



HØJESTERETS KENDELSE

afsagt mandag den 27. juli 2026

Sag BS-14217/2026-HJR

KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation
(advokat Veronica Egeberg Petersen)

mod

Frederiksberg Kommune
(advokat Rune Halkjær Ebbesen)

I tidligere instans er afsagt kendelse af Østre Landsrets 14. afdeling den 9. januar 2026 (BS-31760/2025-OLR).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Kurt Rasmussen, Lars Apostoli og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Kærende, KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation, har nedlagt påstand om, at landsrettens kendelse ændres, således at søgsmålet tillægges opsættende virkning.

Indkærede, Frederiksberg Kommune, har nedlagt påstand om, at landsrettens kendelse stadfæstes, således at søgsmålet ikke tillægges opsættende virkning.

Sagsfremstilling

Den 3. november 2022 blev Den Frederiksbergske Boligorganisation stiftet som en selvstændig almen boligorganisation. Med overtagelse den 1. maj 2023 købte foreningen tre ejendomme på Frederiksberg.

Den 8. oktober 2023 modtog Frederiksberg Kommune en klage, hvor nogle beboere fra ejendommene gjorde gældende, at deres beboerdemokratiske rettigheder var tilsidesat.

Den 13. december 2024 traf Frederiksberg Kommune følgende afgørelse:

”Frederiksberg Kommune pålægger som tilsyn:

At DFB indkalder alle boliglejere, uanset deres kontraktforhold, i afdeling Fællesgårdene til et nyt stiftende afdelingsmøde med henblik på valg af øverste myndighed i henhold til bekendtgørelse om drift af almene boliger § 1, stk. 5, senest 2 måneder fra dags dato

At DFB ændrer sine vedtægter, så alle beboere har lige beboerdemokratiske rettigheder i overensstemmelse med almenboligloven, f.eks. efter normalvedtægten for almene boligorganisationer, og sender de ændrede vedtægter til Frederiksberg Kommune til gennemsyn senest 6 måneder fra dags dato.”

Af afgørelsens begrundelse fremgår bl.a.:

”Det fremgår af definitionen almenboliglovens § 3, stk. 1, nr. 5, at almene familieboliger blandt andet er boliger i eksisterende udlejningsejendomme, der erhverves af en almen boligorganisation med henblik på omdannelse til en almen boligorganisation og omdannelse til almene familieboliger. Efter bestemmelseernes ordlyd gælder dette straks ved erhvervelsen.

Ved erhvervelsen skal boligorganisationen organisere de nyerhvervede boliger som en særlig almen boligafdeling, jf. almenboliglovens § 9, hvilket DFB har gjort med etableringen af afdeling Fællesgårdene.

Boligerne vil herefter fuldt ud vil blive omfattet af almenlejeloven, jf. 1, stk. 1, nr. 1. Undtagelsen er lovens § 110, stk. 1, nr. 3, hvorefter lovens ufravigelige bestemmelser ikke gælder i det omfang, at andet er aftalt eller må anses for indeholdt i lejeaftalen for boliger, der efter lejemålets indgåelse er erhvervet af en almen boligorganisation med henblik på omdannelse til almene boliger.

Der er ikke nogen domstolsafgørelser eller andre tilsynsafgørelser om fortolkningen af almenlejelovens § 110. Kommunen har derfor selv fundet det nødvendigt at indhente en vejledende udtalelse hos ministeriet om denne bestemmelse og andre afledte konsekvenser af de konklusioner, som ministeriet drog i sin første vejledende udtalelse af 31. august 2023 til klagerne inden deres første henvendelse den 8. oktober 2023 til kommunen.

Kommunen har herved lagt vægt på ministeriets to vejledende udtalelser af 31. august 2023 og 3. juli 2024 om sagens problemstillinger. Kommunen hæfter sig ved, at ministeriet i sin vejledende udtalelse modta-

get den 3. juli 2024 nævner, at formuleringen "de aftalte lejevilkår" i almenlejelovens § 110, stk. 1, nr. 3, ikke kan opfattes som en generel henvisning til lejelovens regler. Bestemmelsen beskytter hidtidige private lejere mod et indgreb i en lejeaftale, som lejerne har haft en berettiget forventning om at skulle gælde i hele lejeperioden.

Rækkevidden af reglen beror på en konkret vurdering, men ministeriet nævner i sit svar den 3. juli 2024 til kommunen lejefastsættelse og vedligeholdelsesfordeling som eksempler på "aftalte lejevilkår" i henhold til bestemmelsen.

Dernæst påpeger kommunen, at ordlyden i § 110, stk. 1, nr. 3, om "lovens ufravigelige bestemmelser" henviser til almenlejeloven. Det er ikke en henvisning til almenboligloven, der nærmere regulerer de beboerdemokratiske organer.

Når beboerne hos DFBs er blevet boligitagere i almene boliger, kan de beråbe sig beboerdemokratiske rettigheder efter almenboligloven. Ifølge lovens § 34 skal samtlige boligitagere i DFB uden undtagelse skal indkaldes til afdelingsmøderne, hvor de kan stille op til afdelingsbestyrelsen.

Ovenstående fører til, at DFB må ændre sine vedtægter, så alle beboere har lige beboerdemokratiske rettigheder, f.eks. efter normalvedtægten for almene boligorganisationer, idet de nuværende vedtægter i DFB giver et stort antal beboere mindre ret til medindflydelse, end de har krav på efter almenboligloven og normalvedtægten, jf. lovens § 12, stk. 4. De ændrede vedtægter skal sendes til kommunen til gennemsyn, jf. stk. 5.

Konsekvensen er samtidig, at det stiftende afdelingsmøde den 20. december 2023 i DFB, afd. Fællesgårdene, ikke har været afholdt med den rette deltagerkreds, da kun de almene lejere blev indbudt til mødet.

Derfor må både alle private og almene lejere indkaldes til et nyt stiftende afdelingsmøde i afd. Fællesgårdene med henblik på valg af øverste myndighed i henhold til bekendtgørelse om drift af almene boliger § 1, stk. 5. Dette bør passende ske senest 2 måneder fra dags dato."

Den 13. februar 2025 indbragte KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation sagen for Retten på Frederiksberg med principal påstand om, at Frederiksberg Kommune tilpligtes at anerkende, at kommunens påbud af 13. december 2024 er ugyldigt.

Den 17. juni 2025 afsagde Retten på Frederiksberg kendelse om henvisning af sagen til landsretten, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1. Af byrettens kendelse fremgår bl.a.:

"Retssagen tillægges opsættende virkning indtil landsretten har haft lejlighed til at vurdere, hvorvidt der findes at være fortsat grundlag herfor."

Den 15. august 2025 tiltrådte landsretten, at betingelserne for at henvise sagen til landsretten i 1. instans er opfyldt, jf. retsplejelovens § 226, stk. 5, jf. stk. 1.

Den 9. januar 2026 afsagde landsretten kendelse om, at søgsmålet ikke tillægges opsættende virkning. Af kendelsen fremgår bl.a.:

”Det fremgår af grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., at den, der vil anfægte gyldigheden af en administrativ afgørelse, ikke ved at indbringe sagen herom for domstolene kan unddrage sig fra foreløbigt at efterkomme den pågældende afgørelse. Søgsmålet har således ikke opsættende virkning.

Det følger imidlertid af praksis, jf. herved U 1994.823 H og en række senere afgørelser fra Højesteret, at domstolene uden udtrykkelig lov-hjemmel undtagelsesvis kan tillægge et søgsmål vedrørende prøvelse af en administrativ afgørelse opsættende virkning.

I U 1994.823 H fastslog Højesteret, at den konkrete afgørelse af, om et søgsmål bør tillægges opsættende virkning, må bero på en afvejning af det offentliges interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for arten og omfanget af den skade, den pågældende kan blive påført, ligesom det må tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed.

Den afgørelse, som er indbragt for landsretten, er truffet efter almenboliglovens § 164-165. Det følger af lovens § 164, stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der fører tilsyn med de almene boligorganisationer, og efter § 165, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen meddele de påbud, som skønnes nødvendige for at sikre en forsvarlig drift af den almene boligorganisation og dens afdelinger i overensstemmelse med de regler, der er fastsat herfor.

Det er landsrettens vurdering, at det offentliges interesse i at kommunale påbud – som i denne sag – efterleves af hensyn til effektiviteten i den kommunale forvaltning, overstiger den skadevirkning, som sagsøgeren måtte lide, såfremt der måtte gives sagsøgeren medhold i søgsmålet. Herefter, og da det ikke fremgår klart, at sagsøgte påbud måtte blive anset for ugyldigt, er der ikke grundlag for at tillægge søgsmålet opsættende virkning.”

Sagen er berammet til hovedforhandling i i landsretten den 24. januar 2028.

Parternes synspunkter

KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation har anført navnlig, at hvis påbuddet i sagen efterleves, vil skadevirkningen heraf være væsentlig og irreversibel. Efterlevelse af påbuddet vil indebære indgribende ændringer i boligorganisationens vedtægter og beboerdemokratiske struktur, idet der vil skulle gennemføres et nyt stiftende afdelingsmøde, laves nye vedtægter, samt etableres en ny ledelsesstruktur.

Aktuelt består boligafdelingen af ca. 80 % lejere på private lejeaftaler og ca. 20 % lejere på kontrakter omfattet af almenlejeloven. De almene lejes retsstilling og vilkår er underlagt beboerdemokratiet. Eftersom de private lejere udgør majoriteten i ejendommen, er der en væsentlig risiko for, at en ny bestyrelse primært eller udelukkende vil komme til at bestå af beboere i private lejemål. Udover at det i sig selv er problematisk, hvis private lejere skal have indflydelse på de almene lejes lejeforhold og huslejefastsættelse, vil en ny bestyrelse kunne lave dispositioner med selvstændig retsvirkning, herunder ændre i drift og økonomi, og den vil kunne hæve den igangværende retssag. Den oprindelige situation vil således ikke kunne genetableres, selv hvis påbuddet senere tilsidesættes som ugyldigt.

Der er ingen akut begrundelse for at gennemføre påbuddet før sagens afgørelse. Kommunen har ingen saglig interesse i at sikre håndhævelse af et påbud, som tilgodeser nogle af kommunens borgere frem for andre. De private lejere har allerede adgang til medindflydelse efter lejelovens regler, og der er ikke påvist konkrete eksempler på, at disse lejere er blevet påført negative påvirkninger ved den eksisterende ordning.

Det offentliges interesse i efterlevelse af påbuddet fremstår abstrakt og principiel, mens sagsøgers interesse i at undgå et irreversibelt indgreb er konkret og tungtvejende.

Indsigelserne mod påbuddets gyldighed er ikke åbenbart grundløse, idet der hersker betydelig usikkerhed om fortolkningen af almenboliglovens overgangsbestemmelser.

Påbuddet indebærer en tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt, uden at der er foretaget den nødvendige interesseafvejning. Proportionalitetsprincippet er ikke iagttaget i forbindelse med udstedelse af påbuddet, idet mindre indgribende midler ikke er forsøgt.

Frederiksberg Kommune har anført navnlig, at det følger af grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., at den, der anfægter gyldigheden af en administrativ afgørelse, ikke ved at indbringe sagen for domstolene kan unddrage sig fra foreløbigt at efterkomme afgørelsen. Formålet med bestemmelsen er at sikre den offentlige

forvaltnings effektivitet. Der kan indføres lovhjemmel til, at et søgsmål i en specifik sag tillægges opsættende virkning, men en sådan hjemmel er ikke indført i dette tilfælde.

Som fastslået af Højesteret i UfR 1994.823 H og senere bekræftet i UfR 2016.1526 H, er det altovervejende udgangspunkt, at domstolene kun helt undtagelsesvis kan tillægge et søgsmål vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning. Kun i det omfang adressaten vil blive påført en væsentlig skade eller gene, eller hvor konsekvenserne af påbuddet vil være uoprettelige, vil der kunne være grundlag for at tillægge et søgsmål opsættende virkning. Sådanne omstændigheder gør sig ikke gældende i nærværende sag.

Til gengæld er der et væsentligt hensyn at tage til de ca. 80 % af de nuværende lejere på private lejekontrakter, der pt. står uden for indflydelse og uden for de betydelige beboerdemokratiske regler, der følger af almenboligloven. Der er ingen saglig grund til at yde lejere med privat lejefastsættelse en ringere beskyttelse.

Risikoen for, at en ny bestyrelse primært vil bestå af beboere med privat lejefastsættelse, og at disse beboere derved vil kunne træffe beslutning om at hæve den verserende retssag, er hypotetisk og ikke dokumenteret. Der er allerede et lovfæstet sikkerhedsnet for mindretalslejere i en boligorganisation, som vil kunne sikre, at der ikke træffes afgørelser, som utilbørligt forfordeler bestemte lejere eller i øvrigt bringer organisationens økonomi i fare.

Frederiksberg Kommune har som tilsynsmyndighed adgang til at sætte ind med henblik på at sikre en forsvarlig og lovformelig drift af organisationen, jf. almenboliglovens § 165. Det afgivne påbud er gyldigt og hviler udtrykkeligt på Social-, Bolig- og Ældreministeriets opfattelse af retsstillingen.

Højesterets begrundelse og resultat

Frederiksberg Kommune pålagde den 13. december 2024 Den Frederiksbergske Boligorganisation at indkalde alle boliglejere, uanset deres kontraktforhold, til et nyt stiftende afdelingsmøde med henblik på valg af øverste myndighed samt at ændre sine vedtægter, således at alle beboere har lige beboerdemokratiske rettigheder.

Den 13. februar 2025 indbragte KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation sagen for Retten på Frederiksberg med påstand om, at påbuddet er ugyldigt.

KAB som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation anmodede om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, således at påbuddet ikke skal efterleves, så længe retssagen verserer.

Sagen blev henvist til behandling ved landsretten i 1. instans. Østre Landsret har ved kendelse af 9. januar 2026 bestemt, at søgsmålet ikke tillægges opsættende virkning.

Kæremålet angår, om det er med rette, at landsretten ikke har taget Den Frederiksbergske Boligorganisations anmodning om opsættende virkning til følge.

Som anført af landsretten kan domstolene uden udtrykkelig lovhjemmel tillægge et søgsmål vedrørende prøvelse af en administrativ afgørelse opsættende virkning. Afgørelsen heraf beror på en afvejning af det offentlige interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for omfanget og arten af den skade, som i givet fald kan blive påført den, som afgørelsen er rettet mod. Det må desuden tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for den nedlagte påstand.

Højesteret finder efter en samlet afvejning, at Den Frederiksbergske Boligorganisations interesse i, at påbuddet ikke efterleves, mens retssagen behandles, ikke overstiger det offentlige interesse i, at efterlevelse af påbuddet ikke udsættes.

Højesteret har herved særligt lagt vægt på det hensyn til flertallet af lejere, som varetages ved kommunens afgørelse, og på, at der ikke er påvist risiko for væsentlig uoprettelig skade, hvis søgsmålet ikke tillægges opsættende virkning. Det bemærkes herved, at KAB som mandatar for et relevant mindretal af lejere vil have mulighed for domstolsprøvelse af kommunens afgørelse, hvis en ny bestyrelse i Den Frederiksbergske Boligorganisation måtte vælge at hæve den verserende retssag.

Herefter og efter en foreløbig vurdering af søgsmålets rimelighed finder Højesteret, at Den Frederiksbergske Boligorganisation ikke har påvist, at betingelserne for undtagelsesvis at tillægge søgsmålet opsættende virkning er opfyldt.

THI BESTEMMES:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

I kæreomkostninger for Højesteret skal KAB s m b a som mandatar for Den Frederiksbergske Boligorganisation betale 8.000 kr. til Frederiksberg Kommune. Det idømte beløb skal betales inden 14 dage fra afsigelsen af denne højesteretskendelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.