § första stycket 4 KL. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 2793-14, föredragande Petra Jansson