

Nr 16

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående besvärstiden vid beslut om tomtindelning.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 47 i första kammaren av herr *Wikberg* och nr 73 i andra kammaren av herrar *Börjesson* i Falköping och *Eriksson* i Bäckmora.

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen måtte för sin del besluta om sådan ändring i 150 § i 1947 års byggnadslag, att den där nämnda besvärstiden blir tre veckor från den dag då klagande får del av beslutet samt att vederbörande utskott utarbetar förslag till erforderlig ändring i lagtexten».

Motionerna

I motionerna anföres att i 1947 års byggnadslag återfinns i 150 § bestämmelser om besvärstid, som innebär bl. a. att besvär i anledning av beslut angående tomtindelning skall anföras inom tre veckor från den dag då beslutet meddelas. Denna ordning anser motionärerna inte vara tillfredsställande. Enligt motionärerna kan man inte förutsätta att den som har anledning att anföra besvär under alla omständigheter har möjlighet att ta reda på när beslutet fattas. Ett skriftligt meddelande angående beslutet kommer icke honom till handa förrän någon eller några dagar senare. Ytterligare dröjsmål kan uppstå innan han får del av beslutet, t. ex. på grund av utrikes resa eller sjukhusvistelse. Hans möjligheter att besvara sig kan härigenom bli avsevärt reducerade eller helt gå förlorade.

Motionärerna påpekar att i 1954 års lag om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut stadgas, att besvär över sådan myndighets beslut, om ej annat följer av lag eller författning, vid äventyr av talans förlust skall ha inkommit till vederbörande myndighet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det torde enligt motionärerna icke finnas skäl för annan besvärregel när det gäller byggnadslagen. Besvärstiden bör sålunda vara tre veckor räknat från den dag då klaganden får del av beslutet. En sådan ändring anser motionärerna synnerligen angelägen.

Gällande bestämmelser ang. besvärstidens beräkning m. m.

Allmänt

Den som vill vädja mot underrätts dom i tvistemål har enligt 50 kap. 1 § *rättegångsbalken* (RB) att inom en vecka från den dag, då domen gavs, hos

underrätten anmäla vad och att därefter inom tre veckor från samma dag fullfölja vadet genom att till underrätten inkomma med vadeinlaga. Vill part vädja mot underrätts dom i brottmål, skall han enligt 51 kap. 1 § RB inom tre veckor från den dag, då domen gavs, till underrätten inkomma med vadeinlaga. Vill någon anföra besvär mot underrätts beslut, skall han enligt 52 kap. 1 § RB inom två veckor från den dag, då beslutet meddelades, till underrätten inkomma med besvärinlaga. Har beslut under rättegången meddelats annorledes än vid sammanträde för förhandling, skall besvärstiden räknas från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Härjämte har i 49 kap. 3 och 4 §§ RB givits föreskrifter om skyldighet för den som vill anföra besvär mot vissa beslut att anmäla missnöje, om beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, genast och eljest inom en vecka från den dag, då han erhöll del därav.

Vill part söka revision av hovrätts dom, skall han enligt 55 kap. 1 § RB inom fyra veckor från den dag, då domen gavs, till hovrätten inkomma med revisionsinlaga. I fråga om besvär över hovrätts beslut gäller enligt 56 kap. 1 § RB, att den som vill anlita detta rättsmedel har att inom fyra veckor från den dag, då beslutet meddelades, inkomma med besvärinlaga till hovrätten. Vad ovan sagts om klagan över underrätts beslut, som meddelats annorledes än vid sammanträde för förhandling samt om missnöjesanmälan äger motsvarande tillämpning i fråga om klagan över hovrätts beslut.

Allmänna regler om sätt och tid för klagan över förvaltningsmyndighets beslut saknas. I *lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid klagan mot förvaltande myndighets beslut* finns emellertid generella regler om tid för anförande av förvaltningsbesvär. Där stadgas att besvär över förvaltande myndighets beslut, om ej annat följer av lag eller författning, vid äventyr av talans förlust skall ha inkommit till vederbörande myndighet inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet; dock att besvärstiden för menighet skall vara fem veckor. I specialförfattningar återfinns bestämmelser om såväl kortare som längre besvärstider än de som upptagits i besvärstidslagen ävensom särbestämmelser om utgångspunkten för besvärstidens beräkning.

Beträffande kommunalbesvär gäller enligt *kommunallagarna* en enhetlig besvärstid av tre veckor räknat från den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunernas anslags-tavla.

Enligt 150 § byggnadslagen

Länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning så ock länsstyrelses beslut avseende tillämpning av utomplansbestämmelser å visst område skall enligt 150 § första stycket byggnadslagen den 30 juni 1947 meddelas efter anslag. Den som är

missnöjd med beslutet har att, vid talans förlust, inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades anföra besvär hos Konungen. Över andra av länsstyrelse meddelade beslut än som avses i första stycket skall enligt andra stycket klagan föras i den ordning som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut, eller som regel inom tre veckor från det klaganden erhöll del av beslutet.

För att främja en snabbare handläggning av planärenden har i tredje stycket i 150 § byggnadslagen föreskrivits att, om länsstyrelse till alla delar fastställt av stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige eller byggnadsnämnd antaget eller eljest i vederbörlig ordning handlagt förslag rörande generalplan, stadsplan, byggnadsplan, utomplansbestämmelser eller tomtindelning, får klagan endast föras av sakägare som i ärendet framställt yrkande, vilket helt eller delvis lämnats utan bifall. Sistnämnda bestämmelse skall ses mot bakgrunden av reglerna om utställning av planförslag och tomtindelning för granskning. Förslag till plan, tomtindelning eller utomplansbestämmelser skall enligt byggnadsstadgans bestämmelser (17, 30 och 34 §§) utställas till granskning, varigenom sakägarna får tillfälle att framställa invändningar och yrkanden. Dessa regler innebär i fråga om stadsplan och tomtindelning bl. a. att berörda markägare, som är kända och boende inom riket, skriftligen skall underrättas om utställningen samt att utställningstiden skall utgöra minst tre veckor. Beträffande tomtindelning gäller dock att underrättelse inte erfordras till markägare som uppenbarligen ej berörs av förslaget. Med hänsyn till innehållet i nu angivna bestämmelser har det inte ansetts obilligt att den som inte före länsstyrelsens beslut om fastställelse framställt anmärkning mot förslaget, har betagits rätten att därefter göra invändningar däremot.

Här må även erinras om det i 149 § byggnadslagen uppställda förbudet mot klagan över stadsfullmäktiges, kommunalfullmäktiges, municipalfullmäktiges eller byggnadsnämnds beslut om bl. a. antagande, ändring eller upphävande av stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning eller om införande av utomplansbestämmelser. Invändningar som framställts i ärendet under dettas behandling hos ortsmyndigheterna skall enligt paragrafen beaktas av länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t i samband med fastställelseprövningen.

Bestämmelsen om beslut efter anslag i första stycket i 150 § byggnadslagen kompletteras av föreskrifter i 21, 30 och 34 §§ byggnadsstadgan om skyldighet för länsstyrelsen att i samband med sådant beslut samma dag översända personliga underrättelser med posten till de sakägare som icke enligt 150 § tredje stycket byggnadslagen förlorat rätt att föra talan mot beslutet. Skyldigheten i fastställelseärenden gäller dock endast i fråga om beslut, som innebär att en tomtindelning eller ett planförslag till alla delar fastställs.

Historik m. m.

Före tillkomsten av 1931 års stadsplanlag gällde i fråga om klagan över beslut om tomtindelning att besvärstiden räknades från det klaganden erhållit del av beslutet. Tomtindelningen vann alltså inte laga kraft, förrän delgivning bevisligen skett med samtliga sakägare. I propositionen med förslag till nämnda lag anförde vederbörande departementschef (prop. 1931: 79, s. 124) att en sådan ordning inte lämpligen kunde bibehållas med hänsyn till de viktiga rättsverkningar för både staden och den enskilde som var knutna till tomtindelningens fastställande. I enlighet med från olika håll uttalade önskemål om att en fast utgångspunkt måtte bestämmas för besvärstidens beräknande föreslogs därför att länsstyrelsens beslut rörande tomtindelning skulle meddelas efter anslag och besvärstiden räknas från den dag beslutet sålunda meddelats.

Genom en år 1943 vidtagen lagändring utsträcktes stadgandet om meddelande av beslut efter anslag att avse jämväl länsstyrelsens beslut rörande ändring av stadsplan och stomplan samt rörande utomplansbestämmelser. Syftet med denna lagändring var att påskynda och förenkla handläggningen av planärenden. Stadgandet överfördes till byggnadslagen utan andra ändringar än som föranleddes av införandet av generalplaneinstitutet i lagstiftningen och av att stomplaner icke vidare fick upprättas, varjämte stadgandet utsträcktes till att avse även beslut om fastställelse av byggnadsplan.

År 1959 ändrades besvärstiden från en månad till tre veckor, varjämte paragrafen undergick en ändring av redaktionell natur, föranledd av att lagreglerna om utomplansbestämmelser samtidigt fick ett annat innehåll än tidigare.

Beträffande den i 21, 30 och 34 §§ byggnadsstadgan föreskrivna underrettelseskyldigheten för länsstyrelsen i samband med vissa beslut om fastställelse av bl. a. stadsplan och tomtindelning må anföras att bestämmelserna härom tillkom år 1959. Tidigare förefanns i huvudsak endast viss kungörelseskyldighet. *1951 års byggnadsutredning* anförde härom:

Några särskilda åtgärder för att bringa fastställelsebesluten till allmänhetens kännedom är enligt utredningens mening knappast behövligen i andra fall än då besluten får överklagas. Där detta är fallet talar emellertid starka skäl för att åtgärderna göres så effektiva som det över huvud är möjligt. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan varken det i 150 § första stycket BL stadgade anslagsförfarandet eller de nuvarande föreskrifterna om kungörande på annat sätt av fastställelsebeslut anses helt tillfredsställande. En avsevärt större säkerhet mot rättsförlust skulle vinnas genom införande av skyldighet för länsstyrelse, som meddelat beslut om fastställelse av plan, att avsända personlig underrättelse därom till var och en som har rätt att klaga över beslutet. Eftersom kretsen av de klagoberättigade till följd av stadgandet i 150 § tredje stycket BL är begränsad, torde tillämpningen av ett stadgande sådant som det nyss skisserade icke behöva möta några större praktiska svårigheter. Detta gäller dock endast beslut som innebär att ett av kommu-

nen antaget planförslag till alla delar fastställas. Om fastställelse helt vägras eller någon del av planen undantages från fastställelse, blir förhållandena annorlunda. I så fall får klagan mot beslutet i princip föras av vilken sakägare som helst, och det är då icke gärna tänkbart att länsstyrelsen alltid skulle översända personlig underrättelse till var och en av dessa. Detta är knappast heller nödvändigt. Även i sistberörda fall kan kravet på rättssäkerhet anses tillgodosett, om underrättelser tillställs de sakägare, som framställt något särskilt yrkande i ärendet men icke fått detta bifallet. — I enlighet med det nu anförda har utredningen icke föreslagit några motsvarigheter till de nuvarande bestämmelserna om kungörande av fastställelsebeslut, men i stället har föreslagits en bestämmelse om skyldighet för länsstyrelsen att samma dag som fastställelsen sker översända underrättelse om beslutet till envar som i ärendet framställt yrkande, vilket helt eller delvis lämnats utan bifall.

I *propositionen* med förslag till lag om ändring i byggnadslagen samt till byggnadsstadga (prop. 1959:168 s. 226) anslöt sig vederbörande *departementschef* till samma mening. I anledning av att det i ett remissytt-rande betecknats såsom alltför strängt att uppställa krav på att underrättelserna skulle sändas samma dag som den, då fastställelsebeslutet meddelades, betonade departementschefen vikten av att sakägarna fick till gagnet och icke blott till namnet åtnjuta den föreskrivna besvärstiden samt framhöll, att ett liknande expeditionssätt sedan länge tillämpades vid domstolarna.

Besvärssakkunnigas betänkande

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallade chefen för justitiedepartementet särskilda sakkunniga (besvärssakkunniga) för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsförfarandet och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga avgav år 1964 slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27). Den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas hos förvaltningsmyndigheter — varunder inbegripes Kungl. Maj:t i statsrådet — och domstolar, då de handlägger ärenden som angår enskilda. I lagförslaget upptas regler för såväl förfarandet i första instans som för besvärsförfarandet. I fråga om utformningen av allmänna regler om besvärstalans väckande är det enligt de sakkunniga naturligt att utgå från besvärstidslagens bestämmelser, vilka för övrigt tillkommit på grundval av tidigare förslag av de sakkunniga. Bestämmelserna föreslås inarbetade i lagen om förvaltningsförfarandet utan egentliga sakliga ändringar.

Beträffande besvärstidens beräkning anför de sakkunniga bl. a. följande.

Besvärstid bör naturligen liksom enligt gällande rätt räknas från den dag, då klaganden fick del av det slutliga beslutet, vilket uttryckt med de sakkunnigas terminologi är den dag, då beslutet tillkännagavs klaganden. Bestämmelser om hur beslut skall tillkännagivas återfinnes i 11 kap. 8 §

förslaget. Enligt förslaget skall slutligt beslut tillkännagivas genom delgivning av en expedition som fullständigt återger beslutet. Mottagandet av en ofullständig expedition torde i enlighet härmed ej kunna tjäna som utgångspunkt för tidsberäkning. En förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa måste över huvud taget vara att delgivning av beslutsexpeditionen skett i godtagbar ordning. Andra former av tillkännagivande än delgivning av expedition kan vara föreskrivna i specialförfattning. Särskilt märkes, att beträffande kommunal myndighets beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär, kommunallagarnas föreskrifter om besluts tillkännagivande länder till efterrättelse framför lagens bestämmelser. Sådana beslut blir att anse såsom tillkännagivna för klaganden den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla.

Resultatet av överbägandena blir sålunda, att en gemensam bestämmelse om tre veckors besvärstid bör meddelas för förvaltningsbesvär och kommunalbesvär, därvid tiden bör beräknas från den dag, då beslutet tillkännagavs klaganden. I fråga om förvaltningsbesvär bör emellertid undantag från den gemensamma besvärstidsregeln göras med avseende å klagan över beslut under förfarandet; beträffande dessa bör en kortare talefrist å en vecka gälla. Vidare bör för förvaltningsbesvär av menighet över slutligt beslut den avvikelser från den gemensamma besvärstidsregeln stadgas, att besvärstiden skall vara två veckor längre än enligt huvudregeln. I enlighet härmed föreslås, att i 1 § första stycket inledningsvis anges, att den, som vill anföra förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär över myndighets beslut, skall inkomma med besvärsläsa inom tre veckor från den dag, då beslutet tillkännagavs honom. Vidare föreslås i 1 § andra stycket en föreskrift av innehåll att för förvaltningsbesvär över beslut under förfarandet, som icke meddelats i samband med slutligt beslut, dock skall gälla en besvärstid av en vecka från den dag, då beslutet vari ändring sökes tillkännagavs klaganden. Slutligen föreslås, att i 2 § stadgas, att menighet för anförande av förvaltningsbesvär över slutligt beslut skall tillgodonjuta två veckor längre besvärstid än den i 1 § första stycket föreskrivna.

Härutöver bör anmärkas att i förslagets 1 kap., som innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde, föreskrives att i den mån författning, som utfärdats med riksdagen, efter dennas hörande eller i överensstämmelse med riksdagens beslut, upptar bestämmelse som avviker från stadgandet i lagen, stadgandet icke skall gälla.

Betänkandet har remissbehandlats och överbägs nu i Kungl. Maj:ts kansli. Enligt uppgift från justitiedepartementet kommer i mars innevarande år att framläggas en promemoria på grundval av betänkandet, innehållande bl. a. förslag rörande utgångspunkten för besvärstidens beräkning inom förvaltningsförfarandet.

Översyn av byggnadslagen

Enligt uppgift från kommunikationsdepartementet utarbetas f. n. direktiv för en utredning som är avsedd att tillkallas för att verkställa en allmän översyn av byggnadslagens bestämmelser.

Utskottet

Länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning ävensom beslut beträffande utomplansbestämmelser skall enligt 150 § byggnadslagen meddelas efter anslag, dvs. genom att hållas tillgängligt vid en tidpunkt som, vanligen föregående dag, angivits genom anslag i myndighetens lokaler. Den som är missnöjd med beslutet har att inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades anföra besvär hos Konungen. Talerätt tillkommer dock endast sakägare som i ärendet, hos byggnadsnämnden i samband med förslagets utställande för granskning eller hos länsstyrelsen, framställt yrkande som helt eller delvis lämnats utan bifall. Bestämmelserna kompletteras genom föreskrifter i byggnadsstadgan, vilka ålägger länsstyrelsen att sända personliga underrättelser med posten till de sakägare som enligt vad nyss sagts har rätt att klaga över beslutet.

I motionerna — som i sin motivering dock endast talar om beslut rörande tomtindelning — hemställes om sådan ändring av 150 § att besvärstiden skall räknas från den dag klaganden får del av beslutet i stället för dagen för beslutets meddelande. Som skäl härför åberopas att gällande ordning kan medföra rättsförluster genom att den som vill besvara sig icke får del av beslutet förrän hela besvärstiden eller en stor del därav gått till ända.

Som framgår av redogörelsen ovan gällde den av motionärerna önskade ordningen före tillkomsten av 1931 års stadsplanelag. Länsstyrelsens fastställelsebeslut i ifrågavarande ärenden vann alltså inte laga kraft förrän delgivning bevisligen skett med samtliga sakägare och därefter besvärstiden löpt ut. Med hänsyn till de viktiga rättsverkningar för både staden och den enskilde som var knutna till tomtindelningens fastställande ansågs vid lagens tillkomst nödvändigt med en fast utgångspunkt för besvärstidens beräkning för att undvika att fastställelsebesluten onödigt fördröjdes. I enlighet härmed föreskrevs att länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av tomtindelning skulle meddelas efter anslag och besvärstiden räknas från den dag beslutet meddelades. Genom senare vidtagna lagändringar har stadgandet utsträckt till att avse jämväl länsstyrelsens beslut i övriga berörda planärenden. Det har därvid åberopats att rättsverkningarna av fastställandet av dylika planer och bestämmelser till sin betydelse är jämförbara med dem som följer av fastställandet av tomtindelning. Därjämte har i syfte att vinna större säkerhet mot rättsförluster år 1959 införts den nyss angivna skyldigheten för länsstyrelse som meddelat beslutet att avsända personlig underrättelse därom till var och en som har rätt att klaga över beslutet. I olika omgångar har därjämte vidtagits ändringar framför allt beträffande fullföljdsrätten i syfte att främja en snabbare handläggning av dessa ärenden.

Fastställelsebesluten enligt 150 § byggnadslagen är avgörande bl. a. för möjligheten att erhålla byggnadslov och att använda fastigheten som kre-

ditunderlag. Dröjsmål med fastställandet kan därför medföra icke oväsentliga olägenheter både för det allmänna och den enskilde. Om motionärernas förslag genomföres skulle i många fall beslutens lagakraftvinnande fördröjas genom svårigheter att med delgivning nå alla klagoberättigade sakägare. Olägenheterna härav måste givetvis vägas mot de fördelar i rättssäkerhetshänseende som kan vinnas i form av ökad trygghet för att en sakägare som vill överklaga beslutet inte går förlustig sin rätt. Enligt utskottets mening har motionärerna inte anfört skäl som motiverar en annan avvägning härvidlag än den som skett då den nu gällande ordningen införts. Att märka är också att länsstyrelsens beslut i hithörande ärenden numera regelmässigt föregås av ett utställningsförfarande i samband med byggnadsnämndens behandling, varvid tillfälle beredes sakägarna att granska uppgjorda förslag och framföra eventuella erinringar. Det synes kunna förutsättas att sakägare som sålunda får kännedom om föreliggande förslag och icke är tillfredsställd därmed håller sig underrättad om ärendets behandling och utgång hos länsstyrelsen. Ökad säkerhet för att den som äger intresse att fullfölja talan mot ett beslut icke löper fara att förlora sin rätt på grund av bristande kännedom om beslutet och den tidpunkt från vilken besvärstiden räknas har vidare vunnits genom länsstyrelsens ovan berörda underrättelseskyldighet.

Till nu anförda skäl för avstyrkande av motionerna kommer att Kungl. Maj:t enligt uppgift avser att inom kort på grundval av besvärssakkunnigas slutbetänkande framlägga en promemoria, innehållande bl. a. förslag rörande utgångspunkten för besvärstidens beräkning inom förvaltningsförfarandet, vilken torde vara av intresse även för bedömandet av utformningen av den speciella besvärsregel som berörs i motionerna. Beaktas bör jämväl att direktiv f. n. utarbetas för en utredning, som är avsedd att tillkallas för att verkställa en allmän översyn av byggnadslagens bestämmelser.

Med hänsyn till vad sålunda upptagits anser utskottet att motionerna icke bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Utskottet får därför hemställa

att motionerna I:47 och II:73 icke måtte bifallas.

Stockholm den 5 mars 1968

På tredje lagutskottets vägnar:
ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp)*, Knut Johansson (s)*, Ebbe Ohlsson (h), Nils-Eric Gustafsson (cp), Erik Jansson (s), Ernulf (fp)*, Hansson (s)* och fru Landberg (s)*;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp (s), Nyberg (fp), Grebäck (cp), Hedin (h), Tobé (fp)*, Svenning (s), fru Ekroth (s) och herr Hammarberg (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.