

29.11.2005

2668/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

YMPÄRISTÖLAUTAKUNNAN MENETTELY RAKENNUSLUPIEN MYÖNTÄMISESSÄ

1

KANTELU

Arvostelette kirjoituksissanne entistä Vimpelin kunnan ympäristölautakuntaa ja rakennustarkastajaa siitä, etteivät nämä olleet puuttuneet siihen, että naapurinne oli viime vuosikymmenen loppupuolella luvatta laajentanut talousrakennustaan ja muuttanut sen käyttötarkoituksen kaksi asuntoa käsittäväksi lomarakennukseksi. Rakennuksen vuokraustoiminta alati vaihtuvine vuokralaisineen aiheutti Teille häiriötä.

Katsotte, että naapurinne toimenpiteiden on täytynyt olla myös rakennusvalvonnan tiedossa. Viittaatte Vimpelin kuntaesitteeseen ja Etelä-Pohjanmaan Järviselän matkailun yhteisjulkaisuun vuodelta 2002, joissa mainitaan majoituspalveluiden kohdalla lyhyesti myös "(naapurinne) mökit". Toteatte myös, että sauna- ja varistorakennus oli jo alun perin rakennusluvasta poiketen rakennettu tiilistä sekä varustettu terassilla ja parvekkeella ilman että rakennusvalvonta olisi siihen puuttunut.

Niin ikään arvostelette sitä, että ympäristölautakunta päätti 19.2.2003 § 13 jättää tekemättä luvattomasta rakentamisesta ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten. Tästä seurasi, että tutkinnanjohtaja päätti 5.3.2003 lopettaa naapurista tekemänne rikosilmoituksen tutkinnan.

Lisäksi arvostelette ympäristölautakunnan jälkeenpäin 19.2.2003 § 14 ja 17.12.2003 § 90 hankkeelle myöntämiä rakennuslupia siitä, että luvan myöntäminen merkitsee rakennusoikeuden ylitystä noin 25 neliömetrillä eli lähes 30 prosentilla ympäröivään rantakaavaan nähden ja että se mahdollistaa rakennuksen vuokraustoiminnan jatkumisen.

Samoin arvostelette ympäristölautakunnan 19.2.2003 § 15 ja rakennustarkastajan 12.3.2004 § 12 myöntämiä rakennuslupia vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi siitä, että kysymys on itse asiassa edelleen lomarakennuksesta, joka on vain tarkoitus naamioida saunaksi.

Arvostelette myös sitä, että Länsi-Suomen ympäristökeskus, jolle olette lähettäneet selvityspyynnön asiassa, suoritti paikalla katselmuksen ilmoittamatta tästä Teille.

Mielestänne sen paremmin kunnan ympäristölautakunta, rakennustarkastaja kuin Länsi-Suomen ympäristökeskukseen eivät ole toimineet asiassa tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Yli viisi vuotta vanhat tapahtumat

Sen johdosta, että sauna- ja varastorakennus oli rakennusluvasta poiketen jo alun perin rakennettu tiilistä (1. kerros) ja varustettu terassilla ja parvekkeella, totean seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Asiakirjojen mukaan sauna- ja varastorakennukselle on myönnetty rakennuslupa 9.1.1976. Rakennuksen loppukatselmus on suoritettu 17.1.1983. Näistä tapahtumista oli kantelunne saapuessa tänne 18.11.2003 kulunut jo yli 20 vuotta, eikä asiassa ole ilmennyt laissa tarkoitettua erityistä syytä kyseisten tapahtumien tutkimiseen enää tässä vaiheessa. Näin ollen en tältä osin ota kantaa rakennusvalvonnan menettelyyn.

3.2 Tapahtumat

Asiakirjoista ilmenee tapahtumista muun muassa seuraavaa.

Tilalle on 12.2.1964 myönnetty rakennuslupa 48 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseen. Rakennuksen peruskorjaukseen ja laajentamiseen on myönnetty rakennuslupa 9.1.1976.

Niin ikään tilalle on 9.1.1976 myönnetty rakennuslupa 72 kerrosneliömetrin suuruisen sauna- ja varastorakennuksen rakentamiseen. Rakennuksen loppukatselmus suoritettiin 17.1.1983.

Naapurinne suoritti sauna- ja varastorakennuksen laajennus- ja muutostyöt lomarakennukseksi ja käynnisti sen vuokraustoiminnan "viime vuosikymmenen loppupuolella".

Ilmoititte 30.7.2002 B:n sauna- ja varastorakennuksen luvattomasta laajentamisesta ja käyttötarkoituksen muuttamisesta tuolloin lomalla olleelle rakennustarkastajalle.

Lähetitte Länsi-Suomen ympäristökeskukselle 5.8. ja 19.8.2002 päivätyt selvityspyynnöt naapurinne luvattomasta rakentamisesta.

Länsi-Suomen ympäristökeskus pyysi 20.8.2002 Vimpelin kunnan rakennuslautakunnalta (ympäristölautakunnalta) selvitystä siitä, minkälaisilla rakennusluvilla naapurinne tilalle oli rakennettu ja mitä toimintaa tilalla harjoitettiin.

Rakennustarkastaja kuuli naapurianne suullisesti 23.8.2002, minkä jälkeen hänelle lähetettiin 26.8.2002 kirjallinen selvityspyyntö.

Ympäristölautakunta piti 4.9.2002 paikalla katselmuksen, jossa havaittiin muun muassa, että:

- sauna- ja varistorakennuksen alakerran varastosta, kylmiöstä ja puuhuoneesta oli tehty kaksi keittiöllä ja WC:llä varustettua asuinhuoneistoa.

- ullakon tilat oli kunnostettu toisen asunnon oleskelu- ja makuutiloiksi,

- alakerran toiseen päätyyn oli tehty kevytrakenteinen varasto ja kuivakäymälä.

Katselmuksen jälkeen pitämässään kokouksessa ympäristölautakunta päätti 4.9.2002 § 71 kieltää naapurianne 500 euron sakon uhalla käyttämästä rakennusta lomarakennuksena toistaiseksi ja määrätä, että päätöstä oli noudatettava mahdollisesta valituksesta huolimatta. Ympäristölautakunta antoi myös vastauksen ympäristökeskuksen selvityspyyntöön.

Ympäristölautakunta kehotti 25.9.2002 § 74 naapurianne hakemaan viimeistään 31.12.2002 mennessä rakennus- tai toimenpidelupaa kaikille niille muutoksille, jotka edellyttivät lupaa. Jollei lupia haettu määräaikaan mennessä tai jollei niitä voitu myöntää, rakennukset oli saatettava voimassa olevien rakennuslupien mukaiseksi.

Teitte 1.10.2002 päivätyn rikosilmoituksen Lapuan kihlakunnan poliisilaitokselle naapurinne luvattomasta rakentamisesta.

Kunnanvaltuusto hyväksyi 7.10.2002 Vimpelin kunnan osalta oikeusvaikutteisen Lappajärven kulttuurimaisema- ja rantayleiskaavan, joka tuli kunnassa voimaan 12.11.2002. Kaavassa oli määrätty maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin nojalla, että kaavaa saatiin käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla.

Naapurinne omistama tila sijoittui yleiskaavan mukaiselle asuinalueelle (A-alue), jolle kaavamääräysten mukaan sai rakentaa pysyvää asutusta, loma-asutusta, maatilojen talouskeskuksia, asumista häiritsemätöntä työpaikkatoimintaa sekä yksityisiä ja julkisia palveluja. Rakennuspaikan vähimmäispinta-ala oli vähintään 2 000 neliometriä. Asuinkäyttöön tarkoitetulle rakennuspaikalle sai rakentaa yhden asuinrakennuksen tai yhden lomarakennuksen ja käyttötarkoitukseen liittyviä talousrakennuksia. Mikäli rakennuspaikan koko oli yli 4 000 neliometriä, sai asuinkäyttöön tarkoitetulle rakennuspaikalle rakentaa kaksi asuinrakennusta tai kaksi lomarakennusta ja käyttötarkoitukseen liittyviä talousrakennuksia.

Tilalle, jonka pinta-ala on 2 000 neliömetriä, oli yleiskaavassa osoitettu yksi rakennuspaikka merkinnöin nykyinen rakennuspaikka rantavyöhykkeellä.

Kaavamääräysten mukaan rantavyöhykkeellä pysyvän asunnon rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeus oli 10 prosenttia rakennuspaikan pinta-alasta, kuitenkin vähintään 250 kerrosneliömetriä ja loma-asunnon rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeus oli 180 kerrosneliömetriä.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen edustajat suorittivat yhdessä rakennustarkastajan kanssa naapurinne luvatta laajennetussa ja lomarakennukseksi muutetussa rakennuksessa tarkastuksen, jossa naapurinne oli läsnä.

Naapurinne haki rakennuslupaa sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi (115 kerrosneliömetriä). Lisäksi hän haki rakennuslupaa vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi (42 kerrosneliömetriä) muun muassa purkamalla osa rakennuksen makuuhuoneiden seinistä, jolloin makuuhuoneet muuttuisivat katoksiksi. Piirustusten mukaan rakennuksessa tulisi tämän jälkeen olemaan löylyhuone, pesuhuone, keittokomero ja takahuone. Lisäksi pesuhuoneeseen rakennettaisiin vesi-WC.

Ympäristölautakunta myönsi 19.2.2003 § 14 naapurinne hakemusten mukaisesti hänelle rakennusluvat sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi ja vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi. Sauna- ja varastorakennuksen laajentamista ja muuttamista lomarakennukseksi koskevan rakennusluvan ehtona oli, että rakennusta ei saanut ottaa rakennusluvan mukaiseen käyttöön ennen kuin vanhan lomarakennuksen muutostyöt saunaksi oli loppuun suoritettu ja rakennus oli hyväksytty käyttöön otettavaksi. Rakennusta voitiin käyttää sen alkuperäisen rakennusluvan edellyttämällä tavalla (sauna, varasto). Hakija perheineen voi tilapäisesti käyttää rakennusta (alakerta) yöpymiseen niin kauan kuin lomarakennuksen muutostyöt saunaksi olivat kesken.

Niin ikään ympäristölautakunta myönsi 19.2.2003 § 15 naapurillenne rakennusluvan vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi. Samassa yhteydessä lautakunta myönsi maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeuksena rakennusjärjestyksen mukaisen saunarakennuksen enimmäiskerrosalan (30 neliömetriä) ylityksen 12 neliömetrillä.

Ympäristölautakunta päätti 19.2.2003 § 13 jättää tekemättä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, koska naapurinne laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen oli pidettävä vähäisenä. Lautakunta viittasi siihen, että se oli 4.9.2002 kieltänyt sakon uhalla rakennuksen käyttämisen loma-asuntona välittömästi. Koska rakennuksen vuokraamisesta naapurille aiheutunut haitta oli näin poistunut, piti lautakunta laiminlyöntiä vähäisenä. Lautakunnan mukaan myöskään yleinen etu ei vaatinut syytteen nostamista.

Tutkinnanjohtaja Lapuan kihlakunnan poliisilaitokselta päätti 5.3.2003 lopettaa epäillyn rakentamisrikkomuksen johdosta suoritettavan esitutkinnan. Perusteena oli se, että ympäristölautakunta oli 19.2.2003 tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaan päätöksen, että se ei saata asiaa syyttäjälle.

Valititte 17.3.2003 ympäristölautakunnan 19.2.2003 naapurillenne myöntämistä rakennusluvista Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeus kumosi valituksenne johdosta 10.10.2003 antamallaan päätöksellä ympäristölautakunnan päätökset. Vaasan hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun muassa seuraavaa:

"3. Lupaharkinta

Naapurinne tilan alueella on voimassa kunnanvaltuuston 7.10.2002 hyväksymä oikeusvaikutteinen Lappajärven kulttuurimaisema- ja rantayleiskaava. Kaava on tullut voimaan 12.11.2002. Kaavassa rantavyöhykkeen rakennuspaikat on osoitettu erikseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin nojalla on määrätty, että tätä yleiskaavaa saadaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla. Naapurinne kiinteistölle on kaavassa osoitettu yksi rakennuspaikka merkinnöin nykyinen rakennuspaikka rantavyöhykkeellä. Uutta rakennuspaikkaa ei tämän tilan alueelle ole kaavassa osoitettu.

Hakemuksen sisältö ja nykyiseen lomarakennukseen sijoitettavat tilavaraukset ja toiminnot huomioon ottaen rakennus ei käyttötarkoitukseltaan muutu talousrakennukseksi, vaikka rakennuksesta purettaisiin makuuhuoneista seiniä, vaan rakennus on edelleen tarkoitettu tosiasiasa käytettäväksi asumiseen. Rakennusta on siten edelleen pidettävä lomarakennuksena. Näin ollen ei ole edellytyksiä muuttaa rakennuksen käyttötarkoitusta lomarakennuksesta talousrakennukseksi.

Siltä osalta kuin asiassa on kysymys sauna- ja varistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta kaksikerroksiseksi lomarakennukseksi kysymys on uuden asuinrakennuksen rakennuspaikan muodostamisesta tilalle. Kun tilalle on jo aiemmin myönnettyllä rakennusluvalla rakennettu yksi lomarakennus, jota naapurinne muutossuunnitelmista huolimatta on edelleen pidettävä lomarakennuksena, edellyttää tämän hankkeen toteuttaminen maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentti, 43 §:n 1 momentti, 72 §:n 1 momentti ja 171 §:n 1 momentti huomioon ottaen poikkeamista oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta.

Kun naapurinne rakentamishankkeiden laatu ja laajuus otetaan huomioon, kyse ei ole sellaisesta vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä, jota tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä. Kun naapurinne hakemusta ei ole kunnassa käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain 23 luvun tarkoittamassa poikkeamismenettelyssä, rakennusvalvontaviranomainen ei ole voinut myöntää naapurinne hakemia rakennuslupia. Tämän vuoksi ympäristölautakunnan päätökset on kumottu."

Naapurinne haki 20.11.2003 päivätyillä hakemuksillaan uudelleen rakennuslupaa sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi sekä vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi, jonka kerrosala nyt oli 31,5 neliometriä.

Ympäristölautakunta myönsi 17.12.2003 § 90 naapurillenne uudelleen rakennusluvan sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi. Ympäristölautakunnan päätöksen mukaan rakennuksen kerrosalaan tuli laskea mukaan myös rakennuksen päädyssä olevat kevyet varasto- ja WC-tilat, joiden yhteenlaskettu kerrosala oli 11,5 neliometriä. Rakennusluvan ehtona oli samoin kuin edellisellä kerrallakin, että rakennusta ei saanut ottaa rakennusluvan mukaiseen käyttöön ennen kuin vanhan lomarakennuksen muutostyöt saunaksi oli loppuun suoritettu ja rakennus oli hyväksytty käyttöön otettavaksi. Rakennusta voitiin käyttää sen alkuperäisen rakennusluvan edellyttämällä tavalla (sauna, varasto). Hakija perheineen voi tilapäisesti käyttää rakennusta (alakerta) yöpymiseen niin kauan kuin lomarakennuksen muutostyöt saunaksi olivat kesken. Päätöksestä ei valitettu, joten se sai lainvoiman.

Ympäristölautakunta kuitenkin hylkäsi 17.12.2003 § 91 naapurinne hakemuksen vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi.

Naapurinne teki 26.1.2004 uuden hieman muutetun hakemuksen vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi kerrosalaltaan 31,5 neliömetrin suuruiseksi saunaksi. Rakennuksessa tuli olemaan löylyhuone, pesuhuone, vaatehuone ja keittonurkkauksella varustettu pukuhuone sekä terassiksi nimetty tila, jossa oli takka. Vesi-WC:tä ei enää esitetty piirustuksissa. Nykyinen olohuone muutettaisiin terassiksi nimetyksi tilaksi purkamalla kaksi seinistä ja korvaamalla ne ylhäältä alas lattiaan ulottuvilla siirrettävillä tai avattavilla osittain lasisilla seinäelementeillä. Kaksi seinistä olisi lämpöeristettyjä ja tilaan jäisi nykyinen takka.

Rakennustarkastaja myönsi 12.3.2004 § 12 naapurillenne rakennusluvan vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi 31,5 kerrosneliömetrin suuruiseksi saunaksi. Lupaehtojen mukaan terassiksi muutettavan osan järvenpuoleisen ja pohjoispuoleiseen sivun oli oltava avattavissa lattiatasoon asti niin, että molemmat sivut olivat yhtä aikaa auki.

Ympäristölautakunta hylkäsi 21.4.2004 § 30 rakennustarkastajan päätöksestä tekemänne oikaisuvaatimuksen. Päätöksen mukaan terassi voitiin toteuttaa siirtoseinillä ja takka sai vastoin esittelijänä olleen vs. rakennustarkastajan ehdotusta jäädä paikalleen.

Valititte 10.5.2004 päivätyllä valituskirjelmällä ympäristölautakunnan päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeus kumosi 4.3.2005 antamallaan päätöksellä ympäristölautakunnan ja rakennustarkastajan päätökset. Hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun muassa seuraavan:

"Rakennuksen käyttötarkoitus

Rakennukseen sisältyvää edellä mainittua terassiksi nimettyä tilaa on pidettävä huoneeseen verrattavana sisätilana, koska se on suljettavissa seinäelementeillä. Sillä seikalla, että seinäelementit ovat avattavia, ei ole vaikutusta asiassa. Tila on luettava rakennuksen kerrosalaan. Hallinto-oikeus katsoo edellä mainitun perusteella, ettei rakennus hakemuksen sisältö ja rakennukseen sijoitettavat toiminnot huomioon ottaen muutu käyttötarkoitukseltaan talousrakennukseksi, vaan rakennus on edelleen tarkoitettu tosiasiasa käytettäväksi asumiseen. Rakennusta on siten edelleen pidettävä lomarakennuksena.

Lupaharkinta

Naapurinne tilan alueella on voimassa kunnanvaltuuston 7.10.2002 hyväksymä oikeusvaikutteinen Lappajärven kulttuurimaisema- ja rantayleiskaava. Kaava on tullut voimaan 12.11.2002. Kaavassa rantavyöhykkeen rakennuspaikat on osoitettu erikseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin nojalla on määrätty, että tätä yleiskaavaa saadaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla. Tilalle on kaavassa osoitettu yksi rakennuspaikka merkinnöin nykyinen rakennuspaikka rantavyöhykkeellä. Uutta rakennuspaikkaa ei tämän tilan alueelle ole osoitettu. Näin ollen tilalla ei voimassaolevan kaavan mukaan ole oikeutta kahteen lomarakennukseen.

Kun otetaan huomioon naapurinne rakennushankkeen laatu ja laajuus sekä alueella voimassa oleva rantayleiskaava, kyse ei ole sellaisesta vähäisestä poikkeamisesta, jota tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä. Kun naapurinne hakemusta ei ole käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain 23 luvun tarkoittamassa poikkeamismenettelyssä, rakennusvalvontaviranomainen ei ole voinut myöntää naapurilenne hänen hakemaansa rakennuslupaa lomarakennuksen muuttamiseksi saunarakennukseksi."

Rakennuslautakunta, joka nykyisin toimii Vimpelin kunnan rakennusvalvontaviranomaisena, on 15.6.2005 § 28 käsitellyt naapurinne rakentamisasiaa ja todennut, että tämän hetkinen tilanne on se, että rakennuspaikalla on kaksi loma-asuntoa rantayleiskaavan vastaisesti ja että lautakunta on tosin määrännyt sakon uhalla entisen talousrakennuksen käyttökieltoon siksi kunnes vanhan loma-asunnon muutos saunaksi on hyväksytty lainvoimaisella päätöksellä. Puhelinkeskustelussa kuntaliiton lakimies oli todennut, ettei lautakunta voi ryhtyä pakotetoiimiin vanhan loma-asunnon muuttamiseksi saunaksi. Pakotetoiimiin voitiin ryhtyä ainoastaan entisen talousrakennuksen osalta sen jälkeen, kun nykyinen rakennuslupa talousrakennuksen muuttamiseksi loma-asunnoksi raukeaa.

Rakennuslautakunta on päätöksessään 15.6.2005 § 28 muistuttanut naapurianne tämänhetkisestä tilanteesta ja kehottanut häntä uusimaan rakennuslupahakemuksen loma-asunnon muuttamiseksi sellaiseksi saunaksi, jonka kaikki viranomaiset hyväksyvät, tai purkamaan vanhan

lomarakennuksen kokonaan ja hakemaan sen tilalle lupaa uuden saunan rakentamiseksi, jotta nykyisestä tilanteesta päästäisiin ulos.

Naapurinne on kehotuksen mukaisesti hakenut rakennuslupaa vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi sellaisin piirustuksin, että rakennuslautakunta on voinut päätöksellään 19.10.2005 § 48 myöntää hänelle hakemansa rakennusluvan. Tästä lupapäätöksestä ette ole tänne kannellut, vaan kantelunne koskee vain aikaisempia lupapäätöksiä.

3.3

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 4 momentissa on säädetty rakennusjärjestyksen ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan välisestä suhteesta, että rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on asiasta toisin määrätty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty suunnittelutarpeesta ranta-alueella seuraavaa:

"Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi."

Pykälän 3 momentin mukaan se, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske muun muassa jo olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä on säädetty poikkeamisvallasta:

"Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on:

- 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa;
- 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta;
- 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai

4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitetusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Poikkeamisen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi myöntää alueellinen ympäristökeskus. Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen."

Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:ssä on säädetty poikkeamisen edellytyksistä:

"Poikkeaminen ei saa:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia."

Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä on säädetty vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin on kysymys vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista.

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä."

Maankäyttö- ja rakennuslain 180 §:ssä on säädetty rakennustyön keskeyttämisestä:

"Jos rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään tai se toteutetaan vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti, rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontaa suorittavalla kunnan muulla viranhaltijalla on oikeus kirjallisesti annettavalla määräyksellä keskeyttää työ.

Rakennustyön keskeyttämisestä on viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomainen päättää,

pysytetäänkö työn keskeyttäminen voimassa. Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää."

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä on säädetty uhkasakosta ja teettämisuhkasta:

"Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen sekä asianomainen ministeriö markkinavalvontaviranomaisena 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.

Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään."

Maankäyttö- ja rakennuslainlain 183 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty rakennusvalvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi päästä rakennuskohteeseen ja suorittaa siinä tarkastuksia ja tutkimuksia.

Jos on perusteltu syy epäillä, että rakentamista tai rakennuksen kunnossapitoa koskevia säännöksiä, määräyksiä tai kieltoja on rikottu, rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin. Tarkastuksen toimittamisesta on ilmoitettava vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin rakennuksen tai huonetilan omistajalle ja haltijalle."

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:ssä säädetään ilmoituksesta syytteen nostamiseksi:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten.

Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleinen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista."

Vimpelin kunnan rakennusjärjestys

Vimpelin kunnan rakennusjärjestyksen 5.2 kohdassa on määrätty rakentamisen määrästä ranta-alueella:

"Ranta-alueella rakennuspaikalla saa olla enintään yksi puolitoistakerroksinen loma-asunto, jonka kerrosala saa olla enintään 80 neliometriä tai enintään yksi puolitoistakerroksien asunto, jonka kerrosala saa olla enintään 200

neliometriä. Saunarakennuksen kerrosala saa olla enintään 30 neliometriä ja muiden talousrakennusten yhteensä enintään 70 neliometriä."

Rakennusjärjestyksen kohdassa 11.1 kohdassa on määrätty poikkeamisesta rakennusjärjestyksen määräyksistä:

"Ympäristölautakunta voi poiketa rakennusjärjestyksen määräyksistä, jollei se merkitse määräyksen tavoitteen olennaista syrjäytymistä.

Kun poiketaan rakennuspaikan vähimmäiskokoa, rakentamisen määrää tai etäisyyksiä koskevista määräyksistä rannoilla, lupa voidaan myöntää, mikäli rakentaminen ei vaikeuta kaavoitusta. Ennen asian ratkaisemista on hankittava kunnanhallituksen, tai jos lausunnon antaminen on annettu muun viranomaisen tehtäväksi, tämän lausunto."

3.4

Noudatetun menettelyn arviointi

3.4.1

Rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan menettely

3.4.1.1

Rakennusvalvonnan menettely ennen ilmoitustanne

Rakennusvalvonta ei suorita jo valmistuneiden rakennusten osalta jatkuvaa jälki-valvontaa, varsinkaan mitä tulee rakennusten mahdollisiin sisäpuolisiin muutoksiin. Jos rakennusvalvonta kuitenkin havaitsee aihetta epäillä luvattomia muutoksia tai sille tehdään tätä koskeva ilmoitus, sen tulee selvittää ja tarvittaessa puuttua asiaan.

Olisi sinänsä mahdollista, että sauna- ja varastorakennuksen luvaton laajennus ja käyttötarkoituksen muutos olisivat tulleet kantelussanne mainittujen kuntaesitteiden ja matkailumainoksen kautta myös rakennusvalvonnan tietoon. Rakennustarkastajan selvityksen mukaan näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Siinä tapauksessa, että rakennusvalvonta olisi havainnut maininnan naapurinne vuokramökeistä em. kuntaesitteessä tai matkailumainoksessa tulee ottaa huomioon, että naapurillanne oli lainvoimaisilla rakennusluvilla 11.2.1964 ja 9.1.1976 rakennettu ja laajennettu vanha lomarakennus ja että lomarakennuksen vuokraaminen loma-asuntotarkoituksiin ei ole ollut rakennusluvan tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten vastaista. Näin ollen vuokrausta koskeva ilmoitus ei olisi sinänsä edellyttänyt rakennusvalvonnalta toimenpiteitä. Tosin ilmoituksen monikkomuoto "mökkit" selvästi viittaa useampiin rakennuksiin tai ainakin useampiin asuntoihin.

Asiassa saadun selvityksen perusteella ei ole näyttöä siitä, että rakennusvalvonta olisi tiennyt sauna- ja varastorakennuksen käyttötarkoituksen muutoksesta ja rakennuksessa suoritetuista muutostöistä ennen kuin ilmoititte niistä 30.7.2002 rakennustarkastajalle, joka lupasi tällöin

lomalta palattuaan ottaa yhteyden naapuriinne ja kehottaa tätä välittömästi hakemaan rakennuslupaa muutoksille.

3.4.1.2

Rakennusvalvonnan menettely ilmoituksenne jälkeen

Rakennustarkastaja kuuli naapurianne suullisesti 23.8.2002, minkä jälkeen hänelle lähetettiin 26.8.2002 kirjallinen selvityspyyntö.

Ympäristölautakunta piti 4.9.2002 paikalla katselmuksen ja kielsi tämän jälkeen pitämässään kokouksessa naapurianne 500 euron sakon uhalla käyttämästä rakennusta lomarakennuksena toistaiseksi ja määräsi, että päätöstä oli noudatettava mahdollisesta valituksesta huolimatta.

Ympäristölautakunta kehotti 25.9.2002 § 74 naapurianne hakemaan viimeistään 31.12.2002 mennessä rakennus- tai toimenpidelupaa kaikille niille muutoksille, jotka edellyttivät lupaa. Jollei lupia haettu määräaikaan mennessä tai jollei niitä voitu myöntää, rakennukset oli saatettava voimassa olevien rakennuslupien mukaiseksi.

Rakennustarkastaja ja ympäristölautakunta ovat ilmoituksen saatuaan ilman aiheetonta viivytystä puuttuneet naapurinne luvattomiin käyttötarkoituksen muutokseen ja rakennuksen muutostöihin. Rakennusvalvonnan ei mielestäni voida katsoa laiminlyöneen velvollisuuksiaan ryhtyä toimenpiteisiin.

3.4.1.3

Ympäristölautakunnan 19.2.2003 myöntämät rakennusluvut

Lomarakennuksen muutos saunaksi

Ympäristölautakunta myönsi 19.2.2003 rakennusluvan vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi 42 kerrosneliömetrin suuruiseksi saunaksi. Samassa yhteydessä se myönsi 12 neliömetrin kerrosalan ylityksen maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeamisena rakennusjärjestyksen 5.2 kohdan määräyksestä, jonka mukaan saunarakennuksen kerrosala sai olla enintään 30 neliometriä.

Hallinto-oikeus on mielestäni aivan perustellusti katsonut, että vanhaa lomarakennusta oli "hakemuksen sisältö ja rakennukseen sijoitettavat toiminnot ja tilavaraukset huomion ottaen" esitetyistä muutoksista huolimatta edelleen pidettävä lomarakennuksena. Arvioitaessa rakennuksen todellista luonnetta huomiotta ei nähdäkseeni voida jättää sitäkään, että lomarakennukseksi muutettavassa sauna- ja varastorakennuksessa, jota sen olisi pitänyt palvella talousrakennuksena, oli jo vastaavat saunatilat.

Rajanveto lomarakennuksen ja saunan välillä on kuitenkin monesti tulkintakysymys. Siinä on pyrittävä selvittämään, mikä on rakennuksen todellinen käyttötarkoitus. Tulkinnassa on erityisesti otettava huomioon se, ettei rantarakentamista koskevia säännöksiä kierretä. Ympäristölautakunta on tässä tapauksessa päätenyt tulkinnassaan siihen, että kyseessä olisi ollut sauna. Ympäristölautakunnan ei voida katsoa menetelleen lainvastaisesti

yksinomaan sillä perusteella, että se oli päätynyt asiassa toiseen käsitykseen kuin hallinto-oikeus.

Sauna- ja varastorakennuksen laajennus ja muutos lomarakennukseksi

Rakennus oli käyttötarkoitukseltaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukainen myös siltä osin, mitä tulee rakennuksen mahdolliseen vuokratyöhön. Kaava ei kiellä lomarakennuksen omistajaa vuokraamista lomarakennustaan loma-asuntotarkoituksiin. Myös "vuokramökki" on lomarakennus. Mielestäni nimenomaista aluevarausta tai kaavamääräystä ei voida edellyttää tässä tapauksessa.

Hallinto-oikeus on jostain syystä katsonut, että kysymys olisi uuden rakennuspaikan muodostamisesta, vaikka rakennuspaikkana oli koko tila eli sama rakennuspaikka kuin vanhalla lomarakennuksella (rakennuspaikka = tila, määräala tai muu alue, jota rakentamiseen käytetään). Itse asiassa rakennushanke/lupapäätös oli vastoin lomarakennusten lukumäärää samalla rakennuspaikalla koskevaa kaavamääräystä. Tällaiseksi se muuttui kuitenkin vasta hallinto-oikeuteen todettua, että vanhaa lomarakennusta oli esitetyistä muutoksista huolimatta edelleen pidettävä lomarakennuksena.

Rakennuspaikan rantayleiskaavan mukainen kokonaisrakennusoikeus 180 kerrosneliometriä ei rakennushankkeen johdosta ylittynyt. Koska yleiskaavassa ei ollut määrätty mitään rakennusten kerrosalasta, se määräytyi maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 4 momentin säännös huomioon ottaen kunnan rakennusjärjestyksen mukaan.

Rakennusjärjestyksen 5.2 kohdassa oli määrätty, että ranta-alueella rakennuspaikalla sai olla enintään yksi puolitoistakerroksinen loma-asunto, jonka kerrosala sai olla enintään 80 neliometriä. Hakemuksen mukaan rakennuksen kerrosala oli kuitenkin 115 neliometriä, mikä on myös kirjattu lupapäätökseen. Lisäksi rakennuksen kerrosalaan oli jätetty laskematta rakennuksen päädyssä olevat kevyet varasto- ja WC-tilat, joiden yhteenlasketuksi kerrosalaksi la utakunta on myöhemmässä lupapäätöksessään ilmoittanut 11,5 neliometriä. Näin ollen lomarakennuksen kerrosalaksi tuli itse asiassa 126,5 neliometriä, mikä on vastoin rakennusjärjestyksen määräystä.

Rakennusjärjestyksen 5.2 kohdassa loma-asunnolla oli katsottava tarkoitettuna yksiasuntoista lomarakennusta. Ympäristölautakunnan 4.9.2002 suorittamassa katselmuksessa oli todettu, että rakennus käsitti kaksi keittiöllä ja WC:llä varustettua asuinhuoneistoa. Hyväksytyjen rakennuspiirustusten mukaan pukuhuoneeksi nimetyssä tilassa ei kuitenkaan enää ollut keittiönurkkausta. Muussa tapauksessa rakennus olisi ollut edelleen selvästi kaksiasuntoinen ja siten myös tältä osin rakennusjärjestyksen vastainen.

Koska rakennuslupapäätöksessä ei ole edes väitettykään, että kysymys olisi maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisesta vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä tai rakennusjärjestyksen 11.1 kohdan mukaisesta poikkeamisesta rakennusjärjestyksen määräyksistä ja koska rakennuslupaa ei ollut käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa

poikkeamismenettelyssä, ympäristölautakunta on menetellyt lainvastaisesti myöntäessään kyseisen rakennusluvan vastoin rakennusjärjestyksen 5.2 kohdan määräystä loma-asunnon enimmäiskerrosalasta.

Hallinto-oikeus on kuitenkin valituksenne johdosta kumonnut ympäristölautakunnan päätöksen.

3.4.1.4

Ympäristölautakunnan 17.12.2003 myöntämä rakennuslupa

Ympäristölautakunta on 17.12.2003 § 90 myöntänyt uudelleen samoilla piirustuksilla kuin 19.2.2003 § 14 rakennusluvan sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi. Rakennusluvan ehtona oli, että rakennusta ei saanut ottaa rakennusluvan mukaiseen käyttöön ennen kuin muutostyöt saunaksi oli loppuun suoritettu ja rakennus oli hyväksytty käyttöön otettavaksi. Rakennusta voitiin käyttää sen alkuperäisen rakennusluvan edellyttämällä tavalla (sauna, varasto). Hakija perheineen voi tilapäisesti käyttää rakennusta (alakerta) yöpymiseen niin kauan kuin lomarakennuksen muutostyöt saunaksi olivat kesken.

Ympäristölautakunta kuitenkin hylkäsi samalla kertaa 17.12.2003 § 91 naapurinne hakemuksen vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi, koska lomarakennus ei esitetyn muutoksin muuttunut saunaksi. Tähän nähden rakennuslupaa sauna- ja varastorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi lomarakennukseksi ei mielestäni olisi voitu myöntää edes ympäristölautakunnan asettamin ehdoin. Lupaa myönnettäessä rakennuspaikalla oli jo vanha lomarakennus, jonka muuttamiseksi saunaksi ei ollut myönnetty lupaa. Vanhan sauna- ja varastorakennuksen muuttaminen lomarakennukseksi oli siten vastoin lomarakennusten lukumäärää samalla rakennuspaikalla koskevaa kaavamääräystä.

Rakennuksen kerrosala oli hakemuksen mukaan 115 neliömetriä. Ympäristölautakunnan päätöksen mukaan rakennuksen kerrosalaan tuli laskea mukaan myös rakennuksen päädyssä olevat kevyet varasto- ja WC-tilat, joiden yhteenlaskettu kerrosala oli 11,5 neliömetriä. Näin ollen lomarakennuksen kerrosalaksi tuli itse asiassa 126,5 neliömetriä. Rakennushanke oli siten myös vastoin rakennusjärjestyksen 5.2 kohdan määräystä, jonka mukaan loma-asunnon kerrosala sai olla enintään 80 neliömetriä.

Tulkinnanvaraista on, oliko rakennus myös yhä kaksiasuntoinen ja siten tältäkin osin rakennusjärjestyksen vastainen.

Koska rakennuslupapäätöksessä ei ole edes väitettykään, että kysymys olisi maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisesta vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä tai rakennusjärjestyksen 11.1 kohdan mukaisesta poikkeamisesta rakennusjärjestyksen määräyksistä ja koska rakennuslupaa ei ollut käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa poikkeamismenettelyssä, ympäristölautakunta on menetellyt lainvastaisesti myöntäessään kyseisen rakennusluvan vastoin lomarakennusten lukumäärää

rakennuspaikalla koskevaa kaavamääräystä ja vastoin rakennusjärjestyksen 5.2 kohdan määräystä loma-asunnon enimmäiskerrosalasta.

Ympäristölautakunnan päätös on lainvoimainen. Lainvoimaisen päätöksen voi purkaa vain korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttölain 11 luvussa säädetyn perustein.

Totean tässä yhteydessä, että rakennuslautakunnan 19.10.2005 myöntämä rakennuslupa vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi saunaksi on lainvoimainen ja että kaavan vastainen tilanne rakennuspaikalla on korjattavissa. Sen jälkeen, kun rakennusluvan mukaiset muutostyöt saunaksi on loppuun suoritettu ja rakennus hyväksytty käyttöön otettavaksi, tilanne ei enää ole vastoin lomarakennusten lukumäärää koskevaa kaavamääräystä. Sen sijaan kerrosalan ylitys jää jäljelle, jollei naapurinne hae ja saa siihen poikkeamislupaa.

3.4.1.5

Rakennustarkastajan 12.3.2004 myöntämä rakennuslupa ja ympäristölautakunnan päätös 21.4.2004 oikaisuvaatimukseenne

Lupahakemuksen mukaan vanha lomarakennus olisi muutettu kerrosalaltaan 31,5 neliömetrin suuruiseksi saunaksi. Rakennuksessa olisi tullut olemaan löylyhuone ja pesuhuone kerrosalaltaan yhteensä noin 15 neliometriä, vaatehuone ja keitto nurkkauksella varustettu pukuhuone. Nykyinen olohuone olisi muutettu terassiksi nimetyksi tilaksi purkamalla kaksi seinistä ja korvaamalla ne ylhäältä alas lattiaan ulottuvilla siirrettävillä tai avattavilla osittain lasisilla seinäelementeillä. Tilan ylä- ja alapohja sekä kaksi seinistä olisivat olleet lämpöeristettyjä ja tilaan olisi jäänyt nykyinen takka.

Rakennustarkastaja ja ympäristölautakunta ovat päätöksissään 12.3. ja 21.4.2004 harkintavaltansa nojalla ja sen rajoissa tulkinneet, että lomarakennuksesta tulisi esitetyin muutoksin sauna. Rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan menettely ei muutu lainvastaiseksi pelkästään sillä perusteella, että hallinto-oikeus on ollut asiasta toista mieltä.

Omana kantamani totean, että terassiksi nimettyä tilaa oli pidettävä huoneeseen verrattavana kerrosalaan laskettavana sisätilana huolimatta siitä, että tilan seinäelementit olivat avattavia. Kysymys ei ollut sauna-, peseytymis- tai pukeutumistilasta. Tila oli edelleen käytettävissä asumiseen. Rakennus ei esitetyin muutoksin muuttunut käyttötarkoitukseltaan saunaksi, vaan rakennus oli edelleen tarkoitettu tosiasiaassa käytettäväksi asumiseen.

Olen edellä ympäristölautakunnan 19.2.2003 myöntämän rakennusluvan osalta jo todennut, että vedettäessä rajaa lomarakennuksen ja saunan välille on pyrittävä selvittämään, mikä on rakennuksen todellinen käyttötarkoitus, ja että tulkinnassa on erityisesti otettava huomioon se, ettei rantarakentamista koskevia säännöksiä kierretä. Hakemuksessa ei ollut esitetty kaksi avattavaa seinää ja takan käsittävälle ratkaisulle mitään järkevää perustetta. Mielestäni rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan tulkinnat olivat omiaan mahdollistamaan yleiskaavan kaavamääräysten kiertämisen sallimalla

käytännössä kahden loma-rakennuksen rakentamisen 2 000 neliön suuruiselle rakennuspaikalle .

Rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan päätökset on kuitenkin kumottu.

3.4.1.6

Päätös olla ilmoittamatta luvattomasta rakentamisesta poliisille

Maankäyttö ja rakennuslain 186 §:ssä säädetään ilmoituksesta syytteen nostamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin 2 momentin mukaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

Puheena olevassa tapauksessa ympäristölautakunta on todennut em. säännöksessä tarkoitetun hallintopakon käyttämistä edellyttävän teon ja kieltänyt päätöksellään 4.9.2002 § 71 naapurianne 500 euron sakon uhalla käyttämästä rakennusta lomarakennuksena toistaiseksi ja määrännyt, että päätöstä oli noudatettava mahdollisesta valituksesta huolimatta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n 1 momentin säännös on kirjoitettu niin, että ilmoituksen tekeminen poliisille esitutkintaa varten on pääsääntö, silloin kun rakennusvalvontaviranomainen on joutunut turvautumaan hallintopakon käyttämiseen. Pykälän 2 momentin säännös jättää kuitenkin rakennusvalvontaviranomaiselle harkintavaltaa ilmoituksen tekemisen suhteen.

Ympäristölautakunta on 19.2.2003 § 13 päättänyt jättää tekemättä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, koska laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen oli pidettävä vähäisenä. Lautakunta viittasi siihen, että se oli 4.9.2002 kieltänyt sakon uhalla rakennuksen käyttämisen loma-asuntona välittömästi. Koska rakennuksen vuokraamisesta naapurille aiheutunut haitta oli näin poistunut, piti lautakunta laiminlyöntiä vähäisenä. Lautakunnan mukaan myöskään yleinen etu ei vaatinut syytteen nostamista.

Ympäristölautakunta on tehnyt päätöksensä sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa. Asiassa olisi kuitenkin perustellusti voitu päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun. Epäilty rakentamisrikkomus ei mielestäni muutu vähäiseksi sen johdosta, että naapurille aiheutunut haitta oli poistunut sen johdosta, että rakennusvalvontaviranomainen oli sakon uhalla toistaiseksi kieltänyt rakennuksen säännösten ja määräysten vastaisen käytön. Rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta myös yleisen edun vaatimusta olisi voitu arvioida toisin.

3.4.2

Tutkinnanjohtajan menettely

Olette kannellut ympäristölautakunnan päätöksestä olla ilmoittamatta asiaa poliisille esitutkintaa varten. Sen sijaan ette ole kannellut tutkinnanjohtajan päätöksestä ympäristölautakunnan päätökseen viitaten lopettaa esitutkinta.

Koska maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:n mukainen rakentamisrikkomus on kuitenkin yleisen syytteen alainen rikos, josta syytteen nostaminen ei edellytä sitä, että rakennusvalvontaviranomainen olisi ilmoittanut asiasta poliisille tai syyttäjälle, olen kuitenkin ottanut tutkittavaksi omana aloitteenani (dnro 3554/2/05) tutkinnanjohtajana toimineen komisarion menettelyn. Tähän aloitteeseeni annetaan myöhemmin erikseen ratkaisu.

3.4.3

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen menettely

Osoitettuane 20.8.2002 asiassa selvityspyynnön Länsi-Suomen ympäristökeskukselle ympäristökeskuksen edustajat ovat yhdessä rakennustarkastajan kanssa käyneet paikalla, jolloin läsnä on ollut myös naapurinne.

Tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 19 §:n mukaan asianosaisille oli varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa. Saadun selvityksen mukaan tässä tapauksessa kysymyksessä ei kuitenkaan ole ollut katselmus. Kyseessä on ollut vain vapaamuotoinen tarkastus, jossa läsnä olleet saattoivat muodostaa itselleen käsityksen tilanteesta ilman, että havaintoja oli katselmushavaintojen tapaan tarkoitus käyttää todisteina. Hallintomenettelylaissa ei ollut säännöksiä viranomaisten suorittamista tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä. On katsottava, että tällaisia tarkastuksia, eräänlaisia paikan päällä käyntejä, on sinänsä ollut mahdollista suorittaa myös kutsumatta asianosaisia paikalle. Koska tässä tapauksessa on tarpeen suorittaa tarkastus myös rakennuksen sisätiloissa siitä oli luonnollisesti ilmoitettava naapurillenne. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:n säännökset edellyttävät tätä.

Mielestäni ympäristökeskuksen edustajat eivät ole menetelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuksiaan, vaikka he eivät ole kutsuneet Teitä tarkastukseen. Kun otetaan huomioon, että tarkastuksen kohteena oli ilmoittamanne luvaton lomarakennus, jonka vuokrauskäytöstä aiheutui Teille haittaa, katson kuitenkin, että hyvän hallintotavan kannalta olisi sinänsä ollut perusteltua ilmoittaa tarkastuksesta etukäteen myös Teille ja varata Teille tilaisuus osallistua tarkastukseen. Kysymys naapurin osallistumisesta rakennuksen sisätiloissa suoritettavaan tarkastukseen on kuitenkin ongelmallinen. Toisin kuin rakennusvalvontaviranomaisella naapurilla ei liene oikeutta päästä rakennuksen sisätiloihin ilman omistajan tai haltijan suostumusta.

Todettakoon, että hallintomenettelylaki on sittemmin kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003), jonka 39 §:ään on otettu yleiset säännökset tarkastuksissa noudatettavasta menettelystä. Sen mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 93) mukaan hallintolain 39 § koskee ainoastaan sellaista viranomaisen toimivaltaan muun lainsäädännön nojalla kuuluvaa tarkastusta, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteuttamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvat valvontatyypilliset tarkastukset jäisivät vastaisuudessaakin muun lainsäädännön varaan. Valvontatyypillisillä tarkastuksilla on mielestäni tarkoitettu viranomaisten suorittamaan jatkuvaan rutiinivalvontaan liittyviä tarkastuksia.

Puheena olevassa tapauksessa tarkastus oli tarpeen ympäristökeskuksessa vireillä olleen yksittäisen hallintoasian (selvityspyyntönne) ratkaisemiseksi, joten siihen olisi nykyisin sovellettava hallintolain 39 §:n säännöksiä.

Hallituksen esityksen 39 §:n erityisperusteluiden mukaan asianosaisella, jota asia välittömästi koskee, tarkoitetaan sitä asianosaista, jonka harjoittamaa toimintaa tai hallitsemaa omaisuutta asiassa tarkastetaan. Tältä pohjalta arvioituna Teitä ei olisi pidettävä sellaisena asianosaisena, jolle uuden hallintolain 39 §:n mukaan tulisi etukäteen ilmoittaa tarkastuksen ajankohdasta. Kuten edellä totesin, ilmoittaminen olisi kuitenkin sinänsä perusteltua hyvän hallintotavan kannalta.

3.5

Yhteenveto ja toimenpiteet

Ympäristölautakunta on menetellyt edellä kohdissa 3.4.1.3 ja 3.4.1.4 mainituin perustein lainvastaisesti, kun se on myöntänyt 19.2.2003 ja 17.12.2003 rakennusluvut sauna- ja varistorakennuksen laajentamiseksi ja käyttötarkoituksen muuttamiseksi 126,5 kerrosneliön suuruisiksi lomarakennukseksi. Tämän vuoksi kiinnitän kunnan nykyisen rakennuslautakunnan huomiota vastaisen varalle oikeusvaikutteisen yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen määräysten noudattamiseen silloin kuin yleiskaavaa käytetään rakennusluvan myöntämisen perusteena ja siihen, että rakennusjärjestyksen määräykset syrjäytyvät vain, jos asianomaisesta asiasta on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa nimenomaan toisin määrätty.

Niin ikään kiinnitän vastaisen varalle rakennustarkastajan ja rakennuslautakunnan huomiota siihen, että vedettäessä rajaa lomarakennuksen ja saunan välille on pyrittävä selvittämään, mikä on rakennuksen todellinen käyttötarkoitus, ja että tulkinnassa on erityisesti otettava huomioon se, ettei rantarakentamista koskevia säännöksiä kierretä.

Lähetän edellä mainitussa tarkoituksessa jäljennöksen tästä vastauksestani rakennuslautakunnalle ja rakennustarkastajalle.

Jäljennös tästä vastauksestani lähetetään myös tiedoksi Länsi-Suomen ympäristökeskukselle.

Kirjoitustenne liitteet palaute taan oheisena.