

Kritik mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad för utebliven handläggning av ett överklagande

Beslutet i korthet: En person uppfattade en skrivelse från stadsbyggnadsnämnden som ett avslag på hennes ansökan om bygglov och skickade ett överklagande till länsstyrelsen, som vidarebefordrade överklagandet till nämnden. Nämnden får kritik för att den inte tog ställning till om överklagandet hade kommit in i rätt tid och, om så varit fallet, överlämnade skrivelsen till överinstansen.

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad bl.a. för att den inte hade handlagt ett överklagande. Anmälan kom in till JO den 26 september 2013. Av anmälan och de bifogade handlingarna framgick följande.

I maj 2012 gav AA in en ansökan till stadsbyggnadsnämnden om bygglov för en åtgärd som inte krävde lov. Åtgärden avsåg inre ändring av en lägenhet i bostadsrättsföreningen Kättingen 6 i Stockholms stad. Nämnden uppfattade ansökan som en anmälan mot bostadsrättsföreningen enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, om eftersatt underhåll och olovligt ingrepp i fastighetens tak och bjälklag och bad i en skrivelse den 5 april 2013 föreningen att bemöta anmälan. AA uppfattade denna skrivelse som ett beslut om avslag på hennes bygglovsansökan och gav in ett överklagande till Länsstyrelsen i Stockholms län den 12 april 2013. Den 15 april skickade länsstyrelsen överklagandet till nämnden för rättidsprövning. Samma dag som överklagandet kom in till nämnden, den 17 april, skickade nämnden en skrivelse till AA i vilken den beskrev handläggningen i ärendet och upplyste AA om att det inte fanns något beslut i ärendet. AA:s överklagande överlämnades aldrig till länsstyrelsen för prövning.

Utredning

Handlingar i stadsbyggnadsnämndens ärende dnr 2012-07480-575 begärdes in och granskades av JO.

JO begärde sedan att nämnden skulle yttra sig över handläggningen av AA:s överklagande. Vid ett sammanträde den 27 mars 2014 beslutade nämnden att överlämna yttranden från stadsbyggnadskontoret och stadsledningskontoret som svar till JO (övriga bilagor har utelämnats).

Stadsbyggnadskontorets yttrande innehöll bl.a. följande.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att vare sig kommunfullmäktige eller stadsbyggnadsnämnd på något sätt varit inblandad i handläggningen av ärendet.

Kontoret konstaterar också att kommunikationen med sökanden har varit omfattande och att svar getts till klaganden kontinuerligt.

Svar har alltså getts till klagande på hur skrivelsen om överklagandet till länsstyrelsen tagits om hand och den fortsatta processen har beskrivits. Processen har sedan avslutats med ett formellt beslut med hänvisning hur beslutet kan överklagas. Klagande har inte överklagat detta beslut och det har vunnit laga kraft.

Kontakt har tagits med länsstyrelsen hur liknande händelser ska tas omhand i framtiden, men överenskommelse om arbetsätt/rutin är ännu inte klar.

Stadsledningskontorets yttrande innehöll bl.a. följande.

Handläggningen av ärendet 2012-07480-575

AA:s skrivelse, som inkom till stadsbyggnadskontoret den 4 maj 2012, i form av ett ifyllt formulär om ansökan om bygglov föranledde att ett bygglovsärende initierades på stadsbyggnadskontoret. Den 9 maj 2012 skickades en bekräftelse på att ärendet inkommit med information om ärendenummer till AA

Den 25 maj 2012 skickade AA en kompletterande skrivelse som tog upp frågan om eventuell jäv, en fråga om åtgärder för mekanisk frånluftsventilation samt OVK-protokoll från 2008. I skrivelsen hänvisades även till genomförd installation av mekanisk frånluftsventilation på Kättingen 6 under slutet av 2004. Det angavs även att fläktrammen i AA:s frånluftsventilation var delvis defekt.

Handläggande tjänstemän noterade att innehållet i skrivelsen antydde att det kunde vara något annat än en bygglovsansökan som avsågs. Denne tog därför kontakt med AA den 31 maj 2012 på det i ansökan angivna telefonnumret varvid ett meddelande lämnades till AA:s son, som svarat i telefonen, att stadsbyggnadskontoret önskade ett förtydligande.

Den 3 juli 2012 skickade AA ett e-postmeddelande till stadsbyggnadskontoret och efterfrågade ett beslut om bygglov med kommentaren att det redan hade gått 8 veckor i handläggningen utan att kompletteringar begärts in. Hon angav också att hon ville ha stadsbyggnadskontorets förfrågan per e-post och inte telefon.

Som svar på detta skickade BB, stadsbyggnadskontorets handläggare, ett e-postmeddelande till AA den 30 juli 2012. I skrivelsen anges att AA:s ansökan, som vid första anblicken bedömts vara ett bygglovs-ärende, skulle kunna bedömas som ett klagörende rörande bristande underhåll. I skrivelsen ställs frågan om AA:s ansökan ska tolkas som ett yrkande om att fastighetsägaren ska åläggas att åtgärda bristerna.

Som svar på e-postmeddelandet skickade AA den 22 september 2012 ett e-postmeddelande som, så som det får förstås, angav att det inte framgick av stadsbyggnadskontorets önskemål om klargörande den 30 juli 2012 hur AA skulle agera samt ett upprepanande av att handläggningen enbart skulle ske skriftligen.

Stadsbyggnadskontoret skickade därefter den 5 april 2013 en förfrågan till fastighetsägaren till Kättingen 6, bostadsrättsföreningen, huruvida det förekommit åtgärder vilka kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen. Det anges att det av förklaringen ska framgå om åtgärder utförts, vilka åtgärder som i så fall utförts, när dessa åtgärder utförts samt om eventuellt olovliga åtgärder har rättats till. Det noteras vidare att eventuella skadestånds- och ersättningsrättsliga frågor hantearas i en civilrättslig ordning.

Samtidigt skickades en kännedomskopia av skrivelsen till fastighetsägaren och en förklaring att ett eventuellt yttrande från AA emotsågs snarast.

Den 15 april 2013 skickar Länsstyrelsen i Stockholms län ett inkommet överklagande från AA till stadsbyggnadskontoret. De översänds för prövning om överklagandet kommit in i rätt tid. Överklagandet kommer fram till stadsbyggnadskontoret den 17 april.

Samma dag skickar stadsbyggnadskontoret en skrivelse till AA där handläggningen i ärendet beskrivs och där det förklaras att det inte föreligger något beslut i ärendet men att det ändå till länsstyrelsen inkommit ett överklagande. I skrivelsen efterfrågar därför stadsbyggnadskontoret ett förtydligande av yrkandet samt be-skriver att AA kommer att få information om vad fastighetsägaren tillför ärendet samt möjlighet att yttra sig över detta.

Den 19 april 2013 inkommer ett e-postmeddelande från fastighetsägaren om vilka åtgärder som har utförts i ett badrum på fastigheten.

Den 18 september 2013 kontaktar stadsbyggnadskontoret den entreprenör som utfört åtgärderna på Kättingen 6 och efterfrågar en specificering av vilka åtgärder som har genomförts, särskilt avseende stambyte, för att kunna bedöma om åtgärderna var anmälningspliktiga.

Samma dag återkommer entreprenören och beskriver närmare omfattningen av åtgärderna.

Den 20 september 2013 översändes svaret från fastighetsägaren till AA. Stadsbyggnadskontoret begärde yttrande från AA senast den 27 september 2013.

Den 30 september 2013 meddelar stadsbyggnadskontoret beslut i ärendet. Efter att ha konstaterat att åtgärderna på Kättingen 6 inte kräver anmälning så lämnas anmälan mot fastighetsägaren utan åtgärd. Beslutet skickas med ordinarie post samt e-post. Beslutet delgavs genom förenklad delgivning.

AA inkom inte med ytterligare handlingar och beslutet vann laga kraft.

Yttrande

Relevanta bestämmelser

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL

Enligt 11 kap. 5 § PBL gäller följande för kommunens tillsyn.

”En tillsynsmyndighet ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt detta kapitel, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i denna lag, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.”

Bestämmelsen föreskriver en skyldighet att ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett och överträdelsen rör bestämmelse om byggande i plan- och bygglagen eller föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Kommunernas skyldighet att ta upp frågan om påföljd eller ingripande beskrivs i kommentaren till PBL som ”en precisering av tillsynsmyndigheternas skyldigheter och innebär att de måste ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så fort det uppkommer misstanke om att en överträdelse har skett. Om det blir klarlagt att en åtgärd exempelvis har vidtagits utan lov, ska byggnadsnämnden se till att det olovligt utförda antingen undanröjs eller rättas eller att det godkänns i efterhand.”

– – –

Juridiska avdelningens bedömning

Det som är frågan gäller huruvida stadsbyggnadskontoret har hanterat AA:s överklagandehandling på rätt sätt. Tidsåtgången för ärendets handläggning i övrigt kommer inte att bedömas nedan.

JO har uttalat att förutsättningen för att ett överklagande ska överlämnas till överinstansen enligt 25 § FL är endast att överklagandet inte avvisats såsom för sent inkommet. Vid sidan av att ta ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid ska inte beslutsmyndigheten befatta sig med frågor rörande ett besluts överklagbarhet eller förutsättningarna för att ärendet ska bli föremål för saklig prövning i högre instans, se t.ex. JO 2571-12. Avgörandet av sådana frågor är uteslutande en uppgift för överinstansen (se prop. 1984/85:80 s. 44).

I samma JO-ärende anges att det av utredningen inte framgår om ”nämnden har omprövat vare sig beslutet den 3 januari 2012 eller ställningstagandet att ärendet skulle avskrivas på så sätt att överklagandena kan anses ha förfallit enligt 28 § FL. Av det sagda följer att nämnden skulle ha tagit ställning till om överklagandet med begäran om inhibition kommit in i rätt tid.”

I kommentaren till FL (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010, sid. 334) anges att ”[ä]r myndigheten tveksam om dess omprövningsbeslut helt tillgodoser klagandens ändringsyrkande, ska överklagandet alltid vidarebefordras till överinstansen. Detsamma gäller om överklagandet förlorar sin aktualitet av någon annan anledning.”

Det kan noteras att stadsbyggnadskontoret inte har besvarat Länsstyrelsens skrivelse den 15 april 2013. Det kan också noteras att någon rättstidsprövning inte har skett av den överklagandehandling som ingavs till länsstyrelsen.

Den fråga som måste besvaras är om handläggningen överensstämmer med bestämmelserna i 23-25 §§ FL.

Det kan noteras att AA:s överklagande inte har föregåtts av ett sådant beslut som överklagandet avser. Förutsättningarna att göra en rättstidsprövning enligt 24 § FL blir därmed mycket begränsad. Överklagandet kan vare sig vara i rätt tid eller fel tid om det inte föreligger ett beslut att överklaga.

Det är inte helt lätt att avgöra hur ett liknande fall ska hanteras då det inte uttryckligen regleras i bestämmelserna om överklagande. Om det inte är klart hur en myndighet ska agera bör den dock undvika att agera på ett sätt som kan leda till en rättsförlust för den enskilde.

Juridiska avdelningen anser att stadsbyggnadskontoret inte hade möjlighet att avvisa överklagandet på den grunden att det inkommit för sent. Någon annan grund för avvisande tycks inte heller ha funnits. Det ligger då närmast till hands, i enlighet med förarbetena och JO:s uttalanden, att ”överlämna” överklagandet till Länsstyrelsen med en redogörelse för omständigheterna och en förklaring att en rättstidsprövning inte låter sig göras då det inte finns något beslut som har föranlett överklagandet.

I vart fall vore det lämpligt om stadsbyggnadskontoret hade tagit kontakt med Länsstyrelsen för att diskutera hur en liknande situation lämpligen bör hanteras eller för att, för kännedom, meddela Länsstyrelsen hur stadsbyggnadskontoret avsåg att hantera överklagandet.

Stadsbyggnadskontoret valde att skicka ett förklarande brev till AA med en förklaring att det inte hade fattats ett beslut och det fanns en möjlighet att komplettera i ärendet innan beslut skulle fattas. Juridiska avdelningen anser att detta förfarande bör ha gett AA möjlighet att komplettera sitt ärende och inte gett henne anledning att förlita sig enbart till överklagandet ingivet till Länsstyrelsen. Risken för rättsförlust torde i sammanhanget vara liten. Som nämnts ovan borde detta förfarande dock ha kompletterats med en kontakt med Länsstyrelsen.

Med tanke på att det inte kan ses som osannolikt att enskilda ibland inger överklaganden avseende icke överklagbara beslut eller ens då det inte har meddelats något beslut vore det lämpligt om stadsbyggnadskontoret inrättade rutiner för hur dessa överklaganden bäst ska hanteras.

AA yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Av 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Enligt 24 § ska denna myndighet ta ställning till om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Om så är fallet ska myndigheten enligt 25 § överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Överlämnandet ska ske utan dröjsmål. Som regel bör – även med hänsyn till den skyldighet att ompröva beslutet som finns enligt 27 § – handläggningstiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO 2002/03 s. 424).

Som en förutsättning för att en myndighet ska överlämna ett överklagande till överinstansen anges i 25 § FL endast att myndigheten inte har avvisat överklagandet på grund av att det har kommit in för sent. Myndigheten ska inte därutöver ta ställning till om dess beslut över huvud taget får överklagas eller om det kan bli föremål för saklig prövning i högre instans. Att avgöra sådana frågor är uteslutande en uppgift för överinstansen (se prop. 1985/86:80 s. 44). Om beslutsmyndigheten själv omprövar det överklagade beslutet och omprövningen leder till att överklagandet förfaller ska myndigheten inte överlämna handlingarna till den högre instansen (28 § FL). Om däremot ett överklagande förlorar sin aktualitet av någon annan anledning ska myndigheten alltid vidarebefordra överklagandet till överinstansen (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010, s. 334).

Sedan AA i slutet av maj 2012 hade gett in en kompletterande skrivelse uppfattade nämnden hennes ansökan om bygglov i stället som en anmälan med klagomål enligt 11 kap. 5 § PBL. Nämnden meddelade inte något beslut i frågan om bygglov. I stället skickade nämnden en skrivelse till bostadsrättsföreningen för att föreningen skulle bemöta det som AA hade skrivit. AA uppfattade den skrivelsen som ett beslut om avslag på hennes ansökan om bygglov och gav i april 2013 in ett överklagande av detta till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skickade överklagandet till nämnden för att nämnden skulle ta ställning till om överklagandet hade kommit in i rätt tid. Därefter förklarade nämnden i en skrivelse till AA att det inte fanns något beslut i ärendet och beredde henne tillfälle att ge in en komplettering innan nämnden tog ställning till hennes klagomål. Nämnden borde i stället i enlighet med 24 och 25 §§ FL ha tagit ställning till om överklagandet hade kommit in i rätt tid och, om så varit fallet, överlämnat skrivelsen till överinstansen. Det hade varit överinstansens uppgift att ta ställning till om nämndens skrivelse den 5 april 2013 var ett överklagbart beslut. Nämnden kan inte undgå kritik för hanteringen av överklagandet.

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.