

15.2.2002

146/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Jouni Toivola

PÄÄTÖS KANTELUUN RAKENNUSVALVONTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

A arvostelee B Oy:n puolesta 18.1.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Tornion kaupungin johtavan rakennustarkastajan C:n ja eräiden muiden virkamiesten menettelyä aiemmin B Oy:n, sittemmin D Oy:n omistaman kiinteistön naapurikiinteistölle E myönnettyä rakennuslupaa ym. koskevassa asiassa.

B Oy oli valittanut naapuriyhtiölle 15.1.1999 myönnetystä myymälähallin laajennusta koskevasta rakennusluvasta Lapin lääninoikeudelle. Lääninoikeus oli kumonnut päätöksen ja palauttanut asian Tornion kaupungin rakennustarkastajalle uudelleen käsiteltäväksi, koska rakennuslupa-asiassa olisi lääninoikeuden mukaan tullut ennen asian ratkaisemista järjestää katselmus. Johtava rakennustarkastaja C järjesti katselmuksen 8.9.1999. C myönsi rakennusluvan seuraavana päivänä ja lupapäätös annettiin julkipanomenettelyllä. Kantelun mukaan lupapäätöksestä ei ilmoitettu erikseen B Oy:lle, ja yhtiö sai tiedon päätöksestä vasta myöhemmin muutoksenhakuajan jo päätyttyä. Kantelijan mielestä B Oy:lle olisi tullut ilmoittaa välittömästi asian ratkaisun jälkeen, että uusi rakennuslupa oli annettu.

Kantelija arvostelee erityisesti sitä, että rakennusluvan mukaan naapuriyhtiön lisärakennus sijaitsee lähempänä kuin neljän metrin etäisyydellä kiinteistöjen välisestä rajasta. Kuitenkin kaupunki oli kantelijan mukaan päättänyt noudattaa valmisteilla olleen uuden asemakaavan periaatteita mm. rakennusalojen osalta. Kantelun mukaan rakennuslupapäätös perustuu epätarkkaan ja virheelliseen asemapiirrokseen.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä myös selvittämään, oliko johtava rakennustarkastaja C esteellinen suorittamaan katselmuksen 8.9.1999. Esteellisyysväite näyttää perustuvan siihen, että kantelijan mielestä johtava rakennustarkastaja C oli jo asian aiemmissa vaiheissa epäasiallisesti suosinut naapuriyhtiötä.

Kantelussa arvostellaan johtava rakennustarkastaja C:n menettelyä myös 26.10.1999 pidetyssä, naapuriyhtiön aidan toimenpidelupa-asiaan liittyvässä katselmuksessa. Naapuri oli kantelijan kertoman mukaan edellisenä päivänä madaltanut kiinteistönsä korkeustasoa kaivamalla maata aivan kiinteistöjen väliseen rajaan saakka, mikä oli aiheuttanut maanmurtumia kantelijayhtiön kiinteistön raja-alueella. C oli kantelun mukaan esittänyt katselmuksessa, että murtumat voidaan poistaa siten, että raja-alueetta luiskataan kantelijayhtiön puolelta tai että kantelija rakentaa omalle puolelleen tukimuurin. Kantelijan mielestä C on kannanotollaan vaatinut ja painostanut

kantelijayhtiötä korjaamaan kiinteistönsä omalla kustannuksellaan, vaikka naapuri oli aiheuttanut ongelman kaivamistoimenpiteillään.

Kantelija on tyytymätön kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen menettelyyn myös naapuriyhtiön B Oy:tä vastapäätä sijaitsevalla tontilla ja sittemmin toisella läheisellä tontilla harjoittaman puutarhamyymälätoiminnan valvonnassa. Myymälän pihalle aidatulla 500-800 neliömetrin alueella on säilytetty myytäviä tuotteita. Kantelija on useiden vuosien kuluessa vaatinut, että puutarhamyymälästä olisi tullut tehdä valituskelpoinen rakennuslupapäätös. Johtava rakennustarkastaja C on kuitenkin kantelun mukaan katsonut, että tuolloin sovelletun, ns. kevyitä rakennelmia koskevan rakennuslain 131 §:n nojalla aidattu alue ei ole edellyttänyt lupaa. Kantelijan mielestä puutarhamyymälästä on aiheutunut haittaa liikenneturvallisuudelle, koska myytäviä tavaroita on säilytetty myös niille varatun aitauksen ulkopuolella lähes Teollisuuskadun puolella. Puutarhamyymälä on kantelijan mukaan lisäksi merkitty em. 9.9.1999 myönnetyn liikerakennuksen rakennuslupan asemapiirroksen virheellisesti liian pienenä.

Kantelijan mielestä kaupungin vesilaitos ei ole toiminut laillisesti salliessaan naapuriyhtiön rakentaa kiinteistölleen tukimuurin kantelijayhtiötä palvelevan vesi- ja viemärijohdon päälle. Myöskään kaupungin virkamiesten käytös ei ole hänen mielestään ollut asiallista hänen tiedusteltuaan asiasta. Hän epäilee myös, että naapuriyhtiön liikerakennukseen avokatoksella liitettyyn varastorakennukseen ei ole määrätty riittävän tehokasta alkusammutuskalustoa ja että kaupungin pelastusviranomaisen ei ole varaston alkusammutuskaluston määrittelyssä menetellyt tasapuolisesti verrattuna kantelijayhtiön omalle varastorakennukselle asetettuihin vaatimuksiin.

Kantelija on 28.2.2000 päivätyssä kirjeessään täydentänyt kanteluaan rakennuksen vähimmäisetäisyyttä rajasta koskevien seikkojen osalta. Kantelija viittaa tältä osin lisäperusteluun kaupungin rakennusjärjestykseen.

2

SELVITYS

Tornion kaupungin ympäristö- ja pelastuslautakunta on 21.3.2000 antanut lausuntonsa kantelun johdosta. Lausuntoon on liitetty kaupungin johtavan rakennustarkastajan C:n, silloisen vs. palopäällikön (nyk. palotarkastajan) F:n, kaupungininsinöörin G:n sekä asennusteknikon H:n selvitykset.

Kantelija on antanut ympäristö- ja pelastuslautakunnan lausunnon ja virkamiesten selvitysten johdosta 20.5.2000 päivätyyn vastineeseen, jota hän on täydentänyt 27.5.2000 päivätyllä kirjeellään. Vastineessaan hän pitää virheellisenä menettelynä sitä, että naapurin aita koskevassa toimenpideluvassa ei käsitelty aidan kohdalle jo ennen katselmusta rakennettua tukimuuria ja muurin päälle tuolloin rakennettavaa mainostornia. Täydentävän vastineen mukaan kantelija ei katso muuttaneensa oman kiinteistönsä luonnollista korkeustasoa, vaikka toteaakin täyttäneensä ja tasoittaneensa rakennuksensa sivustaa muutaman metrin leveydeltä tontin raja-alueella.

Kantelija on lähettänyt 21.7.2000 päivätyyn lisäkirjeeseen, jossa mm. epäillään rakennuslupan olevan lainvastainen myös sillä perusteella, että rakennus on asemakaavan vastaisesti

rakennettu tosiasiallisesti päivittäistavarakauppaa varten.

Kantelija on 8.5.2001 lähettämässään lisäkirjeessä esittänyt, että nykyiseen puutarhamyymälään tulisi soveltaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, koska myymälä oli kantelijan mielestä otettu käyttöön vuonna 2000. Lisäksi kirjeessä kiinnitetään huomiota puutarhamyymälän tuotteiden (mm. multasäkkien) säilyttämiseen myymälää varten aidatun alueen ulkopuolella ja viereisen tontin paikoitusalueen puolella. Tämä vaarantaa kantelijan mielestä liikenneturvallisuutta ja aiheuttaa tapaturmavaaraa. Kirjeessä vedotaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 169 §:ssä säädettyihin ulkoavustointia koskeviin rajoituksiin.

Johtava rakennustarkastaja C on 4.9.2001 lähettänyt jäljennökset mm. naapuriyhtiön aidan rakentamista ym. koskevasta toimenpideluvasta ja alueelle 27.7.1981 vahvistetusta asemakaavasta.

Kantelijan lisäkirjeet on lähetetty tiedoksi johtava rakennustarkastaja C:lle. Hän on 10.9.2001 kommentoinut kirjeissä esitettyjä seikkoja. Kommentit on lähetetty kantelijalle tiedoksi, joka on 27.10.2001 antanut niiden johdosta vastineen. Vastine on lähetetty tiedoksi C:lle.

C on 17.10.2001 lähettänyt tänne jäljennöksen ympäristöministeriön hänelle lähettämästä kirjeestä, jossa ministeriö on ottanut kantaa maankäyttö- ja rakennuslain ns. suurmyymäläsääntösten soveltamiseen kantelussa tarkoitettuun rakennuslupa-asiaan. C:n lähete ja mainittu ministeriön kirje ovat tämän päätöksen liitteenä.

C on 17.12.2001 lähettänyt vielä kantelussa tarkoitettuja kiinteistöjä ja niiden ympäristöä koskevan ilmavalokuvan.

Tornion kaupungin kiinteistöpäällikölle I:lle joka on keväällä 1998 toiminut ympäristö- ja pelastuskeskuksen päällikkönä sekä ympäristö- ja pelastuslautakunnan esittelijänä, on 18.12.2001 varattu tilaisuus tulla kuulluksi kantelun johdosta erityisesti siltä osin kuin asiassa on kysymys em. puutarhamyymälää koskevan B Oy:n vaatimuksen käsittelemisestä ympäristö- ja pelastuslautakunnassa 19.5.1998. Hän ei ole antanut asiassa selvitystä. Tämän asian esittelijä on lisäksi ollut puhelimitse yhteydessä I:hin.

Selvyiden vuoksi totean tässä yhteydessä, että kantelijan tänne 7.11.2001 ja 9.12.2001 osoittamat, E Oy:n elintarvikemyynnin pinta-alaa koskevat kirjeet on kirjattu täällä erilliseksi kanteluksi, joka ratkaistaan myöhemmin erikseen.

3 RATKAISU

3.1 Naapuriyhtiölle 9.9.1999 myönnetty rakennuslupa

3.1.1 Rakennusluvan käsittely ja siihen liittyvä katselmus

Johtava rakennustarkastaja C myönsi 9.9.1999 tekemällään päätöksellä E Oy:lle rakennusluvan

myymälärakennuksen laajennukselle. Lapin lääninoikeus oli aiemmin 23.8.1999 kumonnut rakennushanketta koskevan, johtavan rakennustarkastajan alunperin 15.1.1999 tekemän lupapäätöksen ja palauttanut sen uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että asiassa ei ollut järjestetty tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen 52 §:n 1 momentissa tarkoitettua katselmusta.

Asiaa uudelleen käsiteltäessä rakennuspaikalla pidettiin katselmus 8.9.1999. A ja häntä avustanut J olivat mukana katselmuksessa, ja siinä käsiteltiin mm. heidän esille ottamansa asiat.

Siltä osin kuin kantelija on pyytänyt selvittämään, oliko C esteellinen pitämään rakennuslupan käsittelyyn kuuluvan katselmuksen, totean, että virkamiestä ei pidetä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esteellisenä käsittelemään hallintotuomioistuimesta palautettua asiaa. Asiassa ei ole ilmennyt mitakaan seikkoja, joiden perusteella C:n olisi katsottava olleen esteellinen pitämään katselmuksen.

3.1.2

Rakennuksen etäisyys kantelijan kiinteistön rajasta ja rakennusluvan sisältö muilta osin

Edellä mainitussa katselmuksessa todettiin rakennuksen olevan lähimmillään 3,366 metrin etäisyydellä kantelijayhtiön kiinteistön rajasta. Kantelija pitää rakennuslupaa tältä osin lainvastaisena ja katsoo, että rakennus olisi tullut sijoittaa vähintään neljän metrin etäisyydelle. Kantelija vetoaa tuolloin valmisteilla olleeseen asemakaavan muutokseen sekä toisaalta kaupungin rakennusjärjestykseen.

Tältä osin totean, että rakennuslupaa myönnettäessä voimassa olleen asemakaavan mukaan kantelussa tarkoitettu rakennus on sijoitettu ko. korttelin rakennusalaksi katsottavalle alueelle. Rakennuksen sijainti on siten kaavamerkintöjen mukainen. Rakennusasetuksen 17 §:n säännöksen nojalla kaavamerkintä syrjäytti tällaisessa tapauksessa rakennusjärjestyksen vähimmäisetäisyyttä tontin rajasta koskevan määräyksen. Myöskään valmisteilla olleessa uudessa asemakaavassa esitetyt merkinnät eivät ole voineet rajoittaa rakennuksen sijoittamista. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella rakennuslupapäätös ei siten ole kantelussa väitetyllä tavalla lainvastainen rakennuksen etäisyyttä naapurin rajasta koskevilta osin.

Kantelija epäilee, että rakennuslupa on asemakaavan vastainen myös rakennuksen käyttötarkoitukseen liittyvistä syistä. Rakennusluvasta kuitenkin ilmenee, että lupaehdon mukaan luvassa tarkoitettuun rakennuksen osaan ei saa sijoittaa elintarvikemyyntiä. Toisaalta ympäristöministeriö on 17.10.2001 päivätyssä, johtavalle rakennustarkastajalle osoittamassaan kirjeessä esittänyt kannanottonaan, että maankäyttö- ja rakennuslain suurmyymäläsäännös ei koskenut 9.9.1999 myönnettyä rakennuslupaa, koska rakennuslupa-asia oli ensimmäisen kerran käsitelty (ratkaistu) jo 15.1.1999 eli ennen maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:ssä tarkoitettua suurmyymäläsäännöksen voimaantuloajankohtaa. Tämän vuoksi katson, että ei ole aihetta epäillä johtavan rakennustarkastajan menettelleen lupa-asiasa lainvastaisesti myöskään rakennuksen käyttötarkoitukseen liittyvien seikkojen osalta.

Sillä seikalla, onko puutarhamyymälän toiminta-alue käytännössä toteutettu laajempaan kuin se on esitetty tämän viereisen tontin rakennushanketta koskevan rakennusluvan asemapiirroksessa, ei nähdäkseni tässä tapauksessa ole ollut merkitystä rakennusluvan lainmukaisuuden

kannalta. En katso olevan aihetta epäillä rakennuslupaviranomaisen muutoinkaan menetelleen asemapiirroksen osalta lainvastaisesti.

3.1.3

Rakennuslupapäätöksen tiedoksiantomenettely

Saadun selvityksen mukaan 9.9.1999 tehty rakennuslupapäätös annettiin ns. julkipanomenettelyllä 13.9.1999. Päätöstä ei siten annettu erityistiedoksiannolla tiedoksi esimerkiksi kantelijayhtiölle. Kantelija katsoo, että päätöksestä olisi tullut antaa yhtiölle tieto viipymättä. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen päättyi 27.9.1999. Kantelija ilmoittaa saaneensa tietää päätöksen antamisesta vasta tämän määräajan jo päätyttyä, minkä vuoksi kantelija ei voinut enää hakea päätökseen muutosta.

Tuolloin voimassa olleen rakennuslain 140 §:n mukaan kunnan viranomaisen päätös lupasiassa oli annettava julkipanon jälkeen. Säännöksen mukaan päätöksen katsottiin tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se oli annettu.

Rakennuslupapäätöksen tiedoksianto julkipanomenettelyllä oli rakennuslaissa yksiselitteisesti säännelty. Rakennuslaissa tai -asetuksessa ei ollut säännöstä, jonka mukaan päätöksestä olisi lisäksi tullut antaa erikseen tieto esimerkiksi naapurikiinteistön omistajalle. Tässä tapauksessa ennen lupa-asian ratkaisemista oli järjestetty ns. alkukatselmus, jolloin naapureille oli tullut tieto rakennuslupa-asian vireillä olosta ja siten myös siitä, että lupaviranomaisen päätös oli lähiaikoina odotettavissa. Johtavan rakennustarkastajan ei siten nähdäkseni voida katsoa menetelleen lainvastaisesti päätöksen tiedoksiantamisessa.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että tässä tapauksessa samassa rakennuslupa-asiassa oli jo aiemmin 15.1.1999 tehty myönteinen lupapäätös, johon kantelija oli hakenut muutosta. Valituksessa oli esitetty myös lupapäätöksen sisältöä koskevia asiaväitteitä, vaikka lupapäätös sittemmin kumottiin ja palautettiin lupa-asian käsittelyssä tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi. Valituksen käsitellyt lääninoikeus ei siten ollut ottanut kantaa rakennusluvan sisällön laillisuutta koskeviin valitusperusteluihin. Lupa-asiaa uudelleen käsiteltäessä tämä on ollut johtavan rakennustarkastajan tiedossa. Myös katselmuksessa kantelijayhtiö oli esittänyt rakennushanketta arvostelevia näkökohtia.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asianosaisia kohdellaan tasapuolisesti. Asiassa, jossa osapuolten havaitaan todennäköisesti olevan ratkaisusta erimielisiä, tulee muutoinkin menetellä siten, että luottamus viranomaisen puolueettomuuteen säilyy. Vaikka johtava rakennustarkastaja menettelikin sinänsä lainmukaisesti, katson, että hyvän hallinnon periaatteiden kannalta olisi tässä nimenomaisessa tapauksessa ollut perusteltua lähettää jäljennös annetusta rakennuslupapäätöksestä tai ainakin tieto päätöksen antamisesta B Oy:lle (A:lle). Näin kantelijalla olisi ollut tosiasiallisesti tapahtunutta paremmat mahdollisuudet saada tieto päätöksen antamisesta ja muutoksenhakuajan alkamisesta.

3.2

Aidan rakentamista ym. koskeva toimenpidelupa

Johtava rakennustarkastaja myönsi 29.10.1999 tekemällään päätöksellä E Oy:lle toimenpidelu-

van aidan rakentamiseen yhtiön tontin rajalle ja mainostornin rakentamiseen tontin rajalla olevan tukimuurin päälle sekä suojakaiteen rakentamiseen tukimuurin päälle. Ennen luvan myöntämistä rakennuspaikalla pidettiin 26.10.1999 rakennusasetuksen 52 §:n 1 momentin mukainen katselmus.

Kantelija arvostelee katselmusmenettelyä sillä perusteella, että siinä ei käsitelty E Oy:n tontin ja edempänä olevan naapuritontin väliselle rajalle jo rakennettua tukimuuria ja sen päälle rakennettavaa mainostornia.

Asiakirjoissa olevasta katselmusmuistiosta ei ilmene, että katselmuksessa olisi käsitelty muuta kuin tonttien välistä raja-aitaa. Johtava rakennustarkastaja C:ltä puhelimitse saadun tiedon mukaan katselmus on hänen käsityksensä mukaan koskenut myös mainostornia. Tätä näkemystä puoltaa nähdäkseni se seikka, että ainakin toimenpidelupa-asian perusteena olleeseen asemapiirrokseseen on asianomaiseen kohtaan rakennelmien sijaintialueelle merkitty suurikokoisin kirjaimin "mainostorni" sekä "kaide + lipputangot". Katselmuspöytäkirjaan merkittäviin seikkoihin voi luonnollisesti vaikuttaa myös se, mihin asianosaiset ovat nimenomaisesti halunneet kiinnittää huomiota. Totean myös, että kooltaan ja rakenteeltaan tavanomaisia tukimuureja, jotka eivät merkittävästi vaikuta ympäristökuvaan, ei käsitykseni mukaan ole välttämättä pidetty sellaisina rakennelmina, jotka tuolloin voimassa olleen rakennuslainsäädännön mukaan olisivat edellyttäneet toimenpidelupaa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella on kuitenkin joka tapauksessa jäänyt nähdäkseni jossain määrin epäselväksi, mitä seikkoja katselmuksen on katsottava käsittäneen.

Kiinnitänkin vastaisen varalle johtava rakennustarkastaja C:n huomiota siihen, että katselmusmuistiot tulee laatia siten, että niistä ilmenee riittävän selkeästi hakemuksessa tarkoitetut ja katselmuksen kohteena olleet toimenpiteet.

3.3

Tonttien korkeuseroon liittyvä erimielisyys

Kantelija on tyytymätön siihen, että naapuriyhtiön alennettua oman kiinteistönsä korkeustasoa kiinteistönsä rajalla, johtava rakennustarkastaja oli esittänyt kiinteistöjen korkeustasojen erosta johtuvan ongelman poistamista siten, että kantelijayhtiö olisi itse joutunut tekemään luiskan tai tukimuurin omalle puolelleen.

Tämän johdosta totean, että kysymys liittyy osaltaan naapurin liikerakennuksen laajennusta koskevan rakennuslupan asemapiirroksessa esitettyihin korkeustasoihin. Rakennuslupa-asiansa tulee kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että asemapiirroksessa muutettavaksi esitettävät korkeustasot voidaan toteuttaa siten, että ne sopeutuvat tai voidaan sopeuttaa naapurikiinteistöjen korkeustasoihin. Jos korkeustaso rajalla poikkeaa merkittävästi naapurin kiinteistön korkeustasosta, lupahakemuksesta (asemapiirroksesta) tulisi ilmetä, miten tasoerosta mahdollisesti aiheutuvat ongelmat ratkaistaan (esim. luiskalla tai tukimuurilla).

Käsitykseni mukaan lähtökohtana on pidettävä, että rakennushankkeen toteuttaja eli rakennuslupan hakija itse vastaa tasoerojen johdosta tarvittavista käytännön toimenpiteistä ja että toimenpiteistä ei aiheudu haittaa naapurikiinteistöille.

Tässä tapauksessa naapuriyhtiö on pysäköintialueen sisältävää tontinosaa rakentaessaan tasannut maan asemapiirroksen mukaisessa tasossa rajaan saakka, jolloin rajalle on kantelijan kertoman mukaan jäänyt jyrkkä maaleikkaus. Johtava rakennustarkastaja on tänne antamassaan selvityksessä pitänyt menettelyä hyväksyttävänä sillä perusteella, että hänen mukaansa "pihamaan luonnollista korkeutta on muutettu A:n tontilla, jolloin myös luiska on tehtävä oman tontin puolella".

Tonttien korkeustasojen ero ennen rakennustoimenpiteen toteuttamista näyttää kantelijankin kertomien seikkojen perusteella merkittäviltä osin perustuneen kantelijan puolella rajaa suoritettuun maanpinnan luonnollisen tason korottamiseen. Rakennustarkastajalta saadun tiedon mukaan tähän korottamiseen liittyvää maa-ainesta oli lisäksi joutunut myös E Oy:n tontin puolelle.

Korkeustasoeroa voidaan kuitenkin tässä tapauksessa pitää suhteellisen vähäisenä (asemapiirroksesta arvioituna noin 0,6 metriä). Rakennusluvan asemapiirroksen mukaisen pysäköintialueen rakentamisen vaikutukset B Oy:n kiinteistön puolella eivät välttämättä ole olleet hakemusasiakirjojen perusteella selkeästi ennakoitavissa. Rakennushankkeen toteuttaja näyttää puolestaan toimineen rakennusluvan mukaisesti. Sen jälkeen johtava rakennustarkastaja on katselmuksen yhteydessä esittänyt kannanottonsa siitä, miten korkeuserosta seurannut erimielisyys hänen mielestään tulisi ratkaista, jotta lopputulos olisi rakennuslainsäädännön mukainen. Tämän vuoksi en katso johtavan rakennustarkastajan menetelleen sillä tavoin lainvastaisesti, että se edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

Totean kuitenkin, että jos mainitunlainen erimielisyys luiskan tai tukimuurin tekemisestä ja sijainnista oli ennakoitavissa, korkeuseroon liittyvät seikat olisi mielestäni ollut perusteltua käsitellä erillisenä rakennusvalvonta-asiana ennen rakennuslupa-asian ratkaisemista. Tällöin olisi ensin selvitetty, oliko B Oy:n kiinteistöllä (raja-alueella) suoritettu sellaista maanpinnan korottamista, jota voitiin pitää rakennuslainsäädännön vastaisena. Mahdolliseen säännösten tai määräysten vastaiseksi katsottavaan tilanteeseen olisi sitten tarvittaessa puututtu rakennusvalvontaviranomaisen antamalla oikaisukehotuksella.

3.4

Puutarhamyymälä

3.4.1

Kevyttä rakennelmaa koskeva tulkinta

Johtava rakennustarkastaja C on pitänyt kantelussa mainittua puutarhamyymälää sellaisena rakennuslain 131 §:ssä tarkoitettuna kevyenä rakennelmana, joka ei edellyttänyt rakennuslupaa eikä muutakaan rakennuslain mukaista lupaa. Hänen mukaansa kysymyksessä on kevytrakenteisilla aitaelementeillä rajattu alue, joka on ollut paikoillaan vuosittain vain "sesonkiluonteisesti".

Kantelija näyttää esittämiensä vaatimusten perusteella olevan puolestaan sitä mieltä, että puutarhamyymälää olisi sen laajuuden ja vaikutuksien vuoksi tullut pitää varsinaiseen rakennukseen eli uudisrakennukseen verrattavana rakennelmana, joka olisi edellyttänyt rakennuslupaa.

Tämän johdosta totean, että rakennuslakia koskevan oikeuskäytännön perusteella ei esimerkiksi pelkkää aitaa sinänsä ole pidetty kevyenä rakennelmana (KHO 1979 II 85). Asiassa olisi siten kantelijan väitteestä poiketen yhtä hyvin voitu herättää myös kysymys siitä, oliko puutarhamyymälää, joka pääasiallisesti koostui myytävistä tavaroista ja niitä ympäröivästä aitarakennelmasta, pidettävä edes kevyenä rakennelmana.

Toisaalta kantelijan toimittamien valokuvien perusteella puutarhamyymälässä on ainakin sen aiemmassa sijaintipaikassa ollut myös tavaroiden säilytykseen liittyviä, varastohyllyjen tapaisia rakenteita, minkä voitaisiin katsoa puoltavan johtavan rakennustarkastajan tulkintaa kevyestä rakennelmasta.

Kevyttä rakennelmaa koskeva rakennuslain 131 §:n säännös oli joka tapauksessa varsin tulkinnanvarainen, samoin kuin vuoden 2000 alusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain kevyttä rakennelmaa, rakennusta ja näiden lupasääntelyä koskevat säännöksetkin (mm. maankäyttö- ja rakennuslain 113 §, 168 §). Tässä yhteydessä näyttää olevan tulkinnanvaraista myös se, missä määrin puutarhamyymälän lainmukaisuuteen tai luvanvaraisuuteen ("rakennelmana") liittyvät kysymykset olisivat voineet tai voisivat tulla arvioitavaksi uuden maankäyttö- ja rakennuslain nojalla.

Kyseisen puutarhamyymälän rakennus- tai toimenpideluvan tarvetta koskevassa arvioinnissa ja säännösten tulkinnassa tulee nähdäkseni muun ohella kiinnittää huomiota alueen maankäytön luonteeseen. Alue on voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu liike-, toimisto- ja teollisuusrakennusten korttelialueeksi. Tuollaisella alueella ympäristön esteettisille ominaisuuksille ei voitane asettaa yhtä tiukkoja vaatimuksia kuin esimerkiksi asuinrakennusten korttelissa. Saadun selvityksen mukaan myös erällä lähialueen kiinteistöillä harjoitetaan puutarhamyymälän toimintaan rinnastettavaa tavaroiden ulkosäilytystä.

Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat sekä rakennuslain kevyttä rakennelmaa koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuus, katson, että johtava rakennustarkastaja on esittänyt puutarhamyymälää koskevan kannanottonsa hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Puutarhamyymälästä ei ole myöskään näytetty aiheutuneen sellaisia haittoja liikenteelle tai liikenneturvallisuudelle, että tällä perusteella olisi aihetta epäillä kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen laiminlyöneen sille kuuluvan valvontavelvollisuutensa.

Toisaalta puutarhamyymälän toiminnan lainmukaisuutta olisi mielestäni kuitenkin ollut perustellumpaa arvioida lähinnä tontin käytön sekä tavaroiden ulkosäilytyksen ja -varastoinnin valvontaan luontevammin soveltuvien säännösten, kuten esimerkiksi rakennuslain 124 §:n tai rakennusasetuksen 58 §:n perusteella, eikä niinkään kevyttä rakennelmaa koskevan säännöksen pohjalta.

Kiinnitän tässä yhteydessä kaupungin johtavan rakennustarkastajan sekä ympäristö- ja pelastuslautakunnan huomiota myös siihen, että 1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain 169 §:ssä ulkovalvontaviranomaisille ja tavaroiden ulkosäilytykselle asetettavat vaatimukset näyttäisivät jossain määrin tiukentuneen aikaisempiin säännöksiin verrattuna. Rakennusvalvontaviranomaisten on syytä ottaa tämä huomioon kiinteistöjen piha-alueita

koskevassa vastaisessa valvontatoiminnassaan.

3.4.2

Menettelytapa kantelijan vaatimusta käsiteltäessä

Kantelija tiedusteli 5.5.1998 kaupungilta puutarhamyymälän rakennusluvasta. Tuolloin puutarhamyymälä sijaitsi vielä B Oy:n kiinteistöä vastapäätä (Teollisuuskadun toisella puolella). Johtava rakennustarkastaja C vastasi kaupungin ympäristö- ja pelastuskeskuksen nimissä kantelijalle 8.5.1998 päivätyllä kirjeellään. Hän totesi, että puutarhamyymälässä "on kyse rakennuslain 131 §:n mukaisesta kevyestä rakennelmasta, joka ei ole luvanvarainen".

Tämän johdosta kantelija esitti kaupungin ympäristö- ja pelastuskeskukselle 18.5.1998 osoittamassaan kirjeessä, ettei rakennuslain 131 §:ää voida kantelijan mielestä soveltaa kyseiseen rakennelmaan. Kirjeessä esittämillään perusteilla kantelija vaati, että rakennelma oli purettava joko kokonaan tai supistettava noin puoleen silloisesta laajuudestaan. Kirje oli esillä kaupungin ympäristö- ja pelastuslautakunnan kokouksessa 19.5.1998. Asian käsittely rajoittui kuitenkin siihen, että asia "merkittiin tiedoksi".

Tämän johdosta totean, että kantelija oli 18.5.1998 osoittanut kaupungin rakennusvalvontaviranomaiselle kirjeen, jossa hän oli vaatinut kaupungin rakennusvalvontaviranomaista ryhtymään toimenpiteisiin puutarhamyymälärakennelman poistamiseksi tai supistamiseksi. Vaatimuksensa tueksi kantelija oli esittänyt oman, johtavan rakennustarkastajan tulkinnasta poikkeavan näkemyksensä rakennuslain tulkinnasta.

Katson, että asia olisi tullut käsitellä kaupungin rakennusvalvontaviranomaisessa rakennusvalvontatoimenpidettä koskevana vaatimuksena, johon olisi tullut antaa muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällöin kantelija olisi tarvittaessa voinut saattaa asian ja siten myös rakennuslain tulkintaa koskevat väitteensä hallintotuomioistuimen (silloisen Lapin läänioikeuden ja tarvittaessa edelleen korkeimman hallinto-oikeuden) käsiteltäväksi. Näin menettelemällä olisi ollut mahdollisuus saada oikeudellisesti sitova ratkaisu epäselväksi jääneeseen kysymykseen puutarhamyymälän rakennelman lainmukaisuudesta ja luvanvaraisuudesta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Tornion ympäristö- ja pelastuslautakunta ei menetellyt asianmukaisesti, kun se käsitteli kantelijan 18.5.1998 päivätyyn vaatimuksen vain tiedoksi merkiten.

3.5

Muut kanteluväitteet

Siltä osin kuin kantelija on esittänyt väitteitä naapurikiinteistön tukimuurista vesi- ja viemärijohdoille aiheutuvista haitoista taikka kaupungin pelastusviranomaisen toiminnasta, totean, että käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei ole näiltä osin ilmennyt aihetta epäillä valvontavaltaani kuuluvaa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kaupungin virkamiesten ei ole myöskään näytetty käyttäytyneen kantelussa väitetyin tavoin epäasiallisesti.

3.6

Toimenpiteet

Saatan Tornion kaupungin ympäristö- ja pelastuslautakunnan tietoon edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni käsityksen lautakunnan epäasianmukaisesta menettelystä rakennusvalvonta-asiaa käsiteltäessä.

Edellä kohdassa 3.1.3 esitetyn perusteella kiinnitän kaupungin johtavan rakennustarkastajan C:n huomiota hyvän hallinnon periaatteisiin rakennuslupapäätöksen tiedoksi antamisessa. Olen myös kohdassa 3.2 kiinnittänyt johtavan rakennustarkastajan huomiota katselmusmuistioiden sisällölle asetettaviin vaatimuksiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Tornion ympäristö- ja pelastuslautakunnalle sekä johtavalle rakennustarkastajalle C:lle.

Kantelijalla on tämän päätökseni estämättä mahdollisuus ryhtyä asiassaan sellaisiin muihin oikeudellisiin toimiin, joita tämä katsoo etunsa vaativan.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.