

## Frågor om dels förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse, dels utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL)

---

*JO Berggren* inspekterade i oktober 2001 Byggnadsnämnden i Uppsala kommun. De vid granskningen av nämndens protokoll m.m. gjorda iakttagelserna föranledde, under skilda avsnitt i inspektionsprotokollet, bl.a. de uttalanden som framgår nedan.

### Rättelse av beslut

Byggnadsnämnden beslutade den 23 november 2000, § 615, att, enligt vad den ursprungliga texten anger, *med mindre avvikelse* bevilja begärt bygglov, för nybyggnad av carport med förråd. Som ”Motiv till mindre avvikelse” anges i protokollet härvid följande. ”Enligt detaljplanen får garage förläggas i gräns mot granntomt där byggnadsnämnden så finner lämpligt. Placeringen kan ej anses störa eftersom – – – .” De i JO:s protokoll nu kursiverade orden är överstrukna, och på ett utrymme bredvid i nämndens protokoll har för hand skrivits: ”Felskrivet. Ändrat 2000-11-05”, undertecknat av sekreteraren.

*JO Berggren* lät anteckna följande.

Enligt de här tillämpliga reglerna i 26 § (jfr 31 §) förvaltningslagen får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Jag utgår från att vad som strukits var en uppenbar oriktighet till följd av det slags förbiseende som anges i den nämnda bestämmelsen. Vidare torde det ha varit obehövt att höra parter i frågan.

Förfarandet i övrigt vid rättelsen är däremot inte godtagbart. Först bör därvidlag konstateras att datum för ändringen i protokollet uppenbarligen är felskrivet; det är ett tidigare än dagen för sammanträdet. Vad som är av mera principiellt intresse är

emellertid det förhållandet att det är nämndens sekreterare som undertecknat anteckningen om ändring.

Rättelse av förbiseendefel skall i princip ske i samma ordning som gäller för det ursprungliga beslutandet. Beroende på felets art får det dock anses möjligt att i en del fall lätta på kravet att en rättelse måste beslutas vid ett kommande sammanträde – vad nu gäller kommunala myndigheters beslut i ärenden som inte delegerats.

I avsaknad av en närmare reglering i förvaltningslagen på denna punkt, är det på det område med kollektivt beslutsfattande som det här gäller naturligt att söka utgångspunkter i kommunallagens regler om förfarandet i nämnder vid protokollföring m.m. Enligt 6 kap. 30 § (jfr 11 kap. 3 § första stycket PBL) skall därvidlag bestämmelserna för fullmäktige tillämpas. Dessa innehåller bl.a. följande (5 kap. 57 och 60 §§). Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar, och ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

Att justera ett protokoll innebär att kontrollera riktigheten av detta samt att, efter eventuella ändringar, intyga denna med sin namnteckning. Kontrollen avser vad som har förevarit under sammanträdet. Någon anledning att därvidlag undanta uppgifter om sakförhållandena i behandlade ärenden föreligger inte. En annan sak är att justerare kan vara beroende av handläggande tjänstemäns medverkan i sådana hänseenden. Detsamma gäller för övrigt sekreterare, vilka inte omfattas av den uttryckliga regleringen i kommunallagen och är att anse som biträden åt ordförande.

Som justerare anses ordföranden självskrivna (prop. 1990/91:117 s. 193), utöver den eller dem som särskilt utsetts för uppdraget.

Mot denna bakgrund bör det enligt min mening krävas att en rättelse av ett justerat protokoll bestyrks av justerarna, om nu inte beslut i den frågan fattas vid ett sammanträde (jfr Hilborn m.fl., Kommunallagen, upplaga år 2001, s. 266, ang. fullmäktiges protokoll), vilket kan anses nödvändigt för rättelser som avser själva innehållet i fattade beslut.

Denna hållning i fråga om formerna för rättelse vinner stöd av den närmare reglering som finns på domstolarnas område. Enligt 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller sålunda följande. Rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteckningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges. En motsvarande anteckning skall göras på utskriften av domen eller beslutet om detta kan ske. – Sådana åtgärder med berörda handlingar har förordats även beträffande förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 292).

Vid sammanträde den 8 mars 2001, § 131, beslutade nämnden att bevilja begärt bygglov för vissa tillfälliga åtgärder och att ta ut avgift för handläggningen

(”bygglovavgift”) med 11 786 kr. I protokollet har detta belopp strukits och ett nytt tillfogats, 5 890. Intill är för hand skrivet följande, daterat den 11 september samma år och undertecknat av nämndens sekreterare: ”Enligt överenskommelse med sök. 2001-09-06 och [en bygglovsarkitekt]”

På förfrågan uppgav den handläggande arkitekten nu följande. Det senare avgiftsbeloppet var resultatet av en omprövning som begärts av sökanden. Ändringen gjordes efter en skälighetsbedömning som grundades på vad som i protokollet berörts sålunda: ”Ärendet har föregåtts av flera separata tidsbegränsade bygglov som utgått.” Den omprövning som det nu beviljade lovet grundades på hade i viss utsträckning redan gjorts i de tidigare ärenden, i vilka avgift tagits ut.

*JO Berggren* lät anteckna följande.

Den ändring av avgiftens belopp som här skedde – och som jag förutsätter hade stöd i gällande taxa (jfr 11 kap. 5 § tredje stycket PBL) – avsåg inte något som kan anses som ”skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende” (26 § förvaltningslagen). I stället var ändringen en följd av en omprövning av det i frågan först fattade beslutet. Som framgår av de bestämmelser härom som har meddelats i 27 § förvaltningslagen, är det naturligtvis den beslutande myndigheten som svarar även för en ändring.

Den lättnad i handläggningens former, som enligt det ovan anförda är tänkbar vid rättelse av förbiseendefel, är utesluten vid ändring av beslut i samband med omprövning. Förutsättningen för att någon tjänsteman, i stället för hela nämnden, skall få besluta ändring är att en delegering ger behörighet att avgöra frågan (jfr 6 kap. 33-34 §§ kommunallagen och 11 kap. 3 § PBL).

Enligt åtminstone den delegationsordning som företeddes vid inspektionen (se ett annat avsnitt i JO:s protokoll) var bara stadsbyggnadsdirektören delegat i fråga om beslut om avgift av det här slaget.

Det har vid inspektionen inte framkommit att något senare beslut om avgiften meddelades, vilket hade varit den korrekta handläggningen (jämte dokumentation om vad sökanden hade tillfört ärendet). I så fall hade anteckningen i protokollet för sammanträdet den 8 mars 2001 bort inskränkas till att hänvisa till detta.

Vid sammanträde den 18 januari 2001, § 24, beslutade nämnden att meddela ett positivt förhandsbesked för nybyggnad av ”två enbostadshus på tilltänkta tomter på Jälla – – –”. Enligt uppgifter i slutet av paragrafen beslöts om avgift enligt följande, med ett handskrivet tillägg, som här kursiverats.

Avgift: 5.712 kronor / tomt = 11.424:-

2001-01-25

Faktura utsändes separat.

[*Sekreterarens namn*]

Enligt uppgifterna på första sidan av protokollet för detta sammanträde hade justering ägt rum samma dag som det hölls, för övrigt i likhet med vad som skett med andra vid inspektionen genomgångna protokoll.

*JO Berggren* lät anteckna följande.

Vad tillägget närmare bestämt innebär framstår som oklart. Detta är i sig naturligtvis otillfredsställande.

Nu tillgängliga uppgifter medger inte någon bedömning av vad ändringen i det justerade protokollet berodde på. Av vad jag anfört i de ovan angivna fallen följer emellertid att den rättelse eller den ändring av vilken avgift som skulle påföras inte skett på ett godtagbart sätt.

Vid sammanträde den 20 december 2000, § 679, förelåg enligt rubriken i protokollet ett ärende om "Hänskjutande enligt Fastighetsbildningslagen 4 kap 25a FBL angående klyvning". Siffran 4 är skriven för hand ovanpå en maskinskriven siffra som knappast kan tydas. I marginalen bredvid denna rad är två bokstäver skrivna för hand, antagligen som initialer för ett personnamn. De överensstämmer inte med någon av deras som i protokollet (nederst på sidan) angetts som "Justerandens sign". Något särskilt datum för ändringen är inte angivet.

Beslutet i ärendet blev att nämnden "tillstyrker delning" av fastigheten i fråga. (Denna i ärendet använda formulering i och för sig tas upp i ett annat avsnitt i JO:s protokoll.) Någon hänvisning till författning återkommer inte i beslutet.

*JO Berggren* lät anteckna följande.

Det kan här antas röra sig om ett skrivfel som fått rättas enligt 26 § förvaltningslagen. Jag hänvisar till vad jag anfört beträffande det ovan först angivna fallet. Därav följer att rättelsen inte utförts på ett riktigt sätt. Här måste dock tilläggas följande. En ändring skall utföras så att den äldre lydelsen kan läsas. Den skall dateras. I stället för justerarnas signaturer har här skrivits något som inte kan knytas till någons namn utan tillgång till uppgifter på annat håll inom nämnden och dess organisation.

### **Villkor, oförenliga med handläggning enligt PBL**

Ärendet 2001, § 87, avsåg nybyggnad av transformatorstation. Byggnadsnämnden beslutade att bevilja bygglov och att enligt 7 kap. 18 § miljöbalken meddela dispens från byggnadsförbud inom strandskyddsområde. Nämnden angav skäl för dispensen och lämnade upplysningar om lovets giltighetstid.

Därutöver innehåller protokollet i ärendet bl.a. följande.

### **Villkor**

Markägarens tillstånd krävs.

Grannens medgivande för byggnation nära tomtgräns.

*JO Berggren* lät anteckna följande.

I ett beslut, varigenom lov lämnas, skall anges lovets giltighetstid samt de villkor och upplysningar i övrigt som behövs (8 kap. 26 § PBL). Det är underförstått att bara villkor "som har stöd i PBL" kan uppställas (prop. 1985/86:1 s. 738).

Krav på tillstånd av markägaren torde inte kunna knytas till den byggnadsrättsliga regleringen i PBL – eller, för den delen, utgöra en riktig tillämpning av miljöbalken i fråga om dispens. Om nämnden vill erinra om de förutsättningar för en åtgärd som gäller enligt annan lag, t.ex. civilrättsligt, skall det rubriceras som eller annars framgå att det bara är upplysningar.

Av uppgifterna i protokollet framgår inte på vilket sätt grannes medgivande för byggande ”nära tomtgräns” skulle ha betydelse enligt PBL. Att berörda grannar medger byggnadsåtgärder av visst slag har visserligen enligt 8 kap. 4 och 5 §§ PBL en verkan, nämligen i fråga om bygglovsplikt. Men det sker då primärt utom ramen för något ärende hos byggnadsnämnden.

Grannars – sakägares – inställning till byggnadsföretag har emellertid på det hela taget betydelse vid prövning av frågor enligt PBL. Därvid skall nämligen både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet (1 kap. 5 § PBL).

Av intresse nu är närmast de regler om krav på byggnader som anges i 3 kap. 2 § PBL. Enligt dem skall byggnader placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning bl.a. inte medför fara eller olägenheter för omgivningen. Att prövningen härvidlag skall ske genom utredning på vanligt sätt, där grannar bereds tillfälle att yttra sig och nämnden, på grundval av vad som då kommer fram, genom avgörandet av ärendet bestämmer bl.a. vilken placering som godtas, framgår av reglerna om handläggning av lov- och andra tillståndsärenden. De avser kommunikation med sakägare m.fl. i bl.a. de fallen att åtgärden i fråga strider mot detaljplan eller skall utföras utanför detaljplan (8 kap. 22 § första och andra styckena samt 34 § fjärde stycket PBL. Se även 17 kap. 4 § tredje stycket PBL och 39 § i den i övrigt upphävda byggnadsstadgan, 1959:612, om ett i lagen, beträffande avstånd mot granntomt, speciellt reglerat fall, nämligen åtgärder inom områden med äldre planer. Byggnadsnämnden får medge undantag från huvudregeln, men, om åtgärden kan inverka på förhållandena på angränsande tomt, skall dess ägare höras i saken.)

Att lägga märke till är att lagen inte ger grannar m.fl. någon vetorätt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 338, angående förhandsbesked). Deras inställning ingår som en faktor bland flera vid den prövning som ankommer på byggnadsnämnden. Att ersätta utredning och prövning i vanlig ordning med att schematiskt, för övrigt utan att skälet för beslutet i den delen redovisas, uppställa villkor om grannes godkännande kan anses innebära att denne tillgodoses i högre grad än vad en sorgfällig avvägning mellan motstående intressen hade bort medföra.

Att en byggnadsnämnd ersätter den för utredningen av omgivningspåverkan – ett väsentligt inslag i tillståndsprövningen – föreskrivna handläggningen med att utnyttja den allmänna befogenheten att uppställa villkor måste sålunda anses oförenligt med såväl PBL som allmänna principer för hur förvaltningsmyndigheter skall pröva ärenden.

Härtill kommer att det typiskt sett måste anses förenat med svårigheter att styrka uppfyllandet av ett sådant villkor som här uppställts, till skillnad från villkor vilkas uppfyllande nämnden förhållandevis enkelt kan konstatera genom besiktning, direkt observation. Särskilt när som här någon viss form för grannens medgivande inte bestämts, riskerar man att det framtida rättsläget blir ovisst. (Jfr Regeringsrättens årsbok 1996 ref 54, om allmänna rättssäkerhetsaspekter på ett villkor som innebar möjlighet att efter ett bygglov på nytt ifrågasätta byggnadsföretagets lämplighet.)