

Allvarlig kritik mot Stadsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen

Beslutet i korthet: Nämnden förelade en fastighetsägare att vid vite ta bort en skylt och förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Fastighetsägaren överklagade beslutet och begärde s.k. inhibition. Nämnden tog inte ställning till om överklagandet hade kommit in i rätt tid och vidarebefordrade det inte till överinstansen. Inte heller fastighetsägarens komplettering av överklagandet överlämnades. I stället skrev nämnden till fastighetsägaren att ärendet var avslutat och kunde avskrivas. Fastighetsägaren överklagade även detta ställningstagande. Inte heller i detta fall tog nämnden ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid och vidarebefordrade inte heller överklagandet till överinstansen.

I JO:s beslut konstateras att det finns allvarliga brister i nämndens kunskap om de grundläggande reglerna för hantering av överklaganden. Nämnden får allvarlig kritik.

Anmälan

Payback Sverige framförde i en anmälan till JO klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun med anledning av utebliven handläggning av en begäran om inhibition och två överklaganden. Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 3 januari 2012 att förelägga D.M.C. Eskilstuna Ek. förening i egenskap av ägare till en fastighet att omgäende, dock senast den 15 januari 2012, ta bort en skylt från fastigheten. Föreläggandet förenades med ett vite på 100 000 kronor och nämnden förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Den 9 januari 2012 skickade föreningen, via sitt juridiska ombud Payback Sverige, en skrivelse till Länsstyrelsen i Södermanlands län med en begäran om inhibition. Länsstyrelsen översände skrivelsen till nämnden för prövning. Ett komplett överklagande skickades till nämnden den 20 januari 2012. Varken skrivelsen med begäran om inhibition eller det kompletta överklagandet överlämnades för prövning till länsstyrelsen.

Därefter erhöll föreningen ett brev från nämnden som var daterat den 9 februari 2012. I brevet konstaterades att skylten var borttagen varför nämnden ansåg att

ärendet var avslutat och därmed kunde avskrivas. Föreningen överklagade detta meddelande och hemställde att nämnden omedelbart skulle undanröja avskrivningsbeslutet och överlämna det tidigare överklagandet av den 20 januari 2012 till länsstyrelsen för prövning. Vid tiden för anmälan till JO, den 2 maj 2012, hade överklagandena fortfarande inte överlämnats. Föreningen hade inte heller hört någonting från nämnden i frågan.

Utredning

Kopia av nämndens diarieblad hämtades in. Av handlingen framgick bl.a. att föreningens begäran om inhibition kommit in till nämnden den 12 januari 2012 samt att överklaganden kommit in till nämnden den 23 januari respektive den 20 februari 2012.

Ärendet remitterades till nämnden som anmodades att yttra sig över handläggningen av föreningens begäran om inhibition den 12 januari 2012 samt av överklagande den 23 januari 2012 och den 20 februari 2012. Nämnden yttrade i huvudsak följande (bilagorna här utelämnade).

Redogörelse för handläggningen med bedömningar från Stadsbyggnadsnämnden. Ärende BYGG-SBN.2011-2050 Stadsbyggnadsnämnden, Eskilstuna kommun.

2011

30 december Anmälan och registrering ärende.

2012

2 januari Dokumentering med foton.

3 januari Beslut om rättelse eller vite. Stadsbyggnadsnämnden.

12 januari Begäran om inhibition. (Torsdag)

15 januari Sista dag för rättelse. (Söndag)

16 januari Delgivningskvitto registrerat åter. (Måndag)

17 januari Tillsynsbesök 1, kontroll rättelse. (Tisdag).

Anteckning att rättelse är utförd och bedömning att ärende kommer att avslutas och avskrivas.

Bedömning att inhibitionsärende inte längre är aktuellt eftersom anmälningsärendet kommer att avslutas och avskrivas. Inget ärende och inga krav kommer att finnas kvar.

23 januari Överklagan av beslut från 3 januari.

7 februari Tillsynsbesök 2, kontroll av bestående rättelse.

Anteckning att rättelse är bestående och att brev med meddelande om att ärendet avslutas och avskrivs skickas.

Bedömningen att inhibitionsärende och överklagan inte längre är aktuellt konfirmeras eftersom anmälningsärendet kommer att avskrivas. Inget ärende och inga krav kommer att finnas kvar.

9 februari Meddelande i brev från Stadsbyggnadsnämnden att ärendet avslutas och avskrivs.

22 februari Överklagan av brev från 9 februari.

23 februari

Bedömning att överklagan från 9 februari inte är aktuell eftersom anmälningsärendet avskrivits. Inget ärende och inget krav finns kvar.

Payback Sverige yttrade sig över remissvaret.

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 20 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, får en byggnadsnämnd förelägga den som äger en fastighet att vidta rättelse inom en viss tid om det på fastigheten har vidtagits en åtgärd i strid mot lagen eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggande får, enligt 11 kap. 37 § första stycket, förenas med vite. Enligt 11 kap. 38 § första stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet inte har vunnit laga kraft. Beslut om föreläggande enligt 11 kap. får överklagas hos länsstyrelsen enligt 13 kap. 3 § samma lag. Motsvarande bestämmelser fanns i den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), se 10 kap. 12, 14 och 18 §§ samt 13 kap. 2 §.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters hantering av överklaganden finns i förvaltningslagen (1986:223), FL. Av 23 § andra stycket framgår att en skrivelse med 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).

Enligt 29 § FL får en myndighet som ska pröva ett överklagande bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). I de fall där klaganden begär inhibition gäller särskilda skyndsamhetskrav. I sådana fall ska beslutsmyndigheten genast vidarebefordra överklagandet till den högre instansen. Handläggningstiden bör i sådana fall – med hänsyn till att omprövningskyldigheten enligt 27 § FL inte gäller när klaganden begär inhibition – inte överstiga en till två dagar (se bl.a. JO:s beslut den 7 april 2010 i dnr 4789-2009).

Om myndigheten vid omprövning själv ändrar beslutet så som klaganden begär, förfaller överklagandet enligt 28 § samma lag. I sådana fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL.

Bedömning

Ett vitesföreläggande är ett ekonomiskt påtryckningsmedel som en myndighet kan använda för att förmå en fastighetsägare eller en annan s.k. adressat att inom viss tid vidta rättelse. Om ett vitesföreläggande inte har fullgjorts vid den i beslutet angivna tidpunkten, har vitet försuttits. Då uppkommer frågan om vitets utdömande, dvs. att adressaten ska förpliktas att betala vitet. För det fall att den myndighet som har beslutat föreläggandet har förordnat att den åtgärd som

föreläggandet avser ska genomföras omedelbart, kan ett försuttet vite i princip dömas ut så snart tidsfristen gått ut. För att skjuta upp verkställigheten måste vitesadressaten begära att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Så länge ett förordnande om inhibition varar kan vitet inte dömas ut med anledning av vitesadressatens passivitet (Lavin, Viteslagstiftningen: en kommentar, 2010, s. 41).

I beslutet den 3 januari 2012 förelade stadsbyggnadsnämnden föreningen att ta bort en skylt senast den 15 januari. I beslutet angavs att det skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Föreningen överklagade beslutet och begärde att det tills vidare inte skulle gälla. Av utredningen framgår att föreningens begäran om inhibition kom in till nämnden tre dagar innan den i föreläggandet angivna tidsfristen löpte ut, men att nämnden varken tog ställning till om begäran hade kommit in i rätt tid eller vidarebefordrade den till länsstyrelsen för prövning. I stället fortsatte nämnden handläggningen med ett tillsynsbesök den 17 januari 2012 och konstaterade då att skylten hade tagits bort. Nämnden gjorde därefter, enligt vad som anförs i remissvaret, bedömningen att inhibitionsärendet inte längre var aktuellt.

Den 23 januari 2012 inkom till nämnden en skrivelse rubricerad "överklagande", som jag ser som en komplettering av det tidigare överklagandet med begäran om inhibition. Med anledning av skrivelsen gjorde nämnden ytterligare ett tillsynsbesök varvid nämnden enligt sitt remissvar konstaterade att "rättelse är bestående". Enligt vad som anförs i remissvaret gjorde nämnden bedömningen att överklagandet inte längre var aktuellt eftersom anmälningsärendet skulle avskrivas. Inte heller denna skrivelse från föreningen överlämnades alltså till länsstyrelsen.

Därefter skickade nämnden den 9 februari 2012 ett brev till föreningen i vilket angavs att det aktuella ärendet skulle avslutas genom avskrivning. Brevet innehöll inte någon anvisning för överklagande, men föreningen synes ha uppfattat det som ett beslut och lämnade in ett överklagande till nämnden. Nämnden vidtog emellertid inte någon åtgärd utan gjorde bedömningen att överklagandet inte var aktuellt eftersom anmälningsärendet hade avskrivits.

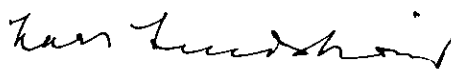
Som förutsättning för att ett överklagande ska överlämnas till överinstansen anges i 25 § FL endast att överklagandet inte avvisats såsom för sent inkommet. Beslutsmyndigheten har, vid sidan av att ta ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid, inte att befatta sig med frågor rörande ett besluts överklagbarhet eller förutsättningarna för att ärendet ska bli föremål för saklig prövning i högre instans. Avgörandet av sådana frågor är uteslutande en uppgift för överinstansen (se prop. 1984/85:80 s. 44). Om beslutsmyndigheten själv omprövar det överklagade beslutet och omprövningen leder till att överklagandet förfaller ska, som framgått, handlingarna inte överlämnas till den högre instansen. Om däremot ett överklagande förlorar sin aktualitet av någon annan anledning ska överklagandet alltid vidarebefordras till överinstansen (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010, s. 334).

Av utredningen framgår inte att 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. Om så varit fallet, skulle nämnden genast ha lämnat över skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen för att göra det möjligt för denna att ta ställning till yrkandet innan tidsfristen i det överklagade föreläggandet gick ut. Även kompletteringen till överklagandet skulle ha lämnats över till länsstyrelsen utan dröjsmål. Den omständigheten att fastighetsägaren har fullgjort föreskrifterna i det föreläggande som överklagats har alltså inte utgjort skäl att underlåta att överlämna överklagandet till länsstyrelsen. Nämnden skulle dessutom ha överlämnat föreningens överklagande av nämndens brev den 9 februari 2012. Som jag redan har framhållit har det inte ankommit på nämnden att bedöma förutsättningarna för att kunna ta upp överklagandena till sakprövning.

Sammanfattningsvis har utredningen påvisat att det finns allvarliga brister i nämndens kunskap om de grundläggande reglerna för hanteringen av överklaganden. Bristande handläggning i detta avseende medför en avsevärd risk för rättsförlust för den enskilde. Nämndens förfarande innebar att föreningen fråntogs sin rätt att få besluten hänskjutna till högre instans prövning. Jag ser allvarligt på att nämnden, såvitt framkommit, ännu inte har tagit ställning till om föreningens överklaganden har kommit in i rätt tid och, i så fall, vidarebefordrat dem till högre instans. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta förhållande. Nämndens agerande framstår som särskilt anmärkningsvärt då det måste ha stått klart för nämnden att föreningen har önskat få sakfrågan prövad. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

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

Ärendet avslutas.



Lars Lindström



Ulrika Kullman

I beredningen av ärendet har byråchefen Charlotte Håkansson deltagit.

Sändlista

Payback Sverige

Stadsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun (dnr BYGG-SBN.2011-2050)