

Kritik mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun för brister i serviceskyldigheten vid handläggningen av en begäran enligt plan- och bygglagen

Beslutet i korthet: Enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen har byggnadsnämnden skyldighet att ta ställning till en anmälan om att någon inte har följt en bestämmelse i lagen. Nämndens beslut kan i vissa fall överklagas. Enligt 11 kap. 7 § plan- och bygglagen ska byggnadsnämnden om någon begär det redovisa i ett skriftligt s.k. ingripandebesked om det i fråga om ett visst byggnadsverk har vidtagits någon åtgärd som enligt nämndens bedömning motiverar ett ingripande enligt lagen. Ett sådant ingripandebesked får inte överklagas.

Två personer skrev till Miljö- och byggnadsnämnden i Nacka kommun. Deras skrivelse hade rubriken "Begäran om ingripande då bygglovspliktig verksamhet bedrivs utan bygglov". Överst på varje sida stod skrivet "BEGÄRAN OM INGRIPANDE". I texten hänvisades emellertid till regeln om ingripandebesked i 11 kap. 7 § plan- och bygglagen.

Med anledning av skrivelsen beslutade nämnden om ett ingripandebesked.

JO anser att det hade legat närmast till hands att uppfatta skrivelsen som en begäran om ingripande och inte som en begäran om ett ingripandebesked. I varje fall borde nämnden enligt JO ha förvissat sig om avsikten med skrivelsen innan den besvarades med ett besked som inte gick att överklaga. Nämnden får därför kritik.

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun med anledning av bl.a. nämndens bristande tillsyn. Av de bifogade handlingarna framgick följande:

I en skrivelse till nämnden den 17 juni 2013 begärde AA och BB ingripande. I skrivelsen uppgav de bl.a. att bygglovspliktig verksamhet bedrevs på grannfastigheten S 193:16 utan bygglov och begärde med hänvisning till 11 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, att kommunen skulle utreda och besluta att verksamheten omedelbart skulle upphöra. Vidare uppgav de att de markarbeten som gjorts på grannfastigheten hade orsakat omfattande skador på deras fastighet. Den 24 oktober 2013 beslutade nämnden om ett ingripandebesked (dnr B 2013-000790). I beslutet meddelades att en åtgärd (ändrad användning av del av byggnad till kontor) som motiverade ett ingripande hade

vidtagits och att nämnden skulle förelägga fastighetens ägare att ansöka om lov för verksamheten, men att det i övrigt inte fanns något som motiverade ett ingripande. I beslutet angavs att det inte fick överklagas. I samband med beslutet debiterades en avgift på 2 600 kronor.

Utredning

JO uppmanade miljö- och stadsbyggnadsnämnden att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av begäran om ingripande. Av yttrandet skulle framgå vilka överväganden som hade legat till grund för att meddela ett ingripandebesked och hur handläggningen förhöll sig dels till 4 § förvaltningslagen (1986:223), dels till den skyldighet en byggnadsnämnd har att genom ett särskilt överklagbart beslut besvara en grannes begäran om ingripande. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 27 maj 2015 beslutade nämnden att lämna följande yttrande till JO:

Handläggningen av ingripandebeskedet

Den 17 juni 2013 mottog miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, nedan nämnden, av AA och BB, nedan anmälarna, en uttrycklig begäran om ingripandebesked angående verksamheten på grannfastigheten S 193:16. I skrivelsen angavs att det var fråga om en begäran om ingripande och det gjordes en hänvisning till 11 kap. 7 § plan- och bygglagen som reglerar ingripandebesked.

Begäran om ingripande avsåg verksamhet som bedrevs utöver det tidigare beviljade bygglovet för dagverksamhet för dementa på ovanvåningen av byggnaden på S 193:6. Det angavs också att åtgärder på marken såsom asfaltering hade orsakat vattenskadorna på anmälnarnas fastighet (S 193:5).

Vid den utredning som gjordes med anledning av ingripandebeskedet gjordes bedömningen att det bedrevs ytterligare lovpliktig verksamhet genom att ett rum på bottenvåningen användes som kontor. Därmed förelades fastighetsägaren att ansöka om lov för detta. Utredningen och åtgärden angavs i det ingripandebesked som skickades till anmälarna. I ingripandebeskedet informerades anmälarna också om att de påstådda vattenskadorna inte föranledde något ingripande och att länsstyrelsen hade gjort en bedömning avseende vattenskadorna vid överklagan av tidigare beviljat bygglov. Dessutom lämnades information om att ingripandebeskedet enligt 13 kap. 2 § 7 plan- och bygglagen inte fick överklagas.

4 § förvaltningslagen och överklagbart beslut

Eftersom anmälarna uttryckligen begärt att få ett ingripandebesked och dessutom hänvisat till den bestämmelse i plan- och bygglagen som reglerar detta, lämnades ett sådant. Utgångspunkten var att anmälarna visste vad de begärde. Ett ingripandebesked är inte överklagbart enligt specialbestämmelsen i plan- och bygglagen.

Vad gäller de påstådda vattenskadorna hade anmälarna framfört detta även i överklagan av tidigare beviljade bygglov varför denna omständighet prövades av den instans som prövade överklagan. Nämndens bedömning var att det inte fanns anledning för ett ingripande. Detta nämndes också som information i slutet av ingripandebeskedet.

Bedömning

Anmälarna använde sig av begreppet ingripandebesked och hänvisade till den bestämmelse i plan- och bygglagen som reglerar ingripandebesked. Utgångspunkten var att anmälarna visste vad de begärde. Ett ingripandebesked är inte överklagbart enligt plan- och bygglagen. Eftersom plan- och bygglagen är en speciallag gäller den före mer allmänna bestämmelser. De påstådda vattenskadorna hade anmälarna åberopat tidigare vid överklagan av tidigare beviljade bygglov varför denna omständighet prövades av den instans som prövade överklagan. Denna instans hade kommit fram till att de åtgärder som vidtagits med anledning av tidigare beviljade bygglov inte hade bidragit till vattenproblemen på anmälnas fastighet. Detta informerades anmälarna om i ingripandebeskedet.

Bedömningen är att nämnden har handlagt begäran om ingripandebesked och i övrigt agerat i enlighet med gällande bestämmelser.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.**Handläggning av en begäran om ingripande**

En tillsynsmyndighet ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt kapitlet så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i lagen, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde (11 kap. 5 § PBL).

När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om de omständigheter som kommit fram genom anmälningen ska leda till någon åtgärd eller inte. 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 1990/91 s. 337, dnr 3176-1989 och JO 1998/99 s. 440, dnr 3276-1996).

Ingripandebesked

Om någon begär det ska byggnadsnämnden i ett skriftligt ingripandebesked redovisa om det i fråga om ett visst byggnadsverk har vidtagits någon åtgärd som enligt nämndens bedömning motiverar ett ingripande enligt 11 kap. PBL (11 kap. 7 § PBL).

Bestämmelsen om ingripandebesked innebär en precisering av byggnadsnämndens allmänna upplysningsskyldighet enligt 12 kap. 3 § PBL. Den är ett viktigt komplement till bestämmelserna om ingripanden, bl.a. för den som har för avsikt att köpa en fastighet och är osäker på om någon åtgärd har vidtagits som kan motivera ett ingripande (prop. 1985/86:1 s. 768).

Ett ingripandebesked får inte överklagas (13 kap. 2 § 7 PBL). Beskedet är inte heller bindande för byggnadsnämnden. Nämnden får under vissa förutsättningar ta ut en avgift för ingripandebesked (12 kap. 8 § 1 PBL).

Myndigheternas serviceskyldighet

Enligt 4 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att myndigheterna ska hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden. Bestämmelsen tar inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt samt fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eller hon eftersträvar. Skyldigheten gäller i princip oberoende av begäran (prop. 1985/86:80 s. 59).

Bedömning

Som nyss framgått är ett ingripandebesked och ett beslut med anledning av en begäran om ingripande två olika saker, när det gäller både syfte och innebörd. AA:s och BB:s skrivelse den 17 juni 2013 var rubricerad ”Begäran om ingripande då bygglovspliktig verksamhet bedrivs utan bygglov”, och överst på varje sida stod skrivet ”BEGÄRAN OM INGRIPANDE”. Skrivelsen innehöll bl.a. följande:

Begäran om ingripande:

Med hänvisning till Plan-och bygglagens 11 kap 7 § begär vi att Nacka kommun utreder verksamheten på fastigheten S 193:16 då bygglov saknas för huvuddelen av den verksamhet som bedrivs med fastigheten som bas och beslutar om omedelbart upphörande av den verksamhet som saknar byggnadslov.

Vi begär att Nacka kommun beslutar om omedelbart upphörande mot vite av den verksamhet på fastigheten S 193:16 som saknar byggnadslov.

I motsats till vad nämnden har skrivit i sitt yttrande till JO användes inte begreppet ingripandebesked i skrivelsen. Däremot angavs förvisso den lagbestämmelse som reglerar ingripandebesked. Skrivelsen var således inte helt entydig. Enligt min mening har det ändå legat närmast till hands att uppfatta den som en begäran om ingripande. I varje fall borde nämnden ha förvissat sig om AA:s och BB:s avsikt med skrivelsen innan den besvarades med ett icke överklagbart besked. Mot den bakgrunden förtjänar handläggningen kritik.

Vad AA i övrigt har anfört ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.