

19.5.2004

2020/4/02

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen**

## **RAKENNUSVALVONTAA KOSKEVA PÄÄTÖS**

1

### **KANTELU**

A arvostelee 23.8.2002 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa kuntaa ja sen rakennus tarkastajaa siitä, etteivät nämä ole valvoneet, että hänen naapureittensa B:n ja C:n luvaton lomarakennus puretaan. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 28.9.1992 purkanut rakennuslautakunnan B:lle ja C:lle myöntämän lomarakennuksen rakennusluvan, jonka jälkeen sillä ei ole ollut rakennuslupaa. Kunta ei kuitenkaan ole huolehtinut siitä, että kyseinen luvaton lomarakennus olisi purettu.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Vahvistettu rantakaava**

Uudenmaan lääninhallitus vahvisti 4.9.1985 kunnanvaltuuston päätöksen 13.6.1985 hyväksyä rantakaava tilalle Rnro 10:60 ao. kunnan Ahonpään kylässä.

Vahvistettuun rantakaavaan sisältyi rakennuspaikat 1 ja 2 korttelissa 2. Rantakaavakartassa oli osoitettu sitovat rakennusalat yhdistettyä loma- ja saunarakennusta sekä erillistä saunaa varten. Rantakaavamääräysten mukaan loma-asunnon rakennusalueelle (rakennuspaikalle) sai rakentaa yhteen kerrokseen enintään 60 m<sup>2</sup> loma-asuntokerrosalaa sekä 20 m<sup>2</sup> saunakerrosalaa. Rakennuspaikalle sai rakentaa enintään kaksi erillistä rakennusta. Loma-asunnon ja/tai saunan yhteyteen sai rakentaa autovaja- tai autokatos- sekä varasto- ja aittatiloja yhteensä enintään 30 m<sup>2</sup>. Erillistä autovajaa/-katosta eikä varastorakennuksia ei sallittu. Rakennusten suurin sallittu keskimääräinen räystäskorkeus oli kolme metriä.

3.2

#### **Vuosina 1986-1990 myönnetyt rakennusluvut**

Rakennuslautakunta myönsi päätöksellään 20.9.1986 § 273 B:lle ja C:lle rakennusluvan lomarakennuksen (saunan) rakentamiseksi määrälalle tilasta Rnro 10:60.

Rakennuslautakunta myönsi päätöksellään 4.4.1990 § 122 B:lle ja C:lle rakennusluvan kerrosalaltaan noin 120 m<sup>2</sup>:n suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi em. määräalasta muodostetulle tilalle Rnro 10:76 rantakaavan mukaisen sitovan rakennusalan ulkopuolelle siten, että noin puolet rakennuksesta sijoittui lomarakennusten korttelialueelle ja puolet maa- ja metsätalousalueelle.

### 3.3

Lomarakennuksen rakennuslupapäätöksen purkaminen

Korkein hallinto-oikeus purki 28.9.1992 antamallaan päätöksellä A:n ja Uudenmaan lääninhallituksen hakemuksesta rakennuslautakunnan 4.4.1990 B:lle ja C:lle myöntämän lomarakennuksen rakennusluvan.

### 3.4

B:n ja C:n hakemat poikkeus- ja rakennusluvut sekä ranta-asemakaavan muutos

Ympäristölautakunnan minulle antamasta selvityksestä ja ympäristötoimiston sittemmin tänne toimittamasta asiakirjaselvityksestä ilmenevät B:n ja C:n korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 28.9.1992 jälkeen hakemat luvat ja heidän käynnistämänsä ranta-asemakaavan muutoshanke. Selvityksistä puuttuu joitain yksilöintitietoja, kuten päivämääriä, joilla ei kuitenkaan ole asiassa olennaista merkitystä. Selvityksistä ilmenee muun muassa seuraavaa:

1) Korkeimman hallinto-oikeuden purettua lomarakennuksen rakennuslupapäätöksen B ja C hakivat 27.10.1992 päivätyllä hakemuksellaan Uudenmaan lääninhallitukselta poikkeuslupaa lomarakennuksen pystyttämiseksi paikallaan. Lomarakennuksen kerrosalaksi ilmoitettiin tällöin 99 m<sup>2</sup>. Lääninhallitus kuitenkin hylkäsi 21.12.1993 heidän hakemuksensa. Ympäristöministeriö ja korkein hallinto-oikeus hylkäsivät 21.3.1995 ja 17.4.1996 antamallaan päätöksillä B:n valitukset.

2) Tämän jälkeen B haki 7.6.1996 päivätyllä hakemuksellaan rakennuslupaa lomarakennuksen rakentamiseksi kaavan mukaiselle rakennusalalle. Tarkoituksena oli purkaa luvaton lomarakennus ja rakentaa sen hirsistä 77,5 m<sup>2</sup>:n suuruisen lomarakennus rantakaavan mukaiselle rakennusalalle. Rakennustarkastaja myönsi 25.6.1996 julkipanon jälkeen antamallaan päätöksellä rakennusluvan. A valitti rakennuslupapäätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen, joka 6.6.1997 hylkäsi hänen valituksensa. A ei valittanut enää korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin rakennuslupapäätös sai lainvoiman.

3) B ja C hakivat kesällä 1998 uudelleen poikkeuslupaa lomarakennuksen pystyttämiseksi paikallaan siten muutettuna, että sen loma-asunto kerrosala olisi ollut kaavan mukainen 60 m<sup>2</sup>, minkä lisäksi yksi huoneista olisi muutettu varastoksi (17,5 m<sup>2</sup>). Uudenmaan ympäristökeskus hylkäsi 26.4.1999 heidän hakemuksensa ja ympäristöministeriö hylkäsi päätöksellään 23.10.2001 heidän valituksensa ympäristökeskuksen päätöksestä.

4) Rakennusasetuksen 150 §:n 1 momentin mukainen kolmen vuoden määräaika 25.6.1996 myönnetyn rakennusluvan mukaisten lomarakennuksen rakennustöiden aloittamiselle rantakaavan mukaisella rakennusalalla umpeutui

6.7.1999. Sen sijaan, että B ja C olisivat hakeneet rakennusasetuksen 150 §:n 1 momentin mukaista jatkoaikaa töiden aloittamiselle, he hakivat 30.6.1999 uutta rakennuslupaa lomarakennuksen rakentamiseksi kaavan mukaiselle rakennusalueelle. Rakennustarkastaja myönsi heidän hakemansa rakennusluvan. Päätöksestä ei valitettu, joten se sai lainvoiman. Rakennustöitä ei kuitenkaan aloitettu tämänkään luvan perusteella.

5) Vuodenvaihteen 1999/2000 tienoilla B ja C käynnistivät ranta-asemakaavan (aikaisemman rantakaavan) muutoshankkeen, jonka tarkoituksena oli ranta-asemakaavan muuttaminen heidän omistamansa rakennuspaikan ja viereisen maa- ja metsätalousalueen (M-alue) osalta niin, että luvaton lomarakennus voitaisiin säilyttää eikä sitä tarvitsisi purkaa. Rantakaavamääräysten mukaan rakennuspaikalle saisi sijoittaa loma-asunnon, saunan ja yhden muun talousrakennuksen, joiden yhteenlaskettu kerrosala olisi 120 k-m<sup>2</sup>. Loma-asunnon enimmäiskoko olisi 100 k-m<sup>2</sup> ja erillisen saunan enimmäiskoko 20 k-m<sup>2</sup>.

Kunnanvaltuusto hyväksyi 25.8.2003 ranta-asemakaavan muutoksen. Kunnanvaltuuston päätöksestä ei ole valitettu, joten ranta-asemakaavan muutos on saanut lainvoiman. Ranta-asemakaavan muutos on tullut voimaan sen jälkeen, kun siitä on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 §:n mukaisesti kuulutettu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Rakennustarkastajalta saadun tiedon mukaan B ja C eivät kuitenkaan ole vielä 18.4.2004 mennessä hakeneet rakennuslupaa luvattomalle lomarakennukselleen.

### 3.5

Rakennuslautakunnan ja ympäristölautakunnan toimenpiteet luvattoman lomarakennuksen purkamista koskevassa asiassa

Ympäristölautakunnan minulle antamasta selvityksestä ja ympäristötoimiston sittemmin tänne toimittamasta asiakirjaselvityksestä ilmenevät rakennuslautakunnan ja ympäristölautakunnan toimenpiteet luvattoman lomarakennuksen purkamista koskevassa asiassa. Selvityksistä puuttuu joitain yksilöintitietoja, kuten päivämääriä, joilla ei kuitenkaan ole asiassa olennaista merkitystä. Selvityksistä ilmenee muun muassa seuraavaa:

1) Sen jälkeen kun korkein hallinto-oikeus oli 17.4.1996 antamallaan päätöksellä hylännyt B:n valituksen poikkeuslupa-asiassa, rakennuslautakunta kuuli B:tä uhkasakon asettamisesta. B:n mukaan uhkasakon asettaminen ei ollut aiheellista, koska B ja C olivat hakemassa rakennuslupaa rantakaavan mukaiselle paikalle. Rakennuslautakunta kuitenkin määräsi 8.6.1996 B:n 10.000 markan sakon uhalla purkamaan lomarakennuksen 31.5.1997 mennessä. A valitti päätöksestä Uudenmaan läänioikeuteen, joka 3.6.1997 antamallaan päätöksellä hylkäsi hänen valituksensa.

2) B ja C eivät purkaneet lomarakennusta määräaikaan mennessä. Ennen uhkasakon tuomitsemista B:n maksettavaksi ympäristölautakunta kuuli B:tä. Hän pyysi jatkoaikaa purkamiselle ja perusteli jatkoaikaa sillä, että B ja C eivät olleet uskaltaneet ryhtyä purkamaan lomarakennusta, koska uudesta 25.6.1996 myönnetystä rakennusluvasta oli valitettu. Ympäristölautakunta myönsi 7.10.1997 B:lle jatkoaikaa lomarakennuksen purkamiseksi 28.2.1998 saakka. A

valitti kuitenkin päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen, joka 9.6.1998 antamallaan päätöksellä hylkäsi hänen valituksensa.

3) B ja C eivät purkaneet lomarakennusta määräaikaan mennessä. Ennen uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi ympäristölautakunta kuuli häntä. B:n mukaan heille tuli vielä suoda mahdollisuus hakea poikkeuslupaa vuonna 1996 myönnetyn rakennusluvan mukaisen lomarakennuksen sijoittamiseksi luvattoman rakennuksen paikalle. Ympäristölautakunta kuitenkin tuomitsi 16.4.1998 B:n maksamaan 10.000 markan uhkasakon.

4) Kuultuaan B:tä uuden uhkasakon asettamisesta ympäristölautakunta määräsi 28.5.1998 § 66 hänet purkamaan 20.000 markan sakon uhalla lomarakennuksen 30.10.1998 mennessä. A valitti päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen, joka 11.3.1999 antamallaan päätöksellä hylkäsi hänen valituksensa.

5) B ja C eivät purkaneet lomarakennusta määräaikaan mennessä. Ennen uhkasakon tuomitsemista B:n maksettavaksi ympäristölautakunta kuuli häntä. B pyysi lisäaikaa, koska he olivat hakeneet Uudenmaan ympäristökeskukselta poikkeuslupaa lomarakennuksen paikallaan pysyttämiseksi. Ympäristölautakunta myönsi 10.12.1998 § 136 B:lle jatkoaikaa lomarakennuksen purkamiseksi 31.5.1999 saakka.

6) B ja C eivät purkaneet lomarakennusta määräaikaan mennessä. Ennen uhkasakon tuomitsemista B:n maksettavaksi ympäristölautakunta kuuli häntä. B pyysi jatkoaikaa purkamiselle, koska he olivat valittaneet ympäristökeskuksen 26.4.1999 antamasta kielteisestä poikkeuslupapäätöksestä ja koska B ja C olivat uudelleen hakeneet rakennuslupaa rantakaavan mukaiselle rakennus alalle. Rakennusluvan saatuaan ja sen tultua lainvoimaiseksi B siirtäisi luvattoman lomarakennuksen rantakaavan mukaiselle rakennusalalle. Ympäristölautakunta päätti 22.7.1999 § 86, että B:n oli rakennusluvan saatuaan välittömästi ryhdyttävä rakennuksen siirtoon ja myönsi hänelle jatkoaikaa lomarakennuksen purkamiseksi 30.10.1999 saakka.

7) B ja C eivät purkaneet lomarakennusta määräaikaan mennessä. Ympäristölautakunta tuomitsi 15.11.1999 B:n maksamaan 20.000 markan uhkasakon. Samalla lautakunta päätti kuulla B:tä uuden 40.000 markan uhkasakon asettamisesta.

B valitti ympäristölautakunnan uhkasakon tuomitsemista koskevasta päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen. Sittemmin Helsingin hallinto-oikeudeksi muuttunut oikeus kumosi 22.9.2000 ympäristölautakunnan päätöksen kuulemisvirheen vuoksi, koska C:tä rakennuksen toisena osanomistajana ei ollut kuultu uhkasakkoa asetettaessa.

8) Kuultuaan B:tä ja C:tä uhkasakon asettamisesta uudelleen, nämä pyysivät ympäristölautakuntaa odottamaan siksi kunnes heidän vireille panemansa ranta-asemakaavan muutos olisi käsitelty. Ympäristölautakunta katsoi 6.3.2001, ettei kaavamuutoksen vireillepano ollut riittävä peruste purkamisen lykkäämiseen ja päätti määrätä heidät purkamaan lomarakennuksen 20.000 markan sakon uhalla 30.8.2001 mennessä. Samalla lautakunta päätti, että

asiaan voidaan ennen määräajan umpeutumista palata, mikäli kaavamuutos etenee.

-----

Rakennustarkastajalta saadun tiedon mukaan ympäristölautakunta ei ole 6.3.2001 jälkeen käsitellyt uhkasakkoasiaa lukuun ottamatta sen minulle 3.10.2002 antamaa selvitystä.

---

### 3.7

Rakennuslautakunnan ja ympäristölautakunnan menettelyn oikeudellinen arviointi

Uhkasakkomenettely on kaksivaiheinen. Sekä asettamis - että tuomitsemispäätöksestä voi valittaa aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, mikä olennaisesti voi viivästyttää hallintopakkoasioiden käsittelyä varsinkin silloin, kun käytetään kertaluonteisia eikä juoksevaa uhkasakkoa. Uhkasakkoa ei myöskään saa tuomita maksettavaksi ennen kuin sen asettamispäätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Luvattoman rakentamisen kyseessä ollen viivästymisen syynä voivat olla myös kerta toisensa jälkeen vireille pannut uudet lupahakemukset, joihin asianosainen vetoaa.

Puheena olevassa tapauksessa A:n valitukset uhkasakkojen asettamista ja purkamiselle asetetun määräajan pidentämisestä koskevista päätöksistä 8.6.1996, 7.10.1997 ja 28.5.1998 ovat osaltaan vaikuttaneet luvattoman lomarakennuksen purkamisasian käsittelyn viivästymiseen. Lääninoikeus on nimittäin ratkaissut hänen valituksensa vasta purkamiselle asetettujen määräaikaisten jälkeen eivätkä lautakunnan päätökset näin ollen olleet saavuttaneet lainvoimaa purkamiselle asetettuihin määräaikoihin mennessä. Tämän vuoksi ympäristölautakunnan on ollut kullakin kertaa asetettava uusi määräaika purkamiselle.

Myös B on valittanut ympäristölautakunnan päätöksestä 15.11.1999, jolla hänet oli tuomittu maksamaan hänelle asetettu 20.000 markan uhkasakko. Ympäristölautakunta oli menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut kuullut C:tä lomarakennuksen toisena omistajana ennen uhkasakon asettamista, minkä vuoksi lääninoikeus 22.9.2000 kumosi ympäristölautakunnan päätöksen uhkasakon tuomitsemisesta.

Uhkasakon tuomitsemispäätöksen kumoaminen kuulemisvirheen johdosta on vähentänyt hallintopakon tehokkuutta B:hen ja C:hen nähden. Tämä ja se, että ympäristölautakunta ei asettanut uutta uhkasakkoa ja määräaikaakaan sinä aikana kun B:n valitus uhkasakon tuomitsemisesta oli käsiteltävänä Uudenmaan lääninoikeudessa/Helsingin hallinto-oikeudessa, ovat osaltaan viivästyttäneet asian etenemistä. Uhkasakkolain 12 §:n säännös, jonka mukaan uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty, ei nimittäin edellytä, että tuomitsemista koskeva asia olisi lainvoimaisesti ratkaistu. Uusi uhkasakko voidaan tarvittaessa asettaa jo samalla kertaa kuin entinen tuomitaan maksettavaksi.

Rakennusvalvontaviranomaiset ovat yleensä hyvin pidättyväsi käyttäneet rakennuslain 141 §:n tarjoamaa mahdollisuutta määrätä, että hallintopakkopäätöstä on noudatettava mahdollisesta valituksesta huolimatta. Pidättyvyys on voinut olla perusteltua silloin, kun vallitsevan tilanteen lainvastaisuus ja edellytykset hallintopakon käyttämiseen ovat olleet epäselviä. Puheena olevassa tapauksessa lomarakennuksen rakennuslupapäätöksen lainvastaisuus oli kuitenkin todettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä sen purettua lomarakennuksen rakennusluvan 28.9.1992, jonka jälkeen lomarakennus oli luvaton rakennus. Kun otetaan huomioon lautakunnan lomarakennuksen purkamiselle asettamat määräajat ja se, että lääninoikeus on ratkaissut A:n valitukset lähes näiden määräaikaisten sisällä, rakennuslain 141 §:n mukaisen määräyksen antaminen ei välttämättä olisi juuri jouduttanut purkamisasian etenemistä.

Lomarakennuksen purkamisasian käsittelyn viivästymisen olennaisin syy näyttää olevan se, että rakennuslautakunta on aluksi lykännyt toimenpiteisiin ryhtymistä ja että ympäristölautakunta on sittemmin useasti jatkanut purkamiselle asetettua määräaikaista B:n ja C:n peräkkäisten poikkeus- ja rakennuslupahakemusten ja vireille paneman kaava muutoshankkeen johdosta. Lisäksi ympäristölautakunta on viimeksi asetetun määräajan umpeuduttua 31.8.2001 jäänyt vain odottamaan kaavamuutoksen etenemistä.

Tähän liittyy olennaisesti kysymys siitä, mikä merkitys vireillä olevalle lupahakemukselle tai kaavamuutoshankkeelle on annettava arvioitaessa rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen 6.3.1990 taltio 810 (KHO:1990-A-75) otsikkotekstin mukaan "lainvastaisen tilan poistamiseksi tehdyn poikkeuslupahakemuksen vireillä oleminen ei ollut oikeudellisena esteenä rakennuslain 144 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymiselle".

Lauri Jääskeläinen on esittänyt kahteen aikaisempaan korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO 22.3.1971 taltio 1287 ja KHO 31.8.1982 taltio 3817) viitaten Rakennusvalvonta-erillisjulkaisussa 1997 (s.59-60), että korkein hallinto-oikeus näyttää ratkaisevan tapaus tapaukselta poikkeuslupahakemuksen vireilläolon vaikutuksen ja että milloin poikkeuslupahakemuksen vireillä ollessa tehdään hallintopakkopäätös tämä on pystyttävä perustelemaan erityisen tarkasti. Ritva Schiestl on puolestaan esittänyt Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia I -teoksessa, Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 32 (s. 53), että korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ei voida vuosikirjan otsikkoteksti ja perustelut huomioon ottaen tulkita siten kuin sitä on Rakennusvalvonta-lehdessä tulkittu. Schiestl'in mukaan tilanne on juuri päinvastainen kuin, mitä Rakennusvalvonta-lehdessä esitetään. Jos rakennusvalvontaviranomainen lykkää pakkotoimenpiteisiin ryhtymistä poikkeuslupahakemuksen vireilläolon johdosta, sen on pystyttävä perustelemaan menettelynsä erityisen tarkasti.

Puheena olevassa tapauksessa voidaan mielestäni ottaa huomioon, että kyseessä ei ollut luvatta rakennettu lomarakennus, vaan lainvoimaisen rakennusluvan nojalla rakennettu rakennus, jonka rakennuslupa oli rakennuslautakunnan oman virheen vuoksi purettu. Tosin asiassa on tuotu esiin myös se, että B:n on rakennuslautakunnan jäsenenä täytynyt myös itse olla

tietoinen haetun rakennusluvan lainvastaisuudesta. Yleinen etu ei nähdäkseen ole vaatinut, että lomarakennuksen purattamiseksi olisi välittömästi ryhdytty hallintopakon käyttämiseen. Mielestäni on ollut kohtuullista, että rakennuslautakunta on odottanut, että B:n ja C:n 27.10.1992 päivätty poikkeuslupahakemus oli lainvoimaisesti ratkaistu ennen kuin se 8.6.1996 määräsi B:n purkamaan lomarakennuksen 10.000 markan sakon uhalla. Pidän kuitenkin rakennuslautakunnan ratkaisun purkamiseen antamaa lähes vuoden pituista aikaa tarpeettoman pitkänä, kun kysymys kuitenkin vain oli lomarakennuksesta.

Ympäristölautakunta on tämän jälkeen viidesti myöntänyt rakennuksen purkamiselle jatkoaikaa. Kahdesti tämä on tapahtunut uutta uhkasakkoa asetettaessa, jolloin uuden määräajan asettaminen on ollut välttämätöntä. Kolmasti määräaikaa on kuitenkin jatkettu ympäristölautakunnan käsitellessä uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi päävelvoitteen noudattamisen tultua laiminlyödyksi.

Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Lisäksi uhkasakon asettamista koskevan päätöksen tuli olla lainvoimainen, jollei päätöstä ollut määrätty rakennuslain 141 §:n 1 momentin nojalla noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakko on jätetty 7.10.1997 tuomitsematta maksettavaksi ja määräaikaa on jatkettu sen vuoksi, että B ja C eivät olleet uskaltaneet ryhtyä purkamaan lomarakennusta, koska 25.6.1996 myönnetystä rakennusluvasta oli valitettu. Valituksenalaisessa rakennusluvassa ei kuitenkaan ollut kysymys luvattoman lomarakennuksen säilyttämisestä paikallaan, vaan uuden lomarakennuksen rakentamisesta purettavan lomarakennuksen hirsistä kaavan mukaiselle paikalle. Luvaton lomarakennus olisi ollut joka tapauksessa purettava, mutta sen hirret olisi vain jouduttu välillä varastoimaan. Huomattavaa kuitenkin on, ettei rakennuslautakunnan päätös 8.6.1996, jolla C oli velvoitettu purkamaan lomarakennus 31.5.1997 mennessä, ollut määräaikaan mennessä edes lainvoimainen. Näin ollen B:llä ja C:llä on ollut päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen määräajassa pätevä syy, jonka perusteella ympäristölautakunta on voinut jättää uhkasakon tuomitsematta ja asettaa uuden määräajan.

Toisella kertaa uhkasakko jätettiin tuomitsematta 10.12.1998 ja määräaikaa jatkettiin, koska B ja C olivat hakeneet uudelleen poikkeuslupaa lomarakennuksen paikallaan pysyttämiseksi. Ympäristölautakunnan päätös 28.5.1998 määrätä C purkamaan 20.000 markan sakon uhalla lomarakennus 30.10.1998 mennessä ei kuitenkaan tuolloin ollut lainvoimainen A:n valitettua siitä lääninoikeuteen, joten uhkasakkoa ei olisi edes voitu tuomita maksettavaksi. Määräajan jatkaminen oli tarpeen, kun asia oli yhä lääninoikeudessa vireillä.

Kolmannella kertaa 22.7.1999 uhkasakko jätettiin tuomitsematta ja määräaikaa jatkettiin, koska B ja C olivat uudelleen hakeneet rakennuslupaa rantakaavan mukaiselle rakennusalueelle ja koska lainvoimaisen rakennusluvan saatuaan he siirtäisivät lomarakennuksen rantakaavan mukaiselle rakennusalueelle. Rakennuslupahakemus oli kuitenkin jätetty vasta lomarakennuksen

purkamiselle asetetun määräajan jälkeen, eikä sitä siten voi pitää sellaisena uhkasakkolain 10 §:ssä tarkoitetuna pätevänä syynä päävelvoitteen noudattamatta jättämiselle, jonka perusteella ympäristölautakunnan tuli jättää uhkasakko tuomitsematta maksettavaksi.

Mitä sitten tulee B:n ja C:n tämän jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain nojalla vireille paneman ranta-asemakaavan muutoksen vaikutukseen ympäristölautakunnan toimintavelvollisuuteen, niin on todettava, että tuossa vaiheessa voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain hallintopakkoa koskeva säännös jossain määrin poikkeaa rakennuslain vastaavasta säännöksestä.

Rakennuslain 144 §:n säännöksen mukaan rakennuslautakunnan *oli velvoitettava* asianomainen noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty työ suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Vain jos virhe oli vähäinen, voitiin toimenpiteisiin olla ryhtymättä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 ja 2 momenteissa sen sijaan säädetään:

"Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen.... *voi päätöksellään velvoittaa* niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. "

Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) erityisperusteluissa (s.119) on todettu, että "uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevan lain periaatteita". Lakitekstissä käytetty *voi* kuitenkin viittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Muun muassa Ari E kroosin ja Vesa Majamaan teoksessa "Maankäyttö- ja rakennuslaki", Helsinki 2000, on (s. 627) todettu, että "viranomaisella ei ole kaikissa tapauksissa ehdotonta toimintavelvollisuutta, vaan on oikeus ottaen huomioon rikkomuksen laatu ja merkitys harkita toimenpiteisiin ryhtymistä".

Toimenpiteisiin ryhtymistä olisi mielestäni puoltanut jo lähes 10 vuotta jatkunut laitton tilanne. Toisaalta muun muassa se, että tilanne oli alun perin johtunut rakennuslautakunnan virheestä ja että se voisi nyt korjautua laillisen kaavoitusprosessin kautta, saattoi puoltaa purkamiselle asetetun määräajan jatkamista edelleen. Ympäristölautakunta oli 6.3.2001 päättänyt määrätä B:n ja C:n purkamaan lomarakennuksen 20.000 markan sakon uhalla 30.8.2001 mennessä. Samalla lautakunta oli päättänyt, että asiaan voidaan ennen määräajan umpeutumista palata, mikäli kaavamuuotos etenee. Uhkasakkolain 7 §:n säännös huomioon ottaen B:lle ja C:lle olisi kuitenkin tullut asettaa kummallekin erikseen oma uhkasakko.

Ympäristölautakunta ei sittemmin kuitenkaan näytä palanneen asiaan. Ranta-asemakaavan muutos hyväksytty jo 25.8.2003 ja se on tullut voimaan, mutta ympäristölautakunta ei ole puuttunut siihen, että lomarakennukselle ei vielä ole haettu rakennuslupaa.



### 3.8

#### Yhteenveto ja toimenpide

Kantelussa tarkoitetun luvattoman lomarakennuksen poistamista koskevan asian käsittely on tähän asti kestänyt jo yli 11 vuotta, mikä on kohtuuttoman pitkä aika. Asian käsittelyn viivästymiseen on vaikuttanut edellä kerrotun mukaisesti myös osittain hyväksyttävistä ja osittain lautakunnasta riippumattomia syitä. Olen kuitenkin havainnut puheena olevan hallintopakkoprosessin monissa yksittäisissä vaiheissa arvosteltavaa ja kiinnitän sen johdosta ympäristölautakunnan sekä rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle seuraaviin seikkoihin:

- 1) Päävelvoitteen täyttämiseksi asetettava määräaika ei tule määrätä liian pitkäsiottaen huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat
- 2) uhkasakon kohdistamista ja asianosaisen kuulemista koskeviin uhkasakkolain 7 ja 22 §:n säännösten oikeaan soveltamiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta näiltä osin sattuneet virheet eivät johda hallintopakkopäätösten kumoamiseen ja asioiden käsittelyn pitkittymiseen,
- 3) jos uhkasakkolain 10 §:n mukaiset edellytykset muutoin täyttyvät, uhkasakko tulisi tuomita maksettavaksi, jollei päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä,
- 4) rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi ympäristölautakunnan tulisi vastaisuudessa harkita juoksevan uhkasakon tai joissain tapauksissa teettämishuonon käyttämistä perättäisten kertaluonteisten uhkasakkojen sijasta; jos käytetään kertaluonteisia uhkasakkoja, uusi uhkasakko on syytä asettaa jo samalla, kun aikaisempi tuomitaan maksettavaksi

Katson myös, että ympäristölautakunnan tulisi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla puuttua siihen, että luvattomalle lomarakennukselle ei ole vielä haettu rakennuslupaa. Ympäristölautakunta ei voi sinänsä velvoittaa B:tä ja C:tä hakemaan rakennuslupaa. Ympäristölautakunta voi kuitenkin tarvittaessa velvoittaa B:n ja C:n joko uudella sakon uhalla tai teettämishuonon purkamaan luvaton lomarakennuksensa määräaikaan mennessä, jolleivät he osoita siihen mennessä saaneensa sille rakennuslupaa. Kehotan ympäristölautakuntaa ilmoittamaan minulle 15.9.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asian johdosta ryhtynyt.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös kunnanhallitukselle ja Uudenmaan ympäristökeskukselle.