

Initiativärende mot Länsstyrelsen i Gotlands län med anledning av att länsstyrelsen omprövat ett beslut som den meddelat som andra instans

Initiativet

Med anledning av en anmälan granskade jag handläggningen hos Byggnadsnämnden i Gotlands kommun respektive Länsstyrelsen i Gotlands län av ett ärende rörande anmält olovligt byggande m.m. (JO:s dnr 3944-1999, beslut den 9 november 2000). Jag fann därvid inte skäl att beträffande de aspekter av myndigheternas handläggning som då var i fråga utdela någon kritik. Jag beslutade emellertid att i ett särskilt ärende granska länsstyrelsens handläggning i samband med tre beslut den 11 respektive 17 februari samt den 13 juni 2000.

Bakgrund

Byggnadsnämnden i Gotlands län hade prövat huruvida en uppförd scenanläggning på fastigheten Visby Snäckgårdsbaden 2 var bygglovspliktig. Nämnden hade bedömt att bygglovsplikt förelåg för scenanläggningen vad gäller ”tak och konstruktion” men inte för scenunderbyggnad.

Byggnadsnämnden avslog den 14 april 1999 (§ 113 a) S. AB:s (bolagets) ansökan om bygglov i efterhand för uppförande av en utescen och förelade (§ 113 b) bolaget att senast den 10 maj 1999 ta bort scenanläggningen, dvs. ”tak och konstruktion”.

Bolaget överklagade båda besluten. K. (anmälare i JO:s tidigare ärende) överklagade beslutet under § 113 b. Bolaget yrkade att föreläggandet skulle upphävas och bygglov beviljas. K. yrkade bl.a. att föreläggandet skulle avse även scenunderbyggnaden, dvs. hela scenanläggningen.

Länsstyrelsen prövade i beslut den 11 och 17 februari 2000, dnr 204-1856-99 respektive 204-1934-99, ovan nämnda yrkanden.

I beslutet den 11 februari 2000 prövade länsstyrelsen K:s överklagande och fann bl.a. att hela scenanläggningen – alltså även underbyggnaden – var bygglovspliktig. Länsstyrelsen upphävde byggnadsnämndens beslut om föreläggande och återförvisade ärendet till byggnadsnämnden för förnyad prövning.

I beslutet den 17 februari 2000 prövade länsstyrelsen bolagets överklagande och konstaterade i överensstämmelse med sitt tidigare beslut att bygglovsplikt förelåg för hela scenanläggningen och att sökt bygglov inte skulle beviljas. Därutöver fann länsstyrelsen att byggnadsnämndens beslut om rivningsföreläggande var riktigt. Bolagets överklagade avslogs således på alla punkter.

I det ena beslutet hade länsstyrelsen således upphävt byggnadsnämndens föreläggande och i det andra förklarat att det var riktigt.

Ingen av parterna överklagade länsstyrelsens beslut.

Efter att ha uppmärksammat beslutens oförenlighet företog länsstyrelsen den 13 juni 2000 (dnr 204-1958-00) en omprövning av sitt avgörande den 11 februari 2000, varvid detta beslut upphävdes och ersattes med ett nytt. I det nya beslutet fastställde länsstyrelsen byggnadsnämndens föreläggande och återförvisade ärendet till byggnadsnämnden för prövning såvitt avsåg publikplatser samt förnyad prövning beträffande scenunderbyggnad. Det nya beslutet har inte överklagats.

Utredning

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för yttrande beträffande den faktiska respektive rättsliga grunden för myndighetens beslut den 13 juni 2000 att upphäva och ersätta sitt beslut den 11 februari 2000. Länsstyrelsen (landshövdingen Lillemor Arvidsson) anförde i yttrande den 16 januari 2001 bl.a. följande.

Omprövningen av Länsstyrelsens beslut den 11 februari 2000, dnr 204-1856-99, genomfördes med stöd av allmänna rättsprinciper om rättelse av oriktiga förvaltningsbeslut.

Av Länsstyrelsens bedömningar i de båda ovan nämnda ärendena framgår att Länsstyrelsen bedömt att anläggningen i sin helhet är bygglovspliktig, d.v.s. tak, konstruktion och scenunderbyggnad. Vidare kan utläsas att om någon utan lov utför en bygglovspliktig åtgärd så skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. Såsom anförts ovan ansåg Länsstyrelsen, i likhet med byggnadsnämnden, att scenöverbyggnaden (tak och konstruktion) inte uppfyllde plan- och bygglagens krav och att scenöverbyggnaden därför skall undanröjas.

Till skillnad från byggnadsnämnden har Länsstyrelsen ansett att även scenunderbyggnaden är bygglovspliktig. Länsstyrelsen har dock anført att prövningen huruvida lov till scenunderbyggnaden kan medges i efterhand eller inte, i första hand, skall handläggas av byggnadsnämnden.

I de båda nämnda ärendena har Länsstyrelsen uttryckt som sin uppfattning att scenanläggningen, tak och konstruktion skall tas bort, d.v.s. att byggnadsnämndens föreläggande om borttagande skall gälla. I beslutsmeningarna i ärendena har dock Länsstyrelsen skrivit att man upphäver i det ena och fastställer i det andra ärendet avseende föreläggandet.

Kommunen inkom till Länsstyrelsen med en muntlig förfrågan vilket av Länsstyrelsens beslut som skulle gälla.

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om omprövning av förvaltningsbeslut. För tillämpning av paragrafen anges att om ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part skall myndigheten ändra sitt beslut. Bestämmelsen innebär en skyldighet för en myndighet att under de i paragrafen angivna förutsättningarna självant ändra ett tidigare beslut som

myndigheten finner vara uppenbart oriktigt. Enligt förarbetena till lagstiftningen (prop. 1985/86:80 s.76) anges att omprövningskyldigheten skall uppfattas som ett minikrav och att den alltså inte utgör en uttömmande reglering av vilka fall en myndighet har befogenhet att ändra ett redan fattat beslut. Omprövningar utanför paragrafens ram skall, enligt doktrinen, dock ske med beaktande av allmänna principer om rättskraft.

Länsstyrelsen konstaterade att myndighetens beslut den 11 februari 2000, som vunnit laga kraft, var uppenbart oriktigt. Den av Länsstyrelsen den 13 juni 2000 beslutade åtgärden att upphäva beslutet av den 11 februari 2000 syftade till att rätta till beslutsmeningen så att den överensstämde med Länsstyrelsens bedömning i ärendet samt gick att verkställa. Omprövningsbeslutet föregicks av kommunikering med de klagande och innebar att omprövningsbeslutet ersatte det tidigare oriktiga beslutet. Med hänsyn till omständigheterna i ärendet bedömde Länsstyrelsen att omprövningsbeslutet inte medförde någon nackdel för klaganden i detta ärende. Med stöd av allmänna rättsprinciper rättade således Länsstyrelsen sitt oriktiga beslut. Klagande delgavs omprövningsbeslutet med besvärshänvisning. Något överklagande över omprövningsbeslutet har inte inkommit till Länsstyrelsen.

Bedömning

Inledningsvis vill jag anmärka följande.

Byggnadsnämndens föreläggande den 14 april 1999 hade upphävts genom länsstyrelsens beslut den 11 februari 2000. Vid sådant förhållande borde enligt min mening bolagets kvarstående yrkanden i den delen ha ansetts förfallna. Länsstyrelsen skulle då i beslutet den 17 februari 2000 inte ha yttrat sig över föreläggandet. De båda besluten den 11 och den 17 februari 2000 hade då inte behövt bli oförenliga.

Beträffande omprövningsbeslutet den 13 juni 2000 gör jag följande bedömning.

Av 27 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att en myndighet under vissa förutsättningar är skyldig att meddela ett nytt beslut som upphäver eller ändrar ett tidigare fattat beslut. Bestämmelsen avser bara beslut som en myndighet har fattat som första instans. Frågan om en högre instans kan ompröva sina beslut faller sålunda inte under paragrafen.

En myndighet har enligt de principer om rättskraft som lagts fast i praxis också rätt att ompröva sina beslut i vissa andra fall än då den är skyldig att göra det enligt förvaltningslagen. Möjligheten att ändra ett redan meddelat beslut beror på beslutets karaktär. Gynnande beslut kan i regel inte återkallas. Beslut i flerpartsmål är i princip inte heller möjliga att ändra. Däremot anses betungande beslut, som förbud och förelägganden, kunna ändras i både mildrande och skärpande riktning. Avslagsbeslut och beslut som bara utgör ett internt ställningstagande är inte bindande för myndigheten för framtiden och kan alltså prövas på nytt (jfr prop. 1985/86:80 s. 39 f). Allmänt gäller att omprövningar inte får göras i strid med instansordningen (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentar 5 u 1999 s. 294). Av det sagda följer att utrymmet för omprövning i högre instans är begränsat (jfr RÅ 1996 ref 27). En sådan omprövning har inte uttryckligen berörts av lagstiftaren. I allt fall bör det i linje med vad som gäller enligt 27 § andra stycket förvaltningslagen inte komma i fråga att överinstansen efter återförvisning och

överlämnande av handlingar till lägre instans omprövar återförvisningsbeslutet. Länsstyrelsens beslut den 13 juni 2000 att upphäva beslutet om återförvisning den 11 februari 2000 var sålunda enligt min mening redan på grund härav oriktigt. Härtill kommer den tveksamhet som ligger i att det i ärendet fanns flera parter samt att beslutet om återförvisning får anses ha varit gynnande för den ena av parterna.

Jag är sammanfattningsvis kritisk till länsstyrelsens handläggning.

Ärendet avslutas.