

11.2.2004

34/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

**RAKENNUSTARKASTAJA YLITTI TOIMIVALTANSA RAKENNUSLUPA-
ASIASSA (seloste)**

Tammelan kunnan rakennustarkastaja oli myöntänyt kantelijan naapurille rakennusluvan kerrosalaltaan 73 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen laajentamiseksi 13 neliömetrillä alueella, jolla rantakaavan laatiminen oli tarpeen. Rakentamistoimenpiteen jälkeen rakennuksen etäisyys rantaviivasta oli lähimmillään noin 8-9 metriä. Kunnan rakennusjärjestyksen mukaan muun kuin saunarakennuksen etäisyyden rantaviivasta tuli kuitenkin olla vähintään 25 metriä.

Hämeen ympäristökeskus oli tätä ennen myöntänyt naapurille poikkeusluvan enintään 80 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi vähintään 25 metrin etäisyydelle rantaviivasta ehdolla, että vanha lomarakennus puretaan. Kantelijan mukaan rakennuslupa oli myönnetty vastoin poikkeuslupaa. Rakennuspaikalla ei myöskään ollut toimitettu katselmusta ennen rakennusluvan myöntämistä.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen lausui päätöksessään seuraavan:

"Toimivalta rakennusluvan myöntämiseen

Kantelussa tarkoitettu rakennuspaikka sijaitsi Oksjärven ranta-alueella, jolla rantakaava oli katsottu rakennuslain 123 a §:n 1 momentin mukaan tarpeelliseksi. Rakennuslain 123 b §:n 1 momentin mukaan rakennusluvan myöntävän viranomaisen oli katsottava, ettei uudisrakennusta rakennettu ranta-alueelle ennen kuin rantakaava oli vahvistettu, milloin kaavaa 123 a §:n 1 momentin säännösten mukaan oli pidettävä tarpeellisena. Kunnan rakennusjärjestyksen 5 §:n mukaan muuta kuin saunarakennusta ei myöskään saanut rakentaa alle 25 metrin etäisyydelle keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta, jollei maiseman säilyttämisestä luonnonmukaisena muuta johtunut.

Ympäristökeskus olikin myöntänyt naapurille poikkeusluvan rakennuslain 123 b §:n 1 momentin mukaisesta rantakaavallisesta rakentamiskiellosta enintään 80 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi Lahtisaloon tilalle vähintään 25 etäisyydelle rantaviivasta ehdolla, että vanha lomarakennus puretaan.

Poikkeusluvassa esitetystä rakennushankkeesta poiketen naapuri haki rakennuslupaa vanhan lomarakennuksen laajentamiseksi. Rakennustarkastaja myönsi 15.6.1998 naapurille rakennusluvan, joka lupapäätöksen mukaan koski

lomarakennuksen laajentamista 13 kerrosneliömetrillä kerrosluvun ollessa I. Tämä rakennustoimenpiteen sanallinen määrittely ei kuitenkaan vastannut hakemukseen liitettyjä rakennuspiirustuksia. Piirustukset oli kuitenkin hyväksytty ja rakennuslupa oli siten myönnetty hakemuksen mukaisesti.

Hyväksytyjen rakennuspiirustusten mukaan vanhaan lomarakennukseen tuli 31,85 kerrosneliömetrin suuruinen laajennus. Vanha 18,85 kerrosneliömetrin suuruinen saunanosa purettaisiin samassa yhteydessä. Laajennus- ja purkamistoimenpiteiden jälkeen rakennus tuli sisältämään 31,85 kerrosneliömetriä uudisosaa ja 54,45 kerrosneliömetriä vanhaa osaa, jolloin rakennuksen kerrosalaksi tuli 86,3 neliömetriä. Sen lisäksi rakennukseen tulisi kylmä ullakko, rakennuksen koko vesikatto uusittaisiin sekä kattokaltevuus ja harjansuunta muutettaisiin. Rakennuksen koko ulkoverhoilu uusittaisiin. Sauna sijoitettaisiin uudelleen sekä tulisijan ja palomuurin sijoitus muutettaisiin. Näiltä osin kysymys oli ilmeisesti sellaisista uudisrakentamiseen verrattavista rakenteellisista muutoksista, joita ei voitu pitää vähäisinä rakennuksen arvoon verrattuna.

Rakennuslain 130 §:n 1 momentin mukaan uudisrakennukseksi oli katsottava, paitsi kokonaan uusi rakennus, myös lisärakennus (laajennus). Uudisrakennusta koskevia säännöksiä oli sovellettava myös uudestaan rakentamiseen sekä rakennuksen sisärakenteiden olennaiseen muuttamiseen ja muihin sellaisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka olivat uudestaan rakentamiseen verrattavat. Uudisrakennuksena ei kuitenkaan pidetty muutosta, joka oli vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna eikä muuttanut rakennuksen käyttötarkoitusta.

Rakennuslain 123 b §:n 1 momentin rantakaavallinen rakentamiskielto ja rakennusjärjestyksen 5 §:n määräys etäisyydestä rantaviivasta koskivat siten myös lomarakennuksen laajentamista, uudestaan rakentamista ja uudestaan rakentamiseen verrattavia rakenteellisia muutoksia, jotka eivät olleet vähäisiä rakennuksen arvoon verrattuina

Vanhan lomarakennuksen laajentamiselle rakennuslain 123 b §:n 1 momentin säännöksistä ja rakennusjärjestyksen 5 §:n määräyksistä poiketen ei ollut ympäristökeskuksen myöntämää poikkeuslupaa.

Rakennusluvasta sai myöntää ilman ympäristökeskuksen myöntämää poikkeuslupaa vain, jos rakennustoimenpiteessä oli kysymys rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitettusta vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Rakennustarkastajan myöntämästä rakennusluvasta ei käy ilmi, että sen yhteydessä olisi myönnetty rakennuslain 132 §:n 4 momentin mukainen vähäinen poikkeus. Jos näin oli tehty, luvasta ei kuitenkaan käy ilmi, oliko lupa myönnetty:

1) tavallisena rakennusluvana, jossa yhteydessä olisi myönnetty rakennuslain 132 §:n 4 momentin mukainen vähäinen poikkeus rakennuslain 123 b §:n 1 momentin säännöksistä ja rakennusjärjestyksen 5 §:n määräyksistä, vaiko

2) ympäristökeskuksen myöntämän poikkeusluvan perusteella, jossa yhteydessä olisi myönnetty rakennuslain 132 §:n 4 momentin mukainen vähäinen poikkeus ympäristökeskuksen poikkeuslupapäätöksen ehdoista ja rakennusjärjestyksen 5 §:n määräyksistä.

Rakennustarkastaja n selvityksen mukaan rakennuslupa on myönnetty tavallisena rakennuslupana, eikä poikkeusluvan perusteella.

Rakennustoimenpiteiden laajuus ja laatu huomioon ottaen kysymyksessä ei kuitenkaan ole ollut vähäinen poikkeus rakennuslain 123 b §:n 1 momentin säännöksistä.

Rakennusjärjestyksen 5 §:n määräysten osalta poikkeuksen vähäisyyttä puoltaa se, että kysymys oli olemassa olevan rakennuksen laajentamisesta ja että lisärakennus tuli rannasta pois päin. Lisäksi rakennuksen etäisyys rantaviivasta kasvoi noin kolmella metrillä vanhan saunaosan purkamisen johdosta.

Poikkeuksen vähäisyyttä vastaan puhuvat kuitenkin seuraavat seikat. Asemapiirustuksen mukaan lisärakennuksen rakentamisen jälkeen rakennus sijaitsi vielä kokonaisuudessaan alle 25 metrin etäisyydellä rantaviivasta. Rakennuksen lähin etäisyys rantaviivaan oli 8-9 metriä vielä sen jälkeen, kun vanha saunaosa oli purettu ja kun kattamatonta terassia ei laskettu mukaan. Rakennushankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen kysymys ei ollut vain laajennuksesta, vaan ilmeisesti myös uudestaan rakentamiseen rinnastettavista rakenteellisista muutoksista, joiden suhteen olisi tullut noudattaa uudisrakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Kun otetaan vielä huomioon, että ympäristökeskus ei ollut suostunut uuden lomarakennuksen osalta poikkeamiseen rakennusjärjestyksen 5 §:n määräyksistä, poikkeamista niistä myöskään laajennuksen osalta ei voida pitää rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitettuna vähäisenä poikkeuksena.

Rakennustarkastaja on näin ollen ylittänyt toimivaltansa myöntäessään kyseisen lomarakennuksen laajennuksen rakennusluvan.

Rakennustarkastajan menettelyn moitittavuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava tosiasiana huomioon, että ympäristökeskus oli myöntänyt poikkeusluvan rakennuslain 123 b §:n 1 momentin mukaisesta rantakaavallisesta rakentamiskiellosta Lahtisalons tilan käyttämiseen uuden lomarakennuksen rakennuspaikkana poikkeusluvasta ilmenevin ehdoin. Jos rakennuslupa olisi myönnetty poikkeusluvan perusteella, olisiko kyse tuolloin ollut vain rakennuslain 132 §:n 4 momentin mukaisesta *vähäisestä poikkeamisesta ympäristökeskuksen myöntämän poikkeusluvan ehdoista?*

Oikeuskäytännössä poikkeuksen vähäisyyttä on arvosteltu tapauskohtaisesti kokonaisuutensa perusteella. Yleensä yli 10 prosentin rakennusoikeuden ylitystä ei ole pidetty hyväksyttävänä. Naapurille myönnetyn poikkeusluvan mukaisen kerrosalan ylitys oli 6,3 neliometriä eli lähes 8 prosenttia, mikä oikeuskäytännön mukaan on jo vähäisen poikkeuksen ylärajoilla, mutta jota voidaan pitää sinänsä vielä hyväksyttävänä.

Rakennuslain 123 b §:n 1 momentin säännöksistä myönnetyn poikkeusluvan nimenomaisena ehtona oli, että etäisyys rantaviivaan on vähintään 25 metriä. Saadun selvityksen mukaan tämä rakennusjärjestyksen mukainen 25 metrin etäisyys vastasi ympäristökeskuksen noudattamaa poikkeuslupakäytäntöä alueella. Siitä poikkeaminen loukkaisi maanomistajien tasapuolista kohtelua. Ympäristökeskuksen asettama etäisyysvaatimus ja vanhan rakennuksen purkamisehto huomioon ottaen lupapäätöksen mukaisen rakennushankkeen jälkeen alle 25 metrin etäisyydellä rantaviivasta ei pitänyt olla sen paremmin uutta kuin vanhaakaan lomarakennusta. Poikkeaminen 25 metrin etäisyysvaatimuksesta olisi ollut omiaan kiertämään poikkeusluvan ehtoa. Asiakirjoihin liitettyjen valokuvien ja videonauhan perusteella on selvää, että 25 metrin etäisyydellä noin 3000 neliömetrin suuruista ja noin 70 metrin levyistä Lahtisalons tilaa olisi löytynyt rakennuskelpoista maata poikkeusluvan mukaisen lomarakennuksen rakentamiseksi.

Näissä olosuhteissa poikkeamista etäisyyttä rantaviivasta koskevasta poikkeusluvan ehdosta ei olisi voitu pitää rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitettuna vähäisenä poikkeuksena. Tällöin rakennushanke olisi edellyttänyt ympäristökeskuksen rakennuslain 132 §:n 1 momentin nojalla myöntämää uutta poikkeuslupaa rakennuslain 123 b §:n 1 momentin säännöksistä ja edellä esitetyn mukaisesti poikkeuslupaa myös rakennusjärjestyksen 5 §:n määräyksistä.

Näin ollen rakennustarkastajan menettelyä ei tältäkin kannalta arvioituna voida pitää hyväksyttävänä.

Katselmuksen tarpeellisuus

Rakennuslain ja -asetuksen mukaan rakennuslupahakemuksesta tiedottaminen ja naapurin kuuleminen tapahtui katselmuksen kautta. Ennen kuin rakennuslupahakemus ratkaistiin, rakennuspaikalla oli rakennusasetuksen 124 §:n mukaan toimitettava rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapureiden kuulemiseksi katselmus, jollei sitä ollut pidettävä tarpeettomana. Katselmuksen ajasta oli annettava tieto hakijalle ja naapureille. Katselmuksen toimittamista oli pidettävä pääsääntönä, mutta sen toimittaminen riippui kuitenkin yksittäistapauksessa aina rakennuslupaviranomaisen harkinnasta.

Silloin kun rakennusluvan yhteydessä myönnettiin rakennuslain 132 §:n 4 momentin nojalla vähäinen poikkeus, rakennuspaikalla oli toimitettava katselmus, milloin oli ilmeistä, että rakennuslupa koski naapurin etua. Katselmus voitiin toimittaa rakennusasetuksen 124 §:n mukaisen alkukatselmuksen yhteydessä.

Puheena olevassa tapauksessa rakennusluvassa poikettiin mm. rakennusjärjestyksen 5 §:n etäisyyttä rantaviivasta koskevasta määräyksestä, jota muilta oli yleensä vaadittu noudatettavaksi. Kun naapuri-tilojen Rnro:t 4:37 ja 4:39 omistajat olivat poikkeuslupahakemuksesta tekemissään huomautuksissa vastustaneet rakennuksen sijoittamista asemapiirroksessa esitetylle paikalle lähelle rantaviivaa, oli ilmeistä, että rakennuslupa koski sillä

tavoin myös naapureiden etua, että katselmusta ei voitu pitää tarpeettomana heidän kuulemisensa kannalta. Näin ollen rakennuspaikalla olisi mielestäni ollut toimitettava katselmus ennen rakennusluvan myöntämistä.

Kun katselmus on jätetty toimittamatta naapurit eivät ilmeisesti ole saaneet tietoa vireillä olevasta rakennuslupahakemuksesta, eivätkä he näin ollen ole myöskään osanneet varautua seuraamaan lupapäätöksen julkipanoa ja valittaa ajoissa päätöksestä."

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen antoi rakennustarkastajalle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle sen johdosta, että hän oli ylittänyt toimivaltansa myöntäessään lomarakennuksen laajennuksen rakennusluvan. Apulaisoikeusasiamies saattoi myös rakennustarkastajan tietoon käsityksensä siitä, että rakennuspaikalla olisi ennen rakennuslupahakemuksen ratkaisua tullut toimittaa katselmus naapureiden kuulemiseksi ja heidän etujensa valvomiseksi.

Kantelussa oli myös kysymys muun muassa talousrakennuksen rakennustyön keskeyttämisestä sen johdosta, että rakennustyössä oli poikettu myönnetystä rakennusluvasta. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti rakennustarkastajan huomiota siihen, että rakennustyön keskeyttämisestä tuli tehdä kirjallinen päätös.