

Anmälan mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun angående handläggningen av ett ärende om bygglov

Anmälan

I en anmälan med bilagor, som kom in till JO den 21 april 2004, klagade AA på Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun, stadsbyggnadskontoret, och på en tjänsteman vid stadsbyggnadskontoret med anledning av handläggningen av ett ärende avseende ombyggnad av ett fönster. I anmälan uppgavs i huvudsak följande.

AA och BB ville bygga om sin bostadsrättslägenhet. Ombyggnaden avsåg bl.a. att ändra ett befintligt fönster mot en gårdsbalkong till ett franskt fönster (fönsterdörr), vilket eventuellt innebar att bygglov behövdes. Den 16 januari 2004 var AA i kontakt med en handläggare på stadsbyggnadskontoret vilken upplyste att det kunde ta tre till sex veckor att få ett besked från kontoret. Den 19 januari 2004 postade AA, som ombud för sin hustru, en ansökan om bygglov med bilagor till stadsbyggnadskontoret. Därefter meddelade stadsbyggnadskontoret den 27 januari 2004 att ansökan behövde kompletteras på visst sätt. Den 29 januari 2004 sände han ett brev till stadsbyggnadskontoret med komplettering och yrkade att kontoret skulle pröva om bygglov verkligen behövdes och, i andra hand, att ärendet skulle avgöras i befintligt skick och bygglov beviljas. Den 16 april 2004 begärde stadsbyggnadskontoret besked om ansökan skulle prövas i befintligt skick eller om de avsåg att lämna in nya handlingar för prövning. I meddelandet angavs att ärendet skulle avskrivas och läggas till handlingarna utan ytterligare åtgärd om inte besked lämnades eller komplettering gjordes före den 30 april 2004 och att debitering skulle ske enligt fastställd taxa. Det framgick inte av meddelandet, som saknade motivering, om någon prövning hade skett av handlingarna. Såvitt framgår av stadsbyggnadskontorets handlingar har handläggaren under mer än två och en halv månad inte vidtagit någon som helst åtgärd i ärendet, trots att det inte kan anses vara svårt.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från stadsbyggnadskontoret den 12 maj 2004. Av upplysningarna framgick följande. Den 21 april 2004 inkom en skrivelse från AA samt en kopia av hans JO-anmälan. Den 4 maj 2004 inkom ytterligare en skrivelse från AA. Handläggaren ringde till honom samma dag och svarade på de

frågor som han hade ställt i skrivelsen. Handläggaren uppgav vid samtalet att kontoret hade fått skrivelsen daterad den 20 april 2004 och att beslut i ärendet kunde fattas så snart ritningarna var i sin ordning. AA frågade om lagstöd för att kräva ytterligare handlingar i ärendet. Hon kunde vid samtalet inte svara på den frågan men skickade ett e-postmeddelande till AA samma dag och talade då om vad som anges i 8 kap. 20 § plan- och bygglagen. Om ansökningshandlingarna inte hade varit ofullständiga skulle handläggningstiden i detta ärende ha varit mycket kort. Den ändring av ett flerbostadshus som avses är en bygglovspliktig åtgärd.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig beträffande nämndens handläggning av bygglovsärendet. Av remissyttrandet framgick följande.

Ärendets handläggning

Ansökan om bygglov inkom till stadsbyggnadskontoret den 20 januari 2004. Bygglövsansökningar inkommer dagligen till kontoret. För att kunna ha en överblick över ärendeinflödet och säkerställa en någorlunda jämn belastning på handläggarna fördelas inkomna ärenden normalt endast en gång i veckan. Detta ärende fördelades redan samma dag till handläggaren. Handläggaren hade dagen därpå telefonkontakt med AA och efterlyste ritningar på den föreslagna fönsterdörren.

Den 27 januari skickade handläggaren det meddelandebrev som kontoret regelmässigt skickar till bygglovssökande vars ansökningar inte är kompletta. I brevet anges vilka handlingar som erfordras för att ärendet ska kunna handläggas. Redan den 23 januari hade AA i mail till handläggaren efterfrågat brevet som handläggaren förannonserat vid telefonkontakten den 21 januari.

Till stadsbyggnadskontoret inkom den 2 februari ett brev från AA, daterat 2004-01-29 i vilket framfördes uppfattningen att den föreslagna förändringen överhuvudtaget inte krävde bygglov. AA yrkade att byggnadsnämnden i första hand skulle pröva frågan om bygglovsplikt. I andra hand yrkades att ärendet om bygglov skulle avgöras i befintligt skick och bygglov beviljas. Brevet innehöll inte de av stadsbyggnadskontoret begärda ritningarna.

Eftersom begärda handlingar inte inkommit, påbörjades ingen handläggning. Den 14 april skickades ett påminnelsebrev. Som svar på detta erhöll kontoret den 21 april ett brev daterat 2004-04-20, i vilket AA hänvisade till sitt brev 2004-01-29 samt bifogade JO-anmälan.

Den 4 maj 2004 inkom ytterligare ett brev från AA daterat 2004-04-20 med fråga om kontoret erhållit brevet med JO-anmälan och om när beslut i ärendet kunde förväntas. Samma dag ringde handläggaren till honom och svarade på de ställda frågorna och senare samma dag skickade hon ett mail med redovisning av de aktuella paragraferna i Plan- och bygglagen.

Den 18 maj 2004 inkom de i januari begärda handlingarna och den 24 maj beviljades bygglov.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Varje år inkommer 5 500 - 6 000 bygglovsansökningar till stadsbyggnadskontoret. För att hantera denna stora mängd ärenden är det nödvändigt med rutiner, riktlinjer och administrativt handläggarstöd. Kontoret har ett ärendehanteringssystem där alla kontakter registreras och där det finns mallar t.ex. för meddelandebrev att använda under olika skeden av granskningsprocessen. Kontoret har förståelse för att dessa brev ibland kan verka väl byråkratiska men ser dem ändå som nödvändiga för att kunna upprätthålla den lika behandling av alla som erfordras av en myndighet.

Kontoret uppfattar att AA redan från första stund krävt en omedelbar behandling av just sitt ärende och inte velat acceptera kontorets normala handläggningsrutiner eller

krav på handlingar. Det är uppenbart att AA hade förväntningar som kontoret inte kunde leva upp till.

Bygglov söktes frivilligt. Därefter ifrågasattes bygglovsplikten och AA krävde att frågan om bygglovsplikt skulle hanteras särskilt av nämnden. Frågan om vad som är bygglovspliktig åtgärd är en fråga som dagligen hanteras av kontorets handläggare och knappast en fråga för stadsbyggnadsnämnden. Kontoret har lång erfarenhet av olika rättsinstansers prövning av denna fråga vad gäller olika typer av åtgärder och kontorets handläggare har också tillgång till handboken Plan- och bygglagen av Didon m.fl. I denna står följande vad gäller bygglovskravet för yttre ändringar av byggnad enligt PBL 8 kap 3 § punkt 1. ”Med detta uttryck avses samma slags åtgärder som enligt tidigare praxis, dvs icke alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, såsom att man putsar eller lägger på ytterpanel på en byggnad som tidigare inte varit putsad eller försedd med panel, samt att man tar upp nya fönster eller dörrar eller väsentligt ändrar befintliga sådana.” (Kontorets kurs) Enligt utslag i regeringsrätten ska bedömningen ske med utgångspunkt i byggnaden som sådan utan hänsynstagande till den omgivande miljön. Att det i det nu aktuella fallet handlar om en åtgärd mot gården förändrar inte bygglovsplikten.

Kontorets krav på handlingar m.m., vilka framfördes i de båda meddelandebrev som kontoret skickade till sökanden, grundar sig på PBL 8 kap 20 §.

Detta är bakgrunden till de brev som AA uppfattat som byråkratiska och kanske till och med oförsämda.

Av de handlingar (ritningar och foton), som inlämnades vid bygglovsansökan, framgick att ritningarna inte stämde med verkligheten. På flera ställen fanns fönster av annan storlek och utformning än på den inlämnade ritningen. Kontoret begärde dock inte att sökanden skulle uppföra en ritning i överensstämmelse med verkligheten på hela husfasaden utan enbart omfattande sökandens egen balkong och eget fönster som skulle ändras. Så fort kontoret fick in de begärda handlingarna, kunde bygglov beviljas inom en vecka. Beslutet med godkända ritningar bifogas.

Stadsbyggnadskontoret beklagar att detta i grunden mycket okomplicerade ärende kunde ta en sådan olycklig vändning. Hade sökanden lämnat in de redan den 27 januari begärda ritningarna, hade bygglov kunnat beviljas redan i februari i stället som nu i slutet på maj. Ärendet har handlagts i enlighet med kontorets rutiner och krav. Varje handläggare har en stor mängd ärenden igång samtidigt. När man skickat ett meddelande och begärt kompletteringar, lägger man ärendet åt sidan tills de begärda handlingarna inkommer. Detta är ofrånkomligt. Dock borde AA ha fått ett skriftligt svar på sitt brev daterat 2004-01-29 med en förklaring vad gäller bygglovsplikten, rollfördelningen mellan kontoret och nämnden samt grunden för kravet på handlingar. Att så inte skedde kan bara förklaras av den stora arbetsbelastningen på kontorets handläggare.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av handlingarna i ärendet framgår följande. Stadsbyggnadskontoret skickade den 27 januari 2004 ett meddelande om att den av AA inlämnade ansökningsbehövde kompletteras på närmare angivet sätt. AA svarade i brev den 29 januari 2004 och yrkade att frågan om bygglovsplikt skulle prövas och, i andra hand, att ansökningsbehövde skulle avgöras i befintligt skick. Stadsbyggnadskontoret skickade därefter den 16 april 2004 åter ett meddelande med begäran om komplettering alternativt besked från sökanden inom viss tid, denna gång vid påföljd att ärendet skulle avskrivas och läggas till handlingarna utan ytterligare åtgärd.

Stadsbyggnadsnämnden har yttrat att de båda meddelandebrev som sändes till sökanden med begäran om komplettering var grundade på 8 kap. 20 § plan- och bygglagen (1987:10).

Enligt 8 kap. 20 § första stycket plan- och bygglagen, PBL, gäller att när en ansökan görs hos byggnadsnämnden om bl.a. bygglov skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen. Är ansökningshandlingarna ofullständiga får nämnden enligt 8 kap. 20 § andra stycket PBL förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Enligt sista stycket i bestämmelsen skall föreläggandet innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Formuleringen i stadsbyggnadskontorets föreläggande ger anledning att beröra skillnaden mellan ett avvisnings- och ett avskrivningsbeslut (jfr JO 1994/95 s. 453). Stadsbyggnadskontoret hade uppenbarligen åsyftat att ansökningen kunde komma att avvisas.

Ett beslut att avvisa en ansökan innebär att myndigheten inte tar upp ansökningen till prövning på grund av att en formell brist föreligger. Ett sådant beslut kan fattas om t.ex. ett ärende har anhängiggjorts av någon som inte är saklegitimerad, om en ansökan görs efter att en ansökningstid har gått ut eller, som gäller enligt 8 kap. 20 § PBL, om ansökningshandlingarna är så ofullständiga att de inte kan ligga till grund för en prövning.

Innebörden av att myndigheten i stället avskriver ett ärende är en annan. Inte heller i det fallet sker någon prövning av sakfrågan. Ett avskrivningsbeslut kan fattas i de fall då ingen längre påkallar ett beslut i ärendet, t.ex. då en ansökan har återkallats av sökanden. Något annat hinder mot att pröva ärendet i sak finns emellertid inte i ett sådant fall.

Det föreläggande som stadsbyggnadskontoret meddelade i ärendet hade således en felaktig utformning. Jag utgår från att stadsbyggnadsnämnden framöver uppmärksammar skillnaden mellan ett avskrivnings- och ett avvisningsbeslut och ändrar lydelsen av de förelägganden som meddelas med stöd av 8 kap. 20 § PBL.

I detta fall hade AA redan i sin skrivelse den 29 januari 2004 meddelat att han begärde att ansökningen, för det fall bygglov krävdes, skulle prövas i befintligt skick. Enligt 8 kap. 20 § PBL krävs emellertid att myndigheten, för att avvisa en ansökan till följd av att den är ofullständig, förelägger sökanden att komplettera och i föreläggandet upplyser om verkan av att föreläggandet inte följs. Med hänsyn till det krav på skyndsamhet i handläggningen som gäller enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) hade det varit lämpligt att redan i det första meddelandet den 27 januari 2004 upplysa sökanden om följderna av utebliven komplettering.

Vad AA i övrigt har anfört i ärendet föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.