

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

Mål nr

meddelat i Stockholm den 4 januari 2017

Ö 1901-16

SÖKANDE

1. GJ

2. SJ

MOTPARTER

1. Bostadsrättsföreningen Neptun, 716424-1080

c/o Vänerförvaltning AB

Bryggaregatan 7

653 40 Karlstad

2. OJ

SAKEN

Återställande av försutten tid

TIDIGARE AVGÖRANDE

Karlstads kommuns, Stadsbyggnadsnämnden, beslut 2015-06-26 i ärende dnr

B 2015-000976, § 2015-000820

Dok.Id 128738

HÖGSTA DOMSTOLEN
Riddarhustorget 8

Postadress
Box 2066
103 12 Stockholm

Telefon 08-561 666 00
Telefax 08-561 666 86
E-post:
hogsta.domstolen@dom.se
www.hogstadamstolen.se

Expeditionstid
08:45-12:00
13:15-15:00

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen bifaller GJs och SJs ansökan om återställande av försutten tid för att överklaga Stadsbyggnadsnämndens i Karlstads kommun beslut den 26 juni 2015 i ärende B 2015-000976, § 2015-000820.

Överklagandet ska ha kommit in till stadsbyggnadsnämnden inom tre veckor från dagen för Högsta domstolens beslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

GJ och SJ har ansökt om återställande av försutten tid för överklagande av Stadsbyggnadsnämndens i Karlstad kommun beslut den 26 juni 2015 i ärende B 2015-000976.

OJ har motsatt sig att ansökan beviljas. Bostadsrättsföreningen Neptun har sagt sig inte ha något att anföra.

Stadsbyggnadsnämnden har yttrat sig i ärendet.

SKÄL

Bakgrund

1. Stadsbyggnadsnämnden i Karlstads kommun beslutade den 26 juni 2015 på ansökan av OJ att med stöd av 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen (2010:900) bevilja bygglov för uppförande av skärmtak på fastigheten X 2.
2. Beslutet kungjordes i Post- och Inrikes Tidningar den 1 september 2015. Ett meddelande om beslutet skickades till fastighetsägaren Bostadsrättsföreningen Neptun och till Vågmästarens Samfällighetsförening. Något meddelande skickades inte till GJ och SJ.

3. Sedan GJ och SJ överklagat beslutet avvisade stadsbyggnadsnämnden överklagandet på den grunden att det kommit in för sent. GJ och SJ överklagade avvisningsbeslutet, men länsstyrelsen avslog detta överklagande.

De omständigheter som GJ och SJ har åberopat

4. GJ och SJ är innehavare av en bostadsrätt i bostadsrättsföreningen Neptun som äger fastigheten X 2. De är berörda av bygglovsbeslutet, eftersom deras utsikt över kanalen och hamnen försämras av skärmtaket. Den försämrade utsikten medför att värdet på deras bostadsrätt minskar. Stadsbyggnadsnämnden har, trots att det var fråga om en avvikelse från detaljplanen, inte hört dem i bygglovsärendet. Beslutet har därmed inte vunnit laga kraft mot dem. Vidare borde stadsbyggnadsnämnden ha underrättat dem om bygglovsbeslutet i enlighet med 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen.

Frågorna i målet

5. Högsta domstolen har att ta ställning till om beslutet om bygglov har vunnit laga kraft mot GJ och SJ. Om så är fallet har Högsta domstolen att pröva om de har haft laga förfall, dvs. giltig ursäkt, för att inte överklaga beslutet om bygglov i tid.

Berörd bostadsrättshavare ska underrättas om en bygglovsansökan som innebär avvikelse från detaljplan

6. Om ansökan om bygglov avser en åtgärd som innebär avvikelse från detaljplan, så ska byggnadsnämnden underrätta bl.a. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare som berörs och ge dem tillfälle att yttra sig (se 9 kap. 25 § och 5 kap. 11 § första stycket 2).

Vem ska informeras om ett beslut om bygglov?

7. Enligt 9 kap. 41 § ska ett beslut om bygglov delges sökanden och annan part. Med sökanden avses den som har sökt bygglov. Med annan part avses fastighetsägaren i den mån denne inte är sökande, eller andra rättighetshavare, t.ex. arrendatorer (se prop. 2010/11:63 s. 30). Av paragrafen, jämförd med 9 kap. 25 § och 5 kap. 11 § första stycket 2, följer att beslutet även ska delges de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare som berörs, under förutsättning att de har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

8. Ett beslut om bygglov ska enligt 9 kap. 41 a § kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet finns tillgängligt anges.

9. Det meddelande som kungörs ska enligt 9 kap. 41 b § senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och

2. övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

10. Ändamålet med ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § är att informera kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter (se a. prop. s. 53). Det har alltså ansetts inte vara tillräckligt att

underrätta dessa sakägare enbart genom kungörelsen. Underrättelseskyldigheten är därför en viktig rättssäkerhetsgaranti. När underrättelse inte har skickats till den som enligt 41 b § ska underrättas, föreligger det laga förfall vid ett för sent överklagande om han eller hon inte på annat sätt har fått kännedom om beslutet. (Se NJA 2014 s. 267.)

Tiden för överklagande av beslut om bygglov

11. Tiden för överklagande av beslut om bygglov räknas enligt 13 kap. 16 § tredje stycket, för den som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar. I förarbetena anges att tiden för överklagande ska räknas på detta sätt även om byggnadsnämnden inte skulle ha uppfyllt skyldigheten att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § (se a. prop. s. 55). Överklagandet ska alltså ha kommit in till den myndighet som har fattat beslutet inom tre veckor från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts (se 23 § förvaltningslagen, 1986:223).

Vem är behörig att ansöka om återställande av försutten tid?

12. Det är endast den som har rätt att överklaga det aktuella beslutet som är behörig att ansöka om återställande av försutten tid. Om det står klart att sökanden inte tillhör den klagoberättigade kretsen ska ansökan avvisas.

13. Ett beslut om bygglov får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas (se 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 22 § förvaltningslagen).

14. Enligt fast praxis anses beslut om bygglov angå ägare till fastigheter som direkt gränsar till den fastighet som avses med lovet och ägare till fastigheter i nära grannskap om de är särskilt berörda med hänsyn till arten

och omfattningen av den aktuella åtgärden (se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900), Zeteo den 1 oktober 2015, kommentaren till 13 kap. 8 §). Vägledning för vem som ska anses ha klagorätt kan vidare sökas i bestämmelserna i 9 kap. 25 § om vem som ska ges tillfälle att yttra sig över aktuell bygglovsansökan (se Jesper Blomberg och Pontus Gunnarsson, Plan- och bygglagen (2010:900), Lexino den 1 augusti 2016, kommentaren till 13 kap. 8 §).

Tillhör bostadsrättshavare den krets som ska underrättas enligt 9 kap. 41 b §?

15. För att bostadsrättshavare ska omfattas av kommunens underrättelseskyldighet i 9 kap. 41 b § (se p. 9) krävs att de är att betrakta som ”kända sakägare” i den mening som avses i bestämmelsen.

16. I PBL-utredningens förslag till det som kom att bli 1987 års plan- och bygglag (1987:10) föreslogs en legaldefinition av begreppet sakägare. Med sakägare skulle avses ägare och vissa i förslaget närmare uppräknade parter som skulle anses ha särskild rätt till en fastighet. Bland dessa ingick enligt förslaget bostadsrättshavare (se 1 kap. 4 § i lagförslaget i SOU 1979:65 och 66 samt s. 707 f.). I lagrådsremissen föreslogs en modifierad legaldefinition av begreppet sakägare. Enligt förslaget skulle sakägare definieras som ”den vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen, om han antingen äger, innehar särskild rätt till eller är bosatt på en fastighet som berörs av ärendet” (se 1 kap. 8 § i förslaget, prop. 1985/86:1 bilagedel s. 126).

17. Lagrådet ansåg emellertid att såväl sakliga som systematiska skäl talade emot att införa en legaldefinition och anförde att med sakägare i första hand fick förstås ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt. Det borde därför uttryckligen anges i lagtexten att samrådskretsen i detaljplaneärenden omfattar även hyresgäster. En annan kategori som, enligt Lagrådet, borde uppmärksammas i lagtexten var bostadsrätts-

havare. Vidare var det av samma skäl nödvändigt att särskilt ange att utöver kända sakägare också kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende skulle underrättas om ansökningar om bygglov. (Se a. prop. bilagedel s. 234 f., 268 och 299 f.)

18. Departementschefen ställde sig bakom Lagrådets uttalanden och i propositionen föreslogs det således inte någon legaldefinition. Enligt departementschefen skulle med sakägare enligt plan- och bygglagen i första hand avses ägare till fast egendom och annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt. Det var enligt departementschefen med andra ord det traditionella begreppet sakägare i byggnadslagstiftningen som avsågs. En annan sak var att bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer fick samma ställning i förfarandet, inbegripet besvär rätt, som sakägarna. (Se a. prop. s. 458 f. och 609 f.)

19. I senare lagförarbeten anfördes, när underrättelseskyldigheten i plan- och bygglagsärenden diskuterades, att prövningen enligt plan- och bygglagen normalt rör förändringar när det gäller markanvändning och byggande samt tillåtligheten av och kraven på olika åtgärder som innebär sådana förändringar. Den som ska anses berörd av prövningen är i första hand den som vill genomföra en åtgärd som prövningen avser, dvs. sökanden. Det angavs härutöver att också den som exempelvis ”bor eller äger mark i omedelbar anslutning till den plats där en åtgärd avses genomföras är dock ofta berörd på ett sådant sätt att det bör finnas möjlighet att tillvarata sina intressen i samband med prövningen, s.k. sakägare”. Detta innebär att den enskilde behöver kunna få framföra synpunkter innan beslut fattas, att han eller hon bör kunna få information om att beslut har fattats och beredas en möjlighet att kunna överklaga i de delar som berör honom eller henne. (Se prop. 2009/10:170 s. 279 f.) Här användes alltså sakägarbegreppet på ett sådant sätt att exempelvis en bostadsrättshavare som berörs av åtgärden får anses omfattad.

20. Hur begreppet ”kända sakägare” i 9 kap. 41 b § förhåller sig till innebörden av uttrycket i dess traditionella mening enligt byggnadslagstiftningen och till andra bestämmelser i lagen (jfr t.ex. 5 kap. 11 § och 6 kap. 28 §) berörs annars inte närmare i förarbetena till den nya plan- och bygglagen. Det framgår alltså inte klart av förarbetena om lagstiftaren med begreppet ”kända sakägare” i 9 kap. 41 b § avser de som traditionellt omfattas av begreppet enligt byggnadslagstiftningen eller om samtliga som kan vara berörda av beslutet på så sätt att de har rätt att överklaga detta ska underrättas (jfr 22 § förvaltningslagen).

21. Vad som däremot får anses stå klart är att begreppet sakägare inte används på ett enhetligt sätt i plan- och bygglagen. Exempelvis finns i 13 kap. 11 § bestämmelser om rätten att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Av andra stycket följer bl.a. att den inskränkning i klagorätten som följer av första stycket inte gäller om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget har ändrats efter granskningstiden. I författningskommentaren anges att andra stycket, med språkliga ändringar, överensstämmer med 13 kap. 5 § andra stycket i 1987 års lag. Där användes inte begreppet sakägare utan i stället ”till nackdel för någon”. (Se prop. 2009/10:170 s. 504; jfr RÅ 1994 ref. 66 och RÅ 1994 not 321.) Bostadsrättshavare får anses ingå i den krets som är sakägare enligt paragrafens andra stycke.

22. Någon motsvarighet till 9 kap. 41 a och b §§ fanns inte i 1987 års lag. Enligt den lagen behövde inte alla som kunde ha rätt att överklaga beslut om bygglov underrättas om detta. Besluten kunde därför komma att överklagas långt efter att de hade meddelats.

23. I förarbetena till den nya plan- och bygglagen uttalades mot den bakgrunden att varje form av inskränkning av skyldigheten att underrätta personer som tillhör den krets som kan överklaga innebär en risk för att ett överklag-

ande kommer först vid ett senare tillfälle. Det fanns därför ett behov av att införa en bestämmelse om kungörelse med information om beslutet. På grund av risken för rättsförluster ansågs emellertid kungörelse inte vara en tillräcklig åtgärd för kända sakägare. Det meddelande som kungörs skulle därför även skickas till de kända sakägare som inte ska delges beslutet enligt 41 §. Enligt förarbetena ankommer det på kommunen att utreda vilka som ska underrättas. Kravet gäller inte när kommunen trots ansträngningar inte har kunnat få fram de uppgifter som behövs för att skicka underrättelsen. Kravet gäller inte heller när antalet sakägare är så stort att det inte vore rimligt att skicka underrättelse till alla. Beslut i lovärenden vinner genom dessa bestämmelser, enligt förarbetena, laga kraft på ett rättssäkert sätt. (Se prop. 2009/10:170 s. 293 ff. och prop. 2010/11:63 s. 29–34 och 52 f.)

24. Av reglerna framgår att en underrättelse genom kungörelse tar sikte på att nå okända sakägare. Bestämmelsen i 9 kap. 41 b § syftar till att säkerställa att personlig underrättelse av rättssäkerhetsskäl skickas till samtliga som är berörda av ett beslut om bygglov och som är kända av kommunen. Bostadsrättshavare tillhör den krets som, om beslutet innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser, ska beredas tillfälle att yttra sig över ansökan enligt 9 kap. 25 § (se p. 6 i det föregående). Om en bostadsrättshavare i ett sådant fall yttrar sig, men hans eller hennes åsikter inte beaktas, ska bostadsrättshavaren delges beslutet. Mot den bakgrunden måste bestämmelsen i 9 kap. 41 b § förstås på så sätt att berörda bostadsrättshavare omfattas av den krets som ska underrättas om beslutet genom att få det meddelande som kungörs skickat till sig.

Bedömningen i detta fall

25. GJ och SJ var inte sökande eller annan part i bygglovsärendet. Eftersom ansökan avsåg ett bygglov med avvikelse från detaljplanen skulle de såsom bostadsrättshavare, enligt 9 kap. 25 § och 5 kap. 11 § första stycket 2, ha underrättats om ansökan och getts tillfälle att yttra sig. Någon underrättelse lämnades emellertid inte. GJ och SJ har inte lämnat synpunkter i bygglovsärendet. Stadsbyggnadsnämnden var därför enligt 9 kap. 41 § inte skyldig att delge dem beslutet. Beslutet har alltså vunnit laga kraft mot dem.

26. Bygglov har beviljats för uppförande av skärmtak på fastigheten. Detta, sammantaget med vad som är känt om läget på GJs och SJs bostadsrätt och om byggnadsåtgärden, utgör tillräckligt stöd för att de ska anses som sakägare enligt 9 kap. 41 b § vid prövningen av deras ansökan om återställande av försutten tid. Eftersom de inte har erhållit någon underrättelse om bygglovsbeslutet har de haft laga förfall för att inte överklaga beslutet i tid. Deras ansökan bör därför bifallas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ella Nyström, Kerstin Calissendorff, Johnny Herre (referent), Stefan Johansson och Mari Heidenborg
Föredragande justitiesekreterare: Åsa Brundin