

Fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande

Anmälan

AA och BB framförde i en anmälan den 22 februari 2000 klagomål mot Områdesnämnden Fisksätra/Saltsjöbaden i Nacka kommun och uppgav följande.

Undertecknade är ägare till fastigheterna S. 17:17 och 17:20. I brev 910813 besvarar vi oss till Byggnadsnämnden i Nacka Kommun angående den stödmur som grannfastigheten S. 17:18 uppfört utan bygglov, grovt sett parallellt med den gemensamma tomtgränsen men delvis placerad inne på vår fastighet. Därefter inträffar följande:

911211 Byggnadsnämnden beslutar enligt stadsbyggnadskontorets förslag, att förelägga ägaren till 17:18 att inom två månader ha rivit muren och återställt platsen i ursprungligt skick.

920422 Länsstyrelsen avslår överklagandet av byggnadsnämndens beslut om föreläggande att vidta rättelse. Länsstyrelsen gör endast den ändringen i det överklagade beslutet i den delen, att tidpunkten före vilken den befintliga muren skall ha rivits bestäms till den 1 juli 1992.

921209 Kammarrätten meddelar sin dom. Kammarrätten, som delar länsstyrelsens bedömning, ändrar inte det överklagade beslutet på annat sätt än att tidpunkten före vilken den befintliga muren skall ha rivits bestäms till den 1 april 1993.

940418 Regeringsrätten beslutar att inte meddela prövningstillstånd med anledning av CC:s överklagande av Kammarrättens i Stockholm dom den 9 december 1992 angående bygglov m m. Kammarrättens avgörande står därför fast.

940822 Undertecknade tar telefonkontakt med byggnadsnämndens DD, som konfirmerar att Byggnadsnämnden är skyldig att genomdriva rivningen, om så erfordras genom ansökan om handräckning.

Särskilt vill vi peka på att möjlighet till bygglov i efterhand för den byggda muren saknas, varför Byggnadsnämnden för rivningens genomförande inte ens hade behövt invänta möjlighet för ägaren att söka sådant bygglov. Detta framgår av länsstyrelsens beslut 920422.

Vid ett par tillfällen har vi också frågat grannarna när de har för avsikt att riva muren. Svaren har varit entydiga och framförts med emfas: De avser över huvud taget inte att genomföra någon rivning.

Erinran mot myndighetsutövning

Sedan april månad 1994, då Regeringsrätten avslog ansökan om prövningstillstånd, har vi återkommande per telefon talat med Nacka Kommun, och försökt få dem att genomdriva rivningen i enlighet med kammarrättens dom. Den 27.3.1999 skickade vi brev till Kommunen ... med besvär angående de uteblivna åtgärderna. I början av juni 1999 talade vi i telefon med EE på Kommunen. Han sade sig tro att ärendet var under behandling, och lovade att ringa tillbaka snarast. Dags dato har vi emellertid ännu inte blivit uppringda av EE eller någon av hans kolleger.

Utredning

Sedan anmälan remitterats uttalade områdesnämnden den 29 mars 2000 följande.

Ägarna till fastigheterna S. 17:17 och 17:20 har till länsstyrelsen och till Riksdagens Ombudsmän, JO, anmält kommunens hantering av ett ärende som rör en olovligt uppförd mur på deras grannfastighet, S. 17:18. Muren är delvis placerad även på anmälnarnas fastighet. Orsaken till anmälningarna är att kommunen inte vidtagit några åtgärder för att följa upp att ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande verkställs.

Ärendet startade 1991 med ett föreläggande i december i byggnadsnämnden att muren skulle rivas. Dock sanktionerades inte beslutet med något vite. Överklaganden följde ändå upp i Regeringsrätten, som den 18 april 1994 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Muren skulle rivas. Genom överklagandet till Regeringsrätten hade den av kammarrätten utsatta tidsfristen gått ut.

Under våren 1999 uppmärksammades bygg-, kart- och lantmäterienheten med en skrivelse från anmälnarna på att rivning av muren inte efterkommit. Med anledning av skrivelsen uppmanade enheten fastighetsägarna till S. 17:18 skriftligt att utan dröjsmål riva muren. Samtidigt förbereddes inom enheten åtgärder för vitesföreläggande.

Bygg-, kart- och lantmäterienheten kan bara konstatera att det är en brist i rutinerna i det enskilda fallet som orsakat att föreläggandet inte har följts upp. Vardera handläggare är ansvarig för vart ärendes hantering men enheten har även rutiner för att sprida beslut från överprövande instanser bland samtliga lovhandläggare. Enheten kommer nu att se över om rutinerna behöver förändras eller om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att rutinerna följs. Bygg-, kart- och lantmäterienheten förbereder nu på nytt för beslut om vitesföreläggande. Avsikten är att kunna ta upp ärendet till beslut på nästkommande nämndsammanträde.

Till remissvaret var fogat ett yttrande, daterat den 29 mars 2000, av områdesnämndens ordförande, FF, och nämnddirektören GG, i vilket anfördes följande.

Områdesnämnden Fisksätra/Saltsjöbaden kan i stort bekräfta den beskrivning av ärendet som har gjorts i anmälan. Tilläggas kan att kommunen i juni 1999 skrev till familjen HH och framhöll att muren måste rivas inom en kortare tid om man ville undvika ytterligare rättsliga åtgärder.

Normalt skall ett ärende där någon förelagts att vidta viss åtgärd följas upp sedan de tidsfrister som angetts i föreläggandet gått ut. Har tidsfristen till följd av att ärendet överklagats gått ut innan föreläggandet vunnit laga kraft skall ny tidsfrist sättas ut och följas upp.

Enligt de rutiner som Miljö & Stadsbyggnad, tjänstemannaorganisationen, har för uppföljning av ärenden har respektive tjänsteman fullt ansvar för sina ärenden,

oavsett om det handlar om att följa ett överklagat beslut eller tidsfrister i ett föreläggande. Skrivelser och inkomna beslut från överprövande instans samlas i en central pärm, originalet läggs i akten och en kopia cirkulerar bland samtliga lovhandläggare för att alla skall veta vad som händer. De diskuteras också på lovhandläggare- och enhetsmöten.

Det som inträffat i det aktuella ärendet är ytterst beklagligt och beror på brister i rutinerna i det enskilda fallet. Områdesnämnden kommer gemensamt med Miljö & Stadsbyggnad att se över rutinerna och vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas för att säkerställa att fel som det som nu inträffat inte förekommer. Nämnden kommer också att granska om det föreligger eventuella brister i uppföljningen mellan Miljö & Stadsbyggnad och områdesnämnden.

Miljö & Stadsbyggnad arbetar nu med ett förslag till områdesnämnden om hur det aktuella ärendet skall hanteras i fortsättningen och nämnden kommer att inge kopia av kommande beslut i ärendet till Riksdagens Ombudsmän.

Vid sammanträde den 26 april 2000, § 86, beslutade områdesnämnden med stöd av 10 kap. 14 och 18 §§ plan- och bygglagen (1987:10) att förelägga ägarna till fastigheten S. 17:18 att senast två månader efter delgivning av beslutet ha rivit muren och återställt platsen i ursprungligt skick, vid påföljd att åtgärderna annars skulle komma att utföras genom nämndens försorg på fastighetsägarnas bekostnad. Beslutet, som skulle gälla omedelbart, försågs med fullföljdshänvisning.

Sedan AA och BB fått del av remissvaret och övriga handlingar ifrågasatte de det riktiga i att nämndens föreläggande den 26 april 2000 kunde överklagas, något som de menade skulle ytterligare kunna fördröja verkställigheten av det lagakraftvunna beslutet om rivning.

Områdesnämndens akt beträffande fastigheten S. 17:18 var tillgänglig vid granskningen. Av handlingarna framgick att nämndens beslut om föreläggande den 26 april 2000 sedan det delgetts ägarna till fastigheten S. 17:18 den 31 maj 2000 överklagats av dem hos länsstyrelsen. Vidare framgick att nämnden vid sammanträde den 14 juni 2000, § 136, beviljat bygglov för en mur på fastigheten S. 17:18. Detta beslut hade överklagats av AA.

I beslut den 4 oktober 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen, PBL, skall en byggnadsnämnd ta upp frågan om påföljd och ingripande så snart det finns anledning att anta att någon överträdelse av bestämmelserna om byggande skett. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

I 10 kap. 12–20 §§ PBL finns närmare bestämmelser om sådana ingripanden för att åstadkomma rättelse som kan komma i fråga vid överträdelser. Enligt 14 § nämnda kapitel får byggnadsnämnden förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning genom kronofogdemyndigheten. Ett föreläggande enligt 14 § får enligt 18 § förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att

utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. I ett beslut om föreläggande får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart. Av 13 kap. 2 § jämförd med 1 § PBL framgår att en byggnadsnämnds beslut om föreläggande får överklagas hos länsstyrelsen.

Det föreläggande som byggnadsnämnden beslutade om i december 1991 vann laga kraft i april 1994. Byggnadsnämnden/områdesnämnden vidtog inte någon åtgärd i saken förrän i juni 1999. Områdesnämnden har i remissvaret bara konstaterat att det är en brist i rutinerna i det enskilda fallet som orsakat att föreläggandet inte följts upp. Jag har svårt att se detta som den enda förklaringen till nämndens mångåriga passivitet i ärendet. AA och BB har oemotsagt uppgett att de alltsedan år 1994 återkommande per telefon försökt få "Nacka kommun" att genomdriva rivningen. Dessa kontakter borde ha föranlett att ärendet följts upp långt tidigare än som kom att bli fallet. Det inträffade tyder enligt min mening på att ingen tagit ansvar för ärendet och att det inte heller förekommit någon fortlöpande kontroll av de ej avslutade ärendena. Därtill kommer följande. Nämnden har i remissvaret vidgått att förvaltningen åtminstone genom AA och BB:s skrivelse i mars 1999 uppmärksammades på ärendet och att detta föranledde en skriftlig uppmaning till ägarna till S. 17:18 att riva muren samtidigt som åtgärder "förbereddes" för ett beslut om vitesföreläggande. Något sådant föreläggande kom dock uppenbarligen aldrig till stånd och någon förklaring till detta har områdesnämnden inte lämnat. Eftersom det första föreläggandet saknade sanktioner har det varit nödvändigt att utfärda ett nytt föreläggande med vite eller bestämmelse om tvångsutförande. Nämnden hade därför i vart fall när det genom skrivelsen i mars 1999 stod klart att det första föreläggandet inte blivit uppfyllt omedelbart bort besluta om ett nytt föreläggande. Den av förvaltningen då gjorda anmodan till ägarna av S. 17:18 att riva muren har inte varit tillfyllest, i synnerhet som den inte synes ha följts upp på något sätt. Inte förrän AA och BB hos JO och länsstyrelsen anmält områdesnämnden aktualiserades ärendet på nytt.

Handläggningen ger enligt min mening intrycket av att det förelegat en ovilja från nämndens/förvaltningens sida att vidta några åtgärder för att åstadkomma rättelse i saken.

Med anledning av områdesnämndens uttalande om att varje handläggare är ansvarig för sina ärenden, vill jag tillägga följande. Även om nämnden delegerat till tjänstemän att besluta i vissa ärendegrupper, har nämnden alltid det övergripande ansvaret för att samtliga ärenden handläggs och slutligt prövas inom rimlig tid. Detta förutsätter i sin tur att det finns enkla och säkra rutiner inom förvaltningen som möjliggör för nämnden att utöva tillsyn.

Områdesnämnden har haft en ovillkorlig skyldighet enligt 10 kap. 1 § PBL att ingripa mot den utan lov uppförda muren. Jag ser mycket allvarligt på att nämnden under fem år inte vidtagit några åtgärder i saken.

Jag förutsätter att nämnden snarast följer upp föreläggandet den 26 april 2000, om så inte redan har skett, samt att nämnden i övrigt mot bakgrunden av det skedda ser över rutinerna hos nämnd och förvaltning.

Jag låter det stanna vid den uttalade kritiken.