

18.5.2004

2532/4/03 ja 2961/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Toivola

VESI- JA VIEMÄRIJOHDON RAKENTAMINEN PERIKUNNAN OMISTAMAN KIINTEISTÖN ALUEELLE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeissään kaupungin teknisen johtajan ja teknisen osaston sekä kaupungin rakennustarkastajan ja rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä asiassa, joka koskee vesi- ja viemärijohton rakentamista perikunnan omistaman kiinteistön alueelle.

Kantelija kertoi, että kaupunki oli vuonna 1997 lähtenyt mukaan vesiosuuskunnan vesi- ja viemärijohton rakentamishankkeeseen liittääkseen verkkoon kaksi kirjelmässä mainittua kiinteistöä. Kantelijan mukaan kaupungilla ei ollut omaa suunnitelmaa eikä kunnallisia päätöksiä työtä varten. Kaupungin rakennustyönjohtaja oli tehnyt suoran päälinjan sijaintiin noin 100 metrin sivuttaissiirron, jolloin mentiin yksityisen omistaman kiinteistön alueelle. Työ oli jätetty kesken maan tasoituksen ja rikutun tien korjauksen osalta.

Kantelijan mielestä rakennusvalvontaviranomainen laiminlöi tehtävänsä, kun se ei keskeyttänyt työtä. Kantelija sai tiedon luvattomista maankaivutöistä vuonna 1998. Kaupunki väitti vielä kesällä 1998 puhelinkeskustelussa linjan sijaitsevan kaupungin omistamalla maalla. Kesän 1998 jälkeen teknistä johtajaa ei tavoitettu puhelimella eikä soittopyyntöihin vastattu. Vasta kantelijan käydessä 26.5.2000 kaupungin virastolla työntekijät myönsivät putkilinjan olevan kartalta katsottuna rajalinjan väärällä puolella. Tämän jälkeen kaupungin insinööri lähetti kantelijalle kirjeen, jossa virhe myönnettiin ja sitä pahoiteltiin. Tämänkään jälkeen kaupunki ei korjannut aiheuttamiaan vahinkoja. Kantelijan jätettyä kaupungille vahingonkorvausvaatimuksen tekninen johtaja vastasi siihen kirjeellä, joka kantelijan mielestä sisälsi virheitä ja perättömiä väitteitä.

Kantelijan mielestä koko prosessi on ollut seurausta rakennusvalvonnan laiminlyönneistä ja taitamattomasta johdosta. Tekninen osasto ei pyrkinyt selvittämään todellisia syitä, miksi rakentamista ei toteutettu vesiosuuskunnan suunnitelmien mukaisesti ja oikeassa järjestyksessä. Linjausmuutosta väitettiin työnjohtajan tekemäksi.

Kantelijan mukaan hänen on ollut kohtuuttoman vaikeaa saada asiasta tarvittavia tietoja. Mitään kirjallisia tietoja ei annettu, kun ei uskottu virhettä tapahtuneen. Kantelijan mielestä virkamiehen olisi pitänyt tietää asiasta jo ennen rakennustyön aloitusta. Rakennusvalvontaviranomainen ei voi vetäytyä vastuusta sillä, että oli

saanut tiedon luvattomasta rakentamisesta vasta 22.10.2001 teknisen johtajan ja hallintopäällikön lähettämästä hakemuksesta.

Kantelija toivoi oikeusasiamiehen selvittävän, oliko linjausmuutos vain kaupungin työntekijän huolimattomuutta ja olivatko tekninen johtaja ja rakennusvalvontaviranomainen linjan sijainnista tietämättöminä vastuussa virka-asemansa johdosta. Lisäksi kantelija kysyi, ylittikö joku virkavaltautensa, oliko kaupungin oman maa-alueen kautta tehtävästä linjauksesta poikkeamiseen muita syitä kuin törkeä huolimattomuus ja kahden kantelussa mainitun tilan verkkoon liittäminen, oliko kaupunki korvannut linjan lisääntyneen pituuden vesiosuuskunnalle, oliko lakia rikottu, kun rakennusvalvontaviranomainen ei keskeyttänyt laitonta rakentamista ja pyrki sen hyväksyttämään uhkaamalla pakkolunastuksella saatuaan tiedon laittomasta työstä, jota jälkeensä pyritään tekemään hyväksytysti. Edelleen kantelija kysyi, tapahtuiko virka-aseman väärinkäyttöä kun virheestä vastuullinen virkamies päätti maksaa kaupungin varoista 2000 mk vahingonkorvausta kuitatakseen oman virheensä, ja oliko rakennuslautakuntaa virkamiesjohdon ja erityisesti rakennusvalvontaviranomaisen toimesta johdettu lainvastaiseen päätökseen 13.2.2002.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin teknisen lautakunnan, rakennuslautakunnan ja teknisen johtajan selvitykset ja kaupunginhallituksen lausunto.

3 RATKAISU

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies ei tutki yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Kantelukirjoitus on saapunut tänne 5.12.2002. Kirjoituksesta ilmenee, että vesi- ja viemärijohdon rakentamisesta, johon kantelu kohdistuu, on kulunut yli viisi vuotta. Tämän vuoksi en ole ryhtynyt tutkimaan, mistä tai keiden syystä vesi- ja viemärijohto oli sijoitettu kuolinpesän omistamalle kiinteistölle ilman omistajien suostumusta. Kaupunki on sinänsä myöntänyt johdon rakentamisesta tältä osin tapahtuneen virheen.

Sillä, onko kaupunki suorittanut korvauksia vesiosuuskunnalle tai onko vesiosuuskunta niitä vaatinut, ei käsitykseni mukaan ole yhteyttä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään. Tämän vuoksi en ole tutkinut sanottuja seikkoja.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Saadun tiedon mukaan kuolinpesän osakkaat ovat valittaneet kaupungin rakennuslautakunnan 27.5.2003 antamasta, vesi- ja viemärijohdon sijoittamista koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen, jossa asia on vireillä.

Muutoin olen tutkinut asian. Kiinnitän kaupungin teknisen lautakunnan ja rakennuslautakunnan huomiota riittävien selvitysten hankkimiseen maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaisessa johdon sijoittamista koskevassa asiassa jäljempänä kohdassa 3.5 todetulla tavalla.

Muutoin en ole havainnut asiassa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1

Tapahtumien kulku

Kaupungin ja vesiosuuskunnan toimesta rakennettiin vesijohto ja viemäri syksyllä 1997. Alueen maanomistajilta saatiin suostumukset johtojen sijoittamiseen syksyllä 1997. Kantelijalta tai muilta kuolinpesän osakkailta ei kuitenkaan pyydetty suostumusta, koska rakentajien käsityksen mukaan Äänekosken kaupunki omisti kyseisen maa-alueen.

Kantelijan vaadittua perikunnan puolesta 4.1.2002 päivätyllä kirjeellä vahingonkorvausta tekninen johtaja vastasi siihen 26.1.2001 päivätyllä kirjeellä, jossa pyydettiin yksilöimään vahingot. Tekninen johtaja teki 8.6.2001 (§ 40) viranhaltijapäätöksen, jossa hän päätti korvata perikunnalle 2 000 markkaa johtojen sijoittamisesta mahdollisesti aiheutuvasta haitasta.

Kuolinpesän osakkaiden oikaisuvaatimuksen johdosta tekninen lautakunta 29.8.2001 kumosi teknisen johtajan päätöksen ja päätti, että vesi- ja viemärijohtojen sijoittamiseen haetaan ensin rakennuslautakunnan päätös ja sen jälkeen korvauskysymys ratkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaan.

Kaupungin tekninen johtaja ja hallintopäällikkö jättivät 22.10.2001 kaupungin rakennusvalvonnalle hakemuksen, joka koski vesijohdon ja viemäriin sijoittamista kiinteistön alueelle. Kaupungin rakennuslautakunta antoi asiassa 13.2.2002 päätöksen, jonka mukaan vesijohto ja viemäri tuli sijoittaa kiinteistön alueelle hakemuksen mukaisesti.

Hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 6.3.2003 rakennuslautakunnan päätöksen ja palautti asian rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että eri sijoitusvaihtoehtojen tekninen toteuttamiskelpoisuus ja rakennuskustannukset tulee selvittää ennen päätöksentekoa. Johtojen vaihtoehtoiset sijoituspaikat on selvitettävä kartalla tai muulla tavoin yksiselitteisesti. Vaihtoehtojen kustannuksia on verrattava keskenään, jotta voidaan ratkaista, mikä tai mitkä vaihtoehdot ovat kustannuksiltaan kohtuullisia. Johdot oli sijoitettu tilalle ilman vaadittavaa suostumusta. Tästä syystä kustannusvertailussa ei voida ottaa huomioon johtojen tilalta pois siirtämisestä aiheutuvia kustannuksia. Rakennuslautakunta ei ollut vaatinut riittävän laajaa selvitystä ennen päätöksentekoa. Asiassa ei siten ollut

selvitetty, voidaanko johtojen sijoittaminen järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin muulla tavoin kuin pysyttämällä ne nykyisellä paikallaan.

Rakennuslautakunnan pöytäkirjan 27.5.2003 mukaan rakennustarkastaja pyysi 12.3.2003 kirjallisesti hallinto-oikeuden päätöksen mukaisia kustannusvertailuja tekniseltä johtajalta ja kustannusvertailu ja kartat toimitettiin pyynnön mukaisesti. Kustannusvertailusta kuultiin kantelijaa, joka esitti uutena vaihtoehtona tilojen rajalle tehtävää linjausta.

Rakennuslautakunta päätti 27.5.2003, että vesijohto ja viemäri tulee sijoittaa samalle paikalle kuin edellisessä päätöksessä oli sanottu, koska tämän sijoitusvaihtoehdon katsottiin olevan teknisesti toteuttamiskelpoisin ja rakentamiskustannuksiltaan edullisin. Lisäksi katsottiin, että vesijohto ja viemäri eivät nykyisellä paikallaan haittaa kiinteistön maa- ja metsätalouskäyttöä. Rakennuslautakunta ei siten vaihtoehtoisten kustannusarvioitten ja karttojen perusteella muuttanut aikaisempaa päätöstään.

Kuolinpesän osakkaat valittiivat kaupungin rakennuslautakunnan 27.5.2003 antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen, jossa asia on vireillä.

- - -

3.5.

Oikeudellinen arviointi

3.5.1

Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n tulkinnasta

Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 161 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei johdon sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteista, rakennelmia ja laitoksia. Johtoa tai muuta laiteta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa.

Samana pykälän 3 momentin mukaan kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus 1 momentissa tarkoitetun johdon tai muun laitteen sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta. Jollei korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

Jo aikaisempaa rakennuslain 133 §:ää (26.6.1981/499) on tulkittu niin, että teknisesti tyydyttävästä, kustannuksiltaan kohtuullisista vaihtoehdoista on valittava maanomistajalle vähiten haittava tuottava.

KHO 23.3.1999 T 554: Maanomistaja oli vastustanut sähköjohdon ja pylväsmuuntamon pysyttämistä nykyisillä paikoillaan ja esittänyt, että ne voidaan hänelle vähemmän haittaa aiheuttavalla tavalla sijoittaa muullakin tavalla. Rakennuslautakunta ei ollut kuitenkaan vaatinut hakijayhtiöltä selvitystä vaihtoehtoisista sijoituspaikoista ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Tähän nähden ei ollut selvitetty, voitiinko mainittujen johtojen ja muuntamon sijoittaminen tyydyttävästi sijoittaa kohtuullisin kustannuksin muulla tavalla kuin pysyttämällä ne nykyisillä paikoillaan. Rakennuslautakunnan sijoittamisasiassa antamat päätökset ja lääninoikeuden päätös, jolla maanomistajan valitus oli hylätty, kumottiin, ja asia palautettiin rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 12.10.2000 T 2551: Kun sähköjohto voitiin molemmissa esille tulleissa sähkölinjavaihtoehdoissa sijoittaa korjaus- ja huoltomahdollisuudetkin huomioon ottaen tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin, oli rakennuslain 133 §:ää tulkittava niin, että valitaan maanomistajalle vähiten haittaa tuottava vaihtoehto.

On pidetty selvänä, että vaihtoehtojen selvittäminen ei tarkoita yksinomaan rakentajalle halvimmän vaihtoehdon löytämistä.

3.5.2

Viranomaisten ja virkamiesten menettely

Hyvän hallinnon mukaiseen asioiden asianmukaiseen käsittelyyn sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tapahtuneet virheet on pyrittävä oma-aloitteisesti ja viipymättä oikaisemaan.

Kantelun kohteena olevat virkamiehet ja viranomaiset ovat selvityksissään myöntäneet virheen tapahtuneen.

Kantelija ilmoitti puhelimitse kaupungille kiinteistön virheellisestä omistus tiedosta kesällä 1998. Esitettyjen selvitysten mukaan tekninen johtaja saatuaan asiasta tiedon lähetti 6.8.1998 päivätyyn toiselle kuolinpesän osakkaalle osoitetun kirjeen, jossa kerrottiin tapahtuneesta ja pyydettiin perikunnan suostumusta johtojen sijoittamiseen. Kantelija kertoi asian oikean laidan selvinneen vasta hänen käytyään kaupungin virastossa 26.5.2000. Asiassa on jäänyt epäselväksi, miksi teknisen johtajan 6.8.1998 päiväty kirje ei tullut kantelijan tietoon.

Tekninen johtaja on selvityksessään kiistänyt, että hän kesän 1998 jälkeen ei olisi ollut tavoitettavissa puhelimella. Tekninen johtaja oli selvityksensä mukaan nimenomaan odottanut vastausta lähettämäänsä kirjeeseen.

Selvitykset ovat näiltä osin ristiriitaisia.

Käytettävissä olevien selvitysten mukaan tekninen johtaja ryhtyi toimiin kiinteistön omistustiedoista johtuneen virheen korjaamiseksi ja vahinkojen korvaamiseksi. Myös ilman kiinteistön omistajan suostumusta sijoitetun johdon osalta ryhdyttiin toimiin asian lailliseen tilaan saattamiseksi. Tekninen lautakunta päätti 29.8.2001, että johtojen sijoittamiselle haetaan lupaa rakennuslautakunnalta ja sen jälkeen korvauskysymys ratkaistaan lunastustoimituksessa. Teknisen osaston 22.10.2001 jättämässä hakemuksessa ei esitetty maankäyttö- ja

rakennuslain 161 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvitystä siitä, voitaisiinko kysymyksessä olevien johtojen sijoittaminen järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin muutoin kuin pysyttämällä ne paikallaan. Rakennuslautakunta antoi asiassa päätöksen 13.2.2002 vaatimatta hakijalta edellä sanottua selvitystä.

Siihen nähden, että johdot oli kaupungin virheen vuoksi sijoitettu yksityisen maalle ilman maanomistajan suostumusta, olisi asian riittävä selvittäminen lain edellyttämällä tavalla ollut asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää. Pidän teknisen lautakunnan ja rakennuslautakunnan menettelyä asiassa ongelmallisena myös kunnan viranomaisten puolueettomuuskuvan ja yleisen uskottavuuden kannalta. Näissä olosuhteissa lupahakemus olisi mielestäni tullut valmistella erityisen huolellisesti ja päätöksenteon pohjaksi olisi tullut esittää ja edellyttää esitettäväksi asianmukaiset selvitykset eri sijoitusvaihtoehdoista ja niiden kustannuksista.

Kun rakennuslautakunnan päätös oli virheellinen asian puutteellisen selvittämisen vuoksi, hallinto-oikeus palautti asian rakennuslautakunnalle. Tämän takia asian käsittelyn voidaan katsoa myös tarpeettomasti viivästyneen. Johtojen sijoittamista koskeva lupa-asia on edelleen vireillä hallinto-oikeudessa.

Kaupungin rakennustarkastaja on selvitysten mukaan saanut tiedon hankkeesta, kun sitä koskeva lupahakemus jätettiin. Käsitelmäni mukaan rakennusvalvontaviranomaisella ei näissä olosuhteissa lupa-asian ollessa vireillä ollut valvojana velvollisuutta puuttua asiaan enempää.

Käytettävissä olevien selvitysten valossa minulla ei ole aihetta epäillä, että kaupungin tekninen lautakunta, tekninen johtaja rakennuslautakunta ja rakennustarkastaja olisivat muutoin menettelleet asiassa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla lainvastaisesti tai laiminlyöneet virkavelvollisuutensa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset teknisen lautakunnan ja rakennuslautakunnan menettelystä kaupunginhallituksen, teknisen lautakunnan ja rakennuslautakunnan tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan.