

Not 51

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 1 december 2021 följande dom (mål nr 202-21).

Bakgrund

1. Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun beslutade i augusti 2016 att bevilja P.F. bygglov för ett fritidshus på fastigheten Stadsberga 2:30.

2. Sedan Försvarsmakten överklagat bygglovsbeslutet angav nämnden i ett särskilt beslut att överklagandet hade kommit in i rätt tid och överlämnade handlingarna i ärendet till Länsstyrelsen i Stockholms län. P.F., som menade att Försvarsmaktens överklagande hade kommit in för sent, överklagade rättidsbeslutet, men hans överklagande avvisades med hänvisning till att sådana beslut inte får överklagas.

3. Länsstyrelsen, som ansåg sig bunden av nämndens rättidsprövning, upphävde bygglovsbeslutet med motiveringen att det med hänsyn till bl.a. bullerstörningar från ett närliggande skjutfält inte var lämpligt att bebygga området i enlighet med ansökan.

4. P.F. överklagade beslutet till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som fann att ärendet rörde en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten. Målet överlämnades därför till regeringen för prövning.

5. Regeringen avslog överklagandet. Regeringen konstaterade att fastigheten är belägen inom påverkansområdet för Berga skjutfält, som har pekats ut som ett område av riksintresse för totalförsvaret. Den aktuella nybyggnationen kunde därför inte anses lämplig med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid skjutfältet ger upphov till. Den skulle dessutom möjliggöra ett utökat boende på fastigheten, vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet och därmed påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Det allmänna intresset som talade mot att tillåta byggnationen vägde därmed tyngre än P.F:s intresse av att få utföra den.

Yrkanden m.m.

6. P.F. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut. Han yrkar att det ska upphävas och att ärendet ska återförvisas till regeringen för ny prövning samt anför följande.

7. Försvarsmaktens överklagande av bygglovsbeslutet kom in för sent, men trots detta fattade nämnden ett beslut om att det hade kommit in i rätt tid och överlämnade överklagandet till länsstyrelsen. Nämnden har medgett att rättidsbeslutet var felaktigt och informerade länsstyrelsen om detta i nära anslutning till överlämnandet.

8. I en sådan situation borde länsstyrelsen eller sedermera regeringen – på samma sätt som när en beslutsmyndighet översänt ett överklagande till en överprövande myndighet men samtidigt angett att överklagandet har kommit in för sent – ha skickat tillbaka överklagandet till beslutsmyndigheten för förnyad rättidsprövning. En annan tillämpning av regelverket leder till att hans rättigheter enligt regeringsformen och den europeiska

konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, kränks genom att han till följd av de efterföljande överprövningarna har hindrats att nyttja sin fastighet i enlighet med det bygglov som rätteligen fick laga kraft i september 2016.

9. Kommunens beslut att bevilja bygglov, som rätteligen måste anses ha fått laga kraft när överklagandetiden hade löpt ut, utgör ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana beslut får som huvudregel inte ändras till enskildas nackdel. Omständigheterna har inte varit sådana att det har funnits stöd för att frånga denna huvudregel.

10. Det har inte gjorts någon fullgod proportionalitetsbedömning. Det aktuella bygglovet skulle inte påtagligt försvåra Försvarens utnyttjande av Berga skjutfält. Bygglovet innefattar ett rivningslov avseende den nu befintliga byggnaden på fastigheten samt bygglov för att uppföra en ny bostad, och innebär således inte någon skillnad när det gäller vare sig antalet bostäder på fastigheten, bostadens karaktär av fritidshus eller möjligheterna till permanentboende på platsen. Den nya byggnaden kommer dessutom att uppföras enligt modern standard, vilket medför att den kommer att ha bättre ljudisolering än nuvarande bostadshus.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

11. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR.

12. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

13. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

14. Enligt 24 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) prövar den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten, förutom i vissa situationer som inte är aktuella här, avvisa den. I 25 § anges att om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Motsvarande bestämmelser finns numera i 45 och 46 §§ i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900).

15. Beträffande bygglov föreskriver 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900) att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden uppfyller bl.a. de krav som följer av 2 kap. samma lag.

16. Av 2 kap. 1 § framgår att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

17. Prövningen ska enligt 2 kap. 2 § syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Vid prövningen ska bl.a. bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tillämpas.

18. I 2 kap. 5 § plan- och bygglagen anges att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

19. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Efter det att Försvarsmaktens överklagande hade kommit in till Stadsbyggnadsnämnden gjorde nämnden en rättidsprövning och angav att överklagandet hade kommit in i rätt tid. Överklagandet tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnades därefter till länsstyrelsen.

21. När ett beslut överklagas ankommer det på beslutsmyndigheten att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om myndigheten då gör bedömningen att överklagandet har kommit in i rätt tid ska den överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Myndigheten behöver i allmänhet inte meddela ett särskilt beslut om detta utan åtgärden att överlämna handlingarna får regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att överklagandet har kommit in i rätt tid. Ett sådant ställningstagande binder överinstansen (prop. 1985/86:80 s. 74, HFD 2011 ref. 65 och HFD 2018 ref. 9).

22. Överinstansen saknar således möjlighet att frångå beslutsmyndighetens rättidsprövning. Konsekvensen av detta kan komma att bli att en överprövning sker av beslut i situationer där överklagandet har kommit in för sent. I sammanhanget kan noteras att vissa remissinstanser i samband med tillkomsten av den nya förvaltningslagen uppmärksammat denna fråga, men att regeringen inte fann skäl att ändra den gällande ordningen (prop. 2016/17:180 s. 273).

23. I det nu aktuella fallet har nämnden i ett särskilt beslut uttryckligen angett att Försvarsmaktens överklagande har kommit in i rätt tid. Länsstyrelsen och sedermera regeringen, då ärendet överlämnats dit, har således varit bundna av beslutet. Att företrädare för kommunen efter överlämnandet av handlingarna till länsstyrelsen i olika sammanhang ifrågasatt om rättidsprövningen var korrekt ändrar inte detta förhållande.

24. Följaktligen var inte bygglovsärendet slutligt avgjort när det nådde överinstanserna. Att regeringen prövade ärendet och att den prövningen ledde till ett för P.F. negativt beslut kan därför inte anses innebära att hans rättigheter har kränkts på det sätt som han har gjort gällande. Av samma skäl kan regeringens beslut inte heller anses innebära ett åsidosättande av principen att gynnande beslut inte får ändras till den enskildes nackdel.

25. När det gäller regeringens prövning i sak konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att platsen för den byggnad som P.F. avser att uppföra ligger inom påverkansområdet för Berga skjutfält som Försvarsmakten har pekat ut som ett område av riksintresse för totalförsvaret.

26. De i målet aktuella bestämmelserna reglerar bl.a. hur intresseavvägningen mellan det allmänna och det enskilda intresset ska göras i ärenden om bygglov. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen (se t.ex. HFD 2017 not. 14 och HFD 2021 not. 16).

27. Mot den angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringen vid sin avvägning har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Bull, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Liljeberg.

Regeringen (Finansdepartementet, 2020-10-22):

Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om lov eller förhandsbesked. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska områden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. I 2 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen föreskrivs vidare att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen.

Regeringen konstaterar att fastigheten Stadsberga 2:30 är belägen inom påverkansområdet för Berga skjutfält, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret, och att verksamheten vid skjutfältet medför att fastigheten är utsatt för buller.

Enligt regeringens mening kan en nybyggnad i enlighet med ansökan i ärendet inte anses lämplig med hänsyn till de bullerstörningar som den militära verksamheten vid Berga skjutfält ger upphov till. Den aktuella åtgärden skulle dessutom möjliggöra ett utökad boende på fastigheten,

vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten, och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet och därmed påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Regeringen finner mot denna bakgrund att starka allmänna intressen talar mot att tillåta den sökta åtgärden. Vid prövningen ska emellertid både allmänna och enskilda intressen beaktas. Vid en sådan prövning finner regeringen att det allmänna intresset har en sådan tyngd att P.F:s intresse av att få utföra sökt åtgärd bör stå tillbaka. Regeringen finner inte heller att vad P.F. i övrigt har anfört utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.