

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 12 december 2022

Mål nr

P 7588-21

PARTER

Klagande

1. JaM

2. JuM

Ombud för 1 och 2: Advokat PL

Motpart

Byggnadsnämnden i Västerås kommun

721 87 Västerås

SAKEN

Rättelseföreläggande avseende pooltak

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-11-18 i mål

P 11828-20

DOMSLUT

Högsta domstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

JaM och JuM har yrkat att Högsta domstolen helt ska upphäva Byggnadsnämnden i Västerås kommuns beslut om rättelseföreläggande eller, i andra hand, upphäva beslutet i den del det avser löpande vite. De har vidare yrkat att Högsta domstolen ska sätta ned de beslutade vitesbeloppen.

Byggnadsnämnden har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

Högsta domstolen har meddelat det prövningstillstånd som framgår av punkten 4.

DOMSKÄL**Bakgrund**

1. Makarna JaM och JuM äger fastigheten H 1 i Västerås kommun. Under sommaren 2010 byggde de ett tak över sin pool på fastigheten. Åtgärden vidtogs utan bygglov. I februari 2019 kom det in en anmälan till byggnadsnämnden i Västerås om att pooltaket hade uppförts utan lov.

2. Byggnadsnämnden gjorde bedömningen att pooltaket utgjorde en tillbyggnad som krävde bygglov och beslutade i december 2019 att förelägga makarna M att vid äventyr av vite om 50 000 kr ta bort pooltaket senast den dag som infaller sex månader efter dagen då beslutet fått laga kraft. Föreläggandet förenades även med ett löpande vite om 50 000 kr för varje period om tre månader därefter som taket står kvar. Vitesbeloppen fördelades i båda fallen med 25 000 kr för var och en av makarna.

3. Länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen samt Mark- och miljööverdomstolen har avslagit överklagandena. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att det, i en situation som den aktuella, typiskt sett får anses vara lämpligt att förelägga löpande vite eftersom preskriptionsbestämmelserna hindrar möjligheten att utfärda ytterligare förelägganden.

Högsta domstolens prövningstillstånd och frågan i målet

4. Högsta domstolen har, med utgångspunkt i det rättelseföreläggande som har beslutats, meddelat prövningstillstånd i frågan om vite.

5. Den fråga som aktualiseras i målet är när det finns skäl att förena förelägganden med löpande vite i de fall åtgärder som kräver bygglov har vidtagits utan lov.

Talan i Högsta domstolen

6. Makarna M har i huvudsak angett följande. De har för avsikt att följa föreläggandet om det inte upphävs och det finns inget som ger anledning att tro att de kommer att göra på något annat sätt. Mot den bakgrunden är det inte motiverat att förena föreläggandet med ett löpande vite. Deras sammanlagda inkomst uppgår till cirka 39 000 kr per månad och vitesbeloppet är varken motiverat eller skäligt.

7. Av utredningen framgår att pooltaket är drygt 100 kvadratmeter stort och att byggnationen kostade cirka 400 000 kr.

Den äldre plan- och bygglagen är tillämplig

8. Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 och den äldre plan- och bygglagen (1987:10) upphörde då att gälla. För överträdelser som har ägt rum före detta datum ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. Den nya lagen ska dock tillämpas om den leder till lindrigare påföljd. (Se punkten 3 i övergångsbestämmelserna.)

9. De bestämmelser i den äldre plan- och bygglagen som aktualiseras i detta fall överensstämmer i allt väsentligt med de som gäller enligt den nuvarande plan- och bygglagen.

Påföljder och ingripanden

10. I 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) regleras påföljder och ingripanden vid överträdelser av lagens bestämmelser om byggande. Byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse av någon sådan bestämmelse har skett. När en åtgärd som kräver bygglov har vidtagits utan lov ska nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. (Se 10 kap. 1 §.)

11. Byggnadsnämnden får förelägga ägaren till den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse när en bygglovspliktig åtgärd har utförts utan lov (se 10 kap. 12 och 14 §§).

12. Sedan tio år har förflutit från det att den olovliga åtgärden vidtogs får byggnadsnämnden inte längre besluta om ett föreläggande om rättelse (se 10 kap. 27 §). Möjligheten att besluta om nya förelägganden preskriberas alltså efter tio år. Vid olovligt byggande börjar preskriptionsfristen att löpa när byggnadsarbetet är färdigt och alltså inte när åtgärden påbörjas (jfr prop. 1985/86:1 s. 787 f.).

13. Byggnadsnämndens beslut om föreläggande får överklagas till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till mark- och miljödomstolen (se 13 kap. 3 och 6 §§ plan- och bygglagen, 2010:900).

14. Ett föreläggande om rättelse får förenas med vite. När vite har förelagts får nytt vite i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft (se 10 kap. 18 § plan- och bygglagen, 1987:10, och 2 § lagen, 1985:206, om viten).

Vitesbelopp och löpande vite

15. När vite föreläggs ska det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet (se 3 § lagen om viten).

16. En utgångspunkt när vitet bestäms är att det ska sättas till ett belopp som gör att vitet blir verkningsfullt. Domstolens bestämmande av vitets storlek bör, så långt det låter sig göras, ske efter en nyanserad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det hindrar inte att domstolen i viss utsträckning kan använda schablonmässiga hållpunkter för vitesbeloppets storlek. När det gäller adressatens ekonomiska förhållanden är det ofrånkomligt att underlaget många gånger kan vara bristfälligt. (Jfr ”Marknadsföringsvitet” NJA 2018 s. 883 p. 20–22 och prop. 1984/85:96 s. 26 f.)

17. Vitet ska som huvudregel fastställas till ett bestämt belopp. Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vite föreläggas som löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Löpande vite får inte tillämpas, om det av någon särskild föreskrift följer att vitet inte får överstiga ett visst högsta belopp. (Se 3 och 4 §§.)

18. Om det finns särskilda skäl till det, får vitet jämkas. Den frågan prövas i samband med att domstolen bedömer om det förelagda vitet ska dömas ut. (Se 9 §.)

Införandet av lagen om viten, m.m.

19. Lagen om viten infördes 1985. Dessförinnan var vitesinstitutet i stor utsträckning oreglerat, förutom befogenheten att förelägga vite.

20. Den allmänna översyn som ledde fram till lagen initierades bl.a. på grund av att vitesinstitutet ansågs ha brister från effektivitetssynpunkt. Miljöskydd och samhällsplanering pekades ut som två områden där vitesinstitutet är viktigt för att ge eftertryck åt myndigheters beslut och där problem från effektivitetssynpunkt fanns. Viteskommittén, som hade till uppgift att förutsättningslöst pröva olika vägar att förstärka vitesinstitutets effektivitet, presenterade ett förslag som endast gällde viten enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. Förslaget innebar att löpande vite skulle göras till huvudregel, men att det inte skulle finnas något hinder att förelägga enstaka vite. (Se dir. 1978:89 samt SOU 1982:21 s. 9 f. och 43 f.)

21. Regeringen valde dock att utforma lagen om viten som en generell reglering, utan den begränsning av tillämpningsområdet som kommittén hade föreslagit. Mot den bakgrunden ansåg regeringen inte att löpande vite skulle utgöra huvudregeln. Bland annat ansågs löpande vite mindre lämpligt för den typ av viten som tar sikte på att förbjuda en viss handling, exempelvis vissa förbud enligt marknadsföringslagen. Bestämmelsen utformades därför på så sätt att löpande vite får föreläggas om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. (Jfr prop. 1984/85:96 s. 27 ff.)

22. Vid bedömningen av om vitet ska vara enstaka eller löpande måste det alltså beaktas vilket förbud eller påbud som vitet är kopplat till och vilken situation som föreligger. När det gäller marknadsrättsliga viten har Högsta domstolen uttalat att det inte schablonmässigt bör beslutas att ett vite ska vara löpande utan att ställningstagandet ska göras efter en prövning i varje enskilt fall (se ”Marknadsföringsvitet” p. 19).

Närmare om löpande vite vid olovligt byggande

23. När det gäller åtgärder vid olovligt byggande ligger det på byggnadsnämnden att se till att rättelse sker om en åtgärd har vidtagits, t.ex. en byggnad

uppförts, utan lov. Byggnadsnämndens skyldighet sträcker sig tio år efter det att byggnaden har uppförts. Därefter inträder preskription och nämnden har då inte några möjligheter att ingripa med ett föreläggande för att åstadkomma rättelse.

24. För den enskilde som har utfört åtgärden uppkommer kostnader för att riva byggnaden och dessutom går de medel som har använts för att uppföra byggnaden förlorade. Till detta kommer att han eller hon inte får behålla den byggnad som har uppförts. Det finns alltså goda skäl att utgå från att den enskilde i många fall helst skulle vilja avstå från att vidta rättelse.

25. Vid olovligt byggande kan det därför ofta vara svårt att bedöma hur högt ett enstaka vite behöver vara för att utgöra en effektiv ekonomisk påtryckning. Om beloppet har satts för lågt finns det en risk att den enskilde väljer att betala ett enstaka vite i stället för att vidta rättelse.

26. Som regleringen om förelägganden vid olovligt byggande och bestämmelserna om vite är utformade finns möjligheter att överklaga beslut om föreläggande. Något nytt vite får inte föreläggas förrän ett tidigare beslutat föreläggande har fått laga kraft. Om den enskilde använder sin rätt att överklaga kan det leda till att möjligheten att besluta om ett nytt föreläggande vid vite går förlorad på grund av preskription.

27. Som tidigare har berörts föreslog Viteskommittén också – med hänvisning till framför allt effektivitetsskäl – en huvudregel som innebar att vite som används vid ingripanden mot olovligt byggande skulle vara löpande (se p. 20). Och i förarbetena till lagen om viten anges att förelägganden att vidta en viss åtgärd, exempelvis ett föreläggande att riva en byggnad, utgör ett typfall där löpande vite kan få användning (se prop. 1984/85:96 s. 90).

28. Slutsatsen blir att förutsättningen i 4 § viteslagen att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna att besluta om löpande vite typiskt

sett föreligger just vid förelägganden om att vidta rättelse vid olovligt byggande.

29. Denna slutsats påverkas inte av om föreläggandet om löpande vite beslutas i nära anslutning till att möjligheterna att ingripa preskriberas.

Bedömningen i detta fall

30. Det finns i detta fall förutsättningar att förena föreläggandet med vite. Och det finns inte någon föreskrift om att vitet inte får överstiga ett visst högsta belopp, vilket gör att det är lagligen möjligt att förelägga löpande vite.

31. Föreläggandet avser en skyldighet att ta bort ett pooltak som har uppförts utan bygglov. Ett löpande vite får med hänsyn till omständigheterna anses lämpligt (jfr p. 28).

32. De förelagda vitesbeloppen, 25 000 kr var för JaM och JuM, är skäligen med hänsyn till vad som har framkommit om deras ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Det finns inte skäl att ändra de tidsperioder som har angetts i föreläggandet.

33. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Anders Eka, Agneta Bäcklund (referent), Petter Asp, Johan Danelius och Christine Lager
Föredragande har varit justitiesekreteraren Anna Eberstål