

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 17 juni 2021

Mål nr

Ö 2351-20

PARTER

Klagande

Bostadsrättsföreningen Billdals Sjösida, 769625-9386
Sjöbackevägen 28
427 37 Billdal

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun
Box 2554
403 17 Göteborg

SAKEN

Byggsanktionsavgift för användning av motordriven anordning utan godkänt besiktningsprotokoll

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-04-06 i mål
P 8260-18

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Bostadsrättsföreningen Billdals Sjösida har yrkat att Högsta domstolen ska i första hand upphäva Mark- och miljööverdomstolens dom och fastställa mark- och miljödomstolens domslut, i andra hand sätta ned byggsanktionsavgiften.

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun har motsatt sig föreningens yrkanden.

DOMSKÄL

Byggsanktionsavgift

1. Enligt 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900) ska tillsynsmyndigheten vid brott mot där angivna bestämmelser ta ut en byggsanktionsavgift. Avgiften ska enligt 54 § inte tas ut om rättelse sker innan sanktionsfrågan har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med myndigheten.

Omständigheterna i korthet

2. Bostadsrättsföreningen Billdals Sjösida äger en fastighet med ett stort antal bostadslägenheter i Billdal utanför Göteborg. I husen finns det tre personhissar.

3. Vid en besiktning anmärktes att hissarnas nödevakuering var ur funktion och att hissarna därför inte kunde användas med betryggande säkerhet. Besiktningsprotokollet skickades till byggnadsnämnden, som i egenskap av tillsynsmyndighet erinrade bostadsrättsföreningen om att hissarna inte fick användas. Ett tillsynsbesök genomfördes ett halvår senare. Det konstaterades då att de tre hissarna fortfarande användes, trots att de inte hade ombesiktigats och godkänts.

4. Först vid en besiktning som gjordes en och en halv månad därefter blev hissarna godkända för användning. Protokollet från den besiktningen skickades på en gång till byggnadsnämnden. Nämnden överlade i frågan om byggsanktionsavgift påföljande vecka.

5. På sammanträdet konstaterade byggnadsnämnden att en personhiss enligt plan- och byggförordningen (2011:338) inte får användas om den som ansvarar för hissen inte kan visa med ett besiktningsprotokoll att föreskrivna krav på skydd för säkerhet och hälsa är uppfyllda. Nämnden beslutade att bostadsrättsföreningen därför skulle betala en byggsanktionsavgift för den otillåtna användningen av hissarna med 268 800 kr.

Frågan i målet

6. Frågan i målet är om bostadsrättsföreningen ska anses ha vidtagit rättelse enligt 11 kap. 54 § plan- och bygglagen, vilket alltså hindrar att byggsanktionsavgiften tas ut.

7. Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen gjorde bedömningen att rättelse hade skett, eftersom bostadsrättsföreningen kunde visa ett protokoll över en godkänd besiktning innan byggnadsnämndens sammanträde hölls. Mark- och miljööverdomstolen har kommit fram till att rättelse inte kan anses ha skett i en situation som denna.

Den straffrättsliga bakgrunden

8. Byggsanktionsavgiften har sin bakgrund i ett påföljdssystem av straffrättslig natur.

9. Enligt 1947 års byggnadslag och 1959 års byggnadsstadga kunde den som uppförde en ny byggnad eller vidtog en annan åtgärd i strid med ett förbud som meddelats i eller med stöd av lagen dömas till böter eller, om omständigheterna var synnerligen försvårande, fängelse i högst sex månader.

Ett vanligt exempel på vad som åsyftades var byggnadslagens förbud mot nybyggnad i strid med fastställd generalplan.

10. Om ett byggande på detta sätt hade skett i strid med lagen, kunde också – vid sidan av det straffrättsliga förfarandet – överexekutor meddela handräckning till rättelse av det olovligt uppförda. Det innebar att byggnaden revs och att den som hade byggt den fick stå för rivningskostnaden. Ett alternativ som kunde tillgripas i vissa situationer var att byggnadsnämnden, i stället för att vända sig till överexekutor, kunde förelägga ägaren att själv vidta rättelse genom att undanröja den olovliga byggnaden.

Ett avgiftssystem

11. Ett avgiftssystem för olovligt byggande infördes genom 1976 års lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.

12. Det grundläggande syftet med påföljdslagens avgiftsreglering var att, liksom tidigare, avhålla den enskilde från överträdelser men också ge samhället möjlighet att få det olovligt utförda undanröjt eller på annat sätt rättat på ett effektivt och enkelt sätt. För att åstadkomma sanktioner som bättre avhöll den enskilde från olovligt byggande gjordes bedömningen att man borde gå över till ett system med avgifter i stället för straff. Med ett avgiftssystem skulle man enligt förarbetena få en sanktion som på ett helt annat sätt än böter verkar avhållande på dem som överväger att bygga utan lov. Just preventions-syftet betonas genomgående. (Jfr prop. 1975/76:164 s. 19 f.)

13. Med olovligt byggande, som alltså kunde medföra avgift, avsågs att någon utan byggnadslov hade vidtagit en åtgärd som krävde lov. Särskilt allvarliga fall, där även en tilläggsavgift skulle kunna utgå, var uppförandet av en helt ny byggnad, tillbyggnad på en befintlig byggnad, inredning eller ianspråktagande av en befintlig byggnad för väsentligt annat ändamål och otillåten rivning av en byggnad.

Möjligheten till rättelse

14. Motsvarigheten till den nu i målet aktuella regeln, att avgift inte utgår om rättelse skett, togs in i 1976 års påföljdslag närmast för att hindra oskäligen resultat. Enligt vad som uttalades i det lagstiftningsärendet framstod det som rimligt att den som själv vidtar rättelse innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd inte ska behöva betala någon avgift. Däremot skulle avgiften betalas om undanröjandet av det olovliga byggandet hade skett genom handräckning. Med rättelse avsågs då att ”det olovligt utförda rivs eller på annat sätt undanskaffas” (se prop. 1975/76:164 s. 67).

15. Rättsregeln fördes sedan vidare till 1987 års plan- och bygglag. I linje med vad som tidigare hade gällt var sanktionsavgiften enligt den lagen inriktad på olovliga åtgärder som krävde bygglov och rivningslov. För att det klarare skulle framgå att regeln avsåg även det fallet att en olovlig användning av en byggnad eller byggnadsdel upphör ändrades ”om det som har utförts blir rättat” till ”om rättelse sker” i lagtexten (se prop. 1985/86:1 s. 771).

16. Vid införandet av den nu gällande plan- och bygglagen gjordes sanktionssystemet om i flera avseenden (se prop. 2009/10:170). En viktig förändring är att avgiften har fått ett avsevärt bredare tillämpningsområde. Byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 51 § tas ut när någon vidtar en åtgärd eller underlåter en åtgärd och därigenom bryter mot en bestämmelse i lagen, en föreskrift eller ett beslut som har meddelats av ansvarig myndighet eller en EU-förordning på området. Ett antal föreskrifter som tidigare fanns i specialförfattningar är nu samlade under plan- och bygglagen.

17. Rättsregeln flyttades över till den nya plan- och bygglagen utan några särskilda uttalanden om den i målet aktuella frågan. Som har framgått tog regeln ursprungligen sikte på en åtgärd som gjordes frivilligt men som annars kunde framtvingas genom handräckning, t.ex. en rivning. Till skillnad från 1976 års påföljdslag och 1987 års plan- och bygglag innehåller den

gällande plan- och bygglagen ett stort antal handlingsnormer av vitt skilda slag. Några närmare överväganden gjordes inte om hur rättelseregeln ska tillämpas i denna nya rättsliga miljö.

18. Visserligen har rättelseregeln fått vad som framstår som en undantagslös utformning i 11 kap. 54 § plan- och bygglagen, och lagen måste anses utgå från att den som har överträtt en föreskrift ska kunna rätta till detta och därigenom undvika att byggsanktionsavgift utgår. Men samtidigt ligger det i sakens natur att inte alla överträdelser är sådana att de kan bli rättade genom åtgärder i efterhand. I domstolsavgöranden har rättelse bedömts inte ha skett exempelvis när en byggåtgärd påbörjats utan det startbesked som krävs, även om erforderliga handlingar för startbeskedet senare getts in. Ett annat exempel på något som inte har ansetts kunna rättas är viss olovlig fällning av träd.

19. Lagstiftningen kan inte sägas bygga på någon principiell ståndpunkt när det gäller i vilka fall som rättelse i praktiken inte kan komma i fråga, trots den till synes undantagslösa utformningen av rättelseregeln. Med tanke på alla de olika sorters överträdelser som kan aktualiseras går det knappast heller att slå fast någon bestämd princip för detta.

20. Avgörande måste därmed bli en bedömning, utifrån den överträdde föreskriftens ordalydelse, av vilken innebörd som föreskriften måste anses ha. Mot bakgrund av sanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär är det följdriktigt att vid den bedömningen särskilt beakta den aktuella föreskriftens grundläggande skyddsändamål. Hänsyn ska också tas till att avgiftens syfte – alltsedan den infördes – är att effektivt avhålla från överträdelser.

Användningsförbud för hiss

21. Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen innehåller en rad bestämmelser för användningen av personhissar, kompletterade med Boverkets mer detaljerade föreskrifter. Regleringens grundläggande ändamål

är framför allt att skydda människors hälsa och säkerhet men också att mera allmänt se till att enskilda kan använda hissar tryggt utan att behöva oroa sig för säkerheten.

22. Enligt den bestämmelse som har överträtts i målet, 5 kap. 14 § plan- och byggförordningen, får en personhiss inte användas om den som ansvarar för hissen inte kan visa med ett besiktningsprotokoll, utfärdat i enlighet med förordningen, att hissen uppfyller föreskrivna krav på skydd för säkerhet och hälsa.

23. Det förhållandet att det handlar om ett användningsförbud hindrar inte i sig att överträdelsen kan rättas (jfr p. 15). Bestämmelsen i 5 kap. 14 § är emellertid utformad så att det är en förutsättning för användning av hissen att det, just när användningen sker, finns ett godkänt besiktningsprotokoll som den ansvarige dessutom kan visa upp. Under den tid som det är ovisst om hissen är tillräckligt säker får den alltså inte användas. Utifrån förbudets skyddssyften ligger det också närmast till hands att förstå regleringen så att den olovliga användning – med oklar säkerhet – som redan har förekommit inte kan anses ha blivit rättad bara för att det senare genomförs en godkänd besiktning av hissen. En annan ordning skulle komma i direkt konflikt med regleringens grundläggande ändamål och även undergräva de preventionshänsyn som ligger bakom sanktionsavgiften.

Bedömningen i detta fall

24. Av det anförda följer att bostadsrättsföreningen inte kan anses ha vidtagit rättelse för den olovliga användning av hissarna som har förekommit genom att i efterhand ge in besiktningsprotokollet till byggnadsnämnden.

25. Som Mark- och miljööverdomstolen har funnit är det inte oskäligt att ta ut byggsanktionsavgiften och det finns inte heller skäl att sätta ned den.

26. Mark- och miljööverdomstolens domslut ska därför fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Anders Eka, Johnny Herre,
Dag Mattsson (referent), Malin Bonthron och Johan Danelius
Föredragande har varit justitiesekreteraren Henrik Jonsson