

Nr 8

Utlåtande i anledning av väckta motioner om befrielse från skyldigheten att underrätta grannar m. fl. om byggnadslov.

Tredje lagutskottet har behandlat två i riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 225 i första kammaren av herr *Enarsson* och nr 279 i andra kammaren av herrar *Turesson* och *Jonsson*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om sådan ändring av 58 § byggnadsstadgan den 30 december 1959, att den som erhållit byggnadslov befrias från skyldigheten att underrätta grannar och andra, vilka kunna beröras av beslutet».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 279.

Gällande rätt m. m.

Enligt lag den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut skall besvär över sådant beslut, om ej annat följer av lag eller författning, vid äventyr av talans förlust ha inkommit till vederbörande myndighet inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet; besvärstiden för menighet är dock fem veckor. Lagen är tillämplig på bl.a. talan mot byggnadsnämnds beslut enligt byggnadslagen (BL) eller byggnadsstadgan (BS). Sådan talan föres jämlikt 71 § 1 mom. första stycket BS genom besvär hos länsstyrelsen.

I 58 § 1 mom. BS föreskrives att byggnadsnämnds beslut i ärende rörande byggnadslov skall meddelas sökanden skriftligen. Beviljas byggnadslov, skall underrättelse om beslutet ofördröjligen i rekommenderat brev eller eljest bevisligen tillställas markägare eller annan sakägare, som av byggnadsnämnden hörts i ärendet. I beslut, varigenom byggnadslov beviljas, skall intagas anmaning till sökanden att om beslutet bevisligen underrätta grannar och andra, vilka kan beröras därav.

Bestämmelserna har, såvitt gäller underrättelse till annan än sökanden, tillkommit på framställning av 1958 års A-riksdag. I de vid nämnda riksdag väckta fristående motionerna I: 66 och II: 98 hade sålunda hemställts bl.a. om sådan ändring av då gällande byggnadsstadga att av byggnadsnämnd fattat beslut kunne laga kraft inom viss bestämd tid. Tredje lagutskottet framhöll i av riksdagen godkänt utlåtande (9/1958) över motio-

nerna bl.a. att följderna av då gällande regler om besvär förfarandet kunde bli att besvär över beslut om byggnadslov bifölls, sedan byggnadsarbetet utförts. Utskottet ansåg att detta principiellt icke var en tillfredsställande ordning. Utskottet fortsatte.

Frågan är emellertid icke ny utan har tidigare övervägts i olika sammanhang. Vid dessa överväganden har man stannat för att acceptera den rättsosäkerhet, som oundvikligen följer av det rådande systemet, hellre än att föreskriva, att beslutets delgivning genom kungörelse skall bilda utgångspunkt för besvärstiden, vilket ansetts alltför litet betryggande, eftersom många kan vara ovetande om byggnadsförelaget och tilläventyrs ej uppmärksammar kungörelsen. Man har även funnit att den, som erhållit byggnadslov eller annat dylikt tillstånd, högst avsevärt kan mildra de olägenheter, som är förbundna med nuvarande besvärregler, genom att låta de personer, vilkas rätt rimligen kan beröras, få del av tillståndet.

Utskottet, som fann det vanskligt att taga bestämd ståndpunkt, framhöll vissa synpunkter på hur frågan lämpligen kunde lösas. Utskottet fann det uppenbart att byggnadsnämnd icke kunde åläggas att delge samtliga besvärberättigade personligen sina beslut, då kretsen av sakägare ofta var alltför vidsträckt och obestämd. Det ifrågasattes om icke i stället anknytning borde ske till reglerna om kommunalbesvär, så att besvärstiden alltid räknades från det tillkännagivande anslagits å kommunens anslagstavla om att byggnadsnämndens protokoll justerats. För att tillgodose rättssäkerheten borde byggnadsnämnden därjämte vara skyldig att underrätta sakägare, som hade särskilt intresse av utgången, ävensom i vissa fall alla ägare av angränsande fastigheter. Vid ett sådant publiceringsförfarande borde det enligt utskottets mening åvila den byggande att underrätta nämnden om av honom kända sakägare med motstående intressen. Om det vid Kungl. Maj:ts övervägande av frågan skulle visa sig att denna väg ej var framkomlig, syntes det utskottet som om åtminstone något skulle vinnas, om byggnadsnämnden ålades att vid beslutets meddelande skriftligen underrätta sökanden om de åtgärder denne borde vidtaga för att beslutet skulle vinna laga kraft mot dem som berördes därav.

De ovan berörda bestämmelserna i 58 § 1 mom. BS hade upptagits i det genom propositionen nr 168/1959 framlagda förslaget till ny byggnadsstadga. I propositionen anförde föredragande departementschefen härom bl.a. följande (prop. s. 305 f.).

Den risk, som en byggnadslovssökande f. n. löper att beslut om byggnadslov kan överklagas och eventuellt upphävas eller ändras i efterhand är i praktiken icke särskilt betydande. F. ö. har vederbörande möjlighet att befria sig från den genom att själv låta delgiva beslutet med dem, som kan tänkas klaga.

Vid övervägande av de skäl, som talar för och emot införande av en bestämd utgångspunkt för besvärstiden, synes avgörandet böra utfalla i den riktningen, att nuvarande ordning i princip bibehålles.

Emellertid synes det lämpligt, att den osäkerhet för den byggnadslovssökande, som onekligen i vissa fall kan föreligga, så långt möjligt undanröjes genom skärpning av föreskrifterna om delgivning av byggnadsnämnds beslut. Givetvis är det icke möjligt att delgiva beslutet med alla dem, som teoretiskt sett kan tänkas överklaga beslutet. Den egentliga faran för att beslutet kan komma att ändras möter — såsom utskottet anmärkt — i huvudsak från de närmaste grannarnas sida och väsentligen blott då beslutet i något hänseende innebär dispens från gällande plan eller andra gällande föreskrifter för bebyggandet. Enligt förslaget skall grannarna i regel höras i dispensärenden. Det synes icke vara att otillbörligt betunga byggnadsnämnden, om en föreskrift meddelas att markägare eller annan sakägare, som hörts i ett ärende angående byggnadslov, skall av byggnadsnämnden underrättas om nämndens beslut i ärendet. På sätt framgår av det anförda torde en sådan föreskrift vara ägnad att skapa betydligt större trygghet för att beslut om byggnadslov blir bestående. Lämpligt synes dessutom att i beslut om byggnadslov införes en anmaning till sökanden att låta bevisligen underrätta grannar och andra, som kan beröras därav, om beslutet. Jag föreslår att utredningens förslag kompletteras med bestämmelser av nu avsett innehåll.

Utskottet hälsade förslaget med tillfredsställelse (tredje lagutskottets utlåtande 26/1959 s. 158).

Besvärssakkunniga

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallade chefen för justitiedepartementet särskilda sakkunniga (besvärssakkunniga) för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsvärfarandet och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga avgav år 1955 ett principbetänkande »Administrativt rättsskydd» (SOU 1955:19), vari, mot bakgrund av en allmän översikt över det administrativa rättsskyddet, allmänna riktlinjer i korthet angavs för de förslag som de sakkunniga ämnade avgiva, sedan utredningen slutförts. I avseende på besvärstiden utgick de sakkunniga från att de allmänna regler, som på deras förslag meddelats i lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, skulle i sak oförändrade upptagas i en blivande lag. Rörande delgivning av beslut i besvärsmål anförde de sakkunniga bl.a. följande (bet. s. 95).

Nödvändigt är att lagstiftningen upptager regler angående delgivning. Principen bör vara, att delgivning skall ombesörjas av den beslutande myndigheten och ske genom en expedition, som fullständigt återgiver beslutet. I regel bör expedition överlämnas till vederbörande, i allmänhet genom allmänna posten. Under vissa förutsättningar bör expedition i stället kunna delgivas genom anslag, t.ex. å kommunens anslagstavla; därvid bör dock i erforderlig omfattning meddelade om anslaget införas i tidning och tillställas kända sakägare. Muntlig delgivning bör gälla endast i avseende på förberedande beslut vid förhör, förhandling eller annan förrättning. Till dessa huvudregler böra ansluta sig varjehanda särregler utformade med ledning av 33 kap. rättegångsbalken.

Liksom lagstiftningen om besvär bör lagstiftningen om beslut och deras delgivning lämna utrymme för avvikande regler i specialförfattningarna; sådana torde särskilt visa sig erforderliga beträffande delgivning. Den systematiska genomgång av specialförfattningarna, som de sakkunniga förutsatt skola äga rum på ett senare stadium av lagstiftningsarbetet, torde emellertid också böra inriktas på en utmönstring av överflödiga särregler om beslut och deras delgivning.

I tilläggsdirektiv för de sakkunniga anförde departementschefen till statsrådsprotokollet den 10 januari 1958 bl.a. följande (se riksdagsberättelsen år 1959 s. 19 ff.).

Beträffande utformningen av besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger har de sakkunniga i betänkandet framlagt riktlinjer bl.a. för besluts överklagbarhet, besvärsrätt, instansordningen, besvärsförfarandet, tillvaratagandet av allmänna intressen m.m. Vad de sakkunniga anfört har i allmänhet mötts med gillande vid remissbehandlingen, men även invändningar har framkommit i olika avseenden. Från flera håll har framhållits, att det är vanskligt att bilda sig en säker uppfattning om innebörden av förslagen innan dessa omsatts i lagtext jämte motiv. — — — I stort sett synes emellertid förslagen vara ägnade att läggas till grund för en lagstiftning i ämnet. Besvärssakkunniga torde därför nu böra fullfölja sitt arbete genom att utarbeta lagtext jämte tillhörande motiv.

Enligt uppgift i årets riksdagsberättelse (s. 27) beräknas utredningsarbetet kunna avslutas under första halvåret 1964.

Utskottet

Besvärstiden vid talan mot byggnadsnämnds beslut räknas enligt 1954 års lag om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut från det klaganden fått del av beslutet. En följd härav kan alltså bli att besvär över beslut om byggnadslov bifalles, sedan det tillstadda byggnadsarbetet slutförts. För att såvitt möjligt undanröja den osäkerhet för sökanden, som sålunda i vissa fall kan föreligga, infördes i 58 § 1 mom. byggnadsstadgan vissa bestämmelser om delgivning av beslut om meddelat byggnadslov. Härutinnan gäller att underrättelse om sådant beslut skall av byggnadsnämnden bevisligen tillställas markägare eller annan sakägare, som av nämnden hörts i ärendet. Vidare skall byggnadsnämnden i beslutet, som skriftligen meddelas sökanden, intaga en anmaning till sökanden att om beslutet bevisligen underrätta grannar och andra, vilka kan beröras därav.

I motionerna göres gällande att bestämmelsen om vad sökanden har att iakttaga i praktiken visat sig erbjuda svårigheter. Ovisshet kan sålunda råda såväl om vilka personer som bör delgivas som om sättet för delgivningen. Regeln skapar därför enligt motionärerna icke någon garanti för att beslut om beviljat byggnadslov ej överklagas, sedan byggnadsarbetet påbörjats eller slutförts. På grund därav hemställs i motionerna om sådan ändring i 58 § byggnadsstadgan att den som erhållit byggnadslov be-

frias från skyldigheten att underrätta grannar och andra, vilka kan beröras av beslutet.

Den genom motionerna aktualiserade frågan om möjligheten att åstadkomma en fast utgångspunkt för beräkning av besvärstid vid talan mot byggnadsnämnds beslut har tidigare övervägts, utan att en från alla synpunkter tillfredsställande lösning kunnat uppnås. Tanken att beträffande sådana beslut införa ett anslagsförfarande har sålunda avvisats under hänvisning till den osäkerhet för sakägare ett sådant system kan medföra. Utskottet vill här erinra om att fastighetsägare kan vara bosatt på annan ort. Vidare har möjligheter till personlig delgivning med envar sakägare icke ansetts föreligga, eftersom kretsen av sakägare i ärenden av hithörande slag kan vara vidsträckt och obestämd. De bestämmelser som i förevarande hänseende intagits i 58 § 1 mom. byggnadsstadgan utgör enligt utskottets mening visserligen icke någon fullständig lösning av problemet. Såsom föredragande departementschefen anfört i samband med bestämmelsernas tillkomst är emellertid den risk en byggnadslovssökande löper att beslut om byggnadslov efter överklagande upphäves eller ändras i efterhand i praktiken icke särskilt betydande. Det bör vidare framhållas att det av motionärerna kritiserade stadgandet endast innebär att sökanden underrättas om vilka åtgärder han själv — med utnyttjande av sin närmare kännedom om sakägarkretsen — kan vidtaga för att minska denna risk. Stadgandet innefattar således icke någon skyldighet för honom i detta hänseende. På grund härav, och då motionärernas förslag innebär ett upphävande av en bestämmelse som i någon mån bidrager till att avhjälpa de olägenheter som är förenade med besvärreglernas nuvarande utformning, avstyrker utskottet bifall till motionerna. Utskottet vill dock anmärka att de av motionärerna åsyftade olägenheterna för sökanden kan komma att minska, därest den lagstiftning om det administrativa besvärsförfarandet, som kan föranledas av besvärssakkunnigas snart föreliggande förslag i ämnet, medför en utvidgning av byggnadsnämnds delgivningskyldighet.

Utskottet får således hemställa,

att förevarande motioner, I: 225 och II: 279, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 februari 1964

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendets behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Jonasson, Åkesson, Erik Jansson, Herbert Larsson, Paul Jansson och Åke Larsson;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, Wachtmeister*, fru Torbrink, herrar Grebäck, Svenning*, Hamrin i Kalmar, Tobé och Hammarberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.