

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Stadsbyggnadsnämnden i Karlstads kommun den 10–12 oktober 2018

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lars Lindström, byråchefen Charlotte Håkansson, områdesansvariga föredraganden Cecilia Melander, föredraganden Charlotta Nyhlén och sekreteraren Kerstin Ekman.

Närvarande från stadsbyggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, stadsbyggnadsdirektören BB, plan- och bygglovschefen CC, bygglovschefen DD, stadsbyggnadsingenjören EE, nämndsekreteraren FF och administratören GG.

Närvarande från stadsbyggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: AA, BB, förvaltningsjuristen HH, DD, EE, FF, GG och kommunikationsstrategen JJ.

Inledande sammanträde

Inspektionen inleddes onsdagen den 10 oktober 2018 med ett sammanträde. Vid sammanträdet informerade Lars Lindström kort om JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen.

Därefter berättade företrädare för stadsbyggnadsnämnden om nämndens arbete och stadsbyggnadsförvaltningens organisation och verksamhet.

Inspektionens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- nämndens delegationsordning,
- slumpmässigt utvalda sammanträdesprotokoll från nämnden de två senaste åren,
- slumpmässigt utvalda beslut fattade med stöd av delegation från de två senaste åren,
- akterna och ärendenbladen för

- nämndens ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, där beslut om lov eller förhandsbesked inte hade meddelats,
- de 20 äldsta ärendena enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, där beslut om lov eller förhandsbesked inte hade meddelats,
- de 15 äldsta pågående tillsynsärendena enligt 10 kap. ÄPBL,
- de 15 äldsta pågående tillsynsärendena enligt 11 kap. PBL,
- de 10 äldsta pågående ärendena om strandskyddsdispens,
- sammanställningar ur registret/diariet över
 - nämndens ärenden enligt plan- och bygglagstiftningen där beslut om lov eller förhandsbesked inte hade meddelats,
 - nämndens ärenden om lov eller förhandsbesked enligt ÄPBL där slutbevis inte hade utfärdats,
 - nämndens oavslutade tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen,
 - nämndens oavslutade ärenden om strandskyddsdispens.

Avslutande sammanträde

Vid det avslutande sammanträdet den 12 oktober 2018 redovisade Charlotte Håkansson översiktligt de iakttagelser som JO hade gjort vid granskningen.

Iakttagelser och bedömningar

Dokumentation

Flera av de granskade akterna innehöll osignerade anteckningar, ofta på s.k. post-it-lappar (se bl.a. dnr BL2006-000320, BL2006-000485 och B2014-001210). En del information som hade inhämtats eller lämnats vid exempelvis telefonsamtal hade inte dokumenterats i ärendebudet eller på någon befintlig handling i akten (se bl.a. dnr BL2008-000714, BL2009-000732 och BL2010-000769).

JO Lars Lindström: Den muntliga information och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under handläggningen av ett ärende måste dokumenteras fortlöpande. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (2017:900), FL, i kraft. Samtidigt upphörde 1986 års förvaltningslag (1986:223). I 27 § FL föreskrivs att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Av dokumentationen ska också framgå när den har gjorts och av vem. Dokumentationsskyldigheten reglerades tidigare i 15 § i 1986 års förvaltningslag.

Myndigheternas dokumentationsskyldighet syftar till att trygga bl.a. parternas rätt att enligt 10 § FL få ta del av uppgifter i ett ärende och rätten för sökanden och fastighetsägare att enligt 9 kap. 26 § PBL, innan ett ärende om lov eller förhandsbesked avgörs, underrättas om och få tillfälle att yttra sig över vad andra har tillfört ärendet (jfr 8 kap. 22 § tredje stycket ÄPBL). Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten. Även uppgifter som bara rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Som exempel kan nämnas att kontakt förekommit med parterna eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet gäller. Även om den informationen inte har betydelse för ett beslut i ärendet, är den ändå av stort värde. Den har betydelse för insyn i och kontroll av verksamheten. Vidare kan ett handläggarbyte försvåras vid brister i beskrivningen av vad som förekommit i ärendet.

Handläggningen av lov och förhandsbesked

Handläggningen av ärenden enligt PBL

Företrädare för nämnden uppgav bl.a. följande:

Det finns för närvarande 300 pågående ärenden om bygglov och tre pågående ärenden om förhandsbesked.

Nya ärenden kommer in till nämnden via vanlig postgång och via en e-tjänst som kommunen tillhandahåller på sin hemsida. Inkomna ärenden granskas vid två tillfällen per vecka. Vid denna granskning skiljs ärenden som bedöms vara kompletta åt från ärenden där någon form av komplettering behövs. Kommunen har en servicegaranti som innebär att beslut i enkla bygglovsärenden ska fattas inom fyra veckor. Vid inkorgsgranskningen fördelas sådana enklare ärenden därför direkt till handläggare. Ärenden, som är kompletta men av mer komplicerad natur, får i detta inledande skede ingen ansvarig handläggare utan hängs i kronologisk ordning i ett aktskåp på avdelningen. Handläggarna tar därefter ärendena i turordning i mån av tid och arbetsbelastning. Handläggaren blir ansvarig för ärendet när det tas om hand. Under våren 2018 kunde det dröja upp till tolv veckor innan ärendena omhändertogs, men i dagsläget (vid inspektionstillfället) är motsvarande fördelningstid sex veckor.

De ärenden som vid inkorgsgranskningen bedöms vara i behov av komplettering handläggs delvis på ett annat sätt. I dessa fall skickar nämnden så snart det är möjligt ett kompletteringsföreläggande till sökanden enligt 9 kap. 22 § PBL. När den begärda kompletteringen kommit in och ärendet bedömts vara komplett hängs det in i aktskåpet bland övriga ärenden.

Vid granskningen uppmärksammades ett antal pågående ärenden där det förekom uppehåll i handläggningen eller där handläggningen hade avstannat alternativt ännu inte påbörjats (se t.ex. dnr B2011-000051, BL2011-000699, B2012-000450, B2013-000485, B2013-001034, B2014-001210,

B2015-000243, B2015-000332, B2015-000831, B2015-001479,
B2016-000919, B2016-000947, B2016-000949 och B2016-000953).

Det framkom också att nämnden vid användande av kompletteringsförelägganden enligt 9 kap. 22 § PBL regelmässigt enligt en mall anger till sökanden att ansökan kommer att avvisas om den begärda kompletteringen inte kommer in.

JO Lars Lindström: I PBL finns uttryckliga frister för handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked som inlets mellan den 2 maj 2011 och den 31 december 2018. Genom ny lagreglering som trädde i kraft den 1 januari 2019, har ändringar införts i bl.a. 9 kap. 27 § PBL. Eftersom inspektionen ägde rum i oktober 2018 görs mina bedömningar och uttalanden mot bakgrund av 9 kap. 27 § i dess lydelse före den 1 januari 2019.

Av 9 kap. 27 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av *utredningen* i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tiden har gått ut.

Tidsfristen kan således inte förlängas med hänsyn till nämndens arbetssituation. Det är därför angeläget att inkorgsgranskade ärenden tas om hand för handläggning så snart det är möjligt. Att ärenden hänger i aktskåpet utan åtgärd i upp till tolv veckor efter att de bedömts vara kompletta är givetvis inte acceptabelt.

Kravet på skyndsamhet gäller också innan tioveckorsfristen börjar löpa. Prövningen av om en inkommen ansökan är fullständig eller om denna behöver kompletteras ska med andra ord också ske skyndsamt.

I 9 kap. 22 § PBL framgår förutsättningarna för kompletteringsförelägganden. Om en ansökan är ofullständig får nämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska vidare innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas *eller* att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs.

När tiden för att komplettera en ansökan har gått ut ska nämnden alltså ta ställning till om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick. Det är först om ansökan är så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak som den får avvisas.

Nämnden bör mot denna bakgrund se över innehållet i mallen för kompletteringsförelägganden så att den stämmer överens med gällande reglering.

Handläggningen av ärenden enligt ÄPBL

Vid granskningen av ärenden enligt ÄPBL där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats uppmärksammades flera ärenden där det inte hade vidtagits några åtgärder på flera år eller där det hade förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr BL2006-000320, BL2006-000485, BL2008-000714, BL2009-000461, BL2009-000732, BL2009-000791, BL2009-000868, BL2010-000769, BL2011-000013, BL2011-000018 och BL2011-000283).

Under inspektionen framgick att nämnden hade många ärenden enligt ÄPBL som saknade slutbevis. Företrädare för nämnden uppgav att de inte hade haft tid och resurser att följa upp dessa ärenden.

JO Lars Lindström: Av 7 § i 1986 års förvaltningslag framgick att varje ärende där någon enskild är part skulle handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersattes.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av 9 kap. 10 § ÄPBL framgår att när byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap. ska nämnden utfärda ett bevis om detta (slutbevis).

Ett ärende ska inom rimlig tid avslutas genom någon form av beslut. När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens uppgift att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är också viktigt för respekten för myndigheterna att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Det är i detta fall byggnadsnämnden som har det ansvaret. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv. Nämnden bör snarast avsluta dessa ärenden.

Handläggningen av tillsynsärenden

Företrädare för nämnden uppgav följande:

Det finns för närvarande omkring 340 pågående tillsynsärenden.

Handläggningen av tillsynsärenden har under senare år nedprioriterats främst till följd av en ökad tillströmning av lovärenden samt en hög personalomsättning med stora svårigheter att rekrytera ny personal. Nämnden prioriterar i dagsläget bara tillsynsärenden där det råder någon form av risk för skada. Bedömningen av om ett ärende ska tas med förtur görs ofta genom att handläggare, när en ny anmälan kommer in, åker ut till den aktuella platsen för att undersöka hur förhållandena ser ut.

Vid granskningen uppmärksammades ett större antal pågående tillsynsärenden från 2012 och framåt. I flera av de äldsta ärendena, gällande bl.a. ovårdade

fastigheter och höga häckar, hade handläggningen påbörjats men avstannat och i vissa fall legat nere i flera år (se t.ex. dnr B2014-000282, B2014-001243 och B2014-001519).

I flera av dessa ärenden var beredningen mycket långt framskriden när handläggningen avstannat. I ärende dnr B2014-000852, som gäller åtgärd för olovligt uppförande av förråd, var den senast vidtagna handläggningsåtgärden ett utskick till fastighetsägaren den 9 mars 2015 där denne informerades om att ärendet skulle komma att tas upp på nämndens sammanträde några dagar senare. I ärendebladet finns därefter inga handläggningsåtgärder registrerade.

JO Lars Lindström: Nämnden är ansvarig för att ärendena blir handlagda och avslutade inom rimlig tid (jfr skyndsamhetskravet i 9 § FL och 7 § i 1986 års förvaltningslag). Nämnden har ett flertal tillsynsärenden i vilka det inte förekommit någon handläggning under mycket lång tid. Det är inte acceptabelt och jag förutsätter att handläggningen återupptas omgående.

Handläggningen av ärenden om strandskyddsdispens

Vid inspektionstillfället hade nämnden ca 30 pågående ärenden om strandskyddsdispens. Med tre undantag hade ärendena inletts under 2017 och 2018. I det äldsta öppna ärendet fanns som senaste åtgärd i ärendebladet en anteckning från 2011 om att strandskyddsdispens inte behövs (dnr BL2011-000600). Två därefter registrerade ärenden hade påbörjats 2013 och i båda fallen hade handläggningen avstannat samma år (dnr B2013-000224 och B2013-000566).

I ett beslut om bygglov och strandskyddsdispens (dnr SBN-2018-203) stod bl.a. följande under rubriken ”Upplysningar”:

En dispens från strandskyddet börjar gälla tre veckor efter det att beslutet kom in till den överprövande myndigheten.

En dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från dispensbeslutet.

JO Lars Lindström: Enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken, MB, ska kommunen skicka ett beslut om dispens från reglerna om strandskydd i 7 kap. 15 § MB till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § MB pröva kommunens beslut om det finns skäl att anta att det bl.a. inte funnits förutsättningar för dispensen. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut att överpröva får inte överklagas. Om länsstyrelsen finner att det inte finns förutsättningar för dispensen ska kommunens beslut upphävas. Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas hos mark- och miljödomstolen.

En dispens från strandskyddet börjar således gälla tre veckor efter det att beslutet kom in till länsstyrelsen *under förutsättning att länsstyrelsen inte beslutar om att överpröva kommunens beslut.*

Enligt 7 kap. 18 h § MB upphör en dispens från strandskyddet att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte har avslutats inom fem år *från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.*

Upplysningarna i nämndens beslut har mot denna bakgrund inte varit korrekta.

Ärenden utan ansvarig handläggare

Vid granskningen noterades ärenden som var fördelade på handläggare som enligt uppgift inte längre arbetade kvar på stadsbyggnadsförvaltningen (se t.ex. dnr BL2006-000320, BL2006-000485, BL2008-000714, BL2009-000461, BL2009-000732, BL2009-000868, BL2010-000769, BL2011-000013, BL2011-000699, B2012-000450, B2013-001034, B2014-000852 och B2014-001519).

JO Lars Lindström: Nämnden är ansvarig för bevakningen av oavgjorda ärenden. En förutsättning för att nämnden ska kunna fullgöra den uppgiften är att varje ärende har en ansvarig handläggare. Det bör framgå av diariet vem som är handläggare för ärendet.

Beslutens utformning

Motivering

Nämndbesluten i ärenden om lov och förhandsbesked innehöll som regel en sammanfattning av ärendena. Under rubriken "Beslutsunderlag" framgick vidare vilka handlingar som hade legat till grund för bedömningen. I flera beslut framgick däremot inte tydligt vad som utgjorde nämndens skäl för besluten (se t.ex. protokoll den 23 maj 2018, § 5, dnr SBN-2018-121, protokoll den 20 juni 2018, § 6, dnr SBN-2018-159, protokoll den 19 september 2018, § 9, dnr SBN-2018-246 och § 14, dnr SBN-2018-241).

JO Lars Lindström: I 20 § i 1986 års förvaltningslag finns bestämmelser om motivering av beslut. Som huvudregel gäller att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

I 32 § första stycket FL anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Av bestämmelserna följer att en motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten helt eller delvis har avslagit vad sökanden har begärt eller om myndigheten har beviljat vad sökanden har begärt, men beslutet har förenats med villkor. Även då beslutet går andra parter emot, t.ex. sakägare som har lämnat synpunkter i ärendet, föreligger en motiveringsskyldighet.

För den som berörs av ett beslut är det viktigt att myndigheten redovisar hur den har kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen redovisas öppet har den som beslutet rör möjlighet att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats.

Kravet på att beslut ska motiveras främjar en noggrann och saklig prövning. Det räcker inte att som motivering bara återge tillämpliga bestämmelser. Det är inte heller tillräckligt att bara formulera om en lagbestämmelse. Motiveringen måste på ett konkret sätt beskriva vilka värderingar, överväganden och bedömningar som nämnden har gjort av de faktiska omständigheterna i ärendet med utgångspunkt från rättsläget.

Det räcker inte heller att beslutet enbart innehåller skälen för förvaltningens förslag. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som förvaltningen har framfört. Detta gäller även om nämnden beslutar i enlighet med förslaget till beslut. Om nämnden instämmer i de skäl som föreslagits behöver nämnden inte ordagrant upprepa dem. Det måste dock framgå att nämnden har gjort en egen bedömning och vilken den är. Nämnden kan då göra en hänvisning, t.ex. ”På de skäl som angetts av stadsbyggnadsförvaltningen bedömer nämnden att sökt bygglov kan beviljas”. Det förutsätter emellertid att förvaltningens motivering klart framgår av beslutet. Om det i ett beslut hänvisas till en bilaga som inte har fogats till beslutet går beslutet i allmänhet inte att begripa. Av den anledningen bör det inte hänvisas till material som inte utgör en del av eller har fogats till beslutet. Om nämnden däremot inte instämmer i förslagsmotiveringen, måste nämnden – oavsett utgång – redovisa sin egen motivering. Ett sätt att åstadkomma en tydlighet kan vara att ha en särskild rubrik för motiveringen.

Beslutsmeningen i några bygglov

I ett antal beslut (se bl.a. dnr B2016-001628 och B2017-000175) hade nämnden beviljat bygglov för åtgärder som innebar en avvikelse från den gällande detaljplanen. Besluten innehöll följande beslutsmening:

Bygglov med liten avvikelse beviljas med stöd av 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen, PBL.

JO Lars Lindström: En av de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en ansökan om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ska bifallas är att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 2 PBL). Det finns emellertid ett visst utrymme för att lämna bygglov även om denna förutsättning inte är uppfylld, nämligen bl.a. om avvikelser från detaljplanen är förenliga med planens syfte och liten (9 kap. 31 b § PBL).

Av ett beslut ska framgå dels vad som utgör själva beslutet, dels vad som är skälen för beslutet. I det här fallet har nämnden *beslutat* att bevilja bygglov. De bedömningar som nämnden gör om att den sökta åtgärden innebär en liten avvikelse från detaljplanen utgör däremot en del av nämndens motivering för att lämna bygglov. Det ska således redovisas under *skälen* för beslutet. Det är alltså inte korrekt att utforma besluten som nämnden gjort.

Startbesked

I flera av nämndens beslut där lov beviljades (se t.ex dnr B2016-1773, B2017-000091, B2017-000158 och B2017-000247) angavs följande:

Startbesked för att påbörja åtgärden godkänns med stöd av 10 kap. 23 § plan- och bygglagen.

JO Lars Lindström: Enligt 10 kap. 23 § PBL ska nämnden med ett startbesked godkänna att en viss åtgärd får påbörjas. Genom startbeskedet godkänns således påbörjandet av åtgärden. Besluten borde i denna del därför ha formulerats t.ex. så att nämnden gav eller lämnade startbesked.

Villkor och upplysningar

Vid granskningen av ett beslut om tidsbegränsat bygglov (se dnr B2017-247) uppmärksammades följande mening under rubriken ”Upplysningar”:

De synpunkter som ägarna av fastigheten K 14 framför i sitt grannyttrande ska efterlevas.

JO Lars Lindström: Ett beslut om lov ska innehålla vissa upplysningar (9 kap. 40 § PBL). Ett beslut om lov kan också villkoras av byggnadsnämnden (9 kap. 36–38 §§ PBL). Till skillnad från upplysningar kan villkor överklagas. En åtgärd som har vidtagits i strid med ett villkor kan också föranleda nämndens ingripande. Det är därför viktigt att det tydligt framgår av beslutet vad som utgör upplysningar respektive villkor. Den citerade upplysningen kan enligt min mening snarare uppfattas som ett villkor.

Expediering av beslut till bl.a. grannar som haft synpunkter som inte tillgodosetts

I två ärenden där nämnden hade gett förhandsbesked för nybyggnad av bostadshus framgick att flera grannar hade beretts tillfälle att yttra sig och lämnat synpunkter, vilka inte hade tillgodosetts. I nämndens beslut angavs under rubriken ”Upplysningar” att förhandsbeskeden hade skickats för kännedom till berörda grannar och annonserats i Post- och Inrikes Tidningar. Under rubriken ”Beslutet skickas till” angavs att besluten delges sökandena och att meddelande om kungörelse skickas till övriga (angivna) grannar och kända sakägare. (Se protokoll den 23 maj 2018, § 8, dnr SBN-2018-126 och protokoll den 19 september 2018, § 14, dnr SBN-2018-241.)

JO Lars Lindström: I dessa fall är det som anges under rubrikerna i ”Upplysningar” respektive ”Beslutet skickas till” motsägelsefullt. Enligt 9 kap. 41 § första stycket 2 PBL ska ett beslut om lov eller förhandsbesked,

tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. I 9 kap. 41 § andra stycket PBL anges att om delgivning är uppenbart obehövligt ska beslutet i stället skickas till dem som avses i första stycket.

De som har beretts tillfälle att yttra sig i ett ärende om lov eller förhandsbesked och som lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda ska alltså delges beslutet eller i varje fall få det skickat till sig. Det är alltså inte tillräckligt att nämnden skickar ett meddelande om kungörelse till dessa fastighetsägare.

Upplysning om när ett beslut om bygglov vinner laga kraft

Av två beslut (protokoll den 23 maj 2018, § 5, dnr SBN-2018-121 och protokoll den 19 september 2018, § 9, dnr SBN-2018-246) där nämnden hade beviljat bygglov framgick att besluten delgetts de grannar som hade haft synpunkter i ärendena vilka inte hade tillgodosetts. Till övriga (angivna) grannfastigheter och kända sakägare hade ett meddelande om kungörelse skickats. I besluten fanns bl.a. följande mening under rubriken "Upplysningar":

Lovet kommer att skickas för kännedom till berörda grannar och annonseras i Post- och Inrikes tidningar. Tidigast fyra veckor efter annonsering kan bygglovet vinna laga kraft, detta under förutsättning att ingen överklagar beslutet.

JO Lars Lindström: Frågan om när ett beslut om bygglov vinner laga kraft hänger samman med reglerna om underrättelse till dem som berörs av besluten och hur tiden för överklagande ska räknas. Enligt 9 kap. 41 § första stycket PBL ska ett beslut om bygglov delges sökanden och annan part samt dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Av 9 kap. 41 § andra stycket PBL framgår att om delgivning är uppenbart obehövligt ska beslutet i stället skickas till dem som avses i första stycket.

I 13 kap. 16 § PBL finns bestämmelser om överklagandetid. Tiden för överklagande följer huvudregeln om att ett överklagande ska ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet (se 44 § FL och 23 § i 1986 års förvaltningslag). En förutsättning för att ett beslut om bygglov ska kunna vinna laga kraft mot dessa personer är således att de har blivit delgivna beslutet på föreskrivet sätt.

För att ett beslut om lov ska kunna vinna laga kraft även mot andra personer som kan ha rätt att överklaga beslutet ska det, enligt 9 kap. 41 a § PBL, kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom ska det meddelandet senast den dag som kungörandet sker skickas till de närmaste grannarna och övriga kända sakägare enligt bestämmelserna i 9 kap. 41 b § PBL. För dem som inte ska delges beslutet räknas tiden för överklagande av ett beslut om lov från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts (13 kap. 16 § tredje stycket PBL).

Den upplysning som nämnden lämnat om när de ovan nämnda besluten om bygglov skulle vinna laga kraft är ofullständig. Utifrån den information som lämnas kan sökanden inte vara säker på vid vilken tidpunkt det sker.

Handläggningen av ett överklagande

I ett ärende som gällde bygglov (dnr B2018-307) gav sökanden den 10 juli 2018 in en skrivelse med rubriken "Överklagan" och angav att hon överklagade del av avgiften för bygglovet. I ett tjänsteyttrande den 30 augusti 2018 (dnr SBN-2018-233) med anledning av överklagandet gjorde stadsbyggnadsförvaltningen bedömningen att ärendet hade hanterats korrekt och att det inte skulle omprövas. Vid ett sammanträde den 19 september 2018, § 7, beslutade stadsbyggnadsnämnden att ärendet inte skulle omprövas och att återbetalning ej medgavs.

JO Lars Lindström: Enligt 38 § FL ska en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Ett beslut som har överklagats får enligt 39 § FL ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Enligt 45–46 §§ FL ska beslutsmyndigheten pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Lagens krav på skyndsamhet är en viktig påminnelse om att överlämnandet inte får dra ut onödigt på tiden. Regleringen syftar även till att minska risken för att ett överklagande under lång tid uppehålls i första instans för bl.a. prövning av myndighetens förutsättningar att själv ändra sitt beslut (se prop. 2016/17:180 s. 269).

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att myndigheter ska överlämna ett överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål. Som regel bör – även med hänsyn till skyldigheten att ompröva beslutet – handläggningstiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO 2002/03 s. 424, dnr 3473-2001).

Det finns inget krav på att ett överklagande ska behandlas vid ett nämndsammanträde. För att undvika onödigt dröjsmål bör detta endast förekomma i sådana ärenden där en ändring av beslutet kan förmodas komma ifråga (se JO:s protokoll den 26 juni 2014, avsnitt 3.9, dnr 2235-2014).

Nämnden skulle i detta fall, efter att omprövningen ej föranlett ändring av beslutet, ha överlämnat överklagandet och övriga handlingar till länsstyrelsen.