

Enligt Boverkets föreskrifter till lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. ska till ansökan om bidrag fogas intyg från fastighetsägaren om att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick bl.a. vid avflyttning. Föreskriften har ansetts gå utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift.

Lagrum:

8 kap. 7 § och 11 § samt 11 kap. 14 § regeringsformen; 6 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.; förordningen (1992:1575) med bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.; Boverkets föreskrifter till lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. (BFS 1992:46, BAB 13)

U.H. ansökte hos Uppsala kommun om bostadsanpassningsbidrag för bl.a. installation av en automatisk dörröppnare på entrédörren till det bostadshus som inrymmer hennes bostadsrättslägenhet. Nämnden för hälsa och omsorg i Uppsala kommun beslutade den 27 november 2012 att avslå ansökan i den delen med motiveringen att fastighetsägaren (bostadsrättsföreningen) inte hade lämnat intyg enligt Boverkets föreskrifter BFS 1992:46 om att U.H. inte var skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick.

U.H. överklagade beslutet och yrkade att förvaltningsrätten skulle besluta att bostadsanpassningsbidrag skulle utgå för uppsättning av dörrautomatik på entrédörren mot gatan. Hon anförde bl.a. följande. På grund av hennes synbortfall klarar hon inte av att både ta ut sin rollator på trottoaren och samtidigt öppna ytterdörren. Utan en automatisk dörröppnare kan hon inte på egen hand lämna fastigheten och gå ut. Bostadsrättsföreningen har i sitt godkännande endast accepterat att åtgärden får vidtas. Däremot har föreningen inte medgivit att bostadsrättshavaren inte är skyldig att återställa lägenheten (ytterdörren) i ursprungligt skick. Av 11 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., BAB, framgår att ägare till bostadshus har rätt till bidrag för kostnader att ta bort anordningar för funktionshindrade personer (återställning) som utförts. Mot denna bakgrund kan kommunen inte avslå hennes ansökan på grund av föreningens inställning till återställande av åtgärden. Kommunen har en skyldighet, oavsett bostadsrättsföreningens inställning, att bevilja bidrag för att anpassa bostaden på ett sådant sätt att hon kan komma in i fastigheten utan ledsagare. Det är orimligt att en enskilds rättighet till bidrag ska göras beroende av välviljan hos fastighetsägaren. I fall rätten avslår överklagandet är hon själv beredd att ta på sig återställningsansvaret så att rätten mot bakgrund av detta kan bifalla själva uppsättningen av dörrautomatik på entrédörren.

Nämnden bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. De ägarmedgivande som bostadsrättsföreningen gett innehåller en reservation för att den sökande är skyldig att återställa entrédörren i

ursprungligt skick. I och med att ägarmedgivandet innehåller ett förbehåll kan bostadsanpassningsbidrag inte beviljas. U.H. anför i sitt överklagande att bostadsrättsföreningen har rätt till återställningsbidrag. Förutsättningarna för att återställningsbidrag ska kunna beviljas framgår av 12 § BAB. Bidrag kan endast lämnas om åtgärden är till nackdel för övriga boende och endast för kostnader som överstiger 5 000 kr. Det är således inte möjligt att bevilja bidrag med hänvisning till fastighetsägarens möjlighet att ansöka om återställningsbidrag då behovet upphör.

Förvaltningsrätten i Uppsala (2013-08-08, ordförande Nistér) yttrade: Enligt 6 § BAB ska bidrag lämnas endast om åtgärderna är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade. – I intyg den 5 november 2012 utfärdat av en arbetsterapeut anges bl.a. följande. U.H. har nedsatt syn med synfältsbortfall. Hon har efter stroke en vänstersidig svaghet, nedsatt balans och känsel. Hon är beroende av rollator vid förflyttning. Förslag på åtgärd är bl.a. automatisk dörröppnare vid port. – Förvaltningsrätten finner att U.H. har ett varaktigt funktionshinder och att de ansökta åtgärderna är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig som bostad för henne. Vad förvaltningsrätten har att pröva är om övriga förutsättningar för beviljande av bostadsanpassningsbidrag är uppfyllda. – Enligt 4 § BAB kan bostadsanpassningsbidrag lämnas till enskild som äger en bostad för permanent bruk eller som innehar en sådan med hyres- eller bostadsrätt. I BAB finns visserligen inget uttalat krav på fastighetsägarens tillstånd till den bostadsanpassning som en bostadsrättsinnehavare söker bidrag för. Av förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:58 s. 15) kan utläsas att för att beviljas bidrag är en förutsättning att ägaren av berörd fastighet samtycker. Boverket har därtill med stöd av regeringens bemyndigande föreskrivit att en sökande ska ge in intyg från fastighetsägaren om att åtgärder får vidtas och att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall (BFS 1992:46, BAB 13). Förvaltningsrätten konstaterar att en bostadsanpassningsåtgärd i eller i anslutning till en bostadsrättslägenhet inte kan verkställas utan fastighetsägarens, i detta fall bostadsrättsföreningens, samtycke (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2012 i mål nr 3408-11). En enskild kan inte få bidrag enligt BAB för en anpassningsåtgärd som inte kan genomföras. – I ägarmedgivande den 6 november 2012 utfärdat av Bostadsrättsföreningen Östertull anges bl.a. att bostadsrättshavaren får vidta de åtgärder för vilka bostadsanpassningsbidrag söks. Hyresavgiften kommer inte att höjas med anledning av de vidtagna åtgärderna. Fastighetsägaren har strukit över text där det anges att bostadsrättshavaren inte är skyldig att återställa lägenheten i ursprungligt skick. – I förevarande fall har bostadsrättsföreningen samtyckt till installationen, men inte friskrivit bostadsrättshavaren från ansvar för att återställa lägenheten i ursprungligt skick. Villkoret får således anses vara förenat med ett villkor om återställande vid avflyttning eller i annat fall. Då det enligt BFS 1992:46 13 är ett uttalat krav att intyget från fastighetsägaren ska ange att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick föreligger ett hinder mot genomförandet av

bostadsanpassningen. Vad U.H. anför om att bekosta återställningen på egen hand föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

U.H. överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten, med ändring av domen, skulle fastställa att bostadsanpassningsbidrag skulle utgå för uppsättning av dörrautomatik på entrédörren mot gatan. Hon anförde bl.a. följande. Hennes möjligheter att klara vardagen kan inte göras beroende av föreningens inställning till frågan om ett återställande av åtgärden. Det finns inte något uttalande i förarbetena till lagen om bostadsanpassningsbidrag som stöder den slutsats som förvaltningsrätten kommit fram till. Boverkets föreskrift kan inte läggas till grund för att avslå begäran om bostadsanpassningsbidrag. Tolkas föreskriften på detta sätt kan kommunen sägas ha överlåtit på enskilda rättssubjekt att fullgöra förvaltningsuppgifter och att utöva myndighet.

Nämnden bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Nämnden anser inte att myndighetsutövningen överlämnats till enskild. Boverket har bemyndigats att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter en sökande ska lämna tillsammans med sin ansökan om bostadsanpassningsbidrag. Nämnden anser därför att det finns lagstöd för det fattade beslutet.

Kammarrätten i Stockholm (2014-05-08, Schön-Engqvist, Bergman, referent, Pallvik Fransson) yttrade: I BAB finns inget uttalat krav på tillstånd från fastighetsägaren till den bostadsanpassning som en hyresgäst eller bostadsrättshavare söker bidrag för. I förarbetena (prop. 1992/93:58 s. 15) till lagen anges bl.a. att det framstår som naturligt att en ansökan om bostadsanpassningsbidrag utformas tillsammans med fastighetsägaren i dessa fall, eftersom en hyresgäst inte lagligen kan vidta anpassningsåtgärder utan fastighetsägarens medgivande. Regeringen har bemyndigat Boverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter en sökande ska lämna vid ansökan om bostadsanpassningsbidrag (förordning [1992:1575] med bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om verkställighet av lagen [1992:1574] om bostadsanpassningsbidrag m.m.). Boverket har med stöd av detta bemyndigande föreskrivit att en sökande bl.a. ska ge in intyg från fastighetsägaren om att åtgärder får vidtas och att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall (BFS 1992:46 BAB 13). – U.H. har fått fastighetsägarens godkännande till att installera dörrautomatik på entrédörren. Fastighetsägaren har i det ingivna ägarmedgivandet dock strukit meningen ”hyresgästen/bostadsrättshavaren är inte skyldig att återställa lägenheten i ursprungligt skick”. Fråga i målet är därmed om fastighetsägarens åtgärd att stryka meningen om friskrivning i det aktuella intyget innebär att bostadsanpassningsbidrag för den sökta åtgärden inte kan beviljas. – Kammarrätten gör följande bedömning. – Det bemyndigande som Boverket fått omfattar endast rätten att meddela verkställighetsföreskrifter. Av rättspraxis och förarbetena till regeringsformen följer att verkställighetsföreskrifter inte får tillföra

regleringen något väsentligt nytt i sak eller begränsa tillämpligheten av den överordnande författningen på ett sätt som inte framgår av denna och som begränsar en enskilds i författning givna rättigheter (se RÅ 2005 ref. 39, RÅ 2002 ref. 98, RÅ 1996 ref. 5 och RÅ 1997 ref. 50 samt prop. 1973:90 s. 211). – I de nu aktuella föreskrifterna från Boverket har införts regler om att en ansökan ska innehålla bl.a. intyg från fastighetsägaren med medgivande till att de sökta åtgärderna får vidtas. Detta följer redan av civilrättsliga regler och framstår som naturligt (jfr prop. 1992/93:58 s. 15). Kammarrätten anser emellertid att Boverkets föreskrift om att fastighetsägare i intyg ska ange att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i befintligt skick vid avflyttning eller i annat fall är ett nytt krav som inte framgår av lagen om bostadsanpassningsbidrag. Än mindre framgår att möjligheten att få bostadsanpassningsbidrag helt skulle bortfalla om ett sådant intyg om friskrivning inte ges in. Föreskriften tillför därför regleringen något så väsentligt nytt att den går utöver vad som kan anses som verkställighetsföreskrifter. Boverkets föreskrifter ska följaktligen inte tillämpas på det sättet att avsaknaden av ett intyg om att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall utesluter ett beviljande av bostadsanpassningsbidrag. – U.H:s ansökan om bostadsanpassningsbidrag till en dörrautomatik på entrédörren kan således inte avslås enbart på den grunden att fastighetsägaren inte uttryckligen friskrivit henne från skyldigheten att återställa entrédörren i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall. Eftersom det inte framkommit annat än att övriga förutsättningar är uppfyllda har U.H. därmed rätt till bostadsanpassningsbidrag för den sökta åtgärden. Överklagandet ska därför bifallas. – Kammarrätten bifaller överklagandet och förklarar att U.H. är berättigad till bostadsanpassningsbidrag för installation av dörrautomatik på entrédörren.

Uppsala kommun överklagade kammarrättens dom hos Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att domen skulle upphävas och att kommunens beslut skulle fastställas. Kommunen anförde bl.a. följande. I förarbetena till lagen om bostadsanpassningsbidrag framhöll en remissinstans att det borde klarläggas vilka villkor som fastighetsägaren kan ställa för att ge sitt medgivande till åtgärder. Något sådant klarläggande gjordes dock inte. Frågan kommenterades inte heller närmare i specialmotiveringen. Detta antyder att det inte funnits någon avsikt att frånga vad som redan ansågs gälla, nämligen att en förutsättning för att bevilja en bostadsrättsinnehavare eller hyresgäst bidrag är att fastighetsägaren medger att åtgärden utförs och att sökanden inte är skyldig att återställa lägenheten i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall. Det är inte praktiskt möjligt att genomföra en åtgärd utan fastighetsägarens medgivande. Det är inte heller rimligt att kräva att den enskilde åtar sig fullt återställandeansvar. Ett krav för att bevilja bostadsanpassningsbidrag måste således vara att fastighetsägaren gett sitt medgivande utan förbehåll om återställande.

U.H. motsatte sig bifall till överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-12-09, Melin, Sandström, Silfverberg, Rynning, Baran) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om kommunen haft rättsligt stöd för att avslå U.H:s ansökan om bostadsanpassningsbidrag på den grunden att det saknats intyg från fastighetsägaren om att hon inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall.

Rättslig reglering m.m.

Av 1 § BAB framgår att lagen har till ändamål att genom bidrag till anpassning av bostäder ge personer med funktionshinder möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Enligt 4 § lämnas bostadsanpassningsbidrag till enskild person som äger en bostad för permanent bruk eller som innehar en sådan bostad med hyres- eller bostadsrätt. Av 6 § första stycket framgår att bidrag lämnas endast för åtgärder som avser bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som ska anpassas och som är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade.

Ägare av bostadshus har enligt 11 § 2 BAB rätt till bidrag för kostnader för att ta bort anordningar för funktionshindrade personer som har utförts i anslutning till bostadsrättslägenheter i flerbostadshus, om anordningarna avser att underlätta för en funktionshindrad person att komma in i och ut ur lägenheten eller att förflytta sig till och från huset eller inom tomten. Närmare förutsättningar för sådana återställningsbidrag framgår av 12 och 13 §§.

I 16 § samma lag anges att bostadsanpassningsbidrag och återställningsbidrag betalas ut sedan åtgärd som bidraget avser har utförts.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen får regeringen meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Denna befogenhet får enligt 11 § delegeras till myndighet under regeringen.

Regeringen har i förordning bemyndigat Boverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. (SFS 1992:1575). Enligt bemyndigandet får Boverket meddela föreskrifter om vilka uppgifter en sökande ska lämna vid ansökan om bostadsanpassningsbidrag enligt lagen.

Med stöd av bemyndigandet har Boverket beslutat om föreskrifter till lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. (BFS 1992:46, BAB 13). I punkt 5 i föreskrifterna anges att till ansökan om bostadsanpassningsbidrag ska fogas intyg från fastighetsägare att

åtgärder får vidtas och att sökanden inte är skyldig att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall. Boverkets uppfattning synes vara att detta krav ska tillämpas vid ansökan om bidrag till anpassningsåtgärder såväl i som i anslutning till bostaden (Boverkets rapport 2013:4 s. 60 f.).

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Bemyndigandet enligt regeringens förordning omfattar endast en rätt för Boverket att meddela verkställighetsföreskrifter. Med sådana föreskrifter avses främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, men också i viss utsträckning materiellt utfyllande regler. I materiellt hänseende får dock en reglering i lag inte tillföras något väsentligen nytt i form av verkställighetsföreskrifter. Något som kan uppfattas som nya åligganden för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i denna form (se rörande denna fråga t.ex. RÅ 2005 ref. 39, RÅ 2010 ref. 88, HFD 2013 ref. 37 samt prop. 1973:90 s. 211 och 1980/81:KU25 s. 129 f.).

Kommunen har med hänvisning till Boverkets föreskrifter avslagit U.H:s ansökan eftersom bostadsrättsföreningen inte intygat att hon friskrivits från skyldigheten att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall.

I lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. har rätten till bidrag inte gjorts beroende av en sådan friskrivning från fastighetsägarens sida. En tillämpning av Boverkets föreskrift innebär dock att en ansökan om bostadsanpassningsbidrag inte kan bifallas utan det aktuella intyget från fastighetsägaren även om de i lagen angivna förutsättningarna för bidrag är uppfyllda. Rätten till bidrag inskränks således genom villkoret om intyg.

Av det anförda följer att föreskriften inte är av rent administrativ karaktär utan tillför regleringen något så väsentligen nytt att den går utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift. Föreskriften står således i strid med överordnad författning. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får den därmed inte tillämpas.

Mot den angivna bakgrunden har kommunen saknat rättsligt stöd för sitt beslut att avslå U.H:s ansökan om bostadsanpassningsbidrag på den grunden att bostadsrättsföreningen inte i intyg friskrivit henne från skyldigheten att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall.

Såvitt framkommit är samtliga förutsättningar uppfyllda för att lämna

U.H. bostadsanpassningsbidrag till den installation av automatisk dörröppnare som hennes ansökan avser. Kommunens överklagande ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 3135-14, föredragande Jesper Blomberg

Rättsfall: RÅ 2005 ref. 39; RÅ 2010 ref. 88; HFD 2013 ref. 37.

Litteratur: prop. 1973:90 s. 211; prop. 1980/81:KU25 s. 129 f.