



# HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 6 februari 2025

Mål nr  
P 3650-23

## **PARTER**

### **Klagande**

TD

Ombud: Advokat MG

### **Motpart**

Stadsbyggnadsnämnden i Malmö Stad

205 80 Malmö

## **SAKEN**

Byggsanktionsavgift

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-04-21 i

mål P 7959-22

## **DOMSLUT**

Högsta domstolen upphäver Mark- och miljööverdomstolens dom och fastställer mark- och miljödomstolens domslut.

## **YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN**

TD har yrkat att Högsta domstolen ska ändra Mark- och miljööverdomstolens dom och fastställa mark- och miljödomstolens domslut.

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

## **DOMSKÄL**

### **Vad målet gäller**

1. Vid bland annat byggande i strid med bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) ska en byggsanktionsavgift tas ut av (1) den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsen avser, (2) den som begick överträdelsen, eller (3) den som har fått en fördel av överträdelsen (se 11 kap. 51 och 57 §§).
2. Målet gäller förutsättningarna för att påföra en byggsanktionsavgift med stöd av andra punkten vid uppförande av en byggnad.

### **Bakgrund**

3. Fastighetsaktiebolaget Qvarnby Bruk innehar fastigheten Husie 173:129 i Malmö kommun med tomträtt. På den finns bland annat lagerlokaler som Qvarnby hyr ut till olika företag. Stadsbyggnadsnämnden i Malmö Stad beviljade i november 2012 bygglov för uppförande av ytterligare en lagerlokal, ett kallförråd, på fastigheten.

4. TD är ställföreträdare för bolaget Skånska Hallbyggarna AB, som anlidades av Qvarnby för att uppföra förrådet.
5. På den blankett som användes vid ansökan om bygglov angavs TD som sökande medan fälten för byggherre och ägare – vilka enligt blanketten skulle fyllas i om någon annan än sökanden var byggherre eller ägare – lämnades tomma. I den följande hanteringen av byggärendet benämndes han av byggnadsnämnden som byggherre. Det gäller bland annat i beslutet om godkännande av kontrollansvarig och i protokollet över det tekniska samrådet.
6. Sedan byggnadsnämnden fått kännedom om att förrådet uppförts utan att startbesked hade lämnats påfördes TD en byggsanktionsavgift. Enligt nämnden hade han varit byggherre och i den egenskapen begått överträdelsen. Länsstyrelsen avslog TDs överklagande.
7. Mark- och miljödomstolen ansåg att det saknades förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift av TD. Enligt domstolen hade byggnadsnämnden inte motiverat varför det funnits skäl att ta ut avgiften av honom i ägarens ställe eller på vilket sätt han fått vinning av den påstådda överträdelsen. Då någon sådan vinning inte hade visats kunde TD inte hållas ansvarig. Mark- och miljödomstolen upphävde därför byggnadsnämndens beslut om byggsanktionsavgift.
8. Enligt Mark- och miljööverdomstolen har TD varit byggherre och hans roll sådan att han, i den mån en överträdelse har begåtts, ska anses vara den som begick denna. Domstolen har ansett att det därutöver inte behöver slås fast att TD har fått vinning av överträdelsen för att en byggsanktionsavgift ska kunna tas ut av honom. Mark- och miljödomstolens dom har undanröjts och målet återförvisats dit för fortsatt behandling.

### **Plan- och bygglagens sanktionssystem**

9. Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. plan- och bygglagen eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter, ska tillsynsmyndigheten (byggnadsnämnden) ta ut en byggsanktionsavgift. En sådan avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar. (Se 11 kap. 51 och 53 §§.)

10. Tidigare reglerades avgiftssystemet i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (påföljdslagen). Regleringen överfördes senare till 1987 års plan- och bygglag.

11. Genom införandet av den nuvarande plan- och bygglagen har sanktionssystemet gjorts om i flera avseenden. En sammanhållen byggsanktionsavgift har ersatt de tidigare avgifterna byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift som riktade sig mot olika ansvarssubjekt.

12. Byggsanktionsavgiften har dessutom ett betydligt bredare tillämpningsområde genom att den tar sikte på fler slag av överträdelser än den tidigare regleringen (jfr p. 9). Det är numera i samtliga fall byggnadsnämnden som beslutar om en avgift ska tas ut. Det var främst effektivitetsskäl som motiverade införandet av det nya systemet (se prop. 2009/10:170 s. 341 f.).

13. Att en byggsanktionsavgift kan tas ut i betydligt fler fall innebär att man vid bedömningen av vem avgiften ska riktas mot måste beakta vilken typ av överträdelse det är fråga om. Avgiftens straffliknande karaktär förutsätter viss försiktighet vid tillämpningen för att kraven på rättssäkerhet ska kunna uppfyllas (jfr a. prop. s. 342). Det innebär bland annat att

ansvarskretsen inte rimligen kan vara densamma vid samtliga slag av överträdelser.

### **Vem byggsanktionsavgiften ska tas ut av vid olovligt byggande**

14. Som tidigare angetts ska, enligt 11 kap. 57 § plan- och bygglagen, en byggsanktionsavgift tas ut av

1. den som när överträdelsern begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsern avser,
2. den som begick överträdelsern, eller
3. den som har fått en fördel av överträdelsern.

15. Bestämmelsen i första punkten tar sikte på ägaren till fastigheten eller byggnadsverket. Samtidigt är det nästan utan undantag ägaren som också ligger bakom åtgärden och är byggherre, dvs. den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten. Ägaren får då sägas vara den som begår överträdelsern (andra punkten). I de allra flesta fall är det ägaren som också kan få en fördel av överträdelsern (tredje punkten). (Jfr prop. 1975/76:164 s. 280 f., prop. 1985/86:1 s. 775 och prop. 2009/10:170 s. 347.)

16. Normalt är det alltså ägaren som kan sägas ha begått överträdelsern. Andra punkten kan emellertid också avse fall när någon annan än ägaren för egen räkning utför eller låter utföra en olovlig byggnadsåtgärd. Även i dessa fall bör ansvaret falla på den som på detta sätt står bakom byggnationen. När det i stället gäller någon som för annans räkning utför arbetet, t.ex. en entreprenör som har fått ett uppdrag från ägaren, framstår det inte som rimligt att han eller hon undantagslöst ska drabbas av ett strikt ansvar för uppförandet. I sådana fall bör byggsanktionsavgift komma i fråga om den som utfört arbetet har fått en fördel av överträdelsern eller om det

annars föreligger speciella omständigheter. (Jfr ”Rivners rivning” NJA 1986 s. 97.)

### **Bedömningen i detta fall**

17. TD är varken tomträttshavare eller ägare till byggnadsverket. Han har inte varit byggherre och för egen räkning byggt eller låtit bygga förrådet, utan har varit ställföreträdare för den entreprenör som har anlåtats för att utföra arbetet.

18. Byggnadsnämnden har inte påstått att TD har fått en fördel av den överträdelse som görs gällande. Inte heller har det framkommit några andra speciella omständigheter som skulle motivera att en byggsanktionsavgift tas ut av honom. Det har därmed inte funnits förutsättningar att ta ut en sanktionsavgift av TD.

19. Mark- och miljööverdomstolens dom ska därför upphävas och mark- och miljödomstolens domslut fastställas.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Anders Eka, Agneta Bäcklund, Stefan Johansson, Stefan Reimer och Margareta Brattström (referent). Föredragande har varit justitiesekreteraren Petter Selberg.