

Kritik mot Bygg- och miljönämnden i Höganäs kommun för långsam handläggning av ett återförvisat bygglovsärende i ett fall där byggnationen utförts

Beslutet i korthet: En byggnadsnämnd hade meddelat bygglov för ett fritidshus år 2011 varefter byggnationen genomfördes. Sedan en granne överklagat återförvisades ärendet till nämnden. Även senare lovbeslut om fritidshuset hade visats åter till nämnden. Sammanlagt hade frågan om bygglov för fritidshuset återförvisats till nämnden vid tre tillfällen. JO:s utredning avser nämndens handläggning efter den senaste återförvisningen. I beslutet framhåller JO att bygglovsprövningen avsåg redan utförda åtgärder som en granne hade begärt att nämnden skulle ingripa mot. JO noterar att det tog två månader innan nämnden påbörjade handläggningen av det återförvisade lovärendet och nio månader innan nämnden förelade sökanden att komplettera sin ansökan, vilket inte är tillräckligt skyndsamt. Det är enligt JO inte godtagbart att den totala handläggningstiden i det återförvisade ärendet uppgick till ett år och åtta månader.

Anmälan

AA framförde klagomål mot Bygg- och miljönämnden i Höganäs kommun över bl.a. långsam handläggning av ett ärende om bygglov på en grannfastighet. Hon uppgav bl.a. följande:

Frågan om bygglov för byggnation på grannfastigheten inleddes 2011. Nämnden hade sedan dess meddelat flera bygglov som undanröjts av överinstanserna efter överklagande. Det senast beviljade bygglovet hade nämnden meddelat den 23 mars 2017. Länsstyrelsen i Skåne län beslutade den 3 juli 2017 att upphäva beslutet och den 2 februari 2018 beslutade Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt att målet skulle återförvisas till nämnden för ny handläggning. Nämnden hade därefter inte fattat något nytt beslut. Nämnden hade inte heller beslutat om ingripande mot de redan utförda åtgärderna.

Utredning

JO tog del av bl.a. ett dagboksblad i nämndens ärende med dnr BYGG.2015.244.

JO uppmanade därefter bygg- och miljönämnden att yttra sig och lämna upplysningar om handläggningen av ärendet efter mark- och miljödomstolens beslut i februari 2018 att återförvisa ärendet för ny handläggning.

Bygg- och miljönämnden yttrade följande:

Bakgrund i ärendet – fram till och med MMD's beslut 2018-02-02

JO har bland annat tagit del av dagboksblad i nämndens ärende med dnr BYGG.2015.244. Ärendet har flera beslut, som dock mestadels har återförvisats till byggnadsnämnden (BN) för förnyad eller fortsatt handläggning. Ärendet har också flera andra förgreningar i form av begäran om ingripande, anmälan om olovlig byggnation, tidigare JO-anmälan etc. Samtliga påverkar i olika grad de pågående ärendena.

Starten skedde 2010. I samband med detta gjorde Lantmäteriet (akt 1284-1503) år 2010 en avstyckning från fastigheten 9:33, så att fastigheten 9:41 bildades. Bygglov gavs enligt ÄPBL 2011-05-03, varefter tekniskt samråd hölls, kontrollplan upprättades och byggnationen genomfördes.

Ärendet överklagades 2013-07-11 av BB (närboende) samt så småningom (genom tillägg till överklagandet) av CC (granne). BB:s överklagande avsågs då han saknade klagorätt (MMD 2013-08-29, mål nr P 3066-13). CC:s överklagande avgjordes slutligen i MMD (P 2802-14), där man avsåg BN's överklagande med hänvisning till länsstyrelsens beslut (403-20491-13) om återförvisning för vidare handläggning. Domskälens avsåg byggnadshöjd, och MMD gjorde samtidigt en bedömning avseende beräkningsgrundande fasad, vilken istället för att som enligt tidigare praxis ange långsida, nu istället bestämdes en gavel, beroende på dess "dominerande intryck från Brovägen".

Istället för att fortsätta handläggning och besluta i befintligt ärende, valde byggnadsnämnden att starta ett nytt ärende, 2015/244, enligt nya PBL. Bygglov i detta nya ärende gavs 2015-05-20 med liten avvikelse. Gavelspetsen har enligt nya ritningar fasats av för att byggnadshöjden på så sätt skulle kunna innehållas. Samtidigt (2015-05-20) gavs planuppdrag för att modernisera planen och därigenom ge tydligare bestämmelser kring våningsantal, byggnadshöjder etc.

Bygglovsbeslutet överklagades av CC, som inte hörts avseende avvikelsen. Länsstyrelsen återförvisade ärendet till BN för fortsatt handläggning.

2015-12-10 fattade BN beslut om anstånd i bygglovsärendet intill dess att planen ändrats. Även detta beslut överklagades av CC. Länsstyrelsen avvisade överklagandet.

Sökande inkom 2016-12-19 med bygglovsansökan för stödmurar.

2017-03-23 beslutade BN att ge bygglov för fritidshus (eftersom man bedömde att planen inte skulle komma att antas i tid) och murar.

2018-02-02 (P 3132-17) beslutade MMD att man inte kunde göra någon bedömning i ärendet avseende huset, då man ansåg att det inte fanns tillräcklig mängd uppgifter för att kunna bestämma medelmarknivå. Avseende murarna beslutade MMD (P 3140-17) med hänvisning till (P 3132-17) att upphäva länsstyrelsens beslut avseende murar betecknade 4, 6 och 7. Medan man fastställde att murarna 2 och 3 strider mot detaljplan. Samtidigt uppmanade MMD byggnadsnämnden att behandla bygglovsärendena avseende fritidshuset respektive murarna tillsammans.

Sammanfattning: Ärendet har nu tre öppna bygglovsärenden; två avseende fritidshuset och ett avseende murar och plank. Under ärendets gång har lagstiftningen ändrats, liksom även praxis (beräkning av byggnadshöjd, men även våningsbegreppet).

Under i princip hela ärendets gång har grannen, AA/CC, inkommit med skrivelser med begäran om ingripande mot bebyggelsen (fritidshuset, murarna och terrassanläggningen).

Eftersom det kan komma att ha betydelse för utgången i ärendet avseende bygglovet och därför påverkar handläggningen av bygglovsärendet, kommer även handläggningen i detta/dessa ärenden att kommenteras nedan.

Av dessa ärenden (ingripandebesked) har tre stycken avslutats; avseende B 9:41: BÄ 2015/117 samt BÄ 2016/83 och avseende B 9:41: BÄ 2016/83. I samtliga dessa fall har byggnadsnämnden beslutat lämna klagan utan åtgärd. I ärendet BÄ 2016/83 fördes saken till MMD, som dömde i byggnadsnämndens favör.

Idag har bygg- och miljönämnden ett pågående tillsynsärende (BÄ 2018/122) avseende olovlig byggnation. Ärendet kommer att behandlas i nämnden i april 2019.

Ärendets/ärendenas behandling efter 2018-02-02

Fram till denna tidpunkt (2018-02-02) hade ärendet handlagts av flera olika tjänstepersoner/bygglovhandläggare. Samtidigt har plan- och bygglovsavdelningen sedan denna tid stått utan ordinarie chef. Fram till 2018-04-01 har chefsfrågan lösts internt med att en annan avdelningschef - utan fackkunskaper inom PBL - upprätthållit tjänsten. Sedan 2018-04-01 har tjänsten upprätthållits av externt rekryterad, om än tillförordnad, chef. Undertecknad (tf plan- och bygglovschef) tillträdde i april 2018 och kom i kontakt med ärendet strax därefter.

- 2018-04-13 Möte med sökanden tillsammans med dåvarande handläggare (anteckning)
- 2018-04-19 Inmätning nya, kompletterande höjder marknivå
- 2018-04-19 Kompletterande foton inlagda i ärendet efter platsbesök

Därefter har utredning av ärendet/ärendena genomförts för att välja väg: antingen gå vidare med ursprungligt lov, alternativt gå vidare med de senaste loven. I och med att lagstiftning och praxis ändrats under tiden, har det heller inte framstått helt klart vilket av alternativen som är det mest korrekta och/eller det bäst lämpade.

Det blev så småningom uppenbart att vi behöver extern juridisk expertis i ärendet. Kontakt med advokat upprättades under juni månad och en uppdragsbekräftelse kom kontoret tillhanda 2018-07-04.

I slutet av augusti (2018-08-29), återkom advokaten, efter att ha läst in sig på ärendet, och det första telefonmötet genomfördes 2018-09-03. I månadsskiftet maj/juni tillsattes ny handläggare för ärendet, som också behövde tid för att sätta sig in i ärendet. Kontakt mellan handläggaren i bygglovsärendet och advokaten har skett vid upprepade tillfällen (se även bifogad maillista).

- 2018-09-04 Inkom skrivelse från AA.
- 2018-09-24 Komplettering handlingar till advokat
- 2018-09-25 Kommunikation avseende brev till sökanden (2)
- 2018-09-26 Komplettering handlingar till advokat (mail från handläggare) (2)
- 2018-10-05 Skrivelse till nämnden med begäran om ingripande. Utredning. Skrivelsen var undertecknad av en person som inte bedömdes vara sakägare och lämnades därför utan åtgärd
- 2018-10-10 Kommunikation (mail) från advokat till handläggare avseende brev till sökanden och ritningsunderlag
- 2018-10-12 Svar (mail) från handläggare till advokat avseende aktuell lovgivning samt komplettering handlingar
- 2018-10-14 Kommunikation (mail) handläggare — advokat avseende avstämning

- 2018-10-15 Kommunikation (mail) handläggare — advokat avseende avstämning (2)
- 2018-11-19 Skickas skriftlig sammanfattning OBS! Arbetsmaterial! Till advokat
- 2018-11-23 Till sökanden föreläggande om att inkomma med kompletterande bygglovsritningar senast 14 december 2018. Kopia till advokat.
- 2018-11-23 Till sökanden fråga om att avsluta ärende BYGG 2011.74 för att inte ha två bygglovsärenden öppna avseende fritidshuset.
- 2018-11-29 Svar från sökanden med begäran om anstånd att inkomma med ritningar senast 2019-04-01.
- 2018-11-25 Skrivelse från AA, som ånyo begär ett ingripandebesked.
- 2018-11-29 Skrivelse från AA med frågor om ingripandebeskedet
- 2018-12-03 Mail till advokat med fråga avseende AA:s skrivelse
- 2018-12-04 Brev till sökanden med beslut om anstånd med att inkomma med ritningar senast 2019-01-25
- 2018-12-16 Skrivelse från AA med fråga om sökanden inkommit med nya ritningar till bygglovet.
- 2018-12-17 Svar från handläggaren att sökanden fått anstånd till 2019-01-25 med att inkomma med ritningar.
- 2018-12-18 Mail med fråga från handläggaren till advokaten
- 2019-01-07 Skrivelse från invånare (ej sakägare). Besvaras.
- 2019-01-08 Brev (från privatperson, ej sakägare) kommunjuristen. Besvaras.
- 2019-01-09 Sökanden inkommit ritning murar
- 2019-01-11 Svar från sökanden som INTE vill att första bygglovsärendet stängs
- 2019-01-24 Komplettering från sökanden avseende ritning fritidshus och murar
- 2019-01-24 Ärendet om ingripandebesked togs upp i bygg- och miljönämnden. Ärendet återremitterades för komplettering och kommer - under förutsättning att det har kommunicerats - att tas upp på kommande sammanträde 2019-03-21.
- 2019-01-28 Ritningar till AA på hennes begäran
- 2019-01-28 Kopia på handlingar till advokat
- 2019-02-01 BN's beslut § 34 19-01-24 (avseende ingripandebesked) skickat till AA
- 2019-02-11 Synpunkter på ritningar från AA
- 2019-02-04 Skrivelse från AA BÄ
- 2019-02-12 Telefonmöte med advokat. Avstämning koppling mellan tillsynsärende och bygglovsärende
- 2019-02-12 Svar till AA om att synpunkter mottagits och att ärendet bereds
- 2019-02-12 Mail till sökanden med info om synpunkter från och svar till AA
- 2019-02-14 Mailkonversation med AA avseende ingripandebesked (tillsynsärende)
- 2019-02-xx Telefonsamtal under hela februari till sökanden om ytterligare kompletteringar avseende hus, mark, terrasser och murar
- 2019-02-20 Info till sökande om dokumentation på hans fastighet
- 2019-02-26 Platsbesök. Dokumentation i fråga om terrassanläggning är bygglovspliktig
- 2019-02-28 Inkommit foton från sökanden som visar hur marken såg ut före byggnation samt tidiga markbyggnadsarbeten
- 2019-02-28 BN protokoll 2019-02-21 § 46
- 2019-03-04 Inkommit reviderade ritningar sektion, plan, fasad efter synpunkter från handläggaren

Utöver dagboksanteckningar ovan, är ärendet diskuterat på handläggarmöten, vilka återkommer veckovis. Ärendet har också förts framåt kontinuerligt genom upprepade kontakter med sökanden, vilka pågår fortfarande.

Vi har också att avgöra vilket av de återförvisade bygglovsärendena som ska föras till beslut, och på vilket sätt de olika versionerna av PBL kan komma att påverka besluten respektive genomförandet. De pågående ärendena avseende byggloven respektive tillsynsärendet hör dessutom intimt samman, där bedömningen i det ena kommer att påverka det andra:

Pågående tillsyn har påvisat att det inte är helt klart om bygglovsansökan omfattar det som i begäran om ingripandebeskedet kallas "terrassanläggningen". Eftersom det inte finns någon explicit sådan definition, måste det dels utredas om bygglovsansökan omfattar detta, dels om den markbyggnad som faktiskt finns på fastigheten är att betrakta som en terrassanläggning, men även om den i så fall är bygglovspliktig.

Tüöver vad som i övrigt ska avgöras i tillsynsärendet, måste vi också avgöra om det, som kallas terrassanläggningen, är förenligt med detaljplanens bestämmelser samt avgöra om markbyggnaden följer befintliga lov i den del där lovet för murarna är upphävda och återförvisade, eller kan betraktas som olovliga.

Eftersom alla beslut i någon mening följer av varandra, måste det behandlas tillsammans. Även detta har komplicerat ärendet och gjort att besluten dragit ut på tiden. Samtliga dessa beslut kommer att tas i bygg- och miljönämndens sammanträde i april 2019.

Ytterligare kommentarer till handläggning av ärendet

Mark- och miljödomstolen har i sina domar kommit fram till att de olika ärendena, som avser bygglov för fritidshus respektive murar/plank ska tas i ett samlat beslut. Att ansökningarna ligger på - och över - två fastigheter är en omständighet som komplicerar ärendet.

Eftersom det finns flera öppna ärenden avseende samma fastighet, och samma bygglovsansökan, har nämnden att avgöra inom vilken av ansökningarna som ska föras till beslut. Eftersom det mellan ansökningstillfällena har införts ny lagstiftning, har nämnden behövt rådgöra med utomstående juridisk expertis i denna fråga. Rådgivningen och diskussioner har kontinuerligt förts - och förs - sedan tidig höst 2018. Det är alltså inte så att ärendet/ärendena legat vilande, utan det har under hela tiden varit föremål för olika former av avvägningar, möten, avstämningar och delbeslut.

Nämnden har på senare år vidtagit ett flertal ändringar för att bättre styra handläggningen inför beslut. Handläggarmöten på tjänstemannanivå har införts, i syfte att undvika olikheter i bedömningar inför beslutsförslag och beslut. Presidie möten, där handläggare föredrar ärenden inför presidium och därefter föredragningar inför nämnd har utvecklats och byggnadsnämndens delegationsordning har förtydligats så att större mängd "tveksamma" ärenden ska föras upp till nämnd.

Slutligen kan sägas att nämnden inte haft för avsikt att fördröja något beslut. I takt med att ärendet har blivit allt mer komplicerat, där såväl lagstiftning som praxis har ändrats och antalet handläggare kopplade till samma fastighet varit omfattande, har nämnden inte kunnat välja mellan att handlägga ärendet snabbt eller korrekt, eftersom även det senare är grundläggande. Nämnden har valt att tolka ordet "skyndsamt" i denna kontext så, att ett ärende, som pågått sedan 2011 utan att kunna nå avslut, måste handläggas såväl korrekt som hållbart för att nämnden ska kunna skilja sig från ärendet på ett korrekt sätt. Vi anser att vi är på väg att nå detta.

AA kommenterade nämndens yttrande.

JO tog del av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts beslut i mål P 3132-17 och 3140-17. Besluten meddelades den 2 februari 2018 och vann laga kraft samma dag.

JO tog den 23 oktober 2019 del av dagboksblad och handlingar i ärendena BYGG.2015.244 och BYGG.2017.33. Det framgick bl.a. att nämnden den 3 oktober 2019 beslutade att ge bygglov för fritidshus, murar och påbyggnad av murar samt stödmurar på fastigheten B 9:41, att ge bygglov för stödmurar och murar på fastigheten B 9:33 och att avslå ansökan om bygglov för nybyggnad av plank på fastigheten B 9:33.

JO tog den 28 april 2020 även del av ett dagboksblad och handlingar i nämndens ärende med dnr BÄ.2018.122. Det framgick att nämnden vid ett sammanträde den 5 mars 2020 beslutade att AA:s begäran enligt skrivelser om att nämnden skulle ingripa enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, inte föranledde någon åtgärd och avskrev ärendet från vidare handläggning.

Rättslig reglering m.m.

I det aktuella bygglovsärendet (BYGG.2015.244), som lades upp hos nämnden 2015, har bestämmelserna i PBL tillämpats. Enligt den lydelse av 9 kap. 27 § PBL som nämnden haft att tillämpa ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kommer 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.

När ett ärende om lov har återförvisats till nämnden från en överinstans ska nämnden på nytt handlägga ärendet och ta ställning till ansökan. Nämnden ska då tillämpa de tidsfrister som gäller enligt 9 kap. 27 § PBL (se JO 2016/17 s. 354, jfr nuvarande 9 kap. 27 b § PBL). Om ansökan är fullständig när ärendet kommer tillbaka till nämnden ska nämnden alltså normalt meddela sitt beslut senast tio veckor senare. Om ansökan är ofullständig får nämnden enligt 9 kap. 22 § PBL förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Ett återförvisat ärende bör dessutom alltid handläggas med förtur. (Se även JO:s beslut den 16 juni 2016, dnr 3555-2015.)

Enligt 11 kap. 5 § PBL ska byggnadsnämnden pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i lagen, en föreskrift, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.

Av 11 kap. 20 § andra stycket PBL framgår att byggnadsnämnden som huvudregel inte får förelägga någon att vidta rättelse av en olovlig åtgärd om det har gått mer än tio år från överträdelsen.

Bedömning

Av den bakgrund som nämnden har lämnat framgår att det efter en lantmåteriförrättning 2010 gavs ett bygglov för ett fritidshus på den ena av de aktuella fastigheterna 2011 varefter byggnationen genomfördes. Efter

överklagande hade flera lovbeslut om bl.a. fritidshuset visats åter till nämnden, sammanlagt vid tre tillfällen. JO:s utredning har inriktats på handläggningen i tiden efter Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts beslut om återförvisning den 2 februari 2018.

Det framgår av utredningen att den återförvisade lovansökan inte var fullständig. Det framgår vidare att nämnden vidtog vissa utredningsåtgärder i april 2018. Under sommaren 2018 anlidade nämnden extern juridisk expertis. Den 23 november 2018 skickade nämnden ett föreläggande om komplettering av ansökan till sökanden och den 3 oktober 2019 meddelade nämnden beslut om bl.a. bygglov för fritidshus, murar och stödmurar.

Nämnden har uppgett bl.a. att beslutet i ärendet dragit ut på tiden med anledning av att ärendet varit komplicerat. Nämnden har också framhållit att ärendet inte har legat vilande utan att det hela tiden har varit föremål för olika former av avvägningar, möten, avstämningar och delbeslut.

Utredningen ger i och för sig inte stöd för att tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL överskridits. Nämnden har dock haft ett ansvar för att skyndsamt driva ärendet framåt till ett avgörande även innan tidsfristen börjat löpa. I detta ärende har det dessutom varit särskilt angeläget med en snabb handläggning då det rört ett ärende som i princip pågått sedan 2011 och som återförvisats till nämnden vid tre tillfällen.

Det kan vidare framhållas att bygglovsprövningen i ärendet har avsett åtgärder som redan var utförda och som en granne hade begärt att nämnden skulle ingripa mot. I ett sådant sammanhang har en byggnadsnämnd också att beakta bl.a. bestämmelser om preskription såsom 11 kap. 20 § andra stycket PBL.

Jag kan konstatera att det tog två månader innan nämnden påbörjade handläggningen av det återförvisade ärendet och att det dröjde nio månader innan sökanden förelades att komplettera sin ansökan. Detta är inte tillräckligt skyndsamt. Det är inte heller godtagbart att den totala handläggningstiden i ett återförvisat ärende uppgår till ett år och åtta månader. Det nämnden framfört utgör inte godtagbara skäl till den långa handläggningstiden. Nämnden förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Jag noterar att nämnden den 5 mars 2020 meddelade beslut med anledning av AA:s begäran om ingripande.

Ärendet avslutas.