

14.2.2002

2214/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Jouni Toivola

KUNNAN RAKENNUSTARKASTAJAN MENETTELYÄ KOSKEVA ASIA

1

KANTELU

Varatuomari A arvostelee 7.10.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Pälkäneen kunnan rakennustarkastajan B:n menettelyä myöntää 6.4.1998 toimenpidelupa Pälkäneen kunnan Luikalan kylässä kiinteistöllä Järvelä RN:o 4:54 sijaitsevan kuivaamoraakennuksen muuttamiseksi varasto- ja huoltorakennukseksi.

Kantelija katsoo, että rakennustoimenpiteet olisivat lain mukaan edellyttäneet rakennuslupaa ja rakennuslupamenettelyä, koska hanke hakemuksen suunnitelmapiirustusten perusteella vastasi hänen mielestään uudisrakennushanketta. Kantelun mukaan rakennuksen ulkoasun muutokset, varustelutaso sekä vuoraus- ja eristystyöt mahdollistavat ympärivuotisen asumiskäytön, mikä hänen mielestään viittasi siihen, että rakennuksen tosiasiallinen käyttötarkoitus on asuminen ja majointustoiminta eikä luvansaajan esittämä käyttö tenniskenttään liittyvänä huoltorakennuksena.

2

SELVITYS

Kanteluasian alustavan selvittämisen yhteydessä Pälkäneen kunnan rakennustarkastaja B on 26.10.2000 ja 24.1.2001 päivätyillä kirjeillä antanut tänne tietoja kunnan rakennuslautakunnalle osoitetun C:n (naapuri, asiamiehenä A) 6.10.2000 päivätyyn, mm. rakennuksen käytön valvontaa koskevan kirjelmän käsittelystä. Rakennuslautakunta katsoi kirjelmän johdosta antamassaan päätöksessä 13.12.2000 (§ 60), että asiassa ei ollut tarvetta ryhtyä rakennuksen käyttöä koskeviin pakkokeinoimenpiteisiin taikka tavanomaisesta poikkeaviin valvontatoimenpiteisiin. C on valittanut rakennuslautakunnan päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, jossa valitusasian käsittely on vielä vireillä.

Rakennuslautakunta on 14.3.2001 antanut selvityksensä kantelun johdosta. Selvitykseen on liitetty rakennustarkastaja B:n 16.2.2001 päivätty selvitys. Selvitykset on lähetetty tiedoksi kantelijalle.

3

RATKAISU

3.1

Rakennustarkastajan menettelyn arviointi

Muutostyö

Kantelussa tarkoitettuun toimenpidelupa-asiaan on tullut soveltaa vuoden 1999 loppuun voimassa

ollutta rakennuslakia (370/1958) ja -asetusta (266/1959). Nämä on sittemmin korvannut 1.1.2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999).

Toimenpidelupahakemuksen mukaan rakentamistoimenpiteiden tarkoituksena on ollut kuivaamorakennuksen muuttaminen varasto- ja huoltorakennukseksi. Rakennuksen ulkoasun on ollut tarkoitus säilyä entisellään. Toimenpidelupa on myönnetty rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen rakennusasetuksen 121 §:n nojalla.

Rakennus on tiilirakenteinen, pohja-alaltaan 5,4 m x 5,4 m suuruinen ja siinä on kaksi kerrostasoa. Rakennus näyttää lähinnä "puolitoistakerroksiselta". Asiakirjoihin liitettyjen valokuvajäljennösten perusteella rakennuksen voidaan arvioida olleen jo ennen muutostoimenpiteitä rakenteiltaan koh- tuullisen hyväkuntoinen.

Saadun selvityksen mukaan rakennus on muutostöiden yhteydessä sisäpuolelta lisäeristetty ja pa- neloitu ja sen ulko-ovet on uusittu lämpöeristetyiksi ikkunallisiksi oviksi. Alakerran ikkunat on uusittu vanhoihin ikkuna-aukkoihin. Yläkerran neliönmuotoinen ikkuna on jonkin verran alkuperäistä pyöre- ää ikkunaa suurempi. Ikkunat ovat sinänsä suhteellisen pieniä. Rakennuksessa on sähkö ja se on varustettu vesijohdolla ja viemärillä (umpikaivo). Toimenpideluvan lopputarkastus on saadun selvi- tyksen mukaan suoritettu 24.9.1999, jolloin on vielä hyväksytty rakennustyön yhteydessä tehdyt vä- häiset muutokset.

Lupahakemuksen liitepiirustuksien mukaan rakennuksen alakerran tilat tulivat muutettaviksi osittain saunaksi ja pesuhuoneeksi sekä muilta osin merkinnällä "huolto" osoitetuksi tilaksi, johon kuului myös keittiönurkkaus siihen liittyvine varustuksineen. Yläkerta tuli muutettavaksi merkinnällä "tauko" osoitetuksi tilaksi, ja sinne tuli myös erillinen WC-tila.

Pälkäneen rakennuslautakunta on tänne antamassaan selvityksessä pitänyt rakennustarkastaja B:n myöntämää toimenpidelupaa lainmukaisena ja katsonut, että lupahakemuksessa esitettyjen suunnitelmien mukaisia toimenpiteitä ei voida pitää uudisrakentamiseen verrattavina muutoksina. Lautakunnan mukaan muutokset rakennuksessa koskivat tilajärjestelyjä sekä käyttötarkoituksen muutosta, ja rakennuksen kantavat rakenteet sekä julkisivut ovat säilyneet pääosin ennallaan.

Kannanotto

Rakennuslain 7 §:n pääsäännön mukaan uudisrakennusta ei saanut rakentaa ilman rakennuslu- paa. Rakennuslain 130 §:n mukaan uudisrakennusta koskevia säännöksiä sovellettiin myös uudes- taan rakentamiseen sekä rakennuksen sisä rakenteiden olennaiseen muuttamiseen ja muihin sel- laisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka olivat uudestaan rakentamiseen verrattavat. Uudisrakennuk- sena ei kuitenkaan pidetty muutosta, joka oli vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna eikä muutta- nut rakennuksen käyttötarkoitusta.

Rakennusasetuksen 121 §:ssä säädettiin tapauksista, joissa oli haettava toimenpidelupa, vaikka rakennuslupaa tai muuta lupaa ei olisikaan tarvittu. Toimenpidelupa oli haettava mm. rakennuksen tai sen osan käyttämiseen olennaisesti toiseen tarkoitukseen kuin mihin sitä oli käytetty tai raken- nuslupa osoitti sekä huoneiston jakamiseen ja rakennuksen kantavan rakenteen, paloteknisen

osaston tai poistumistien muutokseen sekä muuhun vastaavaan rakenteiden muutokseen, paitsi milloin toimenpiteellä ei ollut vaikutusta rakennuksen terveellisyyteen tai turvallisuuteen.

Edellä mainitut säännökset ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotapausluonteisista ratkaisuista ilmenee, että esimerkiksi kahdenkymmenen neliömetrin suuruisen varastorakennuksen toisen puolen rakentamista saunaksi ja pukuhuoneeksi, rakennuksen ulkoverhouksen uusimista sekä ovi- ja ikkuna-aukkojen uusimista ja lisäämistä koskevaa hanketta pidettiin, kun muutos oli vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna, rakennusasetuksen 121 §:ssä tarkoitettua lupaa vaativana toimenpiteenä eikä rakennuslain 130 §:ssä tarkoitettuna uudisrakennuksena (KHO 12.7.1985 t. 3050). Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että esimerkiksi rakennuksessa suoritettavaa vesijohdon, viemärin, keskuslämmityksen ja WC:n rakentamistyötä ei voida sellaisenaan pitää rakennuksen uudestaan rakentamisena tai siihen verrattavana muutostyönä.

Toisaalta heikkokuntoiseen, käyttämättömänä olleeseen navettarakennukseen (78 m²) sijoitettua saunaa ja pukuhuonetta sekä ikkunattomaan latoon sijoitettua takkahuonetta koskevassa tapauksessa (KHO 1988 A 74), jossa muutostöihin sisältyi sokkelin tekoa, lisäseinien rakentamista, lattioiden rakentamista betonoimalla sekä ovien ja ikkunoiden uusimista, muutossuunnitelma käsitti sellaisia rakenteellisia muutoksia, joita korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oli niiden laatuun ja määrään nähden kokonaisuutena arvioiden pidettävä rakennuksen sisä rakenteiden olennaisena muuttamisena ja jotka muuttivat rakennuksen käyttötarkoitusta. Muutoksia ei voitu pitää vähäisinä rakennuksen arvoon verrattuna. Korkein hallinto-oikeus piti muutoshanketta rakennuslain 130 §:ssä tarkoitettuna uudestaan rakentamiseen verrattavana toimenpiteenä.

Tässä tapauksessa Pälkäneen kunnan rakennustarkastaja on katsonut, että kuivaamorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvät rakentamistoimenpiteet eivät olleet uudisrakentamiseen verrattavia.

Käsitykseni mukaan asiassa olisi ollut perusteita päätyä myös toiseen tulokseen. Käytettävissäni ei tosin ole yksityiskohtaista selvitystä siitä, millaisia ja millaisessa kunnossa rakennuksen sisäpuoliset rakenteet olivat ennen muutostöitä. Rakennuksen sisäpuoli näyttää kuitenkin tulleen perusteellisesti uusituksi ja muutetuksi (mm. eristys- ja panelointitöiden johdosta). Tällaisessa tapauksessa muutoksia ei välttämättä voitane aina pitää vähäisinä rakennuksen arvoon verrattuna. Kun otetaan huomioon rakennuksen sisäosiin tehdyt rakentamistoimenpiteet kokonaisuudessaan sekä niiden mahdollistama rakennuksen muuttunut käyttö mm. saunana ja siihen liittyvänä oleskelutilana, hakemuksen mukaista rakennustoimenpidettä olisi käsitykseni mukaan ollut perusteltua pitää rakennuslain 130 §:ssä tarkoitettuun uudisrakentamiseen verrattavana hankkeena.

Koska asiaa koskevat säännökset ovat kuitenkin olleet tulkinnanvaraisia, katson, että rakennustarkastaja B ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti. Hän on ratkaissut mainittuja rakennustoimenpiteitä koskevan asian hänelle lain mukaan kuuluneen harkintavallan rajoissa.

Rakennuksen käytön valvontaa koskeva C:n valitus on vireillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Oikeusasiamiehen toiminnassa noudatetun käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Sen vuoksi en ota tässä yhteydessä kantaa kantelussa esitettyyn epäilyyn rakennuksen mahdollisesta käyttämisestä

tosiasiallisesti muuhun kuin lupapäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

3.2

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella katson, että Pälkäneen kunnan rakennustarkastaja B ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti. Kiinnitän kuitenkin rakennustarkastaja B:n ja kunnan rakennuslautakunnan huomiota edellä esittämääni käsitykseen aiemmin voimassa olleen rakennuslain 130 §:n uudisrakennusta koskevan säännöksen tulkinnasta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni rakennustarkastaja B:lle ja rakennuslautakunnalle.

Totean myös, että asianosaisilla on tämän päätökseni estämättä mahdollisuus ryhtyä asiassa sellaisiin muihin oikeudellisiin toimiin, joita katsovat etunsa vaativan.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.