

24.5.2007

Dnro 3026/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

PÄÄTÖS KANTELUUN RAKENNUSVALVONTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

A on eduskunnan oikeusasiamiehelle 11.10.2005 osoittamassaan kantelussa pyytänyt tutkimaan Mäntsälän kunnan rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä Mäntsälän kunnan Saaren kylässä sijaitsevalle kiinteistölle Vähä-Rajala RN:o 5:52 asuin- ja talousrakennuksen rakentamiseen 17.8.2005 myönnettyjä rakennuslupia koskevassa asiassa. A:n mukaan häntä ja hänen puolisoaan ei ollut kuultu naapurina rakennuslupa-asiassa, vaikka he osaomistajina omistavat suurimman osan naapurikiinteistöstä Järvistö RN:o 5:16. Lisäksi hän kirjoituksesta lähemmin ilmenevillä perusteilla arvostelee sitä, että kiinteistöltä RN:o 5:52 on rakennushankkeeseen liittyvien raivaustöiden yhteydessä kaadettu maisemallisesti merkittäviä puita ja purettu vanha päärakennus idyllisine piharakennuksineen sekä poltettu roskia mahdollisesti tulipalovaaraa aiheuttaen. A:n mielestä rakennushanke siihen sisältyvine purku- ja raivaustöineen on pilannut paikalla olleen vanhan idyllisen maalaismaiseman. Hän myös epäilee, että raivaus-, purku- ja rakennustyöt on ainakin osittain aloitettu jo ennen rakennusluvan myöntämistä.

2 SELVITYS

Mäntsälän kunnan ympäristölautakunta on antanut kantelun johdosta selvityksen 19.1.2006 § 28, johon on liitetty rakennustarkastaja B:n selvitys. Rakennustarkastaja B on 17.5.2006 täydentänyt mainittua selvitystään.

A on antanut selvityksiin 22.10.2006 päivätyn vastineen.

A teki samasta asiasta 10.8.2006 päivätyn kantelun myös valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeuskanslerille tehty kantelu on valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n nojalla siirretty oikeuskanslerinvirastosta 25.10.2006 päivätyllä kirjeellä eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Oikeuskanslerilta siirretty kantelu käsitellään tämän kanteluasian yhteydessä.

Rakennustarkastaja B:ltä on 24.11.2006 päivätyllä kirjeellä pyydetty lisäselvitystä naapurien kuulemisen osalta. Samalla hänelle on varattu tilaisuus antaa

lausuntonsa A:n vastineen ja oikeuskanslerinvirastosta siirretyn kantelukirjelmän johdosta. Rakennustarkastaja B on antanut 14.12.2006 päivätyn lisäselvityksen (liitteenä).

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Asiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan kiinteistön Vähä-Rajala RN:o 5:52 sijaitsee asemakaava-alueen ulkopuolella. Alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kiinteistön pinta-ala on 3750 neliometriä. Tilalla oli ennen kantelussa tarkoitettua rakennushanketta ollut vanha huonokuntoinen maalattiainen noin 25 kerrosneliömetrin suuruinen asuinrakennus sekä talousrakennus.

Kiinteistön RN:o 5:52 omistaja oli 9.6.2005 jättänyt Mäntsälän kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle asuin- ja talousrakennuksen rakentamista kyseiselle kiinteistölle koskevan rakennuslupahakemuksen. Kiinteistöön rajoittuu neljä naapurikiinteistöä. Lupahakemukseen oli liitetty selvityksiä näiden naapurikiinteistöjen omistajien kuulemisesta.

Kiinteistön Järvistö RN:o 5:16 osalta kuultavaksi naapuriksi oli merkitty C. Rakennustarkastaja B:n antaman selvityksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvä oli kuullut C:tä puhelimitse ja "todisteeksi täyttänyt kuulemislomakkeen ja kirjannut ylös C:n huomautuksen rakentamisesta". Kuulemislomakkeeseen on tältä osin merkitty mm., että "naapuri ei halua, että rakennetaan uusi talo" ja että "vanhaa saa korjata". Nämä tiedot on kirjattu lomakkeen sellaiseen osaan, johon naapurin on tarkoitus tehdä merkinnät suhtautumisestaan rakennushankkeeseen.

Rakennustarkastaja on selvityksessään todennut, että rakennushankkeeseen ryhtyvä on kuullut "C:tä, yhtä tilan omistajaa". Rakennustarkastajan mukaan hän oli varmistanut asian puhelimitse C:ltä. Rakennustarkastajan mukaan C oli myös ilmoittanut, että hänen isänsä A oli tietoinen rakennushankkeesta ja sen vireille tulosta.

Rakennustarkastaja B myönsi rakennusluvan asuinrakennukselle ja talousrakennukselle 17.8.2005 tekemillään päätöksillä. Asuinrakennuksen etäisyys A:n ym. kiinteistön rajasta on noin 45 metriä ja heidän rakennuksesta noin 57 metriä.

3.2

Menettelyn arviointi

3.2.1

Naapurien kuuleminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 133 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupahakemuksesta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen

hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla. Pykälän 4 momentin mukaan tarkemmat säännökset lupahakemuksesta ilmoittamisesta, tiedottamisesta ja huomautusten tekemisestä annetaan asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 65 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on, jollei MRL 133 §:n 1 momentista muuta johdu, annettava rakennuslupahakemuksesta tieto naapureille ja varattava heille vähintään seitsemän päivää huomautuksen tekemiseen. Ilmoitus hakemuksesta saadaan lähettää tavallisena kirjeenä.

Jollei naapuria tiedetä tai hankaluudetta tavata taikka jos kuultavia naapureita on enemmän kuin kymmenen, MRA 65 §:n 2 momentin mukaan ilmoitus hakemuksesta katsotaan annetuksi naapurille tiedoksi, kun hakemuksesta on ilmoitettu sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

MRA 65 §:n mukaan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapuri tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta, ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan rakentamiseen. Siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei 1 momentissa säädetty kuuleminen ole tarpeen.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella katson, että kantelussa tarkoitettua rakennuslupaa koskevassa asiassa mm. kiinteistön Järvistö RN:o 5:16 omistajien kuuleminen ei ole ollut heidän etunsa kannalta ilmeisen tarpeetonta MRL 133 §:n 1 momentissa tarkoitettu tavoin.

Saadun selvityksen mukaan kiinteistö RN:o 5:16 on usean henkilön yhteisomistuksessa. A:n kirjelmässään esittämien tietojen mukaan yhteisomistajia on neljä eli hän, hänen puolisonsa sekä C ja D. Asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmene, minkä tyyppisestä yhteisomistussuhteesta on kysymys, ts. määräosaisesta vai jakamattomasta yhteisomistuksesta, mutta kantelijan esittämät tiedot viittaavat määräosaiseen yhteisomistukseen. Todettakoon tässä yhteydessä, että jos kiinteistön kunkin omistajan omistusosuus on lainhuutotodistuksessa ilmoitettu murtolukuna (esim 1/4), kysymys on määräosaisesta omistusoikeudesta.

Naapurin kuulemista koskevan oikeuskäytännön osalta mainittakoon, että korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2003:36 oli kysymys naapurin kuulemista poikkeamislupa-asiassa koskevan menettelyn lainmukaisuudesta tapauksessa, jossa aviopuolisot (X ja Y) myönnetyyn lainhuudon mukaan omistivat kumpikin puoli osaa rakennuspaikkaan rajoittuvasta kiinteistöstä. Lupaviranomainen oli lähettänyt tiedon hakemuksesta puolisoitten yhteiseen osoitteeseen, mutta se oli osoitettu vain toiselle puolisolle (X:lle). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakemus ei ollut tullut säädetyllä tavalla Y:n tietoon yksin X:lle tapahtuneella tiedoksiannolla eikä hänelle siten ollut varattu säädetyin tavoin tilaisuutta tulla kuulluksi hakemuksen johdosta. Käsitykseni

mukaan tapauksesta ilmenevä tulkintaperiaate soveltuu myös rakennuslupamenettelyä koskevien kuulemissäännösten tulkintaan.

Toisaalta, jos naapurikiinteistö olisi jakamattoman kuolinpesän hallinnassa, hakemuksen tiedoksiantamisessa naapurille sovellettaisiin hallintolain 57 §:n 2 momentin säännöstä. Kyseisen lainkohdan mukaan tiedoksianto kuolinpesälle toimitetaan sille pesän osakkaalle, jonka hallussa pesä on, tai pesänhoitajalle. Jos kuolinpesä on usean osakkaan yhteisessä hallinnossa, tiedoksianto voidaan toimittaa yhdelle heistä. Osakkaan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille pesän osakkaille.

Tässä tapauksessa rakennushankkeeseen ryhtyvä oli itse kuullut naapurikiinteistön yhtä yhteisomistajaa, C:tä puhelimitse ja itse kirjannut lomakkeeseen tämän esittämän huomautuksen rakentamisesta. Rakennustarkastaja B on puolestaan selvityksensä mukaan varmistanut tämän asian puhelimitse C:ltä, joka oli tuossa yhteydessä myös ilmoittanut, että hänen isänsä A oli tietoinen rakennushankkeesta ja sen vireille tulosta.

Se seikka, että kiinteistön RN:o 5:16 yhteisomistajista ainakin C on vastustanut uuden asuinrakennuksen rakentamista kiinteistölle RN:o 5:52 ja esittänyt vanhojen rakennusten säilyttämistä, on siten tullut rakennuslupaviranomaisen tietoon lupa-asiaa valmisteltaessa. Kysymys ei näin ollen ole siitä, että lupaviranomainen olisi lupa-asiaa ratkaistessaan virheellisesti olettanut, ettei kiinteistön RN:o 5:16 omistajilla ole hankkeesta huomautettavaa.

Katson kuitenkin, että kiinteistön RN:o 5:16 omistajien kuulemismenettely antaa aihetta arvosteluun seuraavista syistä.

Asiassa on ensinnäkin jäänyt epäselväksi, oliko rakennustarkastajalla ennen luvan myöntämistä tieto kiinteistön RN:o 5:16 kaikista omistajista ja siitä, minkä tyyppisestä yhteisomistuksesta oli kysymys, ja tähän liittyen siitä, tuliko hakijan tai tarvittaessa lupaviranomaisen antaa tieto rakennuslupahakemuksesta erikseen jokaiselle yhteisomistajalle muistutuksen tekemistä varten.

Totean myös, että tällaisissa tapauksissa, joissa rakennusluvan hakija itse esittää selvityksen naapurien kuulemisesta käyttäen esitetyttä kuulemislomaketta, rakennuslupaviranomaisen tulee käsitykseni mukaan edellyttää, että hakija hankkii lomakkeeseen naapurikiinteistön omistajan tai omistajien allekirjoitukset. Mäntsälässä käytetyssä kuulemislomakkeessa on naapurin täytettäväksi tarkoitettu osassa valmiiksi täytettynä teksti, jossa naapuri ilmaisee sen, että hän on "tutustunut yllä mainitun rakennushankkeen tai toimenpiteen johdosta tehtyyn", tietylle päivämäärälle päivättyyn "lupahankkeeseen ja siihen liittyviin suunnitelmiin". Tällöin naapurin allekirjoitus on osaltaan osoituksena siitä, että kuuleminen on toimitettu asianmukaisesti.

Kantelussa tarkoitettu tapauksessa hakija oli kuullut kiinteistön yhtä yhteisomistajaa puhelimitse ja itse merkinnyt tiedot kuulemisesta lomakkeelle hankkimatta tämän allekirjoitusta, mitä ei voitane pitää riittävänä selvityksenä kyseisen henkilön kuulemisesta. Tosin rakennustarkastaja kertomansa mukaan on tässä tapauksessa varmistanut puhelimitse, että lomakkeessa esitetyt tiedot

kuulemisesta pitävät paikkansa.

3.2.2

Rakennusluvan sisällöstä ja rakennushankkeen toteuttamistoimenpiteistä

Siltä osin kuin kantelija on tyytymätön rakennusluvan sisältöön sekä rakennushankkeeseen ja rakennustyöhön, totean seuraavan.

Rakennusluvan myöntäessään rakennustarkastaja B on katsonut, että rakennettavat rakennukset sopivat mittasuhteiltaan ja julkisivuiltaan ympäristöön ja maisemaan ja että rakennushanke muutoinkin täyttää rakennuspaikan ja itse rakentamisen osalta mm. MRL 136 §:ssä tarkoitetut edellytykset.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella katson, että rakennustarkastaja B on näiltä osin ratkaissut lupa-asian hänelle kuuluvan harkintavallan rajoissa lainmukaisesti.

Rakennuspaikalla olleiden puiden kaatamista ja rakennuspaikalla ennestään olleiden rakennusten purkamista sekä näiden rakennuspaikan raivaustöihin liittyviä toimenpiteitä ja itse rakennustyön aloittamista koskevilta osin katson, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tai sen alaisen henkilöstön laiminlyöneen valvontavelvollisuuksiaan tai menetelleen muutoin lainvastaisesti. Todettakoon, että puiden kaatamiseen ja rakennusten purkamiseen ei saadun selvityksen perusteella ole tässä tapauksessa tarvittu erillisiä lupia.

3.3

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen naapurin kuulemista koskevasta menettelystä Mäntsälän kunnan rakennustarkastajan B:n sekä Mäntsälän ympäristölautakunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni rakennustarkastaja B:lle sekä Mäntsälän ympäristölautakunnalle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.