



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2015-11-11
Stockholm

Mål nr
P 3047-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-03-11 i mål nr P 3348-14, se bilaga

KLAGANDE

Plan- och byggnadsnämnden i Marks kommun

MOTPART

Kungsfors Köpcenter AB

Ombud: E A

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende olovligt ändrat användande av lokaler på fastigheten X i Marks kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

Dok.Id 1234367

| | | | | |
|------------------------------|----------------------|--|----------------|--------------------------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
| Box 2290 103 17 Stockholm | Birger Jarls Torg 16 | 08-561 670 00 08-561 675 50 | 08-561 675 59 | måndag – fredag 09:00-15:00 |
| | | E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se | | |

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Plan- och byggnadsnämnden i Marks kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och besluta att byggsanktionsavgift ska tas ut med totalt 439 560 kr.

Kungsfors Köpcenter AB (bolaget) har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden, som vidhållit vad den anfört i mark- och miljödomstolen, har i huvudsak lagt till följande. Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten. I förarbetena anges att bestämmelsen innebär att rättelse ska ske innan fråga om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning inom myndigheten och att det ska handla om ett sammanträde där frågan behandlas i sak. Den 8 november 2013 skedde ett ingripande då beslut om omedelbart användningsförbud fattades. Därefter vidtog bolaget rättelse. Beslutet fattades på delegation. När ett beslut fattas på delegation av nämnden träder delegaten helt in i nämndens ställe och därvid behandlas ärendet inom myndigheten. Frågan om ingripande har då behandlats i sak och detta har skett innan bolaget vidtog rättelse.

Beslut om användningsförbud är ett sådant beslut där lagstiftaren sett behov av att snabbt kunna ingripa och ett av få fall där beslut får tas på delegation. Om det skulle vara så att byggsanktionsavgift inte får tas ut om rättelse har vidtagits innan nämndens protokollförda sammanträde innebär det att sanktionsavgift inte kan tas ut vid sådana allvarliga fall av överträdelser där ett byggnadsverk har brister som kan äventyra säkerheten för de som upphåller sig i närheten av byggnaden och ett direkt ingripande är nödvändigt. Syftet med byggsanktionsavgiftssystemet är i grund och botten att avhålla personer från att vidta åtgärder innan de fått nödvändiga tillstånd etc. Mark- och miljödomstolens tolkning medför att fall, som egentligen är mer allvarliga och till och med utgör grund för att direkt genom delegation kunna fatta beslut om omedelbart användningsförbud, inte kan leda till sanktionsavgift. Detta kan inte ha varit

lagstiftarens avsikt. Beslut om användningsförbud är ingen administrativ sanktion och det finns inte något hinder mot att besluta både om användningsförbud och om byggsanktionsavgift.

Bolaget, som vidhållit vad det anfört i mark- och miljödomstolen, har i huvudsak lagt till följande. Det som hindrar uttag av byggsanktionsavgift är att rättelse vidtagits och att grund för användningsförbud inte längre förligger. De kvalitativa krav som ställs på nämndens sammanträde uppfylls inte genom delegationsbeslutet som fattats av en enhetschef och en byggnadsinspektör. Systemet med byggsanktionsavgifter är i Europakonventionens ögon en straffrättslig reglering och ska som sådan tolkas restriktivt. Det är nämnden som har bevisbördan för sina påståenden. Inget som anförts styrker att det skett någon överträdelse efter den 4 november 2013 som är det enda tillfälle där någon överträdelse kunnat dokumenteras. Användningsförbudet är en form av administrativ sanktion och att i tillägg till det ta ut byggsanktionsavgift skulle kunna ses som dubbla sanktioner.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

I målet är klarlagt att den olovliga användningen upphörde någon gång innan frågan om sanktionsavgift togs upp till överläggning vid ett nämndsammanträde. Den fråga som uppkommer i målet är om nämndens beslut om användningsförbud den 8 november 2013, fattat på delegation, är att jämställa med att fråga om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten (11 kap. 54 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL).

Likt mark- och miljödomstolen finner Mark- och miljööverdomstolen att delegationsbeslutet inte kan jämföras med vad som anges i 11 kap. 54 § PBL. Av lagrummet följer uttryckligen att det ska vara fråga om överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten. Med hänsyn till detta och byggsanktionsavgifternas straffrättsliga karaktär finns det inte utrymme för att göra en sådan tolkning av lagrummet som nämnden har gjort. Detta innebär att det saknar betydelse om rättelse vidtogs före eller efter den 8 november 2013. Det avgörande är istället att rättelse vidtogs innan frågan om sanktionsavgift togs upp till överläggning

vid ett nämndsammanträde. Då så skett innan nämndsammanträdet den 19 februari 2014, följer av 11 kap. 54 § PBL att byggsanktionsavgift inte ska tas ut. Nämnden har därför saknat fog för sitt beslut och mark- och miljödomstolens dom ska därmed fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Roger Wikström och Peder Munck, referent, tekniska rådet Maria Lotz och tf. hovrättsassessorn Christoffer Sheats.

Föredragande har varit Petter Larsson Garcia.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-03-11
meddelad i
Vänersborg

Mål nr P 3348-14

KLAGANDE

Plan- och byggnadsnämnden i Marks kommun

MOTPART

Kungsfors Köpcenter AB

Ombud: E A

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut 2014-08-25 i ärende nr 403-18938-2014, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende olovligt ändrat användande av lokaler på fastigheten X i Marks kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 291001

| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
|-------------------------------|--------------|--|---------------|-------------------------------------|
| Box 1070 462 28 Vänersborg | Hamngatan 6 | 0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se | 0521-27 02 30 | måndag – fredag 08:00-16:00 - |

BAKGRUND

Genom delegationsbeslut den 8 november 2013, § D 597, beslutade Plan- och byggnadsnämnden i Marks kommun (nedan nämnden) riktat till Kungsfors Köpcentrum AB ”om omedelbart användningsförbud för bostäder i Skattemyndighetens gamla lokaler, plan 4, Industrigatan 2, 511 62 Skene, med stöd av 11 kap. 33 och 38 §§ Plan- och byggnadslagen (2010:900)”.

Nämnden beslutade den 16 april 2014, § 49, att

”Byggsanktionsavgift tas enligt 11 kap. 51 § PBL ut av Kungsfors Köpcentrum AB (556685-8451) med totalt 439 560 kronor. Av beloppet avser 366 300 kronor byggsanktionsavgift för att bolaget trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörjat en sådan ändring av en byggnad som kräver lov, innan plan- och byggnadsnämnden har gett ett startbesked. 71 040 kronor avser byggsanktionsavgift för att bolaget trots förbudet i 10 kap. 4 § PBL tagit byggnaden i bruk efter en ändring som innebär ändrad användning, innan plan- och byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.

Byggsanktionsavgiften ska enligt 11 kap. 61 § PBL betalas inom två månader efter det att beslutet har delgivits den avgiftsskyldige.”

Skälen för nämndens beslut framgår av länsstyrelsens beslut (bilaga 1 till domen).

Nämndens beslut den 16 april 2014 överklagades av Kungsfors Köpcenter AB till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som i beslut den 25 augusti 2014 upphävde nämndens beslut om byggsanktionsavgift.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark-och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut att byggsanktionsavgift ska tas ut av Kungsfors Köpcenter AB (bolaget) med totalt 439 560 kr. Nämnden har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande.

Av beloppet 439 560 kr avser 366 300 kr byggsanktionsavgift för att bolaget trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (PBL) påbörjat en sådan ändring av byggnad som kräver lov, innan nämnden har gett ett startbesked. 71 040 kr avser byggsanktionsavgift för att bolaget trots förbudet i 10 kap. 4 § PBL tagit byggnaden

i bruk efter en ändring som innebär ändrad användning, innan nämnden har gett ett slutbesked.

Nämnden har den 8 november 2013 gjort ingripande enligt PBL då bolaget haft boende i lokaler avsedda för kontor och dessa lokaler inte varit anpassade till de brandkrav som gäller för boende. Med stöd av 11 kap. 33 § PBL beslutade nämnden att förbjuda bolaget att använda lokalerna för bostadsändamål. Bolaget har, som även länsstyrelsen konstaterat i sitt beslut, den 10 november 2013 sett till att de personer som hyrt del av fastigheten omgående har blivit avhysta. Denna rättelse har således ägt rum efter att frågan om ingripande enligt PBL tagits upp till överläggning av plan- och byggnadsnämnden. Nämnden har sedan den 16 april 2014 beslutat att ta ut byggsanktionsavgift av bolaget. För att sådan avgift ska kunna tas ut, uppställer 11 kap. 54 § PBL inte något krav på att påföljd i form av byggsanktionsavgift ska ha tagits upp till överläggning innan rättelse sker. Lagtexten anger bara att fråga om sanktion eller ingripande enligt 11 kap. PBL ska ha tagits upp först, vilket har skett i det här fallet i och med beslutet om användningsförbud enligt 11 kap. 33 § PBL.

I förarbetena till (prop. 2009/10:170 s. 497) anges att bestämmelsen i 11 kap. 54 § PBL innebär att rättelse ska ske innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning inom myndigheten. Det anges vidare att om frågan om överträdelse tas upp på ett sammanträde men detta endast leder till att ärendet – utan någon överläggning i sakfrågan – bordläggs, medför inte detta att möjligheten till avgiftsbefrielse faller bort. Förarbetena benämner det alltså "frågan om överträdelse" och i aktuellt fall var frågan om överträdelse uppe till överläggning den 8 november 2013. Bolaget har gjort gällande att nämnden inte behandlat ärendet innan den 16 april 2014. Som det anges i förarbetena ska frågan varit uppe till överläggning inom myndigheten. När ett beslut fattas på delegation av nämnden träder delegaten in i nämndens ställe och därvid behandlas ärendet inom myndigheten. Rättelse har således inte skett innan frågan om påföljd eller, ingripande togs upp till överläggning inom nämnden.

Bolaget har gjort gällande att det inte har haft någon kännedom om att lokalerna använts till bostäder och att bolaget agerat omedelbart efter att det fått sådan kännedom. I överklagandet den 15 maj 2014 angav bolaget att då lokalen har stått tom sedan 2010 har någon särskild tillsyn inte bedömts nödvändig. Som fastighetsägare har bolaget dock ansvaret för lokalerna och vad det är för verksamhet där. Vid möte den 11 oktober 2013 uppgav även bolagets företrädare för kommunens personal att man hade god uppsikt över lokalerna. Bevisligen har ungdomar fått nycklar som gett dem tillträde till lokaler och rum. Vid tillsynsbesöket den 4 november 2013 kunde kommunens personal konstatera att lokalerna användes som bostäder. Det fanns då ungdomar i lokalerna som berättade att lokalerna används som studentboende med totalt åtta rum om vardera 10–15 m². I de gemensamma utrymmena fanns en matsal med pentry, ett allrum med soffor, TV och ett pingisbord. Det handlade inte om att de var där just då utan de hade bott i lokalerna en period. Personer som bott i byggnaden har kontaktat kommunen och då uppgett att det har bott personer där sedan augusti 2012. I samband med detta överklagande har kommunen uppmärksammat artiklar i de lokala tidningarna Borås Tidning och Markbladet vilka är från 2012 och 2013. Av artiklarna framgår att bolaget haft kännedom om att lokalerna används till bostäder; redan 2012 skedde en mindre ombyggnad för att ungdomar skulle kunna få bostäder där och elevhemmet öppnade den 6 augusti 2012.

I samband med beslutet om användningsförbud visade det sig att de boende studerade vid kommunens gymnasieskola. Kommunen var delaktig i att ungdomarna fick någon annanstans att bo. Därigenom har kommunen kunskap om att ungdomar bodde kvar i lokalerna fram till helgen den 9–10 november 2013, dvs. efter beslutet om användningsförbud. Det finns även ett SMS som H-E A skickade den 7 november 2013 där han talar om att eleverna ska vara avhysta till på söndag, dvs. till den 10 november 2013. Rättelse har således inte skett innan användningsförbudet meddelades.

En byggnad ska enligt 8 kap. 4 § första stycket 2 PBL ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand. Vid åtgärder i en

byggnad och det är fråga om åtgärder som överskrider 15 m², krävs att fastighetsägaren upprättar en brandskyddsbeskrivning vilken i sin tur bedöms av räddningstjänsten. Någon sådan brandskyddsbeskrivning har bolaget inte lämnat in, trots att kommunen begärt det. Bolaget har gjort gällande att de skäl som anförts för det omedelbara användningsförbudet är oriktiga och hänvisar därvid till att det finns brandskyddsdocumentation där det bedömts att risker vid transporter på den intilliggande vägen är obefintliga. Bolaget har för sju och ett halvt år sedan låtit ett konsultföretag göra en statusbeskrivning av brandskyddet, men byggnaden var inte då avsedd för sovande personer. Andra hänsyn behöver tas när personer övernattar och bor i byggnaden. Detta framkommer även i kommunens riskbedömning i detaljplanen 2004. Riskbedömningen är gjord utifrån sannolikheten för farligt gods-olycka på den intilliggande länsvägen och det anges att människor inne i byggnaden kommer, i det extrema fallet att en farligt gods-olycka inträffar med så omfattande brand att byggnaden berörs, ha god tid att avlägsna sig under ordnade former. Situationen blir en annan om människor sover inne i byggnaden. Det finns ingen utredning eller annat som visar att bolaget i de aktuella lokalerna uppfyller de brandkrav som ställs för bostäder. Bolaget menar att det finns brandklassade dörrar, men de är delvis av glas och är inte brandklassade för boende. Bolagets egen fotodokumentation visar att lägenhetsdörrarna har brandsäkerhetsklassen EI-15, men för dörrar till bostäder krävs brandsäkerhetsklass EI-30 och för väggar till bostäder EI-60, där siffran talar om hur många minuter det ska stå emot brand. Lokalerna är därmed inte anpassade till de brandkrav som gäller för boende. Yttrande gällande brandsäkerhet finns från brandingenjör J O vid Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund.

Bolaget har inte haft startbesked (10 kap. 3 § PBL) och inte heller slutbesked (10 kap. 4 § PBL) för den ändrade användningen av byggnaden. Då bolaget trots det har ändrat användningen till bostäder och även tagit byggnaden i bruk till bostäder ska byggsanktionsavgift tas ut enligt 11 kap. 51 § PBL Bolaget har således brutit mot två olika bestämmelser. Genom att ta ut byggsanktionsavgift både för att ha påbörjat innan fått startbesked och för att ha ändrat användningen innan

slutbeskedet, straffas bolaget inte två gånger för samma sak. Sanktionsavgift ska tas ut för båda överträdelserna.

Hela ytan i kontorskomplexet på det aktuella planet uppgår till totalt ca 1 410 m². Vid uträkning av sanktionsarea har 226 m² räknats av för den del som är ljusgård och 529 m² för de kontorsrum och ytor som inte ändrats till bostäder eller utrymme som de boende nyttjat. Efter avräkning med 15 m² enligt 1 kap. 7 § PBF är sanktionsarean 640 m². Av nämndens bilaga framgår vilken yta som de boende har haft tillgång till och som utgör sanktionsarean. Det är dels själva lägenheterna, dels biytor som använts av de boende bland annat till att spela innebandy och bordtennis men även för att ta sig till och från lägenheterna via entrén från trapphuset. Bolaget gör gällande att sanktionsarean endast uppgår till 140 m² efter avräkning med 15 m². Det är dock inte något område som är begränsat av någon vägg eller liknande utan de boende har haft tillgång till hela ytan på 655 m². Dessutom är det i den av bolaget medgivna sanktionsarean inte medräknat någon yta för entré. Sanktionsarean om 640 m² innefattar inte till någon del ytor som man enbart avsett att använda som utrymningsväg, vilket bolaget har gjort gällande.

Bolaget menar att dess förseelse är ursäktlig och dessutom försumbar och att det därför finns anledning till eftergift eller nedsättning av avgiften. Av vad som ovan angetts framgår att det inte varit fråga om, såsom bolaget påstått, att bolaget inte haft kännedom om uthyrningen, att bolaget vidtagit åtgärder för att säkerställa att boendet upphört så snart bolaget fått sådan kännedom och att det endast varit fråga om att lokalerna brukats olovligen vid det enstaka tillfälle då tillsynsbesöket gjordes den 4 november 2013. Uthyrningen har pågått i mer än ett år. Bolaget har varit fullt medveten om detta och gjort en mindre ombyggnad av lokalerna. Lokalerna har inte varit anpassade till de brandkrav som gäller för boende, vilket äventyrat säkerheten för de unga människor som faktiskt bodde och uppehöll sig i lokalerna. Det handlar om uppsåtligt handlande från bolagets sida och det är på intet sätt ursäktligt. Då de omständigheter som bolaget åberopat till stöd för att byggsanktionsavgift inte ska tas ut, eller i vart fall efterges eller sätts ned, inte stämmer finns det inte skäl för att efterge eller nedsätta byggsanktionsavgiften på den grunden. Vid tillämpningen av

11 kap. 53–53 a §§ PBL är det inte fråga om att det är oskäligt att ta ut avgift i det här fallet. Möjlighet finns att sätta ned avgiften om den inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Härvid ska särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Inget av detta är uppfyllt i aktuellt fall utan det är fråga om en överträdelse av allvarlig art som skett uppsåtligen eller i vart fall av oaktsamhet. Byggsanktionsavgift ska därför tas ut utan att någon nedsättning görs.

Beslutet den 8 november 2013 innebär inte ett totalt användningsförbud av den aktuella delen av byggnaden utan endast, såsom det även anges i beslutet, förbud att använda den angivna delen av byggnaden till bostäder. Nämnden har ingen anledning att förbjuda den tillåtna verksamheten, utan det är endast den otillåtna verksamheten som behöver stoppas.

Den 6 november 2013 skulle kommunen göra nytt tillsynsbesök, men som framgår av den tjänsteanteckning som bolaget bifogat sitt yttrande fick tillsynsbesöket avbrytas utan att lokalerna kunnat synas. Bolagets påstående stämmer således inte om att enligt tjänsteanteckningen från den 6 november 2013 fanns ingen kvar i lokalerna. Bolagets företrädare H-E A skickade på morgonen den 7 november 2013 sms där han meddelade att ungdomarna skulle vara avhysta till på söndagen den 10 november 2013 och att värme och el kommer att stängas av.

Bolaget har gjort gällande att frågan om sanktion eller ingripande inte har behandlats av nämnden innan den 19 februari 2014. Om det skulle vara så att byggsanktionsavgift inte får tas ut om rättelse har vidtagits innan nämndens protokollförda sammanträde, innebär det att vid allvarliga fall av överträdelser där ett byggnadsverk har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i närheten av byggnaden och beslut därför tas på delegation för att direkt ingripa med användningsförbud, skulle det inte vara möjligt att ta ut byggsanktionsavgift. Det skulle i så fall bara vara möjligt att ta ut byggsanktionsavgift i ärenden om användningsförbud i sådana fall där byggnadsverkets brister inte äventyrar

personers säkerhet och där nämndens beslut vid protokollfört sammanträde kan avvaktas. En sådan tolkning får orimliga konsekvenser och har inte heller varit lagstiftarens syfte. Beslut enligt PBL får normalt sett inte delegeras men just beslut enligt 11 kap. 33 § 1 PBL, vilket det är fråga om i aktuellt mål, är sådana som får tas på delegation i enlighet med 12 kap. 6 § 2 PBL. Lagstiftaren har där sett behovet av att nämnden snabbt kan fatta beslut och även i sådana fall ska byggsanktionsavgift kunna tas ut.

Bolaget anger i sitt yttrande att bolaget inte gjort någon som helst ändring eller ombyggnad av de befintliga kontoren som tidigare användes av Skatteverket och Försäkringskassan. Det kan vara så som bolaget gör gällande, men då bolaget ändrat användningen av byggnaden från kontor till bostäder hade det behövts en ombyggnation, vilket dock bolaget underlåtit att vidta.

Ungdomarna har bott i bolagets lokaler utan att den kommunala gymnasieskolan har haft någon vetskap om det. Först i början av november 2013 fick gymnasiet kännedom om att ungdomar som läser på gymnasiet bodde i de aktuella lokalerna. Det är bolaget som är fastighetsägare, som ansvarar för lokalerna och vad det är för verksamhet där.

Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF) har i yttrande daterat den 3 oktober 2014 gjort bedömning av brandskyddet i den i målet aktuella delen av byggnaden utifrån vad som anges i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt lagen ska ägare till byggnader i skälig omfattning ha vidtagit sådana åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brands. De aktuella lokalerna är inte anpassade till de brandkrav som gäller för boende och något annat har inte visats av bolaget. Byggsanktionsavgift ska därför tas ut av bolaget. Skäl finns inte att sätta ned avgiften då överträdelsen skett uppsåtligt, eller i vart fall av oaktsamhet, och är av allvarlig art då ungdomar bott i lokaler som inte varit anpassade till de brandkrav som gäller för boende. Nämnden vidhåller därför sitt yrkande om att byggsanktionsavgift ska tas ut av bolaget med totalt 439 560 kr.

Kungsfors Köpcentrum AB har bestridit ändring av det överklagade beslutet och har hänvisat till vad bolaget anfört inför länsstyrelsens prövning samt tillagt/framhållit bl.a. följande.

Kommunen har i sitt överklagande framfört en rad påståenden som bygger på rena antaganden och som saknar egentligt stöd. Den enda gång som någon verklig påträffats i lokalen är det tillfälle då kommunens tjänsteman, utan att kontakta bolaget, på något sätt tog sig in i de låsta lokalerna den 4 november 2013. Vid det påföljande tillsynsbesöket, se tjänsteanteckning från tillsynsbesök den 6 november 2013, fanns uppenbarligen ingen kvar i lokalerna. Såsom bolaget framfört i yttrande till länsstyrelsen har bolaget vid inspektion inte påträffat någon i lokalerna. Rättelse har således vidtagits redan före tillsynsbesöket den 6 november 2013. Något annat har inte visats. Skulle det ändå framkomma att någon även vid senare tillfälle de närmast därpå följande dagarna olovligen vistats i lokalerna har ändå inte frågan tagits upp vid något protokollfört sammanträde i nämnden förrän den 19 februari 2014.

Enligt 11 kap 54 § PBL kan rättelse utan att sanktionsavgift får tas ut ske när som helst innan frågan om sanktion eller ingripande tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten. I förarbetena till 11 kap 54 § PBL uppställs kvalitativa krav på vad som avses med sammanträde. Således är den kritiska tidpunkten då rättelse måste ha vidtagits den vid det första egentliga sammanträdet i byggnadsnämnden där frågan tagits upp till överläggning i sakfrågan. En åtgärd som vidtas av en tjänsteman på delegation uppfyller inte dessa kvalitativa krav. Detta överensstämmer också i sak med det förstärkta delegationsförbudet i 12 kap 6 § andra stycket 1 och 4 PBL. Bolaget vidhåller att rättelse skett i rätt tid.

Vad gäller ansvaret för den påstådda överträdelsen framgår det av utredningen att det är den kommunala gymnasieskolan som nyttjat lokalerna för sina studenter. Bolaget bestrider att avtal om upplåtelse förelegat, men vitsordar att bolaget i egenskap av fastighetsägare enligt 11 kap 57 § PBL har ett strikt ansvar för hur bolagets fastigheter används, med eller utan bolagets vetskap. Den som begått

överträdelsen och också fått fördel av överträdelsen, dvs. den kommunala gymnasieskolan, ska vara den som är skyldig att erlägga avgiften eller i allt fall vara solidariskt avgiftsskyldig.

Avseende frågan om dubbla sanktioner vidhåller bolaget att bolaget inte vidtagit någon lovpliktig åtgärd och inte heller gjort någon som helst ändring eller ombyggnad av de befintliga kontoren som tidigare användes av Skatteverket och Försäkringskassan. Det är uppenbart att nämnden inte förstår det regelverk som styr dess verksamhet. Det torde inte vara möjligt att en byggnadsnämnd skulle ge ett slutbesked om nämnden inte dessförinnan gett ett startbesked. De överträdelser nämnden lägger bolaget till last består i en och samma påstådda gärning som utförts vid ett och samma tillfälle, att vidta en lovpliktig åtgärd som innebär ändrad användning av lokalerna.

Sanktionsarean kan inte vara större än den yta som avsetts anpassas till boende vid ansökan om det tidigare beviljade bygglov.

Kommunen har åter upprepat att, såsom det får förstås skulle vara förenat med fara för liv och hälsa att vistas i de ifrågavarande lokalerna. Detta bestrids. Det yttrande som ingivits gällande brandsäkerheten är inget annat än en partsinlaga som utfärdats på beställning av en tjänsteman vid bygg- och miljökontoret. Intyget innehåller en rad felaktigheter och slutsatser som saknar stöd. Det framgår av inlagan att denna upprättats utan att utfärdaren ens besvärat sig med att besöka de ifrågavarande lokalerna. I inlagan hänvisas till byggnadsregler som trätt i kraft först andra halvåret 2014. Dessa saknar således helt relevans vid bedömningen av de ifrågavarande lokalernas skick. Det är också ytterst anmärkningsvärt att det inte nämns att lokalerna är utrustade med såväl fasta som lösa brandsläckningsanordningar samt ett automatiskt brandlarm som är direktanslutet till Räddningstjänsten. Överlag uppvisar denna partsinlaga så stora brister att bolaget ifrågasätter Räddningstjänstens trovärdighet i denna fråga. Samme tjänsteman som utfärdat inlagan var också den som var med vid det aviserade tillsynsbesöket den 6 november 2013 då ingen fanns i lokalerna och då bolaget informerades först 15 minuter innan besöket.

Någon framställan om att få besöka lokalerna har därefter märkligt nog inte framställts av Räddningstjänsten. Såväl brandskyddsdocumentation som riskanalys från gällande detaljplan har ingivits tillsammans med bolagets överklagande av nämndens beslut.

11 kap 33 § PBL ger ingen möjlighet att särskilt förbjuda endast vissa verksamheter. Det är fråga om ett totalt användningsförbud för lokalerna. Så länge detta förbud inte upphävs kan bolaget inte upplåta lokalerna för någon verksamhet, vilket givetvis är till skada för bolaget.

Räddningstjänsten har inkommit med yttrande i målet och har anfört bl.a. följande. Räddningstjänsten har tidigare yttrat sig gällande brandsäkerheten för sovande personer på plan 4 i byggnad T på Kungsfors (2014-10-03, dnr 2014-002902). Detta med anledning av att lokalerna, vilka ursprungligen är utformade för kontorsverksamhet, har använts som studentboende. Det har inkommit synpunkter över tidigare yttrande från Räddningstjänsten, vilka bemöts nedan.

Räddningstjänsten beskrev i sitt tidigare yttrande vilka brandsäkerhetskrav som ställs på lokaler för sovande personer, utifrån de senaste byggreglerna. Vad som även står i Räddningstjänstens yttrande är att vid en bedömning av vad som är skäligt brandskydd enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor så beaktas byggreglerna då dessa ger en grund för vilken nivå på brandskyddet som samhället kräver. Dock görs alltid en skälighetsbedömning av Räddningstjänsten, vilket även beskrevs i tidigare yttrande.

Att det hänvisades till de senaste byggreglerna i föregående yttrande var dels för att påvisa vilken nivå som gäller vid nybyggnation och för att det i dessa utförligt specificeras vilka krav som gäller för studentbostäder. Som nämnts i föregående stycke är aktuella byggregler av stor vikt vid en skälighetsbedömning, ett förhållningssätt som förespråkas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det är dock inte svårt att stödja sig på äldre byggregler för att hänvisa till samma funktionskrav som i det tidigare yttrandet. I NR 88 (Nybyggnadsregler 88, BFS 1988.18) beskrivs att bostadslägenhet och kontorslägenhet ska vara utförda som egna brandceller som hindrar spridning av brand och brandgas. Även i tidigare utgåvor av byggregler, exempelvis SBN 67 (Svensk byggnorm 67) beskrivs brandsäkerhetskrav i rum för boende. De krav på byggnadstekniskt brandskydd som beskrivs i föregående yttrande är alltså inga nyheter inom bygglagstiftningen.

Räddningstjänsten har i detta ärende granskat ritningar och brandskydds-dokumentation för objektet och inte fysiskt varit på plats. Det som framgår av dessa dokument är att brandskyddskraven på utrymmen för sovande inte uppnås (brandcellsgränser) och i brandskyddsdocumentationen, upprättad den 3 januari 2007 av Prevecon, står följande att läsa (sida 5): "byggnaden inte är avsedd för sovande personer."

Att det finns tillgång till släckutrustning på objektet är inte någon förmildrande omständighet. Enligt lagen (2003:778) ska det i byggnader i skälig omfattning hållas utrustning för släckning av brand. Detta är alltså att betrakta som ett minimikrav för aktuellt objekt. På objektet finns ett automatiskt brandlarm inkopplat. Detta innebär inte att avsteg kan göras från de tekniska egenskapskraven som finns att ta hänsyn till. Att sänka kraven på brandcellsindelning och därmed personsäkerheten med hänvisning till att det finns ett vidarekopplat brandlarm saknar stöd såväl i byggregler som i någon praxis.

Om fastighetsägaren inte anser Räddningstjänstens bedömning vara korrekt så rekommenderas att en brandteknisk utredning genomförs av en oberoende brandtekniskt sakkunnig.

Den aktuella byggnaden är belägen intill väg 156, vilken utgör sekundär transportled av farligt gods. Innan en verksamhet ändras så att sovande personer uppehåller sig där borde en riskanalys ha genomförts för att undersöka om riskerna var acceptabla. Enligt länsstyrelsens riskbedömningsmodell bör bostäder inte

placeras närmare farligt godsled än 70 m, om inte en riskanalys har genomförts som visat att riskerna hanterats.

DOMSKÄL

Bestämmelser m.m.

Relevanta gällande bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

I förarbetena (prop. 2009/10: s 497) till 11 kap. 54 § plan- och bygglagen (2010:900 [PBL]) anges bl.a. följande.

”Innehållet i paragrafen överensstämmer med 10 kap. 5 § första meningen i den nuvarande lagen med språkliga ändringar och den ändringen i sak att termen ”byggnadsnämnden” ersätts av ”tillsynsmyndigheten” som en följd av att även annan myndighet än byggnadsnämnden kan vara tillsynsmyndighet enligt lagen. Naturligtvis är rättelse enligt denna bestämmelse inte enbart en följd av ett rättelseföreläggande enligt 19 §. Rättelse kan ske även som en följd av andra förelägganden eller av annan anledning. I samtliga fall som rättelse har skett ska sanktionsavgift inte tas ut.

Lagrådet har efterfrågat en förklaring av hur bordläggningsbeslut och andra beslut under ärendets handläggning påverkar myndighetens möjligheter att ta ut en byggsanktionsavgift. Bestämmelsen innebär att rättelse ska ske innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning inom myndigheten. Det ska handla om ett sammanträde där frågan behandlas i sak. Om frågan om överträdelse tas upp på ett sammanträde men detta endast leder till att ärendet – utan någon överläggning i sakfrågan – bordläggs, medför inte detta att möjligheten till avgiftsbefrielse faller bort.”

Domstolens bedömning

Genom delegationsbeslut beslutade nämnden den 8 november 2013 om användningsförbud med stöd av 11 kap. 33 § PBL.

Kungsfors Köpcenter AB har invänt att man vidtagit rättelse före den 6 november, att nämnden i vart fall inte visat att rättelse inte vidtagits före den 6 november 2014 samt att delegationsbeslutet inte uppfyller de krav på sammanträde som uppställs i 11 kap. 54 § PBL.

Nämnden har å sin sida anfört att bolaget ”har gjort rättelse” genom att den 10 november 2013 avhysa de personer som hyrt del av fastigheten. Som genmäle till bolagets invändning att man inte gjort någon ändring eller ombyggnad av de befintliga kontoren har nämnden vitsordat att det kan vara på det sättet som bolaget gjort gällande. Mot bakgrund av dessa uppgifter är det i vart fall ostridigt mellan parterna att rättelse ägt rum före nämndens första möte den 19 februari 2014.

Såsom framgår av bestämmelsen 11 kap. 54 § PBL kan rättelse ske – med följd att byggsanktionsavgift inte ska utgå – fram tills frågan om sanktion eller ingripande enligt 11 kapitlet PBL har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten. I förarbetena till bestämmelsen förtydligas att det ska vara fråga om ett sammanträde med tillsynsmyndigheten där frågan behandlas i sak.

Domstolen anser inte att delegationsbeslutet den 8 november 2013, § D 597, om användningsförbud – beslutat av enhetschef och byggnadsinspektör – medför att kravet i 11 kap. 54 § PBL på sammanträde med tillsynsmyndigheten har uppfyllts innan rättelse vidtogs. Nämnden har således inte haft fog för sitt beslut om byggsanktionsavgift. Mot bakgrund därav ska länsstyrelsens beslut inte ändras. Överklagandet avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 1 april 2015.

Peter Ardö

Martin Kvarnbäck

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Martin Kvarnbäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Sofia Ardeke.