

Allvarlig kritik mot Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun för handläggningen av ett ärende om ingripande enligt plan- och bygglagen

Beslutet i korthet: En fastighetsägare gjorde 2004 en anmälan enligt plan- och bygglagen. Först 2012, efter flera påstötningar, påbörjade nämnden den egentliga handläggningen av ärendet. I stället för att ta ställning till frågor om påföljd och ingripande lämnade nämnden över ärendet till en medlare och noterade därefter ärendet som avslutat. Nämnden får allvarlig kritik.

Initiativet

Den 17–19 september 2013 genomförde byråchefen AA på mitt uppdrag en inspektion av Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun. Vid inspektionen uppmärksammades följande:

Ett tillsynsärende inleddes hos nämnden den 13 oktober 2004 genom en anmälan om olovlig åtgärd i form av markuppfyllnad på en grannfastighet. Under 2007 och 2010 kom det in ytterligare anmälningar i ärendet om andra åtgärder på samma fastighet. Under våren 2012 träffade en företrädare för nämnden anmälaren respektive ägaren till fastigheten i fråga och besiktigade fastigheten. Då kunde det konstateras att vissa olovliga åtgärder hade vidtagits.

Den 28 maj 2012 gjorde den dåvarande plan- och bygglovschefen en beställning av en medlartjänst i ärendet. I beställningen angavs bl.a. följande: ”Medlingen berör tvist mellan två fastighetsägare som är gränsgrannar. Tvisten berör inte myndighetsutövning och medlingen syftar till att klargöra och lösa frågor mellan berörda parter.” Av senare anteckningar i ärendet framgår att den 11 september 2012 träffade kommunens medlare bl.a. anmälaren och ägaren till den aktuella fastigheten. Den 13 november 2012 antecknades i ärendet att det kunde avskrivas efter medling/förhandlingar. Ärendet var dock, såvitt kunde utläsas, fortfarande inte formellt avslutat vid JO:s inspektion.

Utredning

JO begärde att miljö- och samhällsbyggnadsnämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. I yttrandet

skulle nämnden även redogöra för eventuella riktlinjer för användning av medlingstjänster. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 4 mars 2014 beslutade nämnden att anta förvaltningens yttrande som sitt eget och överlämna det till JO. Av yttrandet framgick följande (bilagor här utelämnade):

Ärendet initierades 2004-10-13 genom en inkommen anmälan via telefon om att fastigheten H 31 genomfört en uppfyllning av sin tomt mot tomtgränsen till grannfastigheten H 30. Av akten framgår att en anonym anmälan inkommit tidigare under året. Anmälningarna föranledde ingen dokumenterad åtgärd från nämndens sida. Enligt uppgift har dock representanter från kommunens trafiknämnd varit ute på platsen i samband med detta. Därutöver har det parallellt pågått ett ärende beträffande dagvattenhanteringen i grannskapet. Fastighetsägaren till H 29 och 30 var vid det här tillfället i konflikt gällande en VA-ledning, vars kostnadsfördelning de inte kunde enas om.

Tre år senare inkommer ytterligare en anmälan från H 30 angående ett 2,5 meter högt plank (insynsskydd) mellan H 30 och H 31. Det går inte att fastställa huruvida nämnden vidtagit någon åtgärd eller inte.

I augusti 2010 inkommer en anmälan om samma plank/insynsskydd samt besvärande vegetation. Anmälaren kompletterar sin anmälan med bilder för att illustrera situationen. Byggnadsnämnden agerar genom att tillskriva fastighetsägaren för H 31. I skrivelsen framförs att en anmälan inkommit samt en förfrågan om vederbörande vill bemöta ärendet i sak. Fastighetsägaren till H 31 ska kort därefter ha varit i kontakt med nämnden och avgett sin version av situationen. Där uppgavs att det anmälda planket var mer än tio år gammalt. Ett drygt halvår därefter har bygglovhandläggaren besökt anmälaren samt tagit mått på de objekt som anförs som besvärande.

I december 2011, det vill säga nästan ett halvår efter platsbesöket, inkommer en förfrågan till byggnadsnämnden där fastighetsägaren till H 30 efterfrågar att kommunen ska agera "fysiskt" i ärendet. De uppger att deras infart är blockerad genom grannarnas byggnationer varav den ena fastighetsägaren uppges ha uppfört ett svartbygge. Det avser dels H 31 och dennes staket ovanpå stenvuren samt fastighetsägaren till H 29 som har byggt ett garage som påstås blockera infarten till H 30 (se bilaga 1 för grafisk illustration av platsen).

Två månader senare talar bygglovhandläggaren med anmälaren via telefon och handläggaren ska där ha förklarat att preskriptionstiden för planket har löpt ut och att nämnden därför inte ämnar vidta några ytterligare åtgärder. Fallet ska komma att avskrivas förklarar handläggaren.

Några dagar senare äger ytterligare ett telefonsamtal rum, där anmälaren uppger att byggnationen är mindre än tio år gammal och meddelar att bildbevis kommer att framföras. Dessa bilder lämnades också in en kort tid senare. Nämnden bedömde inte att bilderna förändrade sakförhållandet.

I februari 2012 byter ärendet handläggare. Anledningen är omprioriteringar av personalens ansvarsområden där den här typen av ärenden som är av mer komplex karaktär övergår till att hanteras av en senior handläggare.

Den nye handläggaren genomför ett möte med fastighetsägarna till H 30 2012-03-27. I mötets anteckningar fastslår bygglovhandläggaren att planket sannolikt tillkommit för mer än tio år sedan, varför preskription har inträtt. Den påbyggnad som utförts på den gamla stenvuren bedöms vara bygglovspliktig. Påbyggnaden på den äldre stenvuren, ca 40-50 cm hög, har uppförts för att ta upp den utfyllnad som gjorts på tomten H 31 närmast stenvuren. Fastighetsägaren till H 31 uppmanas därför att inkomma med en bygglovsansökan för själva

påbyggnaden. Påbyggnaden har, konstaterar handläggaren, medfört olägenhet för fastighetsägaren till H 30. Utfyllnaden och staketets tyngd har gjort att den gamla stenvuren, på ett fåtal ställen, tryckts ut med ungefär 15 cm, vilket inneburit att infarten blivit smalare.

Några veckor senare samlas fastighetsägarna till H 31 och H 30 till ett möte med bygglovhandläggaren. Efter mötet framför handläggaren i en skrivelse daterad 2012-04-16, att nämnden avvaktar fastighetsägarnas gemensamma beslut avseende genomförande av en fastighetsbestämning. En fastighetsbestämning är central för att klargöra parternas ansvarsområden. Det råder nämligen oenighet om var fastighetsgränsen är i förhållande till stenvuren. En lösning som lyfts fram av handläggaren är att snedda hörnet till infarten för att öka framkomligheten. I övrigt diskuteras de frågor som berörts tidigare.

Någon fastighetsbestämning utfördes inte. På förslag från förvaltningschefen anlätades en av kommunens utsedda medlare (se bilaga 2 för riktlinjer för medlingsfunktionen) för att hantera ärendet.

Ett möte mellan fastighetsägarna, bygglovhandläggaren och medlaren genomförs i oktober 2012. Dokumentation från mötet visar att fastighetsägaren till H 31 ska inkomma med en bygglovsansökan för den påbyggnad av muren som uppförts. Det äldre planket däremot, anses preskriberat. Vidare ombeds H 31 att avlägsna en del av den störande vegetation som påtalats samt ”justera” stenvuren som förminsakar infarten till H 30. De beskrivna åtgärderna skulle enligt överenskommelsen verkställas innan årets slut.

Fastighetsägarna till H 30 avböjde vid tillfället erbjudandet om att förbättra infarten genom att bredda den yttersta delen. Åtgärden skulle medföra en reduktion av H 31:s tomt men H 30 ville inte bekosta åtgärden.

Medlaren uppfattade vid tillfället att en lösning nåtts och att konflikten torde vara löst.

Några månader efter mötet säljer fastighetsägarna till H 30 sin bostad och flyttar följaktligen därifrån. Ärendet förklarades därefter som avslutat.

Medlingsfunktionen

Kommunfullmäktige beslutade 2008-03-05, Kf 31/2008, att inrätta så kallade medlare inom miljö- och byggområdet. Avsikten var att avlasta nämndens ordinarie personal i tvister mellan parter. Värmdö kommun hade vid den här tiden infört en sådan funktion med positivt utfall. I samband med detta fastställdes ett reglemente (se bilaga 2).

Förvaltningens bedömning

I remissen påpekar JO att ärendet ”så vitt kunde utläsas” fortfarande inte var avslutat vid tiden för inspektionen i september 2013. Iakttagelsen är korrekt så till vida att inget formellt beslut fattats om avslutande av ärendet. Nämnden hade valt att endast notera avslutet i diariet efter den avslutade medlingen.

Förvaltningen konstaterar att ärendet har pågått under avsevärd tid. Den bristfälliga dokumentationen försvårar en kartläggning av vad som hänt under ärendets tidiga skede. JO har tidigare påpekat nämndens tillkortakommanden beträffande registrering av allmänna handlingar i protokollet som följde den inspektion som genomfördes i september 2013. Nämnden har sannolikt agerat tämligen passivt och inte vidtagit några nämnvärda åtgärder.

Det aktuella ärendet är en mycket infekterad historia med djupa konflikter mellan grannarna som pågått under många år.

Det är klarlagt att nämnden har konstaterat att en olovlig påbyggnad uppförts på stenvuren. I syfte att åtgärda det ovannämnda valde nämnden att avstå från att vidta några sanktionsåtgärder med stöd av plan och bygglagen. Istället valde nämnden en mjukare linje i syfte att nå en samförståndslösning mellan grannarna

samt att åtgärda de oegentligheter som påträffats. Av dokumentationen framgår det att bygglovhandläggaren uttryckligen uppmanat fastighetsägaren till H 31 att inkomma med en bygglovsansökan för den lovpliktiga påbyggnaden av stenmuren.

Den samlade bedömningen utifrån vad som kommit fram är att nämnden sökt uppträda pragmatiskt för att bäst hantera den svåra situation som varit fallet. Det kan fastställas att någon uppföljning inte ägt rum. Förvaltningen föreslår därför att ärendet återupptas för fortsatt handläggning.

Bedömning

Enligt 11 kap. 1 § första stycket 5 i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, som är tillämplig vid handläggningen av det aktuella ärendet, ska byggnadsnämnden övervaka efterlevnaden av lagen samt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen. Denna skyldighet preciseras i 10 kap. 1 § samma lag. Där anges 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. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, ska nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden ges i efterhand.

När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden alltså skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om någon åtgärd ska vidtas. Nämnden har dessutom vissa skyldigheter i förhållande till anmälaren. JO har i flera beslut uttalat att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att kräva prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd. I detta ligger en skyldighet för byggnadsnämnden att behandla begäran och att fatta ett beslut i saken. Om begäran lämnas utan åtgärd kan fastighetsägaren ha rätt att överklaga beslutet (se t.ex. JO 1980/81 s. 468, dnr 1915-1979, JO 1990/91 s. 337, dnr 3176-1989 och JO 1998/99 s. 440, dnr 3276-1996).

Av utredningen framgår att de dåvarande ägarna till fastigheten H 30 gjorde ett flertal anmälningar om olovligt byggande på grannfastigheten H 31 till nämnden mellan åren 2004 och 2010. Genom sina anmälningar inledde de ärenden hos nämnden med en begäran om att nämnden skulle ingripa enligt bestämmelserna i 10 kap. ÄPBL. Trots flera påstötningar från anmälarna drog nämnden ut på handläggningen under flera års tid. Det är självfallet inte godtagbart att ett ärende som enskilda personer har inlett handläggs under så lång tid. Nämndens passivitet fick sannolikt till följd att preskription inträdde för en av de anmälda åtgärderna.

Först 2012 påbörjades den egentliga handläggningen av ärendet. Det kunde då konstateras att olovliga åtgärder hade vidtagits på fastigheten H 31. I sitt remissvar har nämnden angett att man valde att anlita en medlare för att ”hantera ärendet” och nå en samförstånds lösning mellan grannarna. Sedan medlaren underrättat nämnden om att konflikten torde vara löst markerades

ärendet som avslutat i nämndens diarium. Nämnden bedömde uppenbarligen att det inte återstod någon ytterligare handläggning i ärendet. Nämnden följde således inte upp huruvida en bygglovsansökan lämnades in och kom under prövning. Frågorna om preskription m.m. avgjordes inte i ett överklagbart beslut.

Jag är mycket kritisk till denna hantering. Nämnden synes vara av uppfattningen att ärendet har rört frågor som slutligt har kunnat lösas genom en överenskommelse. En byggnadsnämnd kan emellertid inte välja bort sina lagstadgade skyldigheter som tillsynsmyndighet och underlåta att handlägga ett ingripandeärende. Genom en sådan hantering fräntas en anmälare rätten att få sin begäran om ingripande prövad i sak av nämnden och möjligheten att överklaga. Nämnden förtjänar allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.