

HFD 2017 ref. 22

Bestämmelserna om disciplinpåföljd för intygsgivare i bostadsrättsförordningen har ansetts sakna stöd i lag.

8 kap. 1-3 §§ och 11 kap. 14 § regeringsformen, 3 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614), 10 c § bostadsrättsförordningen (1991:630)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 maj 2017 följande dom (mål nr 340-16).

Bakgrund

Enligt de regler som gäller för bostadsrättsföreningar ska en sådan förening upprätta en ekonomisk plan, som innehåller upplysningar som är av betydelse för att bedöma föreningens verksamhet. Två personer ska intyga bl.a. att uppgifterna i planen är riktiga och att den ekonomiska planen framstår som hållbar. Dessa intygsgivare ska utses bland dem som Boverket har förklarat behöriga att utfärda sådana intyg. Om en intygsgivare inte iakttar tillbörlig omsorg vid utförandet av sina åligganden kan Boverket återkalla behörigheten för intygsgivaren eller meddela varning.

Boverket meddelade A.L. och O.L. varning för intygandet av en ekonomisk plan avseende en bostadsrättsförening.

A.L. och O.L. överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet, och sedan vidare till kammarrätten, som också avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

A.L. och O.L. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden.

Boverket anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet gäller de formella förutsättningarna för att meddela varning med stöd av bostadsrättsförordningen.

Rättslig reglering m.m.

I 3 kap. bostadsrättslagen (1991:614) finns regler om ekonomiska planer för bostadsrättsföreningar. Enligt 1 § ska en ekonomisk

plan upprättas innan en bostadsrättsförening upplåter lägenheter med bostadsrätt. Av 2 § följer att den ekonomiska planen ska vara försedd med intyg av två personer. I 3 § anges att intygsgivare ska utses bland dem som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har förklarat behöriga att utfärda intyg.

I 9–11 §§ bostadsrättsförordningen (1991:630) finns närmare föreskrifter om intygsgivare. I 9 § föreskrivs att beslut om behörighet som intygsgivare fattas av Boverket och att Boverket ska utöva tillsyn över deras verksamhet. I 10 § finns föreskrifter med krav på utbildning och kunskaper. I 10 c § första stycket 2 föreskrivs att Boverket ska återkalla behörigheten för en intygsgivare som inte iakttar tillbörlig omsorg vid utförandet av sina åligganden enligt bl.a. 3 kap. 2 § bostadsrättslagen. Boverket får enligt paragrafens andra stycke meddela varning i stället för att återkalla behörigheten, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Regeringsformen fick 2011 ett delvis nytt innehåll. Enligt övergångsbestämmelserna ska äldre föreskrifter och bemyndiganden fortfarande gälla utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformens nya lydelse. De grundlagsregler som nu är aktuella har inte ändrats i materiellt hänseende på något sätt som är av betydelse för bedömningen i målet. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar för enkelhetens skull till reglerna i regeringsformen i dess nuvarande lydelse.

I 8 kap. regeringsformen finns bestämmelser avseende vilka föreskrifter som olika statsorgan får besluta om. Enligt 1 § första stycket meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Vidare framgår där att föreskrifter också kan meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner, men först efter ett bemyndigande av riksdagen eller regeringen. I andra stycket anges att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ges i lag eller förordning.

Civilrättsliga föreskrifter, dvs. föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen meddelas genom lag. Av övriga bestämmelser i 8 kap. följer att det i princip saknas möjligheter för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela civilrättsliga föreskrifter.

Även betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, dvs. föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen meddelas genom lag. Riksdagen kan enligt 3 § dock, med vissa begränsningar, bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Ett sådant bemyndigande ska, som framgått, ges i lag.

Regeringen har vidare viss egen kompetens att meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen

(8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Med beaktande av bl.a. bestämmelsen i 2 § innefattar detta område i princip offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte är av betungande karaktär, utan som är gynnande eller neutrala. I dessa fall krävs således inte något bemyndigande från riksdagen.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen har regeringen vidare möjlighet att utan riksdagens bemyndigande meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Med detta avses främst föreskrifter av handläggningskaraktär, men också i viss utsträckning utfyllande regler. En reglering i lag får dock inte tillföras något väsentligt nytt i materiellt hänseende genom verkställighetsföreskrifter. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas något som kan betraktas som ett nytt åliggande för enskilda eller ett tidigare inte föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (prop. 1973:90 s. 211).

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. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Bostadsrättslagen med tillhörande förordning reglerar förhållandet mellan bostadsrättsföreningen och bostadsrättshavarna och är i stora delar en civilrättslig reglering. En sådan reglering kräver enligt regeringsformen således lagform, med undantag för regeringens möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter.

Målet gäller förutsättningarna för att meddela en intygsgivare varning. Intygsgivare ska utses bland dem som Boverket förklarar behöriga att utfärda intyg (3 kap. 3 § första stycket 1 bostadsrättslagen). Boverket utövar också tillsyn över intygsgivarnas verksamhet (9 § andra stycket bostadsrättsförordningen) och har möjlighet att meddela en disciplinpåföljd för den intygsgivare som inte sköter sitt uppdrag (10 c § bostadsrättsförordningen). Påföljderna är antingen återkallelse av behörighet eller varning.

Till reglerna om intygsgivare hör alltså även de i målet aktuella reglerna om sanktioner. Dessa är entydigt betungande för den enskilde och beslutas av en myndighet vars beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. De utgör därför bestämmelser av offentlighetsrättslig karaktär. Det förhållandet att bestämmelserna har tagits in i ett regelverk av civilrättslig natur innebär inte att de förlorar sin offentlighetsrättsliga karaktär.

Riksdagen kan bemyndiga regeringen att besluta om föreskrifter av betungande offentlighetsrättslig karaktär. Något bemyndigande i bostadsrättslagen för regeringen att meddela föreskrifter om disci-

plinpåföljd för intygsgivare finns dock inte. Bestämmelserna kan inte heller anses utgöra verkställighetsföreskrifter.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 10 c § bostadsrättsförordningen strider mot de normgivningsregler som gällde vid tillkomsten av bestämmelsen. Av 11 kap. 14 § regeringsformen följer att 10 c § bostadsrättsförordningen därmed inte får tillämpas i målet.

Underinstansernas avgöranden ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Nord, Bull* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Pia Espeland Nyhlén.

Förvaltningsrätten i Växjö (2014-05-27, ordförande Hansson):

Av den ekonomiska planen, upprättad den 30 mars 2011 framgår att Bostadsrättsföreningen Seaside Värmdö består av 32 bostadslägenheter i Värmdö kommun. Bostadsrättsföreningen har förvärvat fastigheterna Mörtlös 1:705 1:720 och Mörtlös 1:464 i Värmdö kommun genom förvärv av aktierna i Alvaro Holding AB. Fastigheterna har därefter överlåtit på föreningen. Föreningen har på totalentreprenad uppdragit åt NCC att uppföra 16 parhus på fastigheterna innefattande 32 bostadslägenheter. Upplåtelse av bostadsrätterna beräknas ske under april 2011 när planen registrerats hos Bolagsverket. A.L och O.L. har i sin egenskap av intygsgivare granskat den ekonomiska planen och lämnat intyg, daterat den 2 april 2011. Av intyget framgår att de handlingar de haft tillgång till är föreningens stadgar, registreringsbevis och ett utdrag från Lantmäteriets fastighetsinformationsregister.

Boverkets anmärkningar avser att A.L. och O.L. har intygat att beräkningarna i den ekonomiska planen för Bostadsrättsföreningen Seaside Värmdö är vederhäftiga och att den ekonomiska planen framstår såsom hållbar samt att planen enligt deras uppfattning vilar på tillförlitliga grunder trots de i beslutet angivna bristerna i planen respektive i underlagen för intygsskrivningen. Förvaltningsrätten prövar om dessa konkreta anmärkningar enligt 10 c § första stycket 2 bostadsrättsförordningen utgör grund för bedömningen att intygsskrivarna inte iakttagit tillbörlig omsorg vid utförandet av åligganden enligt 3 kap. 2 § bostadsrättslagen. I det följande redovisar förvaltningsrätten vad parterna huvudsakligen anfört i förvaltningsrätten beträffande varje brist liksom förvaltningsrättens bedömning under de rubriker Boverkets beslut innehåller.

[text här utelämnad]

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Boverket haft fog för sina anmärkningar avseende granskade handlingar, årsavgifter och driftskostnader, lånevillkor och amorteringsplan samt avskrivningar. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att A.L. och O.L. inte varit tillräckligt omsorgsfulla vid utförandet av sina åligganden enligt 3 kap 2 § bostadsrättslagen. Förvaltningsrätten delar Boverkets bedömning att A.L. och O.L. ska meddelas varning för de brister som de gjort sig skyldiga till vid intygsgivningen. Överklagandet ska således avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2015-12-15, Green, Davidson och Käll):

Frågan i målet är om A.L. och O.L. har underlåtit att iaktta tillbörlig omsorg vid intygsgivningen av en ekonomisk plan avseende Bostadsrättsföreningen Seaside Värmdö på sådant sätt att det finns skäl att meddela dem varning.

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att varken lagtext, förarbeten eller Boverkets allmänna råd ger några mer konkreta anvisningar om vad intygsgivningen enligt 3 kap. 2 § bostadsrättslagen ska omfatta.

Av förarbetena framgår emellertid att det bakomliggande syftet med intygsgivningen är att förhindra förekomsten av ekonomiskt ohållbara projekt, vilket ytterst är tänkt att innebära ett skydd för de tillträdande bostadsrättshavarna. Intygsgivarnas uppdrag består således i att bedöma bärigheten i det enskilda bostadsprojektet. För att kunna göra det framstår det som nödvändigt att jämföra uppgifterna i planen med de handlingar som ligger till grund för denna för att kunna kontrollera hur planen förhåller sig till de faktiska förhållandena. I annat fall rör det sig om en ren kontrollberäkning av i planen angivna förutsättningar som, i vart fall i teorin, skulle kunna vara gripna ur luften.

[text här utelämnad]

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att Boverket haft fog för sina anmärkningar avseende granskade handlingar, årsavgifter och driftskostnader samt lånevillkor och amorteringsplan. Kammarrätten finner mot denna bakgrund att A.L. och O.L. inte varit tillräckligt omsorgsfulla vid utförandet av sina åligganden enligt 3 kap. 2 § bostadsrättslagen. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att A.L. och O.L. ska meddelas varning för de brister som de gjort sig skyldiga till vid intygsgivningen. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.