

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

Anmälan mot Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun angående handläggningen av klagomål rörande byggnadsåtgärder på en grannfastighet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2007, klagade AA på Järfälla kommun med anledning av handläggningen av ett ärende rörande byggnadsåtgärder på en grannfastighet. Anmälan gällde bl.a. handläggningstidens längd och underlåtenhet att besvara e-postmeddelanden. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

Hösten 2005 påtalade AA för bygg- och miljöförvaltningen i Järfälla kommun att hans grannar på S-vägen 45 hade uppfört en staketliknande konstruktion på den gemensamma uppfarten utan hans medgivande. En tjänsteman från kommunen kom ut och konstaterade att bygget hade uppförts. Grannarna fortsatte byggnationerna under våren 2006. De omgärdade sin tomt med ett staket som överskred fastslagen maxhöjd och spände upp taggtråd längs staketet. De påbörjade också, utan bygglov, en tillbyggnad på baksidan av sitt hus. På AA:s uppmaning gjorde tjänstemannen då ett nytt besök och konstaterade att tillbyggnaden var olaglig. Tjänstemannen lovade att kontakta grannarna så att tillbyggnaden blev avlägsnad. AA sammanfattade tjänstemannens besök i ett e-postmeddelande, som skickades till tjänstemannen den 18 maj 2006. I augusti 2006 kontaktade AA tjänstemannen som på nytt lovade att kontakta grannarna. Under hösten 2006 och våren 2007 hörde AA av sig till tjänstemannen ungefär varannan månad. Denne lovade redan vid det årsskiftet att beslut om vitesföreläggande skulle tas. Något beslut hade ännu inte tagits. Tjänstemannen hade inte besvarat e-postmeddelanden som AA sänt till honom den 10 maj och 31 augusti 2007.

Utredning

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Den 20 december 2007 kom nämndens remissvar till JO. Nämnden ställde sig där bakom en tjänsteskrivelse upprättad av bygg- och miljöförvaltningen. Skrivelsen, som var undertecknad av bygglovchefen BB och handläggaren CC, hade i huvudsak följande innehåll.

Bakgrund

Sedan flera år tillbaka har fastighetsägarna till fastigheterna V 2:168 (S-vägen 43) och V 2:169 (S-vägen 45) kontaktat bygglovavdelningen beträffande meningsskiljaktigheter vad gäller placering av staket och växtlighet vid den gemensamma tomtgränsen. Kommunens mättningsavdelning har varit ute på platsen 2004-06-02, för att markera gränspunkter för att klargöra staketets placering.

2005 - 2006 satte ägaren till fastigheten V 2:169 upp en staketbit i gränsen från den gemensamma garagebyggnaden fram till tomtgräns. Ägaren till fastigheten V 2:168 kontaktade bygglovavdelningen angående detta och besiktning gjordes på platsen och det konstaterades att uppförandet av staketet inte är någon bygglovspliktig åtgärd. Detta meddelades ägaren till fastigheten V 2:168 genom en skrivelse från bitr. förvaltningschef DD samt att denna typ av ärenden inte handläggs av bygglovavdelningen utan regleras på civilrättslig väg. Ärendet togs också upp med EE när han var tillförordnad bygglovchef och även han hade uppfattningen att det inte är ett ärende som ska hanteras av bygglovavdelningen.

Kommentar

Förvaltningen har under senare tid förändrat sina rutiner vad gäller hantering av liknande ärenden. Numera registreras alla inkommande klagomål direkt, utan att handläggare varit ute på plats.

AA kommenterade remissvaret. Han påpekade att hans anmälan avsåg händelser under åren 2006 och 2007 men att klagomålen inte hade bemötts i yttrandet.

Efter att JO enligt rekvisition begärt att få kopior av handlingarna i det ärende som behandlades i kommunens remissvar svarade kommunen att det inte fanns några ytterligare handlingar utöver den tjänsteskrivelse som tidigare sänts till JO.

En promemoria upprättades med bl.a. följande innehåll.

Med anledning av JO:s anmodan till Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i anmälan lämnade nämnden den 20 december 2007 ett remissvar till JO. Nämnden har där redogjort för åtgärder vidtagna av bygglovavdelningen med anledning av att ägaren till fastigheten V 2:169 år 2005-2006 hade satt upp staket och ägaren till V 2:168 hade kontaktat bygglovavdelningen om det, men i övrigt inte yttrat sig över AA:s anmälan till JO.

Nämnden bör anmodas att ge in utredning och yttrande till JO i fråga om behandlingen av AA:s framställningar till nämnden och iakttagelser vid besiktning m.fl. händelser rörande byggnadsåtgärder på grannfastigheten V 2:169. Av remissvaret bör framgå bl.a. hur nämndens handläggning förhåller sig till bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen (1986:223) och 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Miljö- och bygglovsnämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig i enlighet med promemorian.

Nämnden beslutade den 3 juni 2008 (§ 78) att som yttrande till JO lämna en skrivelse med i huvudsak följande innehåll.

Ärendet i korthet

2007-10-19 AA JO-anmäler kommunen, citat:

dels för att kommunen (a) inte upprätthåller sina bygglovregler, dels för att den (b) inte sköter sina kontakter med allmänheten på ett rimligt sätt. Handläggningstiden (c) är för lång och (d) svar på skriftliga inlagor uteblir.

I anmälan beskriver AA att de "olagliga" byggnationerna omfattar en staketliknande konstruktion på den gemensamma uppfarten, staket som enligt klaganden var för

höga runt grannens tomt, fortsättning av den staketliknande konstruktionen på baksidan med taggtråd och en tillbyggnad på baksidan av grannens hus.

— — —

Förvaltningens kommentarer till anmälan

(a) Järfälla kommun har inga egna bygglovregler utan använder plan- och bygglagen (PBL) vid sin myndighetsutövning. Vid de tillfällen då kommunen har möjlighet att tolka PBL (då prejudikat saknas) brukar Järfälla ansluta sig till de tolkningar som används av flertalet kommuner i landet. Järfälla kommuns PBL tolkning av bygglovsplikt för staket skiljer sig inte från övriga kommuner i landet. (Staket är inte bygglovspliktiga).

(b) Järfälla kommun anser sig ha skött kontakterna med AA på ett rimligt sätt. AA har fått besked att de byggnadsåtgärder han haft synpunkter på (enligt kommunens tolkning av PBL) inte är bygglovspliktiga. Att han inte nöjt sig med detta är utöver vad kommunen har möjlighet att påverka.

(c) Handläggningstidens längd är beroende av en mängd komponenter och kan därför variera kraftigt. Då högkonjunkturen varit ovanligt kraftig under de senaste åren har detta inneburit att byggsektorn vuxit snabbare och kraftigare än någon kunnat förutspå. Detta har i sin tur inneburit att kommunerna inte hunnit med i sitt rekryteringsarbete för att utöka, i det här fallet bygglovhandläggare. Vilket i sin tur medför att handläggningstiderna generellt blir längre.

I det aktuella fallet fick AA ett skriftligt svar från bitr. förvaltningschef DD under hösten/vintern 2006.

(d) AA fick under hösten/vintern 2006 ett skriftligt svar från bitr. förvaltningschef DD i vilket förvaltningen informerade klaganden om att staketet i fråga inte ansågs vara bygglovspliktigt.

Förvaltningens kommentarer av handläggningen

Man kan konstatera att ärendet inte har handlagts på ett korrekt sätt. Avdelningen har inte haft tydliga rutiner för hur ett ärende av det här slaget ska hanteras. Ärendet har inte registrerats och därför inte handlagts som om det vore ett ärende, vilket det naturligtvis ska vara.

Rutinerna har förändrats på avdelningen, numera registreras alla inkommande klagomål i ärendehanteringssystemet. Denna förändring ska borga för att klaganden ska kunna få ett beslut ifrån myndigheten som man kan överklaga och på så sätt få prövat.

Vad gäller handläggningstiden så är den naturligtvis oacceptabelt lång. Avdelningen har registrerat ärendet och kommer att handlägga ärendet skyndsamt.

AA gavs tillfälle att kommentera nämndens yttrande men hördes inte av.

Rättslig reglering

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, ska en byggnadsnämnd 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, ska 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 flera tidigare beslut (se t.ex. JO 1990/91 s. 337) uttalat att en byggnadsnämnd är skyldig att behandla en begäran från en fastighetsägare om ingripande enligt 10 kap. PBL mot åtgärder på en grannfastighet och att meddela ett beslut i

saken. Detta gäller oberoende av om nämnden kan anses skyldig att ingripa enligt 10 kap. 1 § PBL. Ett sådant ärende ska avslutas genom ett formligt beslut som ska åtföljas av en fullföljdshänvisning.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § FL 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.

I 15 § FL föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från rätts-säkerhetssynpunkt är det emellertid viktigt att också uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör. Även om dokumentationen av det nu nämnda slaget inte har betydelse för utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även parters och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Dessutom kan ett handläggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som har förekommit i ett ärende.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) ska allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

Bedömning

Av AA:s uppgifter, som nämnden inte har invänt emot, framgår att han i vart fall från våren 2006 flera gånger vände sig till bygg- och miljöförvaltningen och påtalade de enligt hans uppfattning olagliga byggnationerna på granntomten.

Han måste därmed anses ha anhängiggjort ett ärende hos nämnden med en begäran om ingripande enligt 10 kap. PBL. Enligt kommunens remissyttrande meddelade kommunen skriftligt under hösten/vintern 2006 att staketet i fråga inte ansågs bygglovspliktigt men behandlade, såvitt framkommit, överhuvudtaget inte AA:s klagomål på övriga byggnadsåtgärder. Nämnden borde ha handlagt hans begäran i enlighet med de regler i PBL som nyss nämnts så att ärendet avslutats genom ett formligt beslut. Nämnden borde naturligtvis också ha besvarat hans e-post-meddelanden i ärendet.

Av JO:s utredning framgår vidare att det inte finns någon dokumentation i form av tjänsteanteckningar, promemorior eller liknande av de kontakter och besök som förekommit i ärendet. Ett ärende av det här slaget avser myndighetsutövning mot en enskild vilket medför en skyldighet att anteckna uppgifter i enlighet med vad som sägs i 15 § FL. Nämnden har i detta fall inte iakttagit dokumentationsskyldigheten.

Av nämndens yttranden framgår vidare att det aktuella ärendet borde ha varit registrerat. Därmed följer en skyldighet att registrera alla allmänna handlingar i ärendet.

Ärendet har sammanfattningsvis, som också konstaterats i remissvaret, inte handlagts i enlighet med de regler som gäller. Nämnden förtjänar kritik för den i flera hänseenden bristfälliga hanteringen.