

26.3.2004

2386/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

**SUUNNITTELUTARVERATKAISUSTA ILMOITTAMINEN ASIASSA
MUISTUTUKSEN TEHNEILLE**

1

KANTELU

Olette 7.10. ja 11.10.2002 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoitukset, jotka koskevat Mikkelin kaupungin maankäyttölautakunnan 25.9.2002 § 254 maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n nojalla tekemää suunnittelutarveratkaisua Vapo Oy Biotech'in jälkikompostointi- ja vastaanottohallin rakentamiseksi Metsä-Sairilan jäteaseman kompostointialueelle.

Arvostelette sitä, että päätöksen jakelulistasta puuttuivat muistutuksen tehneet. Maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n mukaan päätös tai sen jäljennös on kuitenkin lähetettävä niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa, ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Olette muistutuksessanne nimenomaisesti pyytänyt, että päätös lähetetään Teille. Päätöksen jakelulistan mukaan päätös lähetettiin tiedoksi vain hakijalle, Etelä-Savon ympäristökeskukselle, kaavoitusyksikölle, mittaus ja tontit -yksikölle sekä rakennusvalvonnalle. Katsotte, että muistutuksen tehneet oli siis pöytäkirjan mukaan päätetty jättää kokonaan ilman tietoa päätöksestä.

Havaitsite maankäyttölautakunnan pöytäkirjoja seuraamalla, että poikkeamisasiassa oli tehty päätös 25.9.2002. Päätös oli annettu julkipanon jälkeen 27.9.2002, josta alkoi kulua 30 päivän mittainen valitusaika Kuopion hallinto-oikeuteen. Kun ette ollut saanut päätöstä 3.10.2002 mennessä, otitte puhelimitse yhteyttä Mikkelin kaupunkiin ja pyysitte päätöstä sekä valitusosoitusta. Tällöin postitusta hoitava virkailija oli ilmoittanut Teille, ettei päätöstä ollut lähetetty muistutuksen tehneille, koskei hän ollut saanut sellaista ohjetta. Saitte päätöksen vasta sitä nyt itse pyydettyänne.

Maankäyttölautakunnan esittelijänä toiminut kaavoituspäällikkö on käsityksenne mukaan vakavalla tavalla laiminlyönyt tehtävänsä ja rikkonut maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:ää.

Pyydätte oikeusasiamiestä tutkimaan, onko kaavoituspäällikkö menetellyt maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n vastaisesti, ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin häntä vastaan. Pyydätte oikeusasiamiehen kannanottoa myös siihen, olisiko poikkeamispäätös saanut lainvoiman valitusajan kuluttua, jolleivät muistutuksen tekijät olisi huomanneet tapahtunutta virhettä. Pidätte rikkomusta erittäin vakavana, jos näin on. Ainoa mahdollisuus sen jälkeen saada päätös purettua olisi ollut purkuhakemuksen tekeminen korkeimmalle hallinto-

oikeudelle. Pyydätte oikeusasiamiestä tekemään esityksen lainsäädännön muuttamiseksi, jos laissa on tältä osin epäilemänne aukko.

- - -

4 RATKAISU

Poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun lähettäminen muistutuksen tehneille

Kantelussanne sekä maankäyttölautakunnan ja kaavoituspäällikön selvityksissä on viitattu maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:ään, jossa on säädetty poikkeamispäätöksen tiedoksi lähettämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 2 momentin mukaan päätös tai sen jäljennös on lähetettävä tiedoksi asetuksella säädetäville viranomaisille ja niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa, sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 88 §:n mukaan kunnan tulee toimittaa poikkeamispäätös tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle viivytyksettä päätöksen antamisen jälkeen.

Asiassa ei kuitenkaan ole kysymys poikkeamispäätöksen, vaan suunnittelutarveratkaisun tiedoksi lähettämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 6 momentissa on säädetty, että rakennuslupaa suunnittelutarvealueelle tai suunnittelutarvealuetta muutoin ratkaistaessa noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa soveltuvin osin, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä. Kunnan tulee toimittaa suunnittelutarveratkaisu tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä ei ilmene, että myös suunnittelutarveratkaisusta olisi ilmoitettava niille, jotka ovat tehneet muistutuksen tai sitä erikseen pyytäneet. Jo hyvä hallinto tapa kuitenkin edellyttää, että suunnittelutarveratkaisusta ilmoitetaan niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Korkeimman hallinto-oikeuden 4.12.2003 antaman päätöksen taltio 3076 (KHO:2003:86) mukaan maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamispäätöstä ja suunnittelutarveratkaisua koskevan yhteneväisen säätelyn perusteella myös suunnittelutarveratkaisusta ilmoitettaessa tulee noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 2 momentissa poikkeamispäätöksestä säädettyä menettelyä. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys (HE 164/2003 vp) maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi, jossa muun muassa ehdotetaan 137 §:n 6 momenttiin lisättäväksi viittaus myös maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:ään.

Kaavoituspäällikön menettely

Mikkelin maankäyttölautakunta on jo tähänkin asti toiminut, kuten hallituksen esityksessä nyt ehdotetaan. Muistutuksen tehneet ovat sisältyneet poikkeamispäätösten ja myös suunnittelutarveratkaisujen jakelulistaan, mikäli muistutuksia on tehty. Puheena olevassa tapauksessa muistutuksen tehneet

ovat kuitenkin jostain syytä jääneet pois maankäyttölautakunnan päätöksen jakelulistasta.

Päätökset toimitetaan teknisen keskuksen hallintoyksiköstä tiedoksi pöytäkirjanotteella asianosaisille päätökseen sisältyvän jakelulistan mukaan. Selvityksen mukaan mitään erillistä esittelijän antamaa postitusohjetta hallintoyksikölle ei yleensä ole.

Teknisen keskuksen hallintoyksikkö oli 30.9.2002 lähettänyt jakelulistan mukaan päätöksen hakijalle, Etelä-Savon ympäristökeskukselle, kaavoitusyksikölle sekä mittaus ja tontit -yksikölle. Koska muistutuksen tehneet puuttuivat päätöksen jakelulistasta, hallintoyksikkö ei ollut lähettänyt päätöstä tiedoksi muistutuksen tehneille.

Virhe jakelulistassa havaittiin, kun käännyitte 3.10.2002 asiassa kaavoitusyksikön ja sieltä edelleen ohjattuna teknisen keskuksen hallintoyksikön puoleen. Tämän jälkeen hallintoyksikkö oli 3.10.2002 lähettänyt päätöksen tiedoksi myös kaikille muistutuksen tehneille.

Maankäyttölautakunnan selvityksen mukaan kaavoitusyksikön oma postituslista varmistaisi, että päätökset lähetetään ehdotuksen mahdollisista puutteista huolimatta tiedoksi kaikille asianosaisille. Selvityksen mukaan "postituslistassa" on kysymys lähinnä virkamiesten omista muistilapuista. Näistä ei kuitenkaan näytä ainakaan tässä tapauksessa olleen apua. On epävarmaa, olisiko jakelun puutteellisuutta havaittu jälkikäteenkään ilman Teidän tai jonkun muun muistutuksen tehneen yhteydenottoa.

Poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun tuleminen lainvoimaiseksi

Maankäyttö- ja rakennuslain 142 §:n 1 momentin mukaan lupapäätös – jolla on katsottava tarkoitettavan myös 137 §:n mukaista suunnittelutarveratkaisua – on annettava julkipanon jälkeen. Maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:n 2 momentin mukaan myös 171 §:ssä tarkoitettu poikkeamis päätös annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitusajan määräytymisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko päätöksestä tiedotettu niille, jotka ovat tehneet asiassa muistutuksen ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Päätös tulee lainvoimaiseksi, jollei siitä säädetyn 30 päivän valitusajan kuluessa valiteta.

Lainsäädännön muutostarpeet

Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen ei varmista kaikkien tosiasiallista tiedon saantia päätöksestä. Päätöksen toimittaminen tiedoksi niille, jotka ovat tehneet asiassa muistutuksen, ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet, parantaa olennaisesti näiden tahojen tiedonsaantia.

Mielestänne lainsäädännössä on aukko, jos päätös tulee lainvoimaiseksi, vaikka siitä ei ole tiedotettu maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 2 momentin mukaisesti. Katsotte, että asiassa ei voi tehdä muuta kuin hakea päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Selvityspyynnössänne 3.10.2002

maankäyttölautakunnalle olette huomauttanut myös siitä, että purkuhakemuksen käsittely voi kestää niin kauan, että rakennus on ehditty rakentaa jo valmiiksi.

Totean tämän johdosta seuraavan.

Mikäli maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n mukaan valitusoikeuden omaava ei ole saanut poikkeamispäätöksestä tai suunnittelutarveratkaisusta tietoa, vaikka on tehnyt asiassa muistutuksen tai on sitä erikseen pyytänyt, ja valitusaika on sen vuoksi päässyt umpeutumaan, tämä voi hakea menetetyn määräajan (valitusajan) palauttamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja pyytää samalla täytäntöönpanon kieltämistä tai jo aloitetun täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Hallintolainkäyttölain 61 §:n mukaan menetetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa hakea muutosta päätökseen. Päätöksen tiedoksi lähettämisen laiminlyönnin suhteen kysymykseen tulee lähinnä "muu erittäin painava syy".

Hallintolainkäyttölain 62 §:n mukaan menetetyn määräajan palauttamista tällä perusteella on haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin.

Korkein hallinto-oikeus harkitsee määräajan palauttamista koskevan asian kussakin tapauksessa erikseen. Oikeuskäytännöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2003:86, jossa menetetty valitusaika suunnittelutarveratkaisusta on palautettu sen johdosta, että päätöstä ei ollut lähetetty hakemusta vastustaneelle naapurille, joka oli tehnyt asiassa muistutuksen. Rakennuslain aikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 6.11.1990 taltio 3816, jossa menetetty valitusaika lääninhallituksen julkipanon jälkeen antamasta päätöksestä palautettiin poikkeusluvan myöntämistä vastustaneelle naapurille, jolle ei hänen muistutuksessaan esittämästään pyynnöstä huolimatta ollut lähetetty jäljennöstä lääninhallituksen päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus voi menetetyn määräajan palauttamista koskevaa hakemusta käsitellessään hallintolainkäyttölain 66 ja 32 §:n nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 6 §:n 1 momentin 19 kohdan ja 3 §:n 3 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus ei peri oikeudenkäyntimaksua täytäntöönpanon kieltä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa eikä menetetyn määräajan palauttamista koskevassa hakemusasiassa, jos hakemus hyväksytään.

Valitusajan alkaminen päätöksen julkipanosta muodostaa selkeän ja yksiselitteisen perusteen valitusajan laskemiseksi. Kaikkien katsotaan tällöin saaneen tiedon päätöksestä. Valitusajan alkamista ei voida mielestäni tehdä riippuvaksi siitä, että päätös on toimitettu tiedoksi niille, jotka ovat tehneet asiassa muistutuksen, ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Nämä eivät

välttämättä aina ole edes valitusoikeuden omaavia, vaikka valitusoikeus onkin maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n mukaan laaja. Valitusoikeuden omaava on voinut myös saada julkipanon perusteella tai muuta kautta tiedon päätöksestä. Katson, että voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa valitusoikeuden omaaville riittävät oikeussuojakeinot sellaisten tapausten varalle, joissa päätöksen tiedoksi lähettäminen on lyöty laimin ja valitusaika on tämän vuoksi päässyt umpeutumaan.

5

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE

Suunnittelutarveratkaisun tiedoksi lähettämisessä on poikettu maankäyttölautakunnan normaalisti noudattamasta käytännöstä ja korkeimman hallinto-oikeuden sittemmin 4.12.2003 antamasta päätöksestä ilmenevästä kannasta, jonka mukaan myös suunnittelutarverkaisusta ilmoitettaessa tulee noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 2 momentissa poikkeamispäätöksestä säädettyä menettelyä. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt aihetta epäillä, että muistutuksen tehneet olisi tarkoituksella jätetty jakelulistasta pois. Katson, että tämä on tapahtunut pikemmin epähuomioissa tai huolimattomuudesta. Tämä vuoksi tyydyn kiinnittämään vastaisen varalle maankäyttölautakunnan ja kaavoituspäällikön huomiota tarvittavaan huolellisuuteen suunnittelutarverkaisujen ja poikkeamispäätösten toimittamisessa tiedoksi myös niille, jotka ovat tehneet asiassa mustutuksen ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen tästä vastauksestani maankäyttölautakunnalle ja kaavoituspäällikölle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.