

Anmälan mot Miljö- och byggnämnden i Gnesta kommun angående handläggningen av ett avloppsärende samt dröjsmål med överlämnande av överklagandeskrift m.m.

Anmälan

AA framförde i en skrivelse till JO klagomål mot Miljö- och byggnämnden i Gnesta kommun. Hon var bl.a. kritisk dels till nämndens långsamma handläggning av ett avloppsärende, dels till att nämnden dröjt ett år med att sända över ett överklagande till överinstansen.

I anmälan anfördes beträffande avloppsärendet att detta hade pågått i sju - åtta år och ännu pågick samt att det hade pågått sex - sju år utan att något överklagbart beslut hade fattats.

Beträffande överklagandet som först efter ett år överlämnats till överinstansen gav AA till JO in en artikel publicerad i Södermanlands Nyheter den 4 augusti 2001. Av artikeln framgick i huvudsak följande. Efter klagomål från grannar beslutade miljö- och byggnämnden i maj 2000 att en restaurang inte fick spela musik längre än till klockan 22 på vardagar och klockan 24 på fredagar och lördagar. Beslutet överklagades och i augusti 2000 beslutade nämnden att den skulle hålla fast vid sitt beslut och att överklagandet skulle skickas vidare till länsstyrelsen. Överklagandet översändes dock inte, vilket uppdagades först i augusti 2001 då en granne ringde till miljöförvaltningen och frågade vilka tider som restaurangen fick spela musik.

Utredning

Miljö- och byggnämndens akt i avloppsärendet lånades in. Av denna framgick i huvudsak följande.

Under sommaren 1997 framfördes klagomål på avloppet i fråga. Klagomålen ledde till en inspektion i juli då fastighetsägaren muntligt informerades om att en förbättring av avloppet måste ske. I augusti samma år fick fastighetsägaren en skriftlig förfrågan om avloppet från förvaltningen. I april 1998 förelades fastighetsägaren att senast den 1 maj 1998 inkomma till miljöförvaltningen med besked om hur avloppet skulle åtgärdas för att olägenhet inte skulle uppstå för de närboende. Enligt handlingarna i ärendet presenterades ett svar som gick ut på att avloppet

skulle avledas och renas utanför fastigheten i mark med lämpligare förhållanden. I samband med utredningen planerades även möjligheter för att skapa en avloppslösning för flera fastigheter i samma område. Under 1998 och 1999 försökte fastighetsägaren gemensamt med grannar anlägga en gemensam avloppsanläggning. Under sommaren 1999 gjorde kommunens miljöenhet en inventering av fastigheterna i området. Under handläggningens gång ställde AA vid flera tillfällen skriftligen frågor till nämnden om ärendet och efterfrågade resultat. I ett brev den 29 december 2000 begärde hon att Gnesta kommun omgående skulle fatta beslut i ärendet. Vid ett sammanträde den 15 mars 2001 beslutade nämnden att inte förelägga fastighetsägaren att åtgärda avloppet eftersom olägenhet ej påvisats. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Södermanlands län som den 1 oktober 2001 upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning. Den 10 oktober 2001 begärde nämnden med stöd av regler i miljöbalken att fastighetsägaren skulle undersöka avloppets konstruktion. AA begärde den 24 oktober att avloppsanläggningen på den aktuella fastigheten skulle stängas av till dess en godkänd avloppsanläggning hade installerats. Hennes begäran avslogs i ett beslut den 15 november. Den 1 november 2001 kungjorde nämnden en ansökan/anmälan angående inrättande eller ändring av avloppsanordning och gav berörda möjlighet att inkomma med yttrande två veckor från delfäendet. Den 5 december 2001 förelades fastighetsägaren att vidta vissa kompletterande undersökningar. Fastighetsägaren ansökte därefter om tillstånd till ändring av befintligt avlopp.

JO remitterade därefter anmälan till nämnden för yttrande och utredning. Nämnden anmodades yttra sig över att avloppsärendet efter sju-åtta år ännu inte var avgjort samt att en överklagandeskrift inte hade översänts till överinstansen. I remissvaret anförde nämnden följande.

7 år gammalt ärende

Bakgrund

Norrtna fritidsområde är idag inte ett fritidsområde. Beteckning omvandlingsområde där sommarboende omvandlas till permanent boende är mera relevant. Området har gemensamt vatten och enskilda avloppslösningar.

Markförhållandena är delvis svåra ur avloppssynpunkt. Leror och berg förekommer, vilket innebär svårigheter att göra enskilda avloppsanläggningar. De befintliga avloppsanläggningarna som utförts för ett sommarboende under några månader kan ofta inte klara att ta emot avloppsvatten från ett hushåll med full VA-standard.

Situationen har uppmärksammats och alla områdets enskilda avloppssystem har inventerats. Från kommunstyrelsen i Gnesta kommun föreligger ett uppdrag att ta fram långsiktiga hållbara avloppslösningar för detta område.

Detta avlopp på fastigheten är ett BDT (Bad, Dusch och Tvätt) avlopp. För att kunna förelägga om åtgärd krävs att en olägenhet för närboende konstaterats. Ett sådant konstaterande har ej kunnat göras. Hösten 2001 kunde lukt av avloppsvatten förmärkas utanför fastigheten. Olägenheten på annans fastighet har ej kunnat konstateras.

Att avloppet ej fungerat till förfång för fastighetsägaren är tidigare konstaterat, bland annat genom avloppsinventering. Under de gångna 7 åren har en gemensam avloppslösning för flera fastigheter i området projekterats. Denna lösning tog tid att framarbete och när den skulle sättas i verket kom besked enligt annan lagstiftning att avloppet ej kunde byggas som en långsiktig permanent lösning, varför hela frågan

var tillbaka till utgångspunkten. Arbetet med att ta fram en grupplösning var tidskrävande. Detta arbete framgår ej av insända handlingar till JO.

Handläggning

Allmänt kan sägas om handläggning av avloppsärenden i Gnesta kommun att under perioden 1999 till 2001 gavs 148 tillstånd till enskilda avlopp. Kommunen har knappt 10 000 fastboende, varav en stor del är anslutna till enskilda avlopp. Handläggning av avloppsärenden måste med nödvändighet ske rationellt om även andra arbetsuppgifter skall hinnas med. Om det handlar om "ett okomplicerat avloppsärende" tar handläggningen kort tid. När det gäller ett avlopp där lagstiftningen ger stöd för tvingande åtgärder genom att olägenhet konstaterats, är det snarare bra om fastighetsägaren på eget initiativ försöker åstadkomma en grupplösning för grannar eller en egen ny avloppsanläggning.

Möjlighet till tvingande åtgärder återfinns i miljöbalken 9 kap. 7 § "Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras."

Tidigare har samma regler gällt i hälsoskyddslagen 7 § "Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas."

Miljö- och byggnämnden anser ej att ärendet handlagts felaktigt utifrån förvaltningslagen. Ett ärende skall handläggas så snabbt som möjligt. Ärende i form av konstaterande av olägenhet har enligt nämndens mening ej funnits.

Ärende angående Oliver Twist överklagan.

Bakgrund

I Gnesta kommun fanns fram till maj 2000 två förvaltningar. Miljöförvaltning och Tekniska förvaltningen. Dessa båda hade en gemensam nämnd, miljö- och byggnämnden. Efter omorganisation, som var betingande av att renodla nämndens ansvarsutövning, slogs miljöförvaltningen och tekniska förvaltningens bygg, plan och räddningsenheter samman och bildade en samhällsbyggnadsförvaltning.

Under perioden med två separata förvaltningar hanterades nämndbeslut olika. Distributionen av tekniska förvaltningens protokoll sköttes av en kanslist medan miljöförvaltningens protokoll endast diariefördes och postfördes av samma kanslist. Det faktiska utskicket, dvs. att ställa samman dokument, överklagningshänvisningar och bilagor samt adressera kuvert sköttes av miljöhandläggarna. När sammanläggningen var klar började kanslisten sköta all hantering dvs. även för miljöenheten. Då rutiner fanns på miljö medverkade miljöenhetens personal i utskicket till en början.

Efter sommaruppehållet, miljö- och byggnämndens sammanträde 2000 08 27, uppstod misstaget. Miljöenheten var övertygad om att kanslisten helt skötte distributionen. Kanslisten var lika övertygad om att miljötjänstemännen fortfarande bevakade utskicket. Aktuell överklagan kom således att "falla mellan stolarna". Då ingen part i ärendet efterfrågade något beslut från överklagningsinstansen och arbetsbördan på andra ärenden var stor upptäcktes det ej att ärendet icke sänts till Länsstyrelsen.

I sitt sammanhang kan kanske en ytterligare detaljering lämnas. När två förvaltningar slås samman är det många rutiner och dokument som behöver ändras. Reglementen och delegationsordningar är exempel på viktiga dokument som behöver omarbetas. Rutiner för löner och personaladministration är ett annat. Sammanslagningen skedde 1 maj 2000. Misstaget skedde i augusti d.v.s. andra nämnd efter sammanslagningen. Organisationens rutiner var inte färdiga. Man kan givetvis anse att en sammanslagning ej bör ske innan alla rutiner är klara, men tyvärr medges inte alltid denna fördröjning.

Åtgärder

Hantering har tidigare under 2001 uppmärksammats av kommunens revisorer. Miljö- och byggnämndens ordförande, förvaltningschefen på samhällsbyggnads-

förvaltningen och miljöchefen har föredragit den inträffade händelsen för kommunens revisorer. Rutiner har kontrollerats och setts över för att händelsen ej skall upprepas.

Gnesta kommun och samhällsbyggnadsförvaltningens personal ser självklart allvarligt på det inträffade. Vår bedömning är dock att företagen översyn och tydliggörande av rutiner borgar för att misstaget ej skall upprepas.

AA kommenterade remissvaret. Hon uppgav även bl.a. att miljö- och byggnämnden den 16 maj 2002 beslutat om tillstånd för ändring av det aktuella enskilda avloppet. Beslutet hade överklagats till länsstyrelsen som den 19 mars 2003 avslagit överklagandet.

Bedömning

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO:s granskning är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat och brukar inte pröva myndigheternas ställningstagande i sakfrågor. JO:s granskning skall inte heller ersätta eller föregripa den prövning som kan ske i ordinarie ordning. JO skall vidare enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det.

Mot bakgrund av ovanstående har min granskning begränsats sig till de två frågor som har remitterats nämligen avloppsärendet och överklagandet som inte hade överlämnats till överinstansen.

Avloppsärendet

Varje ärende där någon enskild är part skall enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende anhängiggjorts hos en myndighet ankommer det på denna att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är också viktigt för respekten för myndigheter att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Det ansvaret åvilar i detta fall uteslutande nämnden. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen, utan också för nämnden själv, då det ligger i nämndens ansvar att se till att ärenden inte blir för gamla innan de slutligen avgörs.

I det aktuella ärendet inkom klagomål under sommaren 1997 och något beslut fattades inte förrän den 15 mars 2001. Av remissvaret framgår att lång tid ägnats åt att finna en gemensam avloppslösning för flera fastigheter i området. Nämnden anser inte att ärendet handlagts felaktigt utifrån förvaltningslagens skyndsamhetskrav. Jag är inte av samma uppfattning. Inledningsvis kan konstateras att det dröjde 9 månader mellan inspektionen i juli 1997 och föreläggandet till fastighetsägaren i april 1998. I stort sett vidtog man inte några dokumenterade åtgärder från sommaren 1998 till och med utgången av år 2000. Ärendet drevs till viss del framåt genom brev och yrkande om beslut från anmälaren AA. Även om avloppsärenden är komplicerade och kanske kräver gemensamma lösningar för flera fastigheter är

det inte godtagbart att det tar så lång tid innan ett ärende avgörs. Nämnden kan inte undgå kritik för sin bristande förmåga att föra ärendet framåt. Sammantaget är jag kritisk till nämndens handläggning.

Överklagande som inte översänts till överinstansen

Beträffande tidsfristen för att överlämna en skrivelse med överklagande till överinstansen har JO i flera beslut uttalat att myndigheterna skall överlämna en sådan skrivelse och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål, och att handläggningstiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Varken av den till anmälan bifogade tidningsartikeln eller remissvaret framgår när överklagandet gavs in till nämnden. Mot bakgrund av att beslutet fattades redan i maj 2000 torde redan det faktum att nämnden först i augusti samma år beslutade att överklagandet skulle överlämnas till överinstansen strida mot det nyss nämnda skyndsamhetskravet. Jag ser allvarligt på detta och framförallt på att överklagandet därefter kom bort i hanteringen och, som det tycks, av slump återfanns ett år senare. Jag utgår från att den översyn och tydliggörandet av rutiner som nämnden genomfört har gett resultat och att misstaget inte kommer att upprepas.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inga uttalanden från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.