

12.9.2002

318/4/00

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen**

## **TILUSVAIHTO RAKENNUSPAIKAN MUODOSTAMISEKSI RANTAKAAVA-ALUEELLA**

### **1 KANTELU**

Olette 7.2.2000 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen, jossa arvostelette Sipoon kunnan menettelyä kunnan laatimaa Norrkullalandet-Söderkullalandet -nimistä rantakaavaa koskevassa asiassa ja toimitusinsinöörin/-miesten menettelyä po. rantakaava-alueella pidetyssä tilusvaihtotoimittuksessa nro 115801-6.

Kerrotte, että omistatte Sipoon kunnan Norrkullalandetin kylässä --- -nimisen tilan Rnro ---, johon kuului erillinen rantapalsta naapurinne omistamien tilojen Rnro:t --- edustalla. Kunta oli kaavoittanut sen kuulumaan naapurinne ohjeelliseen rakennuspaikkaan (tämän vastaukseni karttaliitteet nro:t 1-3). Naapurinne haki Uudenmaan maanmittaustoimistosta kaavoitusalueiden jakolain 34 §:n mukaista lunastustoimitusta palstan liittämiseksi hänen omistamaansa tilaan. Toimitusmiehet päättivät, että edellytykset lunastustoimituksen suorittamiseksi olivat olemassa ja suorittivat tilusvaihdon. Maaoyikeus muutti päätöstä osittain Teidän eduksenne ja korkein oikeus ei enää myöntänyt valituslupaa.

Pyydätte oikeusasiamiestä tutkimaan:

- 1) Sipoon kunnan menettelyn laillisuuden, kun se kaavoitti omistamaanne --- tilaan kuuluvan erillisen rantapalstan osaksi naapurinne ohjeellista rakennuspaikkaa ilmoittamatta siitä Teille ja kun se ei pyynnöstänne huolimatta suostunut muuttamaan rantakaavaa tämän tultua ilmi,
- 2) lunastustoimituksen (itse asiassa tilusvaihtotoimituksen) lainmukaisuuden ottaen huomioon, että maaoyikeus ja korkein oikeus ovat todenneet, ettei edellytyksiä lunastamiselle ollut, ja
- 3) menettelikö naapurinne, korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteeri hyvän virkamiestavan mukaisesti hakiessaan lunastustoimitusta.

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksenne johdosta tänne on hankittu entisen Etelä-Suomen maa-oyikeuden asiakirjavihko, johon sisältyvät myös tilusvaihtotoimituksen toimitusasiakirjat ja toimitusinsinöörin valituksenne johdosta antama lausunto.

Lisäksi tänne on hankittu ympäristöministeriön asiakirjavihko dnro 3/502/98, joka liittyy hakemuksenne Sipoon kunnan velvoittamiseksi muuttamaan asianomaista rantakaavaa.

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulumattomat asiat

Suomenperustuslain 109 §:n (aikaisemmin hallitusmuodon 49 §:n) mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa.

Korkeimman hallinto-oikeuden asianomainen hallintosihteeri on kuitenkin toiminut yksityishenkilönä hakiessaan kaavoitusalueiden jakolain 34 §:n mukaista lunastustoimitusta. Kysymys ei ole ollut perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamisesta. Näin ollen oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu hänen menettelynsä tutkiminen tässä asiassa.

### 3.2

#### Yli viisi vuotta vanhat asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin (aikaisemmin johtosäännön 3 §:n 2 momentin) mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Sipoon kunta on laatinut kantelussa tarkoitetun rantakaavan vuosina 1991-1993. Kunnanvaltuusto on 6.9.1993 hyväksynyt sen ja Uudenmaan lääninhallitus on 13.9.1994 vahvistanut kunnanvaltuuston päätöksen. Näistä tapahtumista oli kulunut yli viisi vuotta jo silloin kuin kantelunne saapui tänne.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus on jo tutkinut rantakaavan vahvistuspäätöstä koskevan purkuhakemuksenne ja hylännyt sen 25.9.1998 antamallaan päätöksellä taltio 2021.

Asiassa ei ole ilmennyt eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityistä syytä yli viisi vuotta vanhojen tapahtumien tutkimiseen. Tämän vuoksi en puutu Sipoon kunnan menettelyyn kyseistä rantakaavaa laadittaessa.

### 3.3

#### Sipoon kunnan menettely kaavamuutosasiassa

#### 3.3.1

##### Tapaukset

##### *Kunnalle tehty kaavamuutoshakemus*

Olitte pyytänyt Sipoon kunnalle 14.10.1996 osoitetussa kirjeessänne, että kunta muuttaisi rantakaavaa korttelin nro 27 rakennuspaikkojen nro:t 15 ja 16 osalta kirjeenne liitteenä olleeseen karttaan merkityllä tavalla.

Sipoon ympäristölautakunta oli kuitenkin 12.2.1997 hylännyt hakemuksenne ja 18.6.1997 vielä lautakunnan päätöksestä tekemänne oikaisuvaatimuksen. Lautakunta päätti 12.2.1997, ettei rantakaavan muuttamiseksi ollut tuossa vaiheessa syytä ryhtyä, kun kiinteistöjaon muutoksen

ratkaiseva maanmittaustoimitus oli tehty (tilusvaihtotoimitus oli lopetettu 19.12.1996, mutta se ei ollut vielä lainvoimainen).

#### *Ympäristöministeriölle tehty rakennuslain 143 §:n mukainen hakemus*

Olette myös tehnyt 15.9.1998 ympäristöministeriölle hakemuksen, jotta se velvoittaisi kunnan muuttamaan rantakaavaa. Hakemuksen johdosta 9.12.1998 antamassaan lausunnossa Sipoon kunnan ympäristölautakunta totesi, että rantakaavan ongelmat pohjautuivat aiemmin tapahtuneeseen kiinteistöjen epätarkoituksenmukaiseen lohkomiseen, jossa kantatilasta erotettiin loma-asuntoa varten --- tila Rnro --- siten, että se muodostui kahdesta lähekkäin olevasta palstasta, joiden väliin jäi kantatilan aluetta. Ympäristölautakunnan mukaan rantakaavaa laadittaessa tällaisessa tilanteessa jouduttiin jomman kumman tai kummankin tilan aluetta osoittamaan sellaiseen rakennuspaikkaan, jossa on mukana myös naapurin maata, ellei aluetta osoitettu esim. yleiseen käyttöön. Tärkeä yleinen etu ei lautakunnan mukaan vaatinut rantakaavan muuttamista.

Olette sittemmin peruuttanut ympäristöministeriölle tekemänne hakemuksen, jolloin enemmän lausunnon antaminen sen johdosta on rauennut ympäristöministeriössä.

#### 3.3.2

##### Säännökset

#### *Kunnan oikeus ottaa kaava muuttaakseen*

Rakennuslain 123 c §:n 1 momentin ja 127 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen rantakaavan muuttaminen oli lähtökohtaisesti maanomistajan/maanomistajien asia.

Kunta voi kuitenkin rakennuslain 123 c §:n 3 momentin ja 127 §:n 1 momentin mukaan maanomistajan esityksestä ottaa rantakaavan muuttaakseen alueella, joka kuului eri maanomistajille, elleivät nämä olleet päässeet sopimukseen kaavan muuttamisesta.

Rakennuslain 123 c §:n 4 momentin mukaan kunta voi, mikäli tärkeä yleinen etu sitä vaati, muutoinkin kuin 123 c §:n 3 momentin mukaisessa tapauksissa, ryhtyä toimenpiteisiin rantakaavan muuttamiseksi.

#### *Kunnan velvoittaminen kaavan muuttamiseen*

Jos tärkeä yleinen etu sitä vaati ja rantakaava muuttaminen oli katsottava tarpeelliseksi, ympäristöministeriö voi rakennuslain 143 §:n 1 momentin nojalla velvoittaa kunnan muuttamaan rantakaavaa.

Jollei kunta ollut rakennuslain 123 c §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa ottanut rantakaava muuttamista tehtäväkseen ja maanomistaja ei tämän vuoksi voinut kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää aluetta hyväkseen, ympäristöministeriön tuli (maanomistajan hakemuksesta) rakennuslain 143 §:n 4 momentin nojalla velvoittaa kunta muuttamaan rantakaavaa.

#### 3.3.3

##### Sipoon kunnan menettely arviointi

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu päättää kunnan velvollisuudesta muuttaa rantakaava. Kysymys kunnan velvollisuudesta muuttaa rantakaavaa voitiin saattaa rakennuslain 143 §:n mukai-

sesti ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Olette tehnytkin tällaisen hakemuksen, mutta sittemmin perunut sen, jolloin ympäristöministeriön kannanotto kunnan velvollisuuteen muuttaa rantakaava on jäänyt saamatta.

Rakennuslain mukaan kunta ei kuitenkaan yleensä ollut velvollinen suostumaan sille tehtyihin pyyntöihin ottaa rantakaava muuttaakseen, vaan siihen ryhtyminen jäi kunnan harkintaan. Tähän nähden ja ottaen huomioon kunnan esittämät edellä kohdasta 3.3.1 ilmenevät perustelut en katso Sipoon kunnan menetelleen lainvastaisesti kieltäytyessään ryhtymästä muuttamaan rantakaavaa.

Todettakoon vielä, että siinä vaiheessa, kun teitte 15.9.1998 ympäristöministeriölle hakemuksen kunnan velvoittamiseksi muuttamaan kaava, maaoyikeus oli jo 1.10.1997 antamallaan tuomiolla muuttanut toimitusmiesten päätöstä tilusvaihtoasiassa siten, että ratkaisu varsin pitkälti johti samaan lopputulokseen kuin esittämänne kaavamuutos. Maaoyikeuden tuomio ei tosin ollut tuolloin vielä lainvoimainen.

### 3.4

Toimitusmiesten menettely tilusvaihtotoimituksessa nro 115801-6.

#### 3.4.1

Toimitusmiesten päätökset

Toimitusmiehet päättivät toimituksen edellytyksistä pöytäkirjan pykälän 7 kohdalla. Toimitusmiesten päättivät, että kaavaan sopeutuvan rakennuspaikan nro 16 muodostamiseksi oli naapurin tilaan välttämätöntä liittää kantelijan tilaan kuuluvaa maata ja että edellytykset toimituksen suorittamiselle kaavoitusalueiden jakolain 34 §:n mukaan olivat olemassa. Toimitusmiehet päättivät myös, että kaavaan sopeutuva rakennuspaikka nro 16 muodostettaisiin tilusvaihdolla tilojen välillä kaavoitusalueiden jakolain 4-7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Toimitusmiehet ovat sittemmin suorittaneet tilusvaihdon tilusvaihtokirjasta ja toimituskartasta tarkemmin ilmenevällä tavalla. Kantelijan tilan erillinen rantapalsta liitettiin naapurin tilaan (kopio toimituskartasta on tämän vastaukseni liitteenä nro 4).

#### 3.4.2

Maaoyikeuden tuomio

Valititte toimitusmiesten päätöksestä Etelä-Suomen maaoyikeuteen, joka 1.10.1997 antamalla tuomiolla muutti toimitusmiesten päätöstä.

Maaoyikeuden tuomion perusteluiden mukaan ohjeellisilla rakennuspaikan rajoilla ei ollut niiden ohjeellisuuden takia sanottavaa merkitystä asiaa ratkaistaessa. Ratkaiseva merkitys oli pantava sille, miten kaavan tarkoitus toteutui rakennuspaikkojen rakennettavuuden kannalta.

Maaoyikeus katsoi, että molemmille rakennuspaikoille nro:t 15 ja 16 voitiin rakentaa tuolloisen kiinteistöjaotuksen mukaan. Rakennuspaikan nro 16 rakentamiseen varattu alue oli lähes kokonaan naapurin tilan alueella ja rakennusten sijoittaminen voi vaivatta tapahtua tälle alueelle. Myöskin kulku rantaan oli mahdollista naapurinne ennestään omistamien tilusten kautta.

Edellytyksiä lunastamiselle ei maaoyikeuden mukaan ollut olemassa.

Sen sijaan maa- ja metsätalouden ministeri katsoi tuomionsa sivulta 4 tarkemmin ilmenevin perustein, että tilussijoitus alueella oli hyvin epätarkoituksenmukainen ja että kaavoitusalueiden jakolain 4 §:n mukaiset edellytykset tilusvaihdolle olivat olemassa, koska tilusvaihdolla oli aikaansaataavissa selvästi parempi tilussijoitus ja rantakaavan toteuttamisen vaikeutumista voitiin rakennuspaikan nro 16 osalta vähentää huomattavasti.

Maa- ja metsätalouden ministeri hyväksyi osittain valituksen ja muutti toimitusmiesten päätöstä Teidän vaatimaanne suuntaan (kopio maa- ja metsätalouden ministerin tuomion mukaisesta toimituskartasta on tämän vastaukseni liitteenä nro 5).

Naapurinne haki valituslupaa ja purkaa maa- ja metsätalouden ministerin tuomioon korkeimmalta oikeudelta, mutta korkein oikeus hylkäsi 3.6.1999 antamallaan päätöksellä hänen valituslupa- ja purkuhakemuksensa.

### 3.4.3

#### Säännökset

Kaavoitusalueiden jakolain 4 §:n 1 momentissa oli säädetty tilusvaihdosta, että jos mm. rantakaava-alueella tilojen sijainti vaikeutti kaavan toteuttamista ja tästä aiheutuva haitta voitiin tilusvaihdolla poistaa tai sitä vähentää toimittamalla tilusvaihto, saatiin tällainen toimitus suorittaa, vaikkei jakolaissa säädettyjä edellytyksiä olisi ollut olemassa.

Kaavoitusalueen jakolain 17 §:n 2 momentissa (31/74) oli mm. säädetty, että rantakaava-alueella ei rakennuspaikkaa saanut muodostaa tilaksi, jos sitä ei voitu pitää kaavan tarkoitus, rakennusjärjestys ja muut olosuhteet huomioon ottaen kaavan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisena. Tilaksi muodostamista ei myöskään saanut suorittaa siten, että se vaikeutti korttelialueen muun osan muodostamista yhdeksi tai useammaksi rakennuspaikaksi.

Kaavoitusalueiden jakolain 34 §:ssä (502/91) puolestaan oli säädetty:

" Milloin rakennus- tai rantakaava-alueella rakennusmaalla sijaitsevaan tilaan tai tällaisella alueella tilaksi muodostettavaan määräalaan on 17 §:n 2 momentissa tarkoitettun ja kaavaan sopeutuvan rakennuspaikan muodostamiseksi välttämätöntä liittää toiselle kuuluvaa aluetta eikä muutosta rajoihin saada aikaan tilusvaihdolla, alue saadaan maanmittaustoimituksessa (*rakennuspaikan osan lunastamistoimitus*) lunastaa ja siirtää lunastajan tilaan."

### 3.4.4

#### Toimitusmiesten menettelyn arviointi

Toimitusmiesten toimituspöytäkirjan pykälän 7 kohdalla tekemät päätökset ovat ristiriitaisia, koska toimitusmiehet ovat ensin päättäneet, että edellytykset toimituksen (rakennuspaikan osan lunastamistoimitus) suorittamiselle kaavoitusalueiden jakolain 34 §:n mukaan ovat olemassa, mutta kuitenkin tämän jälkeen päättäneet, että kaavaan sopeutuva rakennuspaikka muodostetaankin tilusvaihdolla kaavoitusalueiden jakolain 4-7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Toimitusmiehet ovat nähdäkseni itse asiassa hylänneet naapurinne hakemuksen rakennuspaikan osan lunastamisesta rakennuslain 34 §:n nojalla ja päättäneet suorittaa tilusvaihdon.

Tämän mukaisesti toimitusmiehet ovat sittemmin suorittaneet tilusvaihdon tilusvaihtokirjasta ja toimituskartasta tarkemmin ilmenevällä tavalla. Kysymys ei siis ole ollut rakennuspaikan osan

lunastamisesta. Tähän nähden toimitusmiesten menettelyn arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, että maaoikeuden tuomion mukaan edellytyksiä lunastamiselle ei ollut.

Tilusvaihdon edellytyksenä ei kaavoitusalueiden jakolain 4 §:n mukaan ollut, että se oli *välttämätöntä* kaavaan sopeutuvan rakennuspaikan muodostamiseksi (vrt. lunastamisen osalta lain 34 §). Tilusvaihdon edellytyksenä oli vain, että tilojen sijainti vaikeutti kaavan toteuttamista ja että tästä aiheutuva haitta voitiin tilusvaihdolla poistaa tai sitä vähentää toimittamalla tilusvaihto. Näin ollen toimitusmiesten menettelyä arvioitaessa merkitystä ei myöskään ole sillä seikalla, että maaoikeuden tuomion mukaan molemmille rakennuspaikoille nro:t 15 ja 16 voitiin rakentaa tuolloisen kiinteistöjaotuksen mukaan.

Tilusvaihdon edellytyksiin ei kaavoitusalueiden jakolain mukaan vaikuttanut, mikä käsitys maanomistajalla oli kaavaa laadittaessa ollut rantakaavan sisällöstä tai oikeusvaikutuksista, eikä myöskään esimerkiksi kaavamuutoshakemuksen vireille tulo kunnassa.

Sekä toimitusmiehet että maaoikeus ovat katsoneet, että edellytykset tilusvaihdolle olivat olemassa. Toimitusmiehillä ja maaoikeudella on vain ollut eriävät käsitykset siitä, mikä merkitys rantakaavassa osoitetulle ohjeelliselle rakennuspaikan rajalle on annettava, rantaviivan käsittelystä ja tilusvaihtoon otettavien alueiden jyvitysarvoista.

Maaoikeus on muuttanut toimitusmiesten päätöstä Teidän eduksenne. Toimitusmiesten menettelyä ei kuitenkaan voida pitää lainvastaisena yksinomaan sillä perusteella, että toimitusmiesten päätös on muuttunut maaoikeudessa ja että korkein oikeus ei ole myöntänyt muutoksenhakulupaa, jolloin maaoikeuden tuomio on jäänyt pysyväksi.

Toimitusmiehet ovat tehneet päätöksensä heille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Kirjoituksessanne mainituilla perusteilla asiassa ei ole aihetta epäillä, että he olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin taikka menetelleet muutoin lainvastaisesti. Tämän vuoksi myöskään toimitusmiesten menettely ei ole antanut minulle aihetta toimenpiteisiin.

Jäljennös tästä vastauksestani lähetetään tiedoksi Uudenmaan maanmittaustoimistolle ja maanmittausinsinööri ---:lle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.