

Byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd

Bakgrund

Rättslig reglering

Plan- och bygglagen (1987:10, PBL) innehåller följande bestämmelser om förhandsbesked (8 kap. 34 §).

På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Görs inte ansökan om bygglov inom den tid som anges i andra stycket, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Avgifter av det slag som anmälan rör regleras i 11 kap. 5 § PBL enligt följande.

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att bygganmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Som ett exempel på ”andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder” som avses i paragrafens första stycke anges i lagens förarbeten skriftliga upplysningar som nämnden lämnar på begäran (11 kap. 2 § PBL, prop. 1985/86:1 s. 791 och 795).

Sakförhållandena

Av Länsstyrelsens i Kalmar län beslut den 4 december 1998 med anledning av AA:s överklagande (ärendet 204-5758-98) av ett av Miljö- och byggnadsnämnden i Mörbylånga kommun den 16 april 1997 (§ 45) fattat beslut om avgift för viss handläggning framgår bl.a. följande.

AA framförde i en till miljö- och byggnadsnämnden den 23 januari 1996 inkommen ansökan om ”förhandsbesked”, utformad på en för ändamålet tillhandahållen blankett, önskemål om att få bebygga en fastighet (Eriksöre 11:1) med 40–70 fritidshus genom avstyckning av tomter av viss storlek. Hon ställde i ansökningen frågan huruvida tillstånd till planläggning av området kunde lämnas. Miljö- och byggnadsnämnden beslöt den 20 mars 1996 (§ 21) att markägaren eller eventuell exploatör fick tillstånd att på egen bekostnad upprätta detaljplan för området. För handläggningen av det sålunda avslutade ärendet påfördes AA en avgift på 7 480 kr, avseende ”positivt förhandsbesked till planläggning”. Sedan hon begärt nedsättning av avgiften till 2 000 kr, beslöt nämnden den 16 april 1997 (§ 45) att vidhålla det påförda beloppet. – AA överklagade hos länsstyrelsen detta beslut med yrkande att avgiften skulle helt undanröjas. Till stöd härför anförde hon bl.a. att hennes framställning i saken hade hanterats som ett initiativ till en detaljplan och inte som ett förhandsbesked till bygglov samt att förutsättningar för att enligt kommunens taxa ta betalt för planarbeten inte förelåg i detta fall. – Nämnden anförde i ett yttrande bl.a. följande. Kommunen har inte för avsikt att genomföra planarbetet utan kommer även vid en eventuell fortsättning av ärendet att se till att kostnadstäckning för kommunens insatser erläggs, innan kommunen påbörjar ett eventuellt arbete i ärendet. Om AA:s ansökan hade varit en begäran om att påbörja planarbete för området, skulle ett speciellt avtal ha upprättats för att reglera kommunens insatser och med ett belopp som hade varit klart högre än det nu påförda.

Genom sitt beslut den 4 december 1998 undanröjde länsstyrelsen den AA påförda avgiften. I beslutets motivering anføres, efter ovan återgivna uppgifter om hennes framställning i det bakomliggande ärendet, följande.

Enligt länsstyrelsen kan ansökan med hänsyn till sin lydelse inte uppfattas som en ansökan om förhandsbesked eller bygglov.

Enligt 11 kap 5 § plan- och bygglagen (PBL) får byggnadsnämnden ta ut avgift bl.a. i ärenden angående lov och förhandsbesked. Med förhandsbesked avses härmed den i 8 kap 34 § reglerade möjligheten för byggnadsnämnden att ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på platsen.

Eftersom det av miljö- och byggnadsnämnden fattade beslutet uppenbart inte är ett sådant besked som avses i 8 kap 34 §, kan avgift inte tas ut på det sätt nämnden redovisat.

Lämnas efter upprättande av plan bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnader för sådana åtgärder som erfordras för att en-

ligt denna lag upprätta eller ändra bl.a. detaljplaner. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Om kommunen önskar täcka sina kostnader för upprättande av detaljplan på annat sätt än det som lagen anger, återstår att träffa ett civilrättsligt avtal härom med exploatören.

Länsstyrelsen konstaterar att frågan om uttagande av planavgift enligt 11 kap 5 § PBL inte är aktuell. Något avtal som reglerar fördelningen av kostnaderna för en eventuell kommande planläggning mellan kommunen och markägaren/exploatören förelåg inte vid tiden för det överklagade beslutet. Länsstyrelsen finner därför att byggnadsnämnden inte heller på denna grund har stöd för sitt beslut att påföra AA den aktuella avgiften. Den möjlighet som finns i 11 kap 5 § att i andra fall för vissa tids- och kostnadskrävande åtgärder uttaga avgift har inte åberopats av kommunen. Överklagandet skall därför bifallas.

I en som Betalningskrav rubricerad skrivelse till AA den 5 mars 1999 hänvisade miljö- och byggnadschefen till den del av motiveringen i länsstyrelsens ovan redovisade beslut som berör möjligheten att enligt nämnt lagrum ta ut avgift för andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder än där särskilt angetts. Han fortsatte:

— — — Fastigheten har 1998-03-20 övergått till annan ägare för en köpeskilling av 325 000 kr. Man kan anta att det besked som kommunen lämnat rörande en förväntad planläggning kan ha påverkat den prissättning som skett i samband med överlåtelsen. Sålunda bedömer undertecknad att det besked som Ni erhållit i anledning av Er förfrågan varit till gagn för Er.

Med hänvisning till ovanstående och med stöd av 11 kap — — — hemställer undertecknad att Ni betalar den avgift på 7 480 kr som härmed debiteras Er. Avgiften motsvarar de kostnader som Er förfrågan föranlett kommunen.

I en skrivelse till AA den 9 april 1999 framställde miljö- och byggnadschefen betalningskravet ånyo, med anledning av att hon hade återsänt det förra. Han upprepade därvid hänvisningen till länsstyrelsens beslut och tillade:

Det nya betalningskrav som Du nu erhållit grundar sig på denna möjlighet. Tyvärr var det ej möjligt att föra in hänvisningen till denna § i en pågående överprövning varför vi tvingades att ta om det hela från början. Så nu har ärendet börjat rulla igen och förhoppningsvis väljer Du denna gång att betala den avgift vi fakturerat Dig så vi slipper utnyttja kronofogdemyndigheten och tingsrätten m.fl.

Att kommunen hanterat Ditt ärende och att det givit ett positivt resultat torde stå utom alla tvivel.

— — —

Anmälan

Efter att ha nämnt kommunens första krav och länsstyrelsens beslut, varigenom avgift undanröjts, anförde AA hos JO följande.

BB, i egenskap av Miljö- och byggnadschef har nu för andra gången i år åter fakturerat mig för samma gamla ärendehandläggning och nämndbeslutet från 1996, som avgjorts av Länsstyrelsen till min fördel. Han saknar m.a.o. helt fog för sin fordran. Samtidigt hotar han mig nu med "kronofogde och tingsrätt, m.fl." om jag inte efterkommer hans krav.

Den första fakturan återsänder jag i mars med ett följebrev till Miljö- och byggnadsnämnden, men jag är osäker om nämnden har fått handlingen på sitt bord. I vart fall har jag inte fått mig ett nämndbeslut till del som skulle styrka BB:s vidare agerande.

Jag har nu returnerat senaste kravfaktura med ytterligare ett följebrev och även tillskrivit Kommunstyrelsens ordförande med en anhållan om att Kommunstyrelsen

må vidta åtgärder mot BB:s sätt att agera och att jag slipper blir hotat av kommunens tjänsteman.

Jag anholder att Justitieombudsmannen i första hand granskar tjänstemannens agerande efter Länsstyrelsens upphävande av Miljö- och byggnadsnämndens beslut och vidare granskar kommunens handläggningen av ärendet i sin helhet.

Utredning

Genom remiss begärdes från miljö- och byggnadsnämnden yttrande angående handläggningen efter det att länsstyrelsen upphävt det överklagade beslutet. I sitt svar anförde nämnden bl.a. följande.

AA inkom 1996-01-23 med en ansökan om förhandsbesked om avstyckning för ett område för framtida planläggning för fritidsbebyggelse. Ärendet har handlagts via plangrupp, hörande av grannar, besiktningar av handläggare samt arbetsutskott med mera enligt de rutiner som finns rörande vår handläggning.

Miljö- och byggnadsnämnden beslöt 1996-03-20 att markägaren eller eventuell exploatör får tillstånd att på egen bekostnad upprätta detaljplan för området. AA fakturerades en avgift på kronor 7 480: - för det arbete som lagts ner i ärendet. Den taxa som antagits och tillämpas bygger på att sådan här ärendehantering skall kostnadstäckas av intressenten. — — —

Den fakturering som skett i ärendet bygger på en taxa som antagits av kommunfullmäktige 1995-06-19 § 73 bygger på en av Kommunförbundet framtagna taxa som har som mål att eventuella sökanden eller exploatörer skall täcka kommunens kostnader i samband med hanteringen av deras ärenden. Avgiften i det nu aktuella fallet är framtagna för att täcka dessa kostnader. Det betalningskrav som översändes till AA 1999-03-05 av miljö- och byggnadschefen hänvisar, med hänsyn till länsstyrelsens beslut, till 11 kap 5 § första stycket i PBL helt i enlighet med länsstyrelsens upplysning i sitt beslut. — — —

Miljö- och byggnadschefen har handlagt och vidtagit åtgärder helt i enlighet med nämndens vilja. Ärendets fortskridande har kontinuerligt rapporterats under ärenden för kännedom vid nämndens sammanträden.

Enligt nämndens uppfattning är det självklart att en sökande eller exploatör skall svara för de kostnader som denne orsakat kommunen i samband med en ärendehantering. Speciellt i AA:s fall är detta självklart då AA haft klar fördel av nämndens beslut i samband med en fastighetsaffär. Enligt nämnden är det viktigt att den sökande eller exploatören svarar för sina kostnader så att inte skattemedel används för hanteringen av sådana här ärenden. Något hot från miljö- och byggnadschefen i ärendet kan nämnden inte utläsa. Snarare är det AA som hotat i samband med sin skrivelse till kommunstyrelsens ordförande 1999-04-21, där hon just hotar med att göra en JO-anmälan. — — —

Miljö- och byggnadsnämnden ställer sig med hänvisning till ovanstående helt bakom miljö- och byggnadschefens agerande.

AA yttrade sig över miljö- och byggnadsnämndens remissvar och anförde då bl.a. följande.

I yttrandet argumenterar nämnden i huvudsak kring det rättmätiga huruvida kommunen kan ta betalt för en viss ärendehantering eller inte. Den saken är för min del utagerad. Länsstyrelsen har med hänsyn till gällande Plan- och bygglagstiftning samt med beaktande av kommunens taxa upphävt det felaktiga beslutet och samtidigt undanröjt den mig påförda avgiften. Länsstyrelsens beslut har inte överklagats och sålunda vunnit laga kraft.

Det är främst BB:s agerande efter länsstyrelsens beslut och på vilket sätt han gör det, som jag vänder mig emot. När han utan stöd av ett förnyat nämndsbeslut och utan besvärshänvisning och endast med hänvisning till det tidigare upphävda beslutet kräver mig på det undanröjda beloppet.

Vidare finner jag det beklämmande att nämnden i sitt yttrande återigen vidhåller att köpeskillningens storlek vid det senare ägarbytet av berörd fastighet skulle vara ett särskilt skäl för denna särbehandling.

Sedan Mörbylånga kommun vid Kalmar tingsrätt hade yrkat förpliktande för AA att till kommunen utge avgiften i fråga, ogillades käromålet genom en dom den 1 februari 2000 (FT 1395-98). Enligt domen hade kommunen som grund för yrkandet angett ”positivt förhandsbesked planläggning med räkningsnummer – – –”. Domskälerna var följande.

Länsstyrelsen i Kalmar län har genom beslut 1998-12-04 upphävt det beslut som kommunens yrkande hänför sig till och undanröjt den AA påförda avgiften. AA har obestritt uppgivit att beslutet vunnit laga kraft. Käromålet kan därför inte bifallas.

I ett beslut den 2 mars 2000 anförde JO Berggren följande.

Bedömning

En granskning genom JO är inte avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie instanser, och JO bör inte heller föregripa sådan prövning. JO:s tillsyn utövas vidare enligt följande.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt gällande regler för förfarandet. Däremot brukar JO inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp sakfrågor till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller annars framstår som uppenbart felaktigt.

Mot bakgrund av nu nämnda inriktning av JO:s tillsyn och då frågan om avgiftsskyldighet i det förevarande fallet har prövats – och möjligen kan komma att ytterligare prövas – av högre förvaltningsmyndighet och allmän domstol, begränsar jag mina uttalanden enligt vad som framgår av det följande.

Avgiftsfrågan i det första skedet har som framgått överprövats i ordinarie instans i det förvaltningsrättsliga förfarandet, av länsstyrelsen. Vad gäller den följande handläggningen har AA gjort gällande att frågan om hennes skyldighet att betala avgiften har avgjorts slutligt genom länsstyrelsens icke överklagade beslut, och hon har anmärkt att – såsom hon torde vara att förstå – nämnden inte i ordinarie sammansättning har fattat ett nytt beslut i frågan, innan denna drevs vidare efter länsstyrelsens beslut.

Det kan inte anses ha förelegat några rättsliga hinder för kommunen att, såsom skett, i den föreliggande situationen och inom ramen för det prövningssystem som står till buds vid allmän domstol direkt fullfölja sina anspråk på avgift. En annan sak, som numera där prövats i första instans, är vilka förutsättningar i form av ytterligare beslut från nämndens sida som varit nödvändiga för att anspråken skulle kunna prövas närmare.

AA har särskilt vänt sig emot ett inslag i vad nämnden åberopat som stöd för att ta ut avgift. Vad hon i denna del avser är vad som i nämndens yttrande till JO formulerats: ” — — — då N. haft klar fördel av nämndens beslut i samband med en fastighetsaffär — — — ”. Detta är att bedöma mot bakgrund av bestämmelserna om planavgift (11 kap. 5 § andra stycket PBL), vilka i sista meningen som en förutsättning anger att fastighetsägaren har nytta av planen och vilka länsstyrelsen i fallet funnit icke tillämpliga. Jag finner klagomålen i denna del befogade. Nämnden uttalar sig här, liksom i betalningskraven i mars och april 1999, som om den inte hade tagit del av länsstyrelsens beslut och går helt utom ramen för tillämpliga föreskrifter.

Med anledning av vad miljö- och byggnadsnämnden har kommit in på i sitt yttrande till JO vill jag framhålla följande rörande bl.a. arten av det beslut av den 20 mars 1996, vilket föranlett avgiften.

Beslutet anges avse ett tillstånd att upprätta detaljplan. Någon sådan form av tillstånd förekommer inte i byggnadslagstiftningen (jfr 1 kap. 4 § PBL), och en i ett sådant tillstånd liggande befogenhet för enskild ter sig också främmande med hänsyn till att det är kommunens uppgift såväl att svara för upprättande av förslag till detaljplan som att anta plan (se bl.a. 5 kap. 20 och 29 §§ och, beträffande det s.k. kommunala planmonopolet, 1 kap. 2 § PBL).

En form av tillstånd enligt PBL är förhandsbesked (1 kap. 4 § och 8 kap. 34 §). Ett ärende om förhandsbesked gäller frågan huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på avsedd plats. Ärendet skall utmynna i ett beslut som innebär att tillstånd i detta avseende meddelas eller vägras.

Enligt nämndens yttrande till JO skulle ansökningen i ärendet ha gällt ”förhandsbesked om avstyckning” etc. Inom den på byggnadsnämndernas verksamhetsområde aktuella lagstiftningen finns en ordning med förhandsbesked föreskriven i PBL, i nyss nämnd omfattning, men inte i fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL) – bortsett från tillståndsbeslut meddelat enligt 4 kap. 26 § FBL. Byggnadsnämnderna avgör inte ärenden om fastighetsbildning men har ändå till uppgift att i vissa situationer ta ställning i dem. Det kan gälla yttrande vid samråd enligt 4 kap. 25 § första stycket FBL eller utövande av beslutsbefogenheter enligt 3 kap. 2 § tredje stycket eller 4 kap. 25 a § FBL.

I den mån en ansökan är oklar eller av annan anledning svår att inordna i någon kategori av framställningar som ägnar sig för meningsfull prövning eller annan handläggning, är det myndighetens skyldighet att ge vägledning. Det följer av allmänna bestämmelser om serviceskyldighet (4 § förvaltningslagen, 1986:223; se även 11 kap. 1 § första stycket 4 PBL).

Oavsett vilka tids- eller kostnadskrävande åtgärder som nämnden vidtog med anledning av AA:s framställning i januari 1996, synes det mot nu angiven bakgrund och på här föreliggande underlag inte möjligt att hänföra det beslut om tillstånd, som framställningen föranledde, till någon av byggnadsnämndernas i författning förutsatta typer av ärenden. Över huvud taget är det svårt att se vad meningen var

med beslutet, särskilt som nämnden (i yttrandet till länsstyrelsen) framhållit att det inte var säkert att något planarbete ens skulle påbörjas.

Det är av vikt att byggnadsnämnderna håller sig till den ordning för beslut som PBL anvisar och inte i onödan laborerar med andra former, vilka kan medföra oklarhet om vad som rättsligt sett äger rum. Att ett behov av tydlighet gör sig gällande även med hänsyn till tillämpningen av reglerna om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgift i sin verksamhet är i förevarande ärende uppenbart.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.