

Kritik mot Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun för långsam handläggning av ett återförvisat bygglovsärende samt mot en tjänsteman för att han agerat på ett sätt som stod i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: Under handläggningen av ett återförvisat bygglovsärende hade en tjänsteman vid stadsbyggnadsnämnden i ett e-postmeddelande uppmanat en remissinstans att utveckla sitt yttrande i ärendet för att nämnden skulle kunna driva ärendet fram till ett avslag. JO uttalar att utformningen av e-postmeddelandet ger skäl att ifrågasätta tjänstemannens opartiskhet i ärendet och att agerandet inte är förenligt med 1 kap. 9 § regeringsformen. JO konstaterar även att handläggningstiden av bygglovsärendet var för lång.

Anmälan

AA klagade på Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun för handläggningen av ett återförvisat bygglovsärende. Han uppgav bl.a. följande:

Han företrädde ett företag som hade ansökt om bygglov. Stadsbyggnadsnämnden hade avslagit lovansökan. Ärendet återförvisades till nämnden i ett beslut av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt den 10 mars 2016. Nämnden hade inte vidtagit några åtgärder i det återförvisade ärendet förrän den 23 oktober 2017 och ett nytt beslut meddelades först den 21 februari 2019. Handläggaren i ärendet, BB, hade vidare inte iakttagit opartiskhet vid handläggningen. I ett e-postmeddelande till Trafikverket den 16 oktober 2018 skrev BB bl.a. följande:

Vi emottog i mars ert yttrande från i bygglovärendet, se bifogad fil.

Ert yttrande duger inte som skäl för att vi ska kunna avslå ansökan.

Ni måste hänvisa till lagrum som stod för er avstyrkan. Yttranden som "Trafikverket anser" är inte hållbart vid en juridisk prövning.

Ni måste återkomma med ett nytt yttrande, med hänvisning de lagar och paragrafer som ni har för att kunna avstyrka ansökan.

Vi emotser ett nytt yttrande innan vi kan driva ärendet fram till ett avslag.

Utredning

JO begärde att stadsbyggnadsnämnden skulle redogöra för handläggningen av ärendet och yttra sig över det som AA framförde i sin anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå nämndens bedömning av handläggningstiden i ärendet efter Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts beslut den 10 mars 2016 och hur BB:s uttalanden i e-postmeddelandet den 16 oktober 2018 förhåller sig till bestämmelserna om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Nämnden yttrade i huvudsak följande:

CC ansökte 2012 om bygglov för uppförande av carport och plank. Carportens avstånd till tomtgräns angavs till 2,0 meter och planket, uppfört i trä, skulle placeras i tomtgräns. Trafikverket yttrade sig över ansökan 2012-04-18 utan erinran. Bygglov beviljades 2012-08-16, § 287.

Stadsbyggnadskontoret fick 2015-02-16, via Trafikverket, kännedom att en mur, och inte ett plank, uppförts på fastigheten. Stadsbyggnadskontoret meddelade sökanden att byggnationen inte överensstämde med det beviljade bygglovet varefter sökanden inkom då med en ny ansökan. Stadsbyggnadskontoret uppfattade ansökan så att den innehöll att få lov för de uppförda murarna. Över ansökan yttrade sig Trafikverket 2015-03-02 och avstyrkte ansökan. Stadsbyggnadsnämnden avslog ansökan i beslut 2015-03-19, § 112, påförde sökanden en sanktionsavgift med 18 468 kronor samt förelade sökanden att inom 30 dagar riva muren.

Sökanden överklagade Stadsbyggnadsnämndens beslut till Länsstyrelsen i Jönköpings län. Länsstyrelsen beslöt 2015-09-04 dels att avslå överklagandet i den del det avser ansökan om bygglov, dels att upphäva nämndens beslut att förelägga sökanden att vidta rättelse, dels ock att upphäva nämndens beslut att påföra sökanden en sanktionsavgift. Skälet för att upphäva beslutet om rättelse var att det rådde osäkerhet om vilken del av muren som ska rivras samt att det fanns olika uppgifter om murens längd. Skälet för att upphäva beslutet om sanktionsavgift var att det rådde osäkerhet i fråga om vilken del av konstruktionen som åsyftas i nämndens beslut samt att det förekom motstridiga uppgifter om murens längd.

Sökanden överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen fattade beslut 2016-03-10 och upphävde underinstansernas beslut om bygglov och återförvisade målet till Stadsbyggnadsnämnden för fortsatt handläggning i den delen. Skälet för att upphäva besluten var att det inte framgick av nämndens handlingar att sökanden ansökt om bygglov för mur, även om sökanden i sitt överklagande till länsstyrelsen uppgett att de ansökt om bygglov för mur. Eftersom det varken gick att utläsa vad bygglovsansökan avsåg eller vad nämnden hade prövat så upphävdes beslutet.

Efter mark- och miljödomstolens beslut avvaktade Stadsbyggnadskontoret vilken åtgärd som sökanden skulle vidta. Stadsbyggnadskontoret uppfattade situationen sådan att sökanden antingen skulle komplettera sin ansökan för fortsatt handläggning i Stadsbyggnadsnämnden eller att sökanden skulle riva muren. Detta då Trafikverket i sina synpunkter angett att muren innebär en säkerhetsrisk på grund av närheten till trafikområdet. Sökanden själv är ägare av en lokflotta genom ett av sina dotterbolag och arbetar med järnvägstrafik vilket innebar att Stadsbyggnadskontoret gjorde den bedömningen att sökanden skulle följa Trafikverkets synpunkter.

Efter två år hade inga kompletterande handlingar inkommit, murarna var fortfarande inte rivna. Stadsbyggnadskontoret lät då utföra en exakt inmätning av murarnas placering och längd. Stadsbyggnadskontoret uppmanade sedan

Trafikverket att, inför avgörandet av ansökan, precisera vilka bestämmelser och lagrum man åberopade för att avstyrka ansökan. Då Trafikverkets första yttrande var alltför oprecist begärde Stadsbyggnadskontoret att Trafikverket skulle ytterligare precisera sitt yttrande. Denna begäran fick en olycklig formulering. Tidsåtgången har alltså blivit lång eftersom Stadsbyggnadskontoret avvaktat vad sökanden skulle vidta för åtgärder. Formuleringen till Trafikverket var olycklig och inte en avsikt att påverka trots ordalydelsen.

AA kommenterade nämndens yttrande.

Bedömning

Handläggningstiden

Enligt den lydelse av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som är tillämplig i ärendet ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Av bestämmelsen framgår också att nämnden har ansvar för att driva sina ärenden framåt på ett aktivt sätt även innan tidsfristen börjat löpa.

När ett ärende om lov eller förhandsbesked har återförvisats till nämnden från t.ex. en domstol ska nämnden på nytt handlägga ärendet och ta ställning till ansökan. Nämnden ska då tillämpa de tidsfrister som gäller enligt 9 kap. 27 § PBL. Om ansökan är fullständig när ärendet kommer tillbaka till nämnden ska nämnden alltså normalt meddela sitt beslut senast tio veckor senare. Ett återförvisat ärende bör dessutom alltid handläggas med förtur (jfr t.ex. JO 2016/17 s. 354).

Nämnden påbörjade handläggningen av det återförvisade ärendet först efter ett år och sju månader och den totala handläggningstiden från återförvisningen till ett nytt beslut uppgick till nästan tre år. Som förklaring till den långa handläggningstiden har nämnden uppgett att den avvaktade vad sökanden skulle vidta för åtgärder i ärendet. Detta utgör inte en giltig anledning till att dröja med handläggningen. Nämnden ska se till att ärendet handläggs skyndsamt och ansvaret för handläggningen kan inte läggas på den enskilde. Nämnden förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Opartiskhet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Detta följer också av 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Kravet på objektivitet omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlags-

bestämmelsen. Det subjektiva är hur de involverade myndighetspersonerna själva anser sig ha agerat medan det objektiva är hur deras agerande kunnat uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att grundlagsregeln i 1 kap. 9 § regeringsformen ska aktualiseras, och det kan inte läkas av att helt oförvitliga tjänstemän faktiskt har fattat de aktuella besluten. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräcklig för att hindra vissa förfaranden (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2019, fjärde uppl., s. 54 f.).

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att myndighetspersoner iakttar kraven på saklighet och opartiskhet inte bara vid kontakten med enskilda, utan även vid kommunikation internt och mellan myndigheter (se bl.a. JO:s beslut den 11 februari 2019, dnr 7274-2017 och där gjorda hänvisningar).

I e-postmeddelandet den 16 oktober 2018 uppmanade BB Trafikverket att utveckla sitt yttrande i bygglovsärendet för att nämnden skulle kunna driva ärendet fram till ett avslag. Utformningen av e-postmeddelandet ger skäl att ifrågasätta BB:s opartiskhet i ärendet. Agerandet är därmed inte förenligt med 1 kap. 9 § regeringsformen. BB ska därför kritiseras.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.