

## **Kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov**

---

*JO Wahlström* anförde i ett beslut den 13 december 1993 följande.

### **Bakgrund**

Inom ombudsmannaexpeditionen upprättades den 6 september 1993 en promemoria av följande lydelse:

I ett tidigare ärende (JO:s dnr 1557-1993) med anledning av en anmälan från AA mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm angående handläggningen av ett bygglovsärende (dnr 92-359-60) gjordes följande iakttagelser.

Ansökan om bygglov inlämnades till nämnden den 9 april 1992. Ansökningshandlingarna bedömdes som ofullständiga och skriftväxling angående komplettering inleddes. I en skrivelse den 22 maj 1992 upprepade och preciserade stadsbyggnadskontoret tidigare krav på tydligare redovisning av vissa delar i ansökan. Skrivelsen avslutades med följande:

”Kontoret är inte berett att i stadsbyggnadsnämnden tillstyrka det inlämnade förslaget. Du kan få det prövat i byggnadsnämnden i nuvarande utformning eller arbeta om förslaget innan prövning.

Vi önskar besked inom 3 veckor, senast den 15 juni, om fortsatt handläggning av ärendet. Inkommer inte besked eller begärd komplettering inom ovanstående tid kommer vi att betrakta ansökan som återkallad. Även återkallade ansökningar debiteras enligt taxa för det arbete som lagts ned i ärendet.

Kontoret kommer att inhämta grannars synpunkter på plank, skärmtak och mur.”

Den 15 september 1992, efter ytterligare skriftväxling, synes bristerna i ansökningshandlingarna ha blivit slutligt avhjälpda.

Sedan stadsbyggnadskontoret granskat ansökan och därvid funnit att vissa delar inte var godtagbara, meddelade kontoret i en skrivelse den 17 december 1992 bl.a. följande:

”\_ \_ \_

Du har också rätt att få ansökan prövat i stadsbyggnadsnämnden med nuvarande utformning (trots kontorets avstyrkan).

\_ \_ \_

Besked om Ditt önskemål avseende fortsatt handläggning skall vara oss tillhanda senast måndag 18 januari 1993.

Har besked ej inkommit före ovan nämnda datum, avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning.

-- \_”

En skrivelse till AA den 27 februari 1993, i vilken stadsbyggnadskontoret bl.a. besvarade ett antal ställda frågor, avslutades med följande:

”Jag har med detta uttömt kontorets synpunkter i ärendet. Snabbaste och enklaste sättet att komma vidare är att Du meddelar om Du vill ha bygglov för vad vi enligt ovan kan tillstyrka, eller önskar få Din ansökan som helhet prövad i nämnden. Jag behöver Ditt besked senast den 31 mars, annars måste jag skriva av ärendet och debitera Dig för det nedlagda arbetet.”

---

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm bör anmodas att yttra sig angående den rättsliga grunden för följande formuleringar:

”... kommer vi att betrakta ansökan som återkallad (skrivelse 22 maj 1992)  
 ... avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning (skrivelse 17 december 1992)  
 ... annars måste jag skriva av ärendet (skrivelse 27 februari 1993).”

Jag beslutade att ta upp saken till närmare utredning i ett särskilt ärende.

## Utredning

Sedan ärendet remitterats överlämnade och återopade stadsbyggnadsnämnden ett den 29 september 1993 av stadsbyggnadskontoret avgivet tjänsteutlåtande. I utlåtandet uttalas i bedömningsdelen följande.

Formuleringarna är språkliga varianter av ett och samma budskap som är så ofta påkallat, att det givits en standardformulering i det första, rutinmässigt utgående meddelandebladet till sökanden:

”Om begärda kompletteringar inte inkommit eller vi ej hört av Er inom två månader kommer ärendet att avskrivas och ingivna handlingar återsändas till Er.”

Stöd för detta ges av PBL 8:20, som lyder:

”När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen. Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas ... Förelägganden ... skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.”

Den rättsliga grunden ges vidare av nämndens delegation till kontoret:

Genom av Stadsbyggnadsnämnden 1992-12-10 beslutad delegationsordning och av stadsbyggnadsdirektören efter hand utsedda delegater har dessa rättighet att

”besluta om att ansökan om lov avskrivs då ansökan återkallats eller då ansökan ej kompletterats inom föreskriven tid...”

I det här fallet hade uppgifter (huruvida sökanden ville få ansökan prövad av nämnden) begärts upprepade gånger utan resultat.

Ändå har ärendet ännu inte avslutats, beroende på ett övermått av tålmod, ett underskott på tid, och i sista hand på ett intresse för JO:s besked. Därav den i dag mycket utdragna handläggningstiden, som JO noterat.

## Bedömning

Enligt 8 kap. 20 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10, PBL) skall en ansökan hos byggnadsnämnden om bygglov, rivningslov respektive marklov

åtföljas av de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas. Skyldighet föreligger för nämnden enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att vara sökanden behjälplig med råd och upplysningar om ansökningshandlingarna är ofullständiga. I 8 kap. 20 § andra stycket PBL föreskrivs att byggnadsnämnden, om ansökningshandlingarna är ofullständiga, får förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Föreläggandet skall, enligt sista stycket, innehålla en upplysning om verkan av att det inte följs.

Stadsbyggnadsnämnden har i yttrandet anfört att de i promemorian citerade formuleringarna är språkliga varianter av ett och samma budskap samt att stöd för detta finns i 8 kap. 20 § PBL. Vad nämnden anfört ger mig inledningsvis anledning att något beröra den skillnad som rättsligt råder mellan ett avskrivningsbeslut och ett avvisningsbeslut. Båda besluten innebär att myndigheten skiljer sig från ärendet utan någon prövning av själva sakfrågan. Ett ärende kan avskrivas i sådana situationer då ingen längre påkallar något beslut i ärendet, t.ex. när en framställning eller ansökan har återkallats eller en sökande har avlidit eller saken av något annat skäl har förlorat aktualitet. Något annat hinder för att ärendet prövas i sak föreligger inte i sådana fall. Ett beslut att avvisa ett ärende innebär att myndigheten på grund av att någon formell brist föreligger inte tar upp framställningen eller ansökningen till prövning. Ett sådant beslut kan fattas t.ex. om ett ärende har anhängiggjorts av någon som inte är saklegitimerad, om en ansökan har kommit in först efter ansökningstidens utgång eller – som är fallet enligt 8 kap. 20 § PBL – om de handlingar som sökanden åberopar är så ofullständiga att de inte kan tjäna som underlag för den prövning myndigheten skall göra med anledning av ansökningen. Av vad jag nu anfört följer att en myndighet inte fritt kan välja endera av formuleringarna ”avskrivs” och ”avvisas”, när myndigheten avser att skilja sig från ett ärende utan föregående sakprövning. Myndigheten måste vid valet av beslutsformulering noga göra klart för sig vilka närmare omständigheter som föranleder myndigheten att avstå från sakprövning. Jag övergår nu till att bedöma de omständigheter som föranlett mig att på eget initiativ inleda en utredning av ärendet hos stadsbyggnadsnämnden.

Som framgår av innehållet i promemorian föranleddes stadsbyggnadskontorets skrivelse den 22 maj 1992 av att sökanden inte kompletterat sin bygglovsansökan i erforderlig mån. Såvitt får förstås har det varit kontorets mening att skrivelsen skulle utgöra ett föreläggande enligt bestämmelserna i 8 kap. 20 § PBL. I dessa bestämmelser stadgas vilka påföljder som får tillgripas om ett föreläggande inte följs. Lagtexten är på denna punkt klar och uttömmande. En sökande som inte följer ett föreläggande får således stå risken att hans ansökan tas upp till prövning i det skick den är eller att den i sista hand inte alls tas upp till prövning, alltså avvisas. Det kan emellertid aldrig bli fråga om att ”betrakta ansökan som återkallad” med mindre det föreligger en tydlig återkallelse från sökanden eller ett uttryckligt stadgande i författning att

ansökningen skall "anses återkallad" utan en sådan viljeyttring (jfr 4 kap. 32 § tredje stycket fastighetsbildningslagen, 1970:988). Det var därför i förevarande fall direkt felaktigt att i skrivelsen den 22 maj 1992 upplysa sökanden om att hans ansökan skulle komma att betraktas som återkallad, om han inte kom in med begärd komplettering.

Vid tidpunkten för stadsbyggnadskontorets skrivelse den 17 december 1992 hade bristerna i ansökningshandlingarna blivit slutligt avhjälpna och ansökan hade granskats av kontoret. Enligt ordalydelsen i 8 kap. 20 § PBL får ett föreläggande ges om ansökningshandlingarna är ofullständiga. Motsatsvis innebär detta självfallet att så snart underlaget för den sökta åtgärden är sådant att ansökningen kan prövas är bestämmelsen inte tillämplig. Byggnadsnämnden har således i ett sådant fall skyldighet att snarast möjligt ta upp ansökan till prövning alldeles oavsett att det av handlingarna kan förutses att den inte kommer att bifallas. Det är naturligtvis ingenting som hindrar att kontakt tas med den sökande underhand för att söka utröna om han vill ändra sin ansökan. Något hinder torde heller inte föreligga att i sådant sammanhang anmoda sökanden att ge sina synpunkter till känna före en bestämd tidpunkt. Skulle sökanden då inte ge något besked, måste emellertid ansökningen prövas i sak. Däremot saknas rättslig grund för att avskriva ansökningen, om den sökande inte hör samman en sådan begäran om besked eller synpunkter. Formuleringen "avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning" saknar således rättslig grund.

Vad jag nu uttalat gäller även beträffande formuleringen i skrivelsen den 27 februari 1993.

Mot bakgrund av det ovan sagda finner jag det mycket betänkligt att stadsbyggnadsnämnden i sitt remissyttrande uttalar att samtliga berörda formuleringar är "språkliga varianter" av 8 kap. 20 § PBL. Lagtexten är helt klar till sin innebörd och lämnar över huvud taget inte utrymme för tolkningar av det slag som skett. Det är en självklarhet att kommuniseringskrivelser från en myndighet skall innehålla korrekt information och i övrigt vara avfattade med beaktande av de författningsbestämmelser som finns på området. Detta gäller i särskilt hög grad sådana underrättelser genom vilka en sökande eller annan part anmodas att göra något för undvikande av att en eller flera påföljder inträffar.

Jag är mycket kritisk till det inträffade och förutsätter att stadsbyggnadsnämnden fortsättningsvis formulerar sina skrivelser med beaktande av vad jag anför.