

## Kritik mot Byggnadsnämnden i Mora kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län för handläggningen av ett överklagande av ett bygglovs- ärende

**Beslutet i korthet:** Kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning.

### Anmälan

AA har i en anmälan framfört klagomål mot Byggnadsnämnden i Mora kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län. Hon har uppgett bl.a. följande.

I oktober 2010 överklagade hon byggnadsnämndens beslut meddelat den 8 november 2007 om bygglov för vindkraftverk på Kyrkberget i Venjan. Nämnden beslutade den 4 november 2010 att avvisa överklagandet med motiveringen att det var för sent inkommet. Hon överklagade avvisningsbeslutet till länsstyrelsen som den 22 december 2010 avslag överklagandet. Som fastighetsägare i området var hon drabbad av vindkraftsplanerna. Hon hade dock inte fått någon information eller möjlighet att yttra sig över de aktuella åtgärderna. Hon hade inte heller fått del av bygglovsbeslutet. Det var först under hösten 2010, när hon såg att vindkraftverken började sättas upp på berget, som hon hade möjlighet att reagera.

### Utredning

Byggnadsnämndens beslut den 4 november 2010 i ärende dnr BYGG 2007/0533 begärdes in. Efter en redogörelse för innehållet i 23 och 24 §§ förvaltningslagen (1986:223, FL) angavs följande som motiv för beslutet. Underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftsverken hade varit införd i lokaltidningar och skriftliga synpunkter över ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007. Vid samtal med en jurist på länsstyrelsens rättsenhet hade framkommit att eftersom AA ägde en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så ansågs hon vara hörd som sakägare enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen. Överklagandet hade således kommit in för sent och skulle avvisas.

Ärendet remitterades till byggnadsnämnden och länsstyrelsen. Myndigheterna anmodades att lämna upplysningar om vilka överväganden som skett i samband med rättidsprövningen av överklagandet av bygglov (nämndens dnr BYGG

2007/0533) respektive överprövningen av det avvisade överklagandet av bygglov (länsstyrelsens dnr 403-7500-10) och då särskilt tillämpningen av 13 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) samt 23 § andra stycket och 24 § förvaltningslagen.

Byggnadsnämnden i Mora kommun inkom med remissvar, beslutat den 2 februari 2012, och yttrade i huvudsak följande.

Byggnadsnämnden beviljar den 8 november 2007, § 359, bygglov för uppförande av elva vindkraftverk och transformatorbyggnader vid Kyrkberget i Venjan.

Protokollet anslås den 8 november 2007 på kommunens anslagstavla och anslaget tas ner från anslagstavlan den 4 december 2007.

Beslutet överklagas den 5 oktober 2010 hos Länsstyrelsen Dalarnas län av ägaren av fastigheten [...].

Byggnadsnämnden avvisar i beslut den 4 november 2010, § 393, inlämnat överklagande då överklagandet bedöms ha kommit in för sent.

Fastighetsägaren har i en anmälan hos JO framfört klagomål mot Byggnadsnämnden i Mora kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län över handläggningen av ett vindkraftsärende och därtill hörande bygglov.

JO ger i remiss den 13 januari 2012 byggnadsnämnden tillfälle att yttra sig över inlämnat klagomål. JO har även begärt upplysningar och yttrande från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftverken har varit införd i Dalabygden, Falu Kuriren, Dala Demokraten och Mora Tidning den 17 augusti 2007. Skriftliga synpunkter över ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007.

Vid handläggningen av överklagandet kontaktades en jurist på länsstyrelsens rättsenhet som påpekade att eftersom klaganden äger en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så ska hon anses vara hörd som sakägare enligt 8 kap 22 § plan- och bygglagen.

Vid byggnadsnämndens ställningstagande i § 393/10 beaktades lämnade uppgifter från länsstyrelsens rättsenhet och byggnadsnämnden avvisade överklagandet.

Länsstyrelsen avslår i beslut den 22 december 2010 inlämnat överklagande. Klaganden har som grund för sitt överklagande åberopat att hon, boendes i Stockholm, inte har tillgång till anslagstavlor i Mora eller lokala tidningar och av den anledningen inte haft en skälig möjlighet att bl.a. ta del av information kring bygglovet. Länsstyrelsen anser att vad som anförts i överklagandet inte ger skäl att ändra byggnadsnämndens beslut.

Byggnadsnämnden vidhåller sitt ställningstagande i § 393/10 då överklagandet bedöms ha kommit in för sent och nämnden delar i övrigt länsstyrelsens bedömning i ärendet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län inkom med yttrande beslutat den 23 februari 2012 av länsrådet BB. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

#### **Bakgrund**

Byggnadsnämnden i Mora kommun beslutade den 8 november 2007 att bevilja bygglov för 11 vindkraftverk och tillhörande transformatorbyggnader. AA har i ett överklagande som inkom till stadsarkitektkontoret vid Mora kommun den 5 oktober 2010 klagat på såväl beslutet i sig som handläggningen av ärendet. Byggnadsnämnden överlämnar överklagandet till länsstyrelsen med ett följebrev vari bl.a. meddelas att klagandeskriften får anses ha kommit in till kommunen i rätt tid. Den 7

oktober 2010 återsänder CC överklagandet till byggnadsnämnden för ny rättidsprövning och beslutar att ärendet avslutas hos länsstyrelsen.

Den 4 november 2010 beslutar byggnadsnämnden att avvisa AA:s överklagande såsom för sent inkommet. Beslutet motiveras med att underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftverken har varit införd i ett antal olika lokala dagstidningar den 17 augusti 2007. Skriftliga synpunkter över ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007. Eftersom AA äger en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så får hon anses vara hörd som sakägare enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL (den äldre plan- och bygglagen). Överklagandet har således kommit in för sent och ska avvisas. I beslutet hänvisas till telefonsamtal med CC.

AA överklagar i rätt tid byggnadsnämndens avvisningsbeslut. Länsstyrelsen beslutade den 22 december 2010 att avslå AA:s överklagande. Föredragande var CC och beslutande var DD. Länsstyrelsens beslut motiverades, som det får förstås, på följande sätt. Eftersom alla kända sakägare (m.fl. enligt 5 kap. 25 § ÄPBL) som berörts av beslutet underlämnats ansökan om bygglov genom kungörelsedelgivning i lokala dagstidningar så får även AA anses vara underrättad. Överklagandet ska därför avslås.

#### **Synpunkter på länsstyrelsens beslut den 7 oktober 2010**

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att det är byggnadsnämndens uppgift att pröva om överklagandet har skett i rätt tid. Vid rättidsprövningen har byggnadsnämnden att ta ställning till frågan när AA fick del av beslutet. Först efter delgivningen börjar ju besvärstiden att löpa.

Av byggnadsnämndens beslut den 6 oktober 2010 framgår att AA:s överklagande får anses ha kommit in i rätt tid varefter överklagandet överlämnades till länsstyrelsen. I egenskap av överprövningsinstans är länsstyrelsen bunden av byggnadsnämndens rättidsbeslut. En telefonkontakt togs trots detta mellan CC och tjänsteman vid byggnadsnämnden. Efter telefonsamtalet återsändes överklagandet till byggnadsnämnden för ny rättidsprövning. Länsstyrelsen framhåller i efterhand att såväl byggnadsnämnden som länsstyrelsen varit bunden av rättidsprövningen varför beslutet att återsända handlingarna till byggnadsnämnden var felaktigt.

#### **Synpunkter på länsstyrelsens beslut den 22 december 2010**

Ett överklagande av ett beslut ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (23 § andra stycket FL). Besvärstiden vid överklagande av beslut om lov beräknas alltså från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Underrättelse om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs ska sändas till sökanden. Även sådana i 8 kap. 22 § första stycket ÄPBL omnämnda personer, organisationer eller föreningar som yttrat sig i ärendet, ska underrättas om innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt (8 kap. 27 § ÄPBL). Vilka som yttrar sig i ett ärende om lov beror ofta på vilka byggnadsnämnden har berett tillfälle att yttra sig enligt de nämnda i 8 kap. 22 § angivna reglerna.

De som inkommer med yttrande är alltså byggnadsnämnden skyldig att underrätta om innehållet i beslutet. Däremot framgår det inte av ÄPBL hur de personer som byggnadsnämnden inte är skyldig att underrätta, ska få del av ett bygglovsbeslut.

Underrättelse om beslut om lov får ske genom delgivning (8 kap. 27 § andra stycket ÄPBL). Här är att märka att uttrycket "fått del av" inte nödvändigtvis innebär krav på delgivning enligt delgivningslagen. Även på andra sätt än genom formell delgivning kan alltså beslutet komma till klagandens kännedom. Av handlingar i det nu aktuella ärendet framgår att ansökan om bygglov publicerades i lokala dagstidningar. Det framgår däremot inte att bygglovsbeslutet kungjorts i dagstidningar.

Vid beslut om bygglov eller förhandsbesked finns alltid en viss risk för att andra än de närmaste grannarna (de som hörts i ärendet) kan komma att överklaga och att beslutet därmed kan upphävas trots att lång tid gått sedan lov eller förhandsbesked beviljats.

AA ingår inte i den krets av personer som byggnadsnämnden är skyldig att underätta enligt 8 kap. 22 § ÄPBL eftersom hon inte är en för byggnadsnämnden känd sakägare. Av handlingarna i det prövade ärendet framgår inte att AA på något sätt fått del av innehållet i det överklagade beslutet. Det kan därför inte fastställas att besvärstiden har börjat löpa för AA:s del. Hennes överklagande som inkom till Mora kommun den 5 oktober 2010 får därför anses inkommit i rätt tid. Den omständligheten att kända sakägare ska anses vara underrättade ansökan om bygglov genom publiceringen i lokala ortstidningar förändrar inte detta. Länsstyrelsens beslut den 22 december 2010 att avslå AA:s överklagande var således felaktigt.

Länsstyrelsen har inte prövat frågan om talerätt som därför inte omfattas av detta yttrande.

AA yttrade sig över remissvaren.

Ärendeblad i Byggnadsnämndens i Mora kommun ärende dnr BYGG 2007/0533 begärdes in. Av handlingen framgick bl.a. att skrivelse kom in från AA den 5 oktober 2010 och att det den 6 oktober 2010 avsändes ett meddelande med information till Länsstyrelsen i Dalarnas län. Den 8 oktober 2010 inkom skrivelse från Länsstyrelsen i Dalarnas län. Den 8 december 2010 inkom ett överklagande från AA och den 23 december 2010 erhöll nämnden beslut från länsstyrelsen.

### **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. Aktuellt ärende påbörjades före lagändringen. Det är således den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, som är tillämplig för handläggningen i ärendet.

Av 13 kap. 2 och 3 §§ ÄPBL framgår att beslut om bygglov överklagas hos länsstyrelsen. Bestämmelser om överklagande finns i 23–25 §§ FL.

Enligt 23 § FL ska ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Skrivelsen ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Den ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Av 24 § första stycket FL framgår att den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra och tredje stycket.

I 25 § FL anges att om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

## Bedömning

Det framgår av utredningen att byggnadsnämnden gjorde en rättidsprövning av AA:s överklagande den 6 oktober 2010 och fann att överklagandet hade kommit in i rätt tid. Handlingarna översändes samma dag till länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutade den 7 oktober 2010 att avsluta ärendet och skicka tillbaka handlingarna till nämnden för ny rättidsprövning. Länsstyrelsen uppger i remissvaret att en jurist vid myndigheten hade varit i kontakt med tjänsteman vid byggnadsnämnden innan beslutet den 7 oktober 2010. Vid samtalet diskuterades frågan om överklagandet hade kommit in i rätt tid.

Av 24 § FL följer att det är beslutsmyndigheten som ska rättidspröva ett överklagande. Om myndigheten finner att skrivelsen har kommit in inom klagotiden behövs det i allmänhet inte något formligt beslut om detta. Det är emellertid lämpligt att det någonstans, t.ex. på skrivelsen antecknas att den kommit in i rätt tid. Genom att myndigheten sedan överlämnar skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den högre instansen görs det klart för denna att en rättidsprövning har gjorts. Avvisar beslutsmyndigheten skrivelsen ska myndigheten fatta ett formligt beslut om detta på vanligt sätt.

Lagstiftaren har förutsatt att sedan beslutsmyndigheten överlämnat handlingarna till den högre instansen ska överklagandet anses ha skett i rätt tid. Överlämnandet ska regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid, ett ställningstagande som också binder den högre instansen (prop. 1985/86:80 s. 74).

Det är klarlagt att byggnadsnämnden den 6 oktober 2010 gjorde bedömningen att AA:s överklagande hade kommit in i rätt tid. Länsstyrelsen var i egenskap av överprövningsinstans därmed bunden av byggnadsnämndens beslut och den skulle inte, på så sätt som skedde, ha lagt sig i nämndens ställningstagande. Genom sitt agerande har länsstyrelsen överskridit sin behörighet och handläggningen förtjänar kritik.

Efter att länsstyrelsen återförvisat ärendet till byggnadsnämnden beslutade nämnden den 4 november 2010 att avvisa överklagandet med motiveringen att det kommit in för sent. Nämnden hänvisade i sitt beslut till den kontakt som förevarit med juristen på länsstyrelsens rättsenhet. Efter att AA överklagat avvisningsbeslutet beslutade länsstyrelsen den 22 december 2010 att det inte fanns skäl att ändra byggnadsnämndens beslut.

Jag instämmer i vad länsstyrelsen anfört i sitt yttrande om att det vid tidpunkten för prövningen inte framgick när AA fått del av innehållet i det överklagade beslutet och att det inte kunde fastställas att besvärfristen löpt ut för hennes del. Såväl nämnden som länsstyrelsen gjorde enligt min mening därför en felaktig bedömning när de fann att AA:s överklagande hade kommit in för sent.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inga ytterligare uttalanden eller åtgärder från min sida.

Ärendet avslutas.