

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

Anmälan mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun angående handläggningen av ett bygglovärende

AA och BB har i en anmälan som kom in till JO den 20 februari 2008 fört fram klagomål mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun angående handläggningen av ett bygglovärende. De har anfört bl.a. följande.

I januari 2007 ansökte de om bygglov för tillbyggnad av enbostadshus och nybyggnad av plank på fastigheten L 11:166. Den genomsnittliga handläggningstiden var då tolv veckor, enligt besked från företrädare för nämnden.

Den 2 februari 2007 kompletterade de ansökan med en nybyggnadskarta.

Under perioden april till september 2007 tog de skriftligen kontakt med handläggaren vid sex tillfällen (11 april, 21 maj, 11 juni, 30 augusti, 21 och 26 september) för att höra efter hur långt handläggningen av deras ärende hade kommit. Vid två tillfällen fick de besked med innebörden att handläggaren skulle höra av sig inom kort, men vid två andra tillfällen fick de över huvud taget inte något svar på sina frågor. Vid ett av tillfällena begärde handläggaren in kompletterande uppgifter i ärendet och vid ett annat tillfälle fick de veta att handläggaren avsåg att göra ett besök på fastigheten.

Den 22 oktober 2007 skrev de till enhetschefen CC som svarade bl.a. att ett förslag till beslut skulle komma inom kort.

Den 8 november 2007 tog de del av ett förslag till beslut och bereddes möjlighet att yttra sig över det senast den 12 november 2007. Eftersom det var omöjligt för dem att arbeta fram ett yttrande inom den angivna svarsfristen, tog de kontakt med handläggaren för att i stället bestämma tid för ett möte och på så sätt få tillfälle att diskutera ansökan.

Mötet ägde rum den 22 november 2007. Till mötet tog de med en reviderad bygglovsritning. Ritningen hade reviderats bl.a. på det sättet att avståndet mellan byggnaden och en näraliggande vattenledning begränsats till samma avstånd som gäller för grannfastigheten L 11:167 för vilken nämnden tidigare beviljat bygglov. Vid mötet fick de besked från handläggaren att inte heller en ansökan med det

innehåll som presenterades vid mötet skulle kunna beviljas på grund av närheten till vattenledningen.

Den 28 november 2007 lämnade de in en reviderad bygglovansökan i enlighet med vad som diskuterades vid mötet den 22 november 2007.

Den 10 januari 2008 tog de del av ett nytt förslag till beslut och bereddes möjlighet att yttra sig över det senast den 14 januari 2008. De lämnade in ett yttrande den 13 januari 2008.

Den 18 januari 2008 fick de del av en skrivelse från VA-enheten vid Nacka kommun. I ett följebrev anförde handläggaren att innehållet i skrivelsen redan var känt för dem, men om de ville yttra sig skulle deras ansökan inte kunna behandlas förrän vid nästkommande nämndsammanträde den 13 februari 2008. Eftersom innehållet i VA-enhetens skrivelse skiljde sig från den information de tidigare taget del av, mailade de till handläggaren och förklarade att de avsåg att komma in med ett yttrande. Den 21 januari 2008 lämnade de in ett yttrande i vilket de hänvisade till bl.a. att liknande frågeställningar behandlats av Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Statens Geologiska Institut. Till sitt yttrande bifogade de kopior av handlingar hos de myndigheterna. Den 22 januari 2008 fick de ett besked från handläggaren att hon hade underställt nämnden kopior av yttrandet och vissa delar av bifogade handlingar. Resterande delar av bifogade handlingar syntes däremot inte ha underställts nämnden.

Den 23 januari 2008 beslutade nämnden att avslå ansökan om bygglov. Efter två veckor skrev de till nämnden och frågade hur det kunde komma sig att de ännu inte fått del av beslutet. Två dagar senare fick de besked om att beslutet expedierats till dem.

Nämnden har som skäl för att inte bevilja sökt bygglov anført bl.a. att ett tidigare beviljat bygglov på grannfastigheten L 11:165 inte har prejudicerande verkan eftersom placeringen av vattenledningen inte var känd vid tidpunkten för det beslutet. Nämnden har även argumenterat för att kommunfullmäktiges beslut att anta byggnadsplanbestämmelser inte kan anses vara prejudicerande med mindre man undersöker vilka förutsättningar som förelåg vid tidpunkten för fullmäktiges beslut. Dessa uttalanden medför att rimliga krav på säkerhet i handläggningen inte kan anses ha uppfyllts.

Anmälarna är kritiska till att handläggningen av deras bygglovansökan dragit ut på tiden, att fristen för att yttra sig över förslagen till beslut bestämdes till endast några dagar, att handläggaren har begränsat nämndens underlag genom att inte underställa nämnden samtliga de handlingar som de hänvisat till, att de inte genast underrättats om nämndens beslut och att handläggningen inte uppfyllt rimliga krav på säkerhet.

I en kompletterande skrivelse förde AA och BB fram ytterligare klagomål angående handläggningen av en skrivelse som de skickat till nämnden. I den skrivelsen hade de hänvisat till förhållandena på olika grannfastigheter och resonerat kring bygglovbesluts prejudiciella effekt inom områden för grupphus-

bebyggelse. De uppgifterna har kommunen använt för att initiera en utredning om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) och i utgående meddelanden från nämnden hänvisat till dem som anmälare. Det har dock aldrig varit deras avsikt att anmäla grannarna för att byggnadsåtgärder eventuellt skulle ha utförts utan lov. Genom att i utgående meddelanden hänvisa till dem som anmälare har kommunen gjort sig skyldig till ett allvarligt fel.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från miljö- och stadsbyggnadsnämnden den 10 juni 2008. Lovhandläggaren DD och nämndsekreteraren EE uppgav följande. Genom beslut den 23 januari 2008, § 22, tog miljö- och stadsbyggnadsnämnden ställning till ansökan om bygglov. Protokollet från nämndens sammanträde justerades den 30 januari och tillkännagavs på anslagstavlan den 31 januari. Beslutet, § 22, expedierades till sökandena den 8 februari. Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län som genom beslut den 5 juni 2008 lämnade överklagandet utan bifall.

Handlingar i ärendet hämtades in.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad AA och BB fört fram i sin anmälan, särskilt de förhållanden som avser handläggningstiden, fristen för att yttra sig i ärendet, underrättelsen om nämndens beslut och hanteringen av tillsynsärendet.

I sitt remissvar anförde Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun bl.a. följande (bilagorna utlämnade här).

[.]

1. Handläggningstiden

Handläggningsåtgärderna från det att ansökan gavs in återges i bygglovenhetens redogörelse till nämnden (redogörelsen utlämnas här, JO:s anm.). Som framgår av bygglovenhetens utredning var ansökan inte komplett och omfattade avvikelser från detaljplanen. Granneyttranden har inhämtats och de sökande (klagandena) har fört en ansenlig argumentation till stöd för att bygglov skulle kunna beviljas. Ärendet har både i sak och genom vad de sökande anförde i sina yttranden krävt en mer omfattande utredning än vad som förekommer i ett generellt bygglovärende. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden kan mot bakgrund av de redovisade handläggningsåtgärderna och ärendets komplexitet inte se att handläggningstiden varit orimligt lång.

2. Tid för yttrande

Som framgår av bilagorna (A och C) har bygglovenheten gett de sökande två alternativ för yttrande, en kortare tid för att ärendet ska kunna avgöras vid nästkommande sammanträde för nämnden och en längre tid för att avvakta ett senare sammanträde. Nämnden sammanträder i regel en gång i månaden, varför det inte varit fråga om en avsevärd tidsutdräkt att avvakta till nästkommande sammanträde. Den kortare tiden har erbjudits som en möjlighet då de sökande upprepat hade framfört att de önskade att beslut skulle fattas i ärendet.

Samtidigt får nämnden påpeka att till största del hade det material som kommunicerats varit känt för sökandena. Yttrandet från kommunens VA-enhet var känt till

sitt innehåll för sökandena, även om det var först vid kommunikeringen som de fick del av det skriftligt.

Någon skyldighet att kommunicera förslag till beslut, det vill säga enhetens bedömning av om lov kan ges, föreligger inte. Bygglovenheten ska förtydliga sina rutiner så att det vid kommunikering framgår att tjänsteskrivelsen med enhetens bedömning översänds för kännedom, inte för yttrande.

3. Underlag för beslut

Varken kommunallagen eller förvaltningslagen innehåller några bestämmelser om att allt material som finns i ett ärende måste tillställas beslutsfattarna i förväg. Det är en naturlig del i all handläggning att ansvarig tjänsteman bedömer väsentligheten i det material som inges och innefattar det i sitt förslag till beslut. När beslut sedan ska fattas i ärendet finns allt material tillgängligt för nämndens ledamöter att ta del av.

I tjänsteskrivelsen och bilagor som skickades ut inför sammanträdet där det nu aktuella ärendet skulle behandlas, refererades delar av det som sökandena hade gett in, varför det stod klart för beslutsfattarna att materialet fanns. Vid Miljö- och stadsbyggnadsnämndens sammanträde förelåg samtligt material som hade inkommit i ärendet och det var tillgängligt för var och en i nämnden att ta del av. Ansvarig tjänsteman föredrog också materialet. Någon begränsning av underlaget har inte skett.

4. Underrättelse om beslut

Ett beslut kan inte verkställas genom att sökanden underrättas förrän protokollet är justerat. Protokollet över beslutet i det aktuella ärendet justerades på eftermiddagen onsdagen den 30 januari 2008. Enligt gängse rutin skickade nämndsekreteraren protokollsutdraget med beslutet till bygglovenheten den 31 januari 2008. Det expedierades från bygglovenheten till sökanden den 8 februari 2008, vilket är den sjunde arbetsdagar från att det var möjligt att göra expedieringen. Om Riksdagens Ombudsmän anser att detta innebär att expediering av beslutet till sökanden inte har skett i enlighet med bestämmelserna i 8 kap 27 § plan- och bygglagen kommer nämnden att se över rutinerna för hur beslut expedieras.

5-6. Tolkning av kommunfullmäktiges beslut och fråga om tidigare besluts prejudicerande verkan

Frageställningarna inrymmer enligt Miljö- och stadsbyggnadsnämndens bedömning prövning av ärendet i sak och inte handläggningen av ärendet. Bedömningarna mot detaljplan och tidigare bygglovsbeslut har kunnat prövas i sak genom överklagande.

Angivande av anmälare

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen ska byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av plan- och bygglagens bestämmelser om byggande eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Bygglovenheten har uppfattat det som de klagande anför i sin skrivelse den 13 januari 2008 om utgrävd källare på grannfastigheten, tillsammans med påpekandet om skyldigheten enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen och om att inga åtgärder hade vidtagits trots att handläggaren hade varit på plats, som en anmälan om olovliga byggnadsåtgärder. Rutinmässigt anges den som upplyser nämnden eller dess företrädare om tveksamma åtgärder, som anmälare. Personen/personerna får därigenom partsställning i ärendet och därmed rätt att yttra sig och att överklaga ett beslut att inte ingripa.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har bedömt att rutinen säkerställer rättssäkerheten. Nämnden gör nu en översyn av rutinen för att införa ett moment där den som lämnar upplysningar om eventuellt olovliga byggnadsåtgärder tillfrågas om den vill antecknas som anmälare och därigenom få partsställning. Nämnden kan vid

kommunicering med den som påstås ha utfört olovliga byggnadsåtgärder dock inte undanhålla en skrivelse som den nu aktuella, som föranleder att ett ärende öppnas.

AA och BB kommenterade remissvaret.

Bedömning

Svarstiden för ett eventuellt yttrande

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig (8 kap. 22 § tredje stycket plan- och bygglagen).

När kommunikation sker bör myndigheten regelmässigt i underrättelsen till part ange en tidpunkt inom vilken denne ges tillfälle att senast komma in med eventuella synpunkter. Svarstidens längd varierar beroende på ärendets art och omfattningen av det material som kommuniceras (jfr JO 1988/89 s. 333 och 2001/02 s. 167). Utgångspunkten är dock att svarstiden ska vara så lång att parten får skäligt rådrum för att gå igenom materialet och yttra sig i ärendet.

Nämnden har vid tre tillfällen angett en svarstid som bestämts till endast några få dagar. Som framgår av remissyttrandet har det skett för att bygglovsärendet ska kunna behandlas vid nästkommande nämndsammanträde. En så kort svarstid är i normalfallet inte godtagbar i ett bygglovsärende. Mot bakgrund av sökandenas önskemål om att handläggningen av lovärende inte ytterligare skulle dra ut på tiden och då de i samtliga fall även erbjöds möjlighet till en längre svarstid, finns inte skäl att i detta fall anlägga några synpunkter på nämndens handläggning.

Tillsynsärendet

En byggnadsnämnd ska efter anmälan eller på eget initiativ ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen 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 dessa bestämmelser.

AA och BB har till nämnden den 13 januari 2008 gett in ett fyra sidor långt yttrande med argumentation till stöd för att deras ansökan om lov ska bifallas. Deras yttrande innehåller inte någon begäran om att nämnden ska ingripa enligt 10 kap. plan- och bygglagen. Hänvisningen till vidtagna byggnadsåtgärder på en grannfastighet och plan- och bygglagens bestämmelser kan inte heller uppfattas som en sådan begäran. Nämnden har således inte haft någon grund för att uppfatta yttrandet i lovärendet som en anmälan om olovliga byggnadsåtgärder på en grannfastighet.

Jag har förståelse för AA och BB:s reaktion på nämndens från deras synpunkt sett egenmäktiga hantering av det som anfördes i yttrandet. Vad nämnden anfört som förklaring framstår inte som övertygande. Nämnden, som uppgett att handlägningsrutinerna ska ses över, synes själv ha dragit slutsatsen att hantering-

en varit olycklig. Jag utgår från att översynen leder till att liknande situationer inte uppkommer igen.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande eller någon åtgärd från JO:s sida.

Ärendet avslutas.