

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Initiativärende mot Byggnadsnämnden i Östhammars kommun angående utformningen av ett beslut

Initiativet

I ett tidigare ärende (dnr 594-2005) framkom bl.a. följande. En ansökan om förhandsbesked enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen (1987:10; PBL) samt om dispens från strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 16 § miljöbalken kom in till Byggnadsnämnden i Östhammars kommun den 31 januari 2000. Nämndens beslut den 25 februari 2004 (dnr 2000BN063) var utformat på följande sätt.

Byggnadsnämnden beslutar

att ej till länsstyrelsen tillstyrka förhandsbesked för uppförande av 4 st. övernattningsstugor, bastu, vindskydd och torrtoa för kanotturism,

att ej pröva anläggandet av stugorna genom upprättande av detaljplan, samt

att nämnden ej är beredd medge strandskyddsdispens för uppförande av 4 st. övernattningsstugor, bastu, vindskydd och torrtoa för kanotturism.

Efter överklagande undanröjde Länsstyrelsen i Uppsala län den 27 augusti 2004 (dnr 403-2834-04) nämndens beslut och visade ärendet åter för förnyad behandling. Nämnden överklagade länsstyrelsens beslut.

Enligt muntliga upplysningar från Stockholms tingsrätt, Miljödomstolen, samt från Länsrätten i Uppsala län pågick handläggningen av domstolarnas respektive mål med anledning av nämndens överklagande.

Jag inledde ett initiativärende mot Byggnadsnämnden i Östhammars kommun och anmodade nämnden att yttra sig över utformningen av beslutet den 25 februari 2004.

Utredning

Nämnden beslutade den 22 juni 2005 att anta advokaten AA:s yttrande som sitt eget yttrande i ärendet. I yttrandet, som endast behandlar den punkten i beslutet som rör frågan om upprättande av detaljplan, anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Det är väl känt för byggnadsnämnden att den inte har möjlighet att ge förhandsbesked eller andra bindande besked beträffande upprättande av detaljplan.

Förekomsten av den aktuella satsen – om att inte pröva anläggandet av stugorna genom upprättande av detaljplan – har en mycket enkel förklaring. Som framgår av sökandens skrivelse till byggnadsnämnden av den 29 oktober 2003, så har sökanden själv framhållit att han önskar att en detaljplan skall upprättas för området. Se inledningen sid. 1 och sid. 2, sjunde stycket i skrivelsen. ”En detaljplan är enligt min mening det säkraste sättet att garantera att området kommer att användas på avsett sätt. Detaljplanen skulle förslagsvis omfatta den fastighet som jag vill bilda och ändamålet med den skulle t.ex. kunna vara ”friluftsområde” enligt Boverkets allmänna råd (beteckningen N)”. Skrivelsen bifogas, bilaga 1.

Att byggnadsnämnden i ett beslut där ställning tas till ansökan om förhandsbesked och ansökan om dispens från strandskyddet, väljer att meddela sökanden att byggnadsnämnden inte avser att upprätta detaljplan för att möjliggöra en placering av stugorna på den avsedda platsen, kan inte anses strida mot reglerna i plan- och bygglagen. Tvärtom är den omstridda meningen att se som en upplysning till sökanden att någon kommunal planering inte avses genomföras med anledning av det önskade projektet. Att byggnadsnämnden, som är den nämnd som i förevarande fall har till uppgift att fatta beslut om detaljplaneläggning, meddelar en sökande att nämnden inte önskar planlägga viss mark är en för den sökande viktig upplysning att få. Sett i ljuset av den ansökan som byggnadsnämnden fått, var det inte bara naturligt utan också nödvändigt för nämnden, att till den enskilde klargöra sin inställning i en så viktig fråga som påkallad detaljplaneläggning. Upplysningen ligger helt i linje med den skyldighet byggnadsnämnden har att enligt 11 kap. 1 § inte bara lämna råd och upplysningar till enskilda utan också ta tillvara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda.

JO:s föredragande har vidare påpekat att kommunen inte genom formella förhandsbesked eller på annat sätt kan binda sig i fråga om upprättandet av detaljplan. Det är naturligtvis helt korrekt. Kommunens besked till den sökande i detta fall innebär inte att byggnadsnämnden bundit sig i frågan om detaljplan. Beskedet är, som framgår av beslutet, endast en information om nämndens ståndpunkt i planfrågan vid tiden för beslutet i de övriga frågorna. Nämnden är således oförhindrad att när som helst i framtiden behandla en planfråga beträffande aktuellt område.

Mot bakgrund av detta kan byggnadsnämndens besked angående detaljplanefrågan knappast anses strida mot lag. Inte heller kan den ha orsakat någon som helst rättsförlust för den enskilde. Tvärtom har denne klart och tydligt fått reda på byggnadsnämndens inställning i frågan.

Av därefter inhämtade upplysningar framgick bl.a. följande. Länsrätten fastställde den 15 mars 2005 länsstyrelsens beslut i fråga om förhandsbesked. Länsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Stockholm som den 11 maj 2006 biföll överklagandet och undanröjde länsrättens dom och länsstyrelsens beslut. Något överklagande hade vid telefonkontakt med kammarrätten den 24 maj 2006 inte kommit in. I dom den 26 oktober 2005 fastställde miljödomstolen, med undanrövande av länsstyrelsens beslut, nämndens beslut, såvitt avsåg frågan om strandskyddsdispens. Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, beslutade den 6 mars 2006 att inte meddela prövningstillstånd.

Bedömning

Som framgår av den till remissen fogade promemorian föranleddes remissen av vissa konstaterade oklarheter i utformningen av nämndens beslut den 25 februari 2004. Nämnden har i sitt remissyttrande berört endast det avsnitt i beslutet som avser detaljplanefrågan. Yttrandet är i detta hänseende anmärkningsvärt och jag har övervägt att återremittera ärendet i övriga delar, men har stannat för att avgöra det i befintligt skick.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. I enlighet med det anförda har min granskning begränsats till att avse enbart utformningen av nämndens beslut.

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. Av bestämmelsen följer vidare bl.a. att myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

Förhandsbesked

På ansökan skall byggnadsnämnden enligt 8 kap. 34 § PBL ge förhandsbesked om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Beslutet skall således innehålla ett definitivt besked till sökanden om vad denne har att rätta sig efter. Nämndens formulering är oklar och skulle kunna uppfattas som att det slutliga ställningstagandet skall ske hos länsstyrelsen.

Upprättande av detaljplan

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Det s.k. kommunala planmonopolet innebär att kommunen i princip ensam bestämmer om och när planläggning skall ske. Detta tar sig bl.a. uttryck i att ett beslut av kommunen att vägra anta eller ändra en detaljplan efter överklagande kan prövas endast i den begränsade omfattning som laglighetsprövning innebär (13 kap. 1 § 3 PBL). Någon möjlighet för en kommun att genom formella förhandsbesked eller på annat sätt binda sig i fråga om upprättande av detaljplan förekommer inte i byggnadslagstiftningen (jfr bl.a. JO 2000/01 s. 484 och JO:s protokoll den 28 oktober 2003, dnr 1624-2003). Typiskt sett är det kommunen själv som tar upp frågan om ett förslag till detaljplan skall upprättas eller inte. Enskilda kan inte genom en ansökan anhängiggöra ett sådant ärende och påfordra ett avgörande av kommunen.

Om man från nämndens sida i dessa delar inte begränsar sig till informella råd och upplysningar enligt 11 kap. 1 § första stycket 4 PBL är man visserligen oförhindrad att inom ramen för ett beslutsprotokoll nämna sina avsikter om planprövning m.m., dock inte med en sådan utformning att det ser ut som bindande besked med rättsverkningar (jfr prop. 1985/86:1 s. 791 och bilagedel s. 309). I sammanhanget kan nämnas att byggnadsnämnden, om någon begär det, skall lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning (11 kap. 2 § första stycket PBL; som anges i förarbetena kan sådana upplysningar föranleda uttag av avgift enligt 5 § första stycket, a. prop. s. 791).

Av det sagda följer att nämndens uttalande om upprättande av detaljplan inte borde ha utgjort en del av själva beslutsmeningen.

Strandskyddsdispens

Om det finns särskilda skäl kan länsstyrelsen enligt 7 kap. 18 § miljöbalken meddela dispens från bestämmelserna om strandskydd i 16 § samma kapitel. Länsstyrelsen kan, vilket synes ha skett här, med stöd av 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. delegera rätten att medge dispens till kommunal nämnd för annan åtgärd än byggande av försvarsanläggningar och allmän väg (jfr 7 kap. 31 § miljöbalken).

Också denna punkt i beslutet är utformad på ett sätt som kan ge upphov till osäkerhet om det som nämnden har uttalat verkligen utgör ett slutligt ställningstagande.

Avslutande synpunkter

Jag förutsätter att nämnden informerar sig och berörd personal om regelsystemet samt vidtar åtgärder för att besluten i fortsättningen utformas i enlighet med såväl kraven på tydlighet i 7 § förvaltningslagen som de regler som i övrigt gäller för prövningen av varje enskilt ärende.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det som jag nyss har sagt.