

## Anmälan mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad med anledning av handläggningstiden av en anmälan om olovligt byggande

---

**Beslutet i korthet:** Stadsbyggnadsnämnden kritiseras för långsam handläggning av en anmälan om olovligt byggande. Dessutom diskuteras hur nämnden ska hantera vissa situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in den 15 april 2011, framförde AA klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad avseende bl.a. handläggningstiden av en anmälan om olovligt byggande. I anmälan framfördes bl.a. följande.

Den 28 maj 2009 beslutade nämnden att, med stöd av 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), lämna AA:s anmälan om en olovligt uppförd veranda utan åtgärd. I stället för att överklaga beslutet gjorde han i en skrivelse den 11 juni 2009, med komplettering den 26 juli 2010, en ny anmälan avseende samma veranda. I en skrivelse från stadsbyggnadskontoret den 17 september 2010 informerades han om att den nya anmälan inte föranledde nämnden att göra någon annan bedömning än den som gjorts i beslutet den 28 maj 2009. Stadsbyggnadskontoret hänvisade till att han hade kunnat överklaga det beslutet, att någon överklagan inte hade inkommit och att skäl för omprövning av beslutet saknades. AA vidhöll i skrivelser den 20 och 27 september 2010 att det var fråga om en ny anmälan och begärde ett överklagbart beslut beträffande det nya ärendet. Den 28 oktober 2010 svarade stadsbyggnadskontoret att han skulle få skriftligt svar, men det hade inte skett.

### Utredning

Den 6 maj 2011 remitterades ärendet till nämnden som anmodades att ge in utredning och yttrande över handläggningen av AA:s skrivelse den 11 juni 2009.

Den 1 juli 2011 gav AA till JO in en skrivelse från stadsbyggnadskontoret. Av skrivelsen framgick att kontoret den 21 juni 2011 hade prövat hans framställningar från juni 2009 och juli 2010 om ingripande avseende altanen och funnit att skäl för ingripande saknades. Samma dag hade nämnden meddelat ett överklagbart beslut med innebörd att AA inte bedömdes som sakägare i ärendet.

Vid sammanträde den 18 augusti 2011 beslutade nämnden att överlämna stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 18 juli 2011 som yttrande till JO. Stadsledningskontorets juridiska avdelnings utredning och yttrande den 22 juli 2011, bilaga 2 till tjänsteutlåtandet, innehöll bl.a. följande (övriga till tjänsteutlåtandet bifogade handlingar har här utelämnats).

#### **Handläggning av skrivelsen**

---

AA:s skrivelse den 11 juni 2009 är handlagd enligt följande.

Den 10 januari 2010 inkommer e-post från AA med en fråga hur ärendet avancerar.

Den 18 februari 2010 inkommer en påminnelse per e-post från AA.

Den 19 februari 2010 skickar BB e-post till AA. BB hänvisar till anhopning av ärenden och beklagar dröjsmålet. Hon skriver vidare att fastighetsägaren ska tillskrivas. BB var chef för sektionen Bygg & Rätt som tidigare handlade påföljdsärenden på Stadsbyggnadskontorets bygglovsavdelning och var också ansvarig handläggare av AA:s ärende. [.]

Den 19 februari 2010 skickar AA e-post med frågor om byggnadsordningen.

Den 21 juli 2010 inkommer e-post från AA som efterlyser när beslut kommer att meddelas.

Den 22 juli 2010 skickar BB e-post till AA med ett beklagande om dröjsmål och med uppgift om att svar ska lämnas nästkommande vecka.

Den 25 juli 2010 inkommer e-post från AA om att han skickat en komplettering av sin anmälan med ordinarie post. Kompletteringen [.] är daterad den 26 juli 2010 och inkommer till stadsbyggnadskontoret samma dag.

Den 17 september 2010 skickar BB en skrivelse om att skäl för omprövning av beslutet från den 28 maj 2009 saknas.

Den 22 september 2010 inkommer en skrivelse från AA om att anmälan från 2009-06-11 inte avsåg en överprövning utan ska ses som ett nytt ärende ”byggande på nya omständigheter” och att han emotser ett överklagbart beslut.

Den 27 september 2010 inkommer en skrivelse från AA som efterlyser ett överklagbart beslut.

Den 1 oktober inkommer brev från AA till stadsbyggnadsdirektören CC.

Den 26 oktober 2010 inkommer brev från AA som efterlyser svar i ärendet.

Den 28 oktober 2010 skickar BB e-post till AA om att denne kommer att få ett svar direkt från CC.

Nästa och sista åtgärd är att nämnden upptar anmälan till prövning och att en underrättelse om nämndens ställningstagande skickas till AA den 21 juni 2011 tillsammans med ett överklagbart beslut om att denne inte är sakägare i ärendet.

---

#### **Juridiska avdelningens bedömning**

Utredningen ger vid handen att stadsbyggnadskontorets rutiner när det gäller påföljdsärenden varit bristfällig. Eftersom anmälarens ställning som sakägare eller endast som ”vän av ordning” har betydelse för om anmälningen ska resultera i ett formligt beslut i ärendet eller i en formlös underrättelse anser juridiska avdelningen att stadsbyggnadsnämnden bör införa rutinen att regelmässigt pröva om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. Den rutin som avdelningen föreslår och som överensstämmer med JO:s beslut den 3 februari 1999 (dnr 3554-1997) har nu tillämpats i ärendet. Frågan om AA:s anmälan föranleder ett ingripande har upptagits till prövning. Nämnden har därvid funnit att anmälningen inte föranleder någon åtgärd då någon överträdelse inte har skett av PBL eller av någon föreskrift

eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i lagen. Nämnden har vidare prövat om AA är granne och funnit att så inte är fallet. I enlighet med JO:s beslut har ärendet därmed avslutats formlöst utan något beslut. AA har informerats om ärendets utgång och han har fått ett överklagbart beslut att nämnden anser att han inte är sakägare.

Utgångspunkten bör således vara att alltid ta ställning till om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. I de fall anmälaren inte är sakägare föreslår avdelningen som en alternativ rutin till att komplettera den formlösa underrättelsen med ett överklagbart beslut i sakägarfrågan att nämnden skickar underrättelsen och i de fall anmälaren insisterar på att överklaga gör en rättidsprövning varefter besvärinstansen får ta ställning till klagorätten.

Juridiska avdelningen delar stadsbyggnadskontorets bedömning att det inte föreligger någon skyldighet att öppna ett nytt ärende. AA:s skrivelse avser inte en ny fråga utan samma altan som i tidigare skrivelser. Stockholms byggnadsordning åberopades av AA redan i skrivelsen den 16 maj 2009. Någon hänvisning till Stockholms byggnadsordning görs inte i beslutet från den 28 maj 2009 av det skälet att det inte är en sådan bestämmelse eller föreskrift som kan ligga till grund för ett ingripande enligt 10 kap 1 § plan- och bygglagen. I underrättelsen som skickades den 21 juni 2011 klargörs det och det hade lämpligen kunnat göras tidigare. Vidare borde stadsbyggnadskontorets underrättelse den 17 september 2010 ha åtföljts av ett överklagbart beslut i sakägarfrågan.

Att AA:s skrivelser lämnats obesvarade under längre tider är självfallet inte förenligt med den serviceskyldighet som följer av 4 § FL. Den stora arbetsbelastningen synes vara en förklarande orsak till detta. Företagen omorganisation kan förhoppningsvis leda till att tjänstemän inte drabbas av arbetstoppar med stora balanser och lång handläggningstid som följd.

Juridiska avdelningens erfarenhet är att behovet av utbildning om förvaltningslagen fortlöpande bör ses över av de kommunala myndigheterna bl.a. med inriktning på hur relevanta bestämmelser ska tillämpas i praktiken.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande.

#### **Stadsbyggnadskontorets kommentarer**

Stadsbyggnadskontoret delar helt juridiska avdelningens utredning och bedömning. Kontoret har i sitt brevsvar till AA, bilaga F, framfört ursäkt för den oförsvärligt långa handläggningstiden.

Sedan omorganisationen 1 februari 2011 har ärenden för olovligt byggande fördelats till fler personer för att påskynda handläggningen av alla ärenden. Enligt tidplan ska dessa ha kommit till avslut senast under mars 2012.

Avdelningens tre jurister fick i samband med omorganisationen också ett tydligare uppdrag att ansvara för rutiner, bedömningar och utveckling i nära samarbete med övriga handläggare. En av dem fick ett särskilt ansvar för just tillsynen. Detta har följts upp med flera möten om juristrollen på avdelningen.

Den 24 september fick hela avdelningen en halvdagsutbildning inom förvaltningsrätt, kommunallag etc. av SKL:s (Sveriges kommuner och landsting) chefsjurist. Under oktober och november 2010 hölls också två halvdagar med fokus på plan- och bygglagens bestämmelser om utformning kopplat till rättsfall och praktik. Därefter har det juridiska fokuset på avdelningen legat på den nya plan- och bygglagen som började gälla 2 maj 2011, bland annat genom tre heldagars utbildning och workshops.

Kontoret delar juridiska avdelningens erfarenhet att fortlöpande utbildning behövs inom förvaltningsrättens område och kommer i verksamhetsplanen för 2012 att särskilt planera in detta.

Kontoret har också i samband med detta ärende förändrat rutinerna så att prövning om anmälaren är part eller inte ska göras särskilt i varje ärende.

AA kommenterade remissvaret.

### **Rättslig reglering**

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. AA:s klagomål avser ett ärende som påbörjats före lagändringen. Det är således den äldre plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) som är tillämplig i ärendet.

Av 10 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnadsnämnden ska 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 dessa bestämmelser. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900).

Partsbegreppet är centralt i förvaltningslagen. Den som är part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet (16 §), att lämna uppgifter muntligt (14 §), att bli kommunicerad (17 §) och att bli underrättad om beslut (21 §). Den som är sökande eller klagande har alltid partsställning. Däremot anses den som tar ett faktiskt initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet inte ha partsställning (SOU 2010:29 s. 246). JO har dock i flera beslut ansett att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd (se t.ex. JO 1990/91 s. 337). En sådan person ska alltså anses som part i förvaltningslagens mening. Den som är part har också rätt att överklaga myndighetens beslut, om det gått honom eller henne emot (22 §).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Av 4 § förvaltningslagen framgår att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att nämnden prövat en tidigare anmälan från AA avseende altanen och i det ärendet behandlat honom som part bl.a. genom att avsluta ärendet med ett beslut som var försett med anvisning hur man överklagade. Med anledning av AA:s nya anmälan av den 11 juni 2009 övervägde nämnden på nytt frågan om tillåtligheten av den aktuella altanen. Nämnden skrev den 17 september 2010 till AA att det inte fanns skäl för omprövning av det tidigare beslutet. Det dröjde alltså 15 månader från det att den nya anmälan gjordes till dess att den över huvud taget prövades. Den tidsutdräkten ska kritiseras men i övrigt föranleder handläggningen så långt ingen kritik.

AA återkom emellertid och begärde beslut varvid handläggningen fortsatte. Det har framgått att nämnden i detta ärende hade en annan uppfattning i partsfrågan än i det tidigare ärendet. Handläggningen avslutades den 21 juni 2011 med att nämnden – samtidigt som den gav till känna att den inte ansåg att det fanns grund för ingripande mot altanen – fattade ett beslut av följande lydelse:

”Stadsbyggnadsnämnden bedömer att anmälaren inte är sakägare då avståndet på ca 100 m mellan den klagandes adress och åtgärden är betydande och att fastigheterna inte är rågrannar”. I beslutet angavs att beslutet kunde överklagas hos länsstyrelsen. Nämnden har hänvisat till att handläggningen skedde i enlighet med tidigare uttalande av JO (dnr 3554-1997).

Den rättsliga betydelsen av detta beslut är oklar. När beslutet fattades återstod ingenting för nämnden att göra i ärendet. Den enda tänkbara konsekvensen av om AA inte ansågs vara sakägare är att nämndens beslut att inte ingripa mot altanen då inte skulle angå honom i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen och att han därför inte skulle ha rätt överklaga detta beslut. Frågan om vem som hade rätt att överklaga beslutet om altanen var emellertid ingenting som ankom på nämnden att avgöra. Om AA hade överklagat nämndens beslut om altanen, skulle nämnden enligt 24 § förvaltningslagen ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid och i så fall enligt 25 § samma lag ha skickat överklagandet till överinstansen. Frågan om beslutet om altanen angick AA på så sätt att han hade rätt att överklaga skulle det ha varit överinstansens uppgift att ta ställning till.

Det som jag nu har beskrivit är alltså enligt min mening det riktiga sättet att hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning. Det motsvarar den alternativa rutin som stadsledningskontorets juridiska avdelning beskrivit i sitt yttrande för de fall där anmälaren inte är sakägare.

Vad AA i övrigt har anfört föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.