

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 3 mars 2021

Mål nr

Ö 3380-20

PARTER

Klagande

Trafikverket
781 89 Borlänge

Ombud: FN

SAKEN

Avvisande av överklagande

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-05-28 i mål
P 6116-19

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med ändring av Mark- och miljööverdomstolens dom, upphäver Högsta domstolen Länsstyrelsens i Jönköpings län beslut och förordnar att Växjö

tingsrätt, mark- och miljödomstolen, ska behandla Trafikverkets överklagande som ett i rätt tid inkommet överklagande.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

Trafikverket har yrkat att Högsta domstolen ska upphäva länsstyrelsens avvisningsbeslut.

Länsstyrelsen har yttrat sig.

SKÄL

Bakgrund

1. Samhällsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun beslutade att bevilja bygglov för nybyggnad av fritidshus på fastigheten X 1:2. Fastigheten angränsar till E4:an som staten är väghållare för.
2. Trafikverket överklagade som väghållningsmyndighet beslutet och gjorde gällande att byggnaden skulle bli för bullerutsatt, vilket skulle kunna leda till ekonomisk skada för Trafikverket och negativa konsekvenser för de boende på fastigheten. Länsstyrelsen ändrade beslutet på så sätt att det förenades med vissa villkor. Länsstyrelsens beslut är daterat den 22 augusti 2018. Det expedierades till Trafikverket den 24 augusti 2018.
3. Trafikverket överklagade länsstyrelsens beslut. Överklagandet kom in till länsstyrelsen den 14 september 2018. Länsstyrelsen beslutade att avvisa överklagandet för att det hade kommit in för sent.
4. Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen har avslagit Trafikverkets överklaganden av avvisningsbeslutet.

Prejudikatfrågan

5. Prejudikatfrågan är huruvida Trafikverket ska ses som en part som företräder det allmänna när verket överklagar ett beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900). Av intresse i målet är även frågan om vid vilken tidpunkt ett beslut ska anses ha meddelats enligt förvaltningslagen (2017:900).

Överklagande av en länsstyrelses beslut i ett bygglovsärende

6. Ett beslut som en länsstyrelse fattar i ett överklagat ärende om bygglov får överklagas till mark- och miljödomstol, varvid bl.a. 44 § förvaltningslagen är tillämplig (se 13 kap. 6 och 16 §§ plan- och bygglagen).

7. Ett överklagande ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. (44 § förvaltningslagen)

8. Ett beslut anses meddelat den dag då det expedieras eller då någon annan åtgärd vidtas för att göra beslutet tillgängligt för utomstående (se prop. 2016/17:180 s. 335 och HFD 2020 not. 31).

Överklagandefristen i förvaltningslagen för part som företräder det allmänna

9. Med uttrycket part som företräder det allmänna avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentlighetsroll. Om myndigheten agerar som part i en privaträttslig angelägenhet, t.ex. som fastighetsägare eller arbetsgivare, betraktas den i stället som enskild. I ett sådant fall gäller enligt 44 § förvaltningslagen att överklagandefristen räknas från det att myndigheten fick del av beslutet. (Se a. prop. s. 335.)

10. Införandet av den särskilda överklagandefristen för en part som företräder det allmänna motiverades med att undvika onödiga delgivningar. Fristen skulle därför i de fallen räknas från det att beslutet meddelades. (Se prop. 1997/98:101 s. 91 f.)

Överklaganderätt för en statlig myndighet i bygglovsärenden

11. En statlig myndighet anses som huvudregel inte ha rätt att överklaga en annan myndighets beslut om det inte finns särskilda föreskrifter om detta. Sådana föreskrifter finns för statliga myndigheter i många specialförfattningar. Vidare gäller enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att en beslutsmyndighet som huvudregel blir motpart i förvaltningsrätten när en enskild överklagar ett beslut. När beslutsmyndigheten på det sättet blivit motpart till den enskilde, får beslutsmyndigheten också rätt att överklaga sådana domstolsavgöranden i processen som går myndigheten emot.

12. Utgångspunkten i plan- och bygglagen är att länsstyrelsen utövar kontroll över statliga intressen som berörs av markanvändning i enlighet med lagen. Länsstyrelsen har t.ex. möjlighet att ingripa mot en byggnadsnämnds beslut om bygglov eller förhandsbesked (se 11 kap. 10 och 12 §§). Även enligt äldre plan- och bygglagen (1987:10) låg denna uppgift på länsstyrelsen. Om staten uppträdde som markägare eller sakägare i övrigt ansågs dock staten ha en överklaganderätt på samma villkor som sakägare i allmänhet. (Se prop. 1985/86:1 s. 365 och 800.)

13. En statlig myndighets överklaganderätt i aktuellt fall är numera uttryckligt reglerad i 13 kap. 10 § plan- och bygglagen. Enligt bestämmelsen får ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten.

Vägrätt som grund för sakägarställning

14. Vägrätt innefattar en rätt för en väghållare att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. För allmänna vägar är som huvudregel staten väghållare. När staten är väghållare handhar Trafikverket statens vägrätt. (Se 5, 6 och 30 §§ väglagen, 1971:948.)

15. Enligt förarbetena till den äldre plan- och bygglagen kunde en väghållare anses som sakägare om vägrätt hade uppkommit. Om ett ärende hos en byggnadsnämnd berörde allmän väg var Vägverket sakägare och kunde i den egenskapen bevaka trafikfrågor och trafiksäkerhetsfrågor. (Se prop. 1985/86:1 s. 107 och 800.)

16. Bestämmelsen i 13 kap. 10 § plan- och bygglagen infördes för att ge ett tydligt lagstöd för statens överklagandemöjlighet i situationer då staten är sakägare. Något avståndstagande från synen på vägrätt som grund för sakägarställning kan inte utläsas av förarbetena, som snarare bekräftar de äldre förarbetsuttalandena. Vägrätt, som är en form av nyttjanderätt till fast egendom, är alltså en sådan särskild rätt till en fastighet som kan medföra att väghållaren blir sakägare. (Jfr prop. 2009/10:170 s. 359 ff.)

En statlig myndighets roll vid överklagande med stöd av 13 kap. 10 § plan- och bygglagen

17. Av lagtexten i 13 kap. 10 § plan- och bygglagen följer att när staten genom förvaltande myndighet överklagar enligt bestämmelsen, sker det i egenskap av fastighetsinnehavare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet.

18. Vid införandet av paragrafen diskuterades som ett alternativ att låta länsstyrelsen företräda staten också i den aktuella situationen. Det ansågs dock

innebära övervägande nackdelar och någon sådan reglering infördes inte. (Se prop. 2009/10:170 s. 361.)

19. Syftet med regleringen var att tydligt ange att staten ska ha en överklaganderätt som är av samma innebörd som när det gäller enskilda sakägare. Detta ansågs inte innebära någon egentlig praktisk förändring av den ordning som i allmänhet hade tillämpats tidigare. (Se a. prop. s. 362.)

20. Liksom tidigare är det länsstyrelsen som utövar statlig kontroll över kommunala beslut om bl.a. bygglov (se p. 12). När en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså fråga om en situation när staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt.

21. När en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § sker det således alltid som företrädare för staten som enskild part.

Bedömningen i detta fall

22. Trafikverket har klagat på byggnadsnämndens beslut i egenskap av företrädare för staten som innehavare av vägrätt. Vägrätt är en fastighetsanknuten rättighet. Trafikverket har således överklagat med stöd av 13 kap. 10 § plan- och bygglagen. Överklagandefristen ska därför enligt 44 § förvaltningslagen räknas från det att Trafikverket fick del av beslutet.

23. Trafikverket fick del av länsstyrelsens beslut den 24 augusti 2018 och inkom med sitt överklagande till länsstyrelsen den 14 september 2018. Det är inom tre veckor från det att Trafikverket fick del av beslutet. Överklagandet har alltså kommit in till länsstyrelsen i rätt tid. Högsta domstolen noterar att detsamma hade varit fallet om den särskilda överklagandefristen för en part som företräder det allmänna hade gällt, eftersom beslutet expedierades den 24 augusti 2018.

24. Länsstyrelsens beslut att avvisa överklagandet ska därför upphävas. I stället ska mark- och miljödomstolen behandla överklagandet som ett i rätt tid inkommet överklagande.

I avgörandet har deltagit justitieråden Ann-Christine Lindeblad, Johnny Herre, Dag Mattsson, Thomas Bull och Malin Bonthron (referent)
Föredragande har varit justitiesekreteraren Ulrika Stenström