

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Anmälan mot Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun angående
behandlingen av anmälningar om olovligt byggande samt av en begäran
om utlämnande av handlingar**

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, som ombud för BB, på Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun och på en tjänsteman vid stadsbyggnadskontoret. AA uppgav bl.a. följande.

BB anmälde den 13 november 2005 till stadsbyggnadskontoret att ägaren av grannfastigheten V 10 runt sin tomt hade låtit uppföra en mur utan att bygglov sökts eller beviljats. Anmälan upprepades i ett nytt brev den 15 januari 2006. Då någon åtgärd inte vidtogs – i vart fall inte någon som kom till BB:s kännedom – skrev AA en ny anmälan till stadsbyggnadskontoret den 3 juli 2006. I en skrivelse den 18 juli 2006 meddelade kontoret att besiktning hade skett på plats den 14 november 2005 då det konstaterats att en 40 cm hög mur hade uppförts i tomtgränsen mellan fastigheterna V 10 och 11. I skrivelsen uppgavs också att kontoret den 25 november 2005 hade meddelat att vad som hade uppförts inte var lovpliktigt, då man i Malmö kommun får uppföra mur upp till 40 cm utan bygglov. Vidare uppgavs att BB hade getts möjlighet att få ärendet prövat i stadsbyggnadsnämnden och att någon sådan begäran inte hade kommit in. Beträffande den nya anmälan den 3 juli 2006 meddelade stadsbyggnadskontoret att man inte avsåg att ta upp frågan om påföljd och ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen; om BB ville få saken prövad i stadsbyggnadsnämnden hade han att ge in en anmälan till kontoret senast den 15 september 2006.

BB anmälde den 13 september 2006 saken för prövning i stadsbyggnadsnämnden. I anmälan begärde han också att få ta del av kontorets samtliga handlingar rörande de mätningar som påståtts hade gjorts den 14 november 2005 och som utvisat att muren i fråga inte var högre än 40 cm. Den 24 november 2006 tillskrevs kontoret på nytt med påminnelse om att BB omgående ville få del av samtliga handlingar rörande de utförda mätningarna. Den 7 december 2006 meddelade kontoret att muren ännu en gång hade besiktigats och att kontoret inte avsåg att ingripa enligt 10 kap. plan- och bygglagen. Några handlingar rörande mätningarna överlämnades inte. Den 8 december 2006 upprepade AA kravet på att få handlingarna rörande

mätningarna den 14 november 2005. Han begärde också att få handlingar över de mätningar som hade skett därefter. I en skrivelse den 2 december 2006 översände kontoret en odaterad och inte undertecknad handling som fick förmodas avse den senare mätningen. Handlingar från mätningen den 14 november 2005 överlämnades inte.

I en skrivelse till BB den 3 januari 2006 meddelade stadsbyggnadskontoret att man efter en anmälan och besiktning hade konstaterat att BB utan marklov höjt marknivån på sin fastighet V 11. BB bestred i en skrivelse den 23 januari 2006 att han gjort sig skyldig till påstådd höjning. Då BB inte hörde något från kontoret skrev AA till kontoret den 20, 22, 26 och den 30 juni samt den 3 juli 2006 och begärde besked om vad som hänt i markhöjningsärendet. Vid ett telefonsamtal därefter med handläggaren meddelade denne att ärendet hade avslutats den 20 februari 2006. Sedan AA efterfrågat ett beslut fick han veta att något sådant inte fanns annat än som en anteckning i en handläggningsblankett. AA fick en kopia av denna den 24 juli 2006.

I sin anmälan framförde AA också klagomål mot stadsbyggnadskontorets handläggning av några andra ärenden som hade berört BB.

Utredning

Stadsbyggnadsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av anmälningar om olovligt uppförande av mur på fastigheten V 10, av anmälan om olovlig höjning av mark på V 11 och av begäran om handlingsutlämnande. Nämnden beslutade vid sammanträde den 12 april 2007 att som sitt yttrande åberopa ett tjänsteutlåtande från stadsbyggnadskontoret. I utlåtandet lämnades en utförlig redogörelse för flera olika ärenden hos nämnden rörande fastigheterna V 10 och 11.

Under rubriken Utlåtande V 10 – Utredningar angående olovligt uppförd mur (dnr 05-3907 och 06-2419) uppgavs bl.a. följande.

BB hävdar att han inte har tagit del av kontorets yttrande, daterat 2005-11-25, där kontoret redovisar sin bedömning att åtgärden inte är bygglovspliktig och BB ges tillfälle att låta detta ställningstagande prövas i stadsbyggnadsnämnden. I arkiverat ärende finns kopia på underskrivet yttrande samt anteckning på handläggningsblankett (ärendets försätsblad) att svar på brevet förväntas senast 2005-12-16. Kontoret finner ingen anledning att misstänka att yttrandet inte har sänts till BB.

BB har även, genom sitt ombud AA, vid ett flertal tillfällen begärt samtliga handlingar avseende de två mättillfällena. Kontoret har i yttranden beskrivit vad som har framkommit, måtten har redovisats, och senare kompletterat med foton respektive måttskiss. Denna uppdelning har inte skett av ovilja utan snarare av ovana; bevismaterial i form av tjänsteanteckningar eller foton efterfrågas mycket sällan. Dessutom visade mätningarna, efter murens färdigställande, samma mått som BB själv hade redovisat, vilket, tillsammans med att ny mätning skulle utföras inom kort, ytterligare medförde att kontoret bedömde att endast en skriftlig redovisning av murens höjdmått krävdes. Kontoret vill även påpeka att kompletteringar i form av foton och måttskisser inte har avvikit från de beskrivningar som kontoret tidigare har redovisat.

BB antyder även att mätningarna har medfört en mer omfattande dokumentation än vad han har fått ta del av. Så är alltså inte fallet.

Under rubriken V 11 – Utredning angående olovlig höjning av mark, (dnr 04-1367) uppgavs följande.

CC, ägare till V 12, anmäler i brev, 2004-05-26, till stadsbyggnadskontoret att marken intill hans tomtgräns har höjts med cirka 60 cm.

2005-01-25 skickas brev till BB där kontoret förklarar att man vid besiktning bland annat kunnat konstatera att markens höjd har ändrats utan beviljat marklov. BB ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

2006-01-03 sänds brev avseende byggnadsavgift, möjlighet att vidta rättelse samt tillfälle till yttrande till BB.

2006-01-25 inkommer skrivelse från BB, via ombud AA, där BB bestrider att han har utfört olovlig markhöjning.

2006-02-20 antecknas i ärendet att marken inte har höjts och att ärendet ska avslutas.

2007-07-05 (skall rätteligen vara 2006-07-05, JO:s anm.) inkommer brev från AA där han efterhör besked beträffande vad som hänt i ärendet. Ärendets handläggare meddelar per telefon, 2006-07-06, att ärendet har avslutats. Kopia på handläggningsblankett skickas 2006-07-23.

Under rubriken Utlåtande tillade stadsbyggnadsnämnden följande rörande ärendet dnr 04-1367.

BB borde ha meddelats kontorets bedömning att ingen lovpliktig markhöjning har gjorts och att ärendet följaktligen har avskrivits. Kontoret beklagar den olägenhet som detta har medfört för BB och ser nu över handläggningsrutinerna för att säkerställa att detta inte upprepas.

Stadsbyggnadsnämnden upplyste i en skrivelse tillsammans med remissvaret att nämnden vid sammanträdet den 12 april 2007 också hade beslutat i två ärenden rörande fastigheten V 10, dels anmälan om byggande av mur, dels påföljder vid olovligt byggande.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Bedömning

Anmälningar om olovligt uppförd mur på fastigheten V 10

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) skall byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i lagen. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

JO har i denna fråga i flera tidigare beslut (se exempelvis ämbetsberättelsen 1990/91 s. 337) uttalat att en person i egenskap av ägare till grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande. Detta gäller oberoende av om en byggnadsnämnd kan anses skyldig att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen. Ett sådant ärende skall avslutas genom ett formligt beslut som, om det går en part emot, skall åtföljas av en fullföljdshänvisning.

BB:s första anmälan om muren kom in till byggnadsnämnden den 13 november 2005. Stadsbyggnadsnämnden fattade beslut i ärendet ett år och fem månader

senare, eller den 12 april 2007. Enligt remissvaret hade stadsbyggnadskontoret dessförinnan i ett brev den 25 november 2005 till BB meddelat att muren enligt dess mening inte var bygglovspliktig och att BB, om han inom en viss tid begärde det, hade möjlighet att få detta ställningstagande prövat i stadsbyggnadsnämnden. Samma besked lämnades i en skrivelse den 18 juli 2006 till AA som svar på hans påstötning om anmälan från BB. Båda skrivelserna avslutades med följande: ”Om Ni inte är nöjd med kontorets besked, att anmälan lämnas utan åtgärd enligt PBL kap 10, kan Ni få ärendet prövat i stadsbyggnadsnämnden enligt gällande taxa.”

Av utredningen framgår att den av BB den 13 november 2005 anmälda muren besiktigades redan den 14 november 2005. Såvitt får förstås var ärendet därmed färdigutrett och borde snarast därefter ha kunnat avslutas genom ett formligt beslut antingen av stadsbyggnadsnämnden eller, om nämnden hade delegerat beslutanderätten, av någon tjänsteman. Som uttalats ovan har en person i egenskap av ägare till grannfastighet rätt att få en prövning i sak av en begäran om ingripande enligt 10 kap. PBL. Han eller hon behöver således inte särskilt begära att ärendet skall prövas av nämnden. Inte heller torde det finns någon laglig möjlighet att ta ut en avgift för denna prövning (jfr Didón m.fl., Plan- och bygglagen 11:26).

Sammantaget är jag mycket kritisk till bristerna i handläggningen av det av BB anhängiggjorda ärendet som uppenbarligen lett till att den slutliga prövningen onödigt fördröjts. Jag förutsätter att stadsbyggnadsnämnden tar de initiativ som behövs för att se till att ärenden av aktuellt slag i fortsättningen handläggs på ett korrekt sätt.

Anmälan om olovlig höjning av mark på fastigheten V 11

Utredningen visar att det ärende om olovlig höjning av mark på fastigheten V 11, som hade initierats genom en anmälan från BB:s granne på fastigheten V 12, avslutades den 20 februari 2006 genom följande anteckning på en handläggningsblankett: ”Ingen höjning av mark. Ärendet avslutas.” Nämnden har vidgått att BB inte underrättades om beslutet. Huruvida anmälaren underrättades framgår inte.

Ärendet skulle rätteligen ha avslutats genom ett formligt, motiverat, beslut och såväl anmälaren som BB skulle ha underrättats om beslutet. Vidare får beslutet anses ha gått anmälaren emot och han skulle därför också ha fått besked om hur det kunde överklagas.

Även i detta ärende har handläggningen varit onöjaktig och förtjänar kritik.

Begäran om utlämnande av handlingar

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, skall en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av en allmän handling har också enligt 2 kap. 13 § TF rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt.

I en skrivelse som kom in till stadsbyggnadsnämnden den 14 september 2006 begärde AA för sin huvudmans räkning att få ta del av stadsbyggnadskontorets samtliga handlingar rörande mätningarna av muren den 14 november 2005. Påminnelser kom in till kontoret den 27 november och den 11 december 2006. I den sistnämnda skrivelsen begärde AA att få ta del av dokumentationen också från senare utförda mätningar.

Av remissvaret framgår att dokumentationen från de båda mätningarna bestod av fotografier tagna vid det första mättillfället samt måttangivelser från det andra mättillfället införda på en situationsplan. Eftersom dessa handlingar inte torde ha innehållit några sekretessbelagda uppgifter skulle de ha tillställts AA omedelbart när hans framställningar kom in, vilket inte synes ha skett. Enligt utredningen skickades i vart fall fotografierna inte förrän den 5 februari 2007. I remissvaret har uppgetts att orsaken till att de begärda handlingarna inte genast skickades ut var ovana på grund av att "bevismaterial" i form av tjänsteanteckningar eller fotografier mycket sällan efterfrågas.

Utredningen visar att det finns stora kunskapsbrister inom både stadsbyggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret när det gäller bestämmelserna om allmänna handlingar. Detta är självfallet allvarligt och jag utgår från att stadsbyggnadsnämnden vidtar åtgärder för att höja kompetensen vad avser offentlighets- och sekretessregleringen.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte några åtgärder av mig.

Jag avslutar ärendet med den kritik jag sålunda har uttalat.