

30.9.2008

3506/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen**

## **KUNNANHALLITUS EI OLE TOIMIVALTAINEN RAKENNUSVALVONTA-ASIASSA**

1

### **KANTELU**

Asunto Oy A:n hallituksen puheenjohtaja B arvosteli 23.10.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Ylistaron kunnanhallitusta siitä, ettei se ole pannut täytäntöön päätöstään 1.12.2003, jolla se oli edellyttänyt, että Etelä-Pohjanmaan Osuuspankki poistaa asema-kaavan mukaiselle Paakkaritien katualueelle istuttamansa männyntaimet määräaikaan mennessä uhalla, että taimet poistetaan kunnan toimesta kiinteistönomistajan kustannuksella.

Päätöstä ei pantu täytäntöön, vaikka asiasta aikanaan aloitteen tehnyt kunnanhallituksen silloinen jäsen oli kuntaa siihen toistuvasti kehottanut. Kyseinen kunnanhallituksen jäsen oli vielä 2.3.2005 tarkastuslautakunnalle osoittamassaan kirjeessä tiedustellut lautakunnalta, miksi kunnanhallituksen päätöstä ei ollut pantu täytäntöön, ja kenen kuuluu valvoa, että tehtyjä päätöksiä noudatetaan. Tarkastuslautakunta oli 17.3.2005 tiedustellut asiaa kunnanhallitukselta. Tämän jälkeen asiasta oli toistuvasti keskusteltu asunto-osakeyhtiön, sen osakkaiden, aloitteen tekijän ja Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin Ylistaron konttorin edustajien kesken pääsemättä kuitenkaan asiasta yhteisymmärrykseen.

Kantelija arvosteli myös kunnanhallituksen päätöstä 30.1.2006, jolla kunnanhallitus sittemmin päätti poistaa hallintolain 50 §:n nojalla asiavirheenä edellä mainitun päätöksensä 1.12.2003 virheellisenä, valmistelemattomana ja ilman esittelyä tehtynä. Asiavirheen korjaamista koskevaa asiaa ei ollut mainittu kunnanhallituksen kokouksen 30.1.2006 kokouskutsussa. Pöytäkirjasta ei myöskään ilmene, että asia olisi otettu kiireellisenä käsiteltäväksi.

Kantelija ei voi ymmärtää, miten virhe päätöksen teossa 1.12.2003 on ollut ilmeinen ja että se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, kuten kunnanhallituksen päätöksessä on todettu. Kunnanhallituksen kokouksessa 1.12.2003 pykälässä 358 esitelty asia on perusteltu myös kirjallisessa muodossaan täydellisesti. Siinä on mainittu valtuuston päätös, jolla asema-kaava on vahvistettu, on mainittu ns. mahdollistettu kiertoliikenne, on mainittu istutetut männyntaimet, jotka estävät kaavan mukaisen kiertoliikenteen, on tiedusteltu teknisen toimiston kantaa asiaan ja saatu ehdotus taimien poistamiseksi ja liikennemerkkien asettamiseksi. Voi vain kysyä, voiko asiaa enää paremmin valmistella päätöstä varten. Valmistelun perusteella hallitus on tehnyt yksimielisesti kantelijan mielestä ainoan oikean päätöksen.

Niin ikään kantelija arvosteli rakennuslautakunnan päätöstä 28.8.2002, jolla se myönsi rakennusluvan Asunto Oy A:n rivitalolle siitä, että rakennusluvassa ja siihen liittyvässä asemapiirroksessa kulku sanotun yhtiön tontille on yksinomaan Kyrönjoentie-nimisen kadun kautta. Voimassa olevaa asemakaavaa on kuitenkin noudatettava siksi, kunnes sitä mahdollisesti muutetaan.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, ovatko jotkut kunnan luottamus- ja virkamiehet menetelleet asiassa lainvastaisesti, ja ryhtymään sen johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin, ja ryhtymään toimenpiteisiin, jotta asemakaavan mukainen liittymä Asunto Oy A:n tontilta Paakkarintielle saataisiin asemakaavan mukaiseen käyttöön.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta on pyydetty Ylistaron kunnanhallituksen selvitys. Selvitystä pyydettiin myös siitä, mihin kunnanhallitus on perustanut toimivaltansa päätöksensä 1.12.2003 tekemiseen. Ylistaron kunnanhallitus on 11.12.2006 antanut selvityksensä asiassa.

---

## 3 RATKAISU

### 3.1 Kulkuyhteys yhtiön tontille asemakaavan mukaan

Asemakaavassa Asunto Oy A:n tontti rajoittuu Kyrönjoentie -nimiseen katuun, joka johtaa yhtiön tontille, ja myös Paakkarintiehen. Kaavaselostuksen mukaan (s. 5) "rivitalotontille pääsyä varten varataan uusi asuntokatu". Lisäksi kaavaselostuksessa todetaan (s. 7), että "liikenteellisesti kaavan muutosalue liittyy Kaukolanraittiin" ja että "uudelta rivitalotontilta Kaukolanraitille päästään uutta Kyrönjoentie -nimistä asuntokatua pitkin". Näillä perusteilla tarkoitus on ilmeisesti ollut, että kulku järjestetään yksinomaan sitä varten rakennettavan uuden Kyrönjoentien kautta. Asemakaava kuitenkin mahdollistaa ajoneuvoliittymän järjestämisen myös Paakkarintielle. Ajoneuvoliittymän järjestämistä Paakkarintielle ei ainakaan ole mitenkään kaavamerkinnöin tai -määräyksiin asemakaavassa kielletty.

### 3.2 Myönnetty rakennuslupa

Rivitalon rakennuslupa on myönnetty kunnanhallituksen C Oy:lle perustettavan yhtiön lukuun 8.7.2002 myöntämän poikkeamisluvan nojalla ennen asemakaavan muutoksen hyväksymistä, joten sen lainmukaisuutta tulee arvostella suhteessa poikkeamislupaan.

Kyseinen poikkeamislupa on myönnetty asemakaavan muutosehdotuksen mukaiseen rakentamiseen, eikä siinä ole asetettu kulkuyhteyksiä/ajoneuvoliittymiä koskevia ehtoja. Asemakaavan muutos on sittemmin hyväksytty muutosehdotuksen mukaisena.

Asemakaavan muutosehdotus ja sittemmin asemakaava mahdollisti edellä esitetyn mukaisesti kulkuyhteyden järjestämisen Asunto Oy A:n tontille sekä Kyrönjoentien että Paakkarintien kautta, mutta se ei edellyttänyt molempia.

Rakennuslupahakemuksessa ja rakennuslautakunnan 28.8.2002 myöntämässä rakennusluvassa kulkuyhteys onkin järjestetty yksinomaan Kyrönjoentien kautta. Rakennuslautakunnan päätös ei ole tällä perusteella lainvastainen tai muutoinkaan virheellinen.

### 3.3 Kunnanhallituksen päätös 1.12.2003 ja sen täytäntöönpano

Asiassa saadun selvityksen mukaan kunnanhallituksen jäsen D otti kunnanhallituksen muiden kokousasioiden jälkeen 1.12.2003 esille kysymyksen liikennöinnistä Asunto Oy A:n tontille Ylistaron Kirkonseudun asemakaavan korttelissa 15.

#### *Asian selostus*

Jäsen D:n selostus on kirjattu pöytäkirjaan seuraavasti:

"Asemakaavan mukaan liikenne tuossa korttelissa sijaitsevalle rivitalolle (Asunto Oy A) rakennuspaikalle johdetaan Kyrönjoentie ja Paakkarintie -nimisten katujen kautta, mikä mahdollistaa ns. kiertoliikenteen.

Paakkarintie -nimisen kadun varrelle on kuitenkin istutettu männyntaimia tarkoituksena estää edellä tarkoitettu kiertoliikenne, jolloin rivitalolle kuljettaisiin yksinomaan Kyrönjoentie -nimisen kadun kautta.

Kun tästä aiheutuu jonkinlaista haittaa rivitalon itäpäässä asuville, on kunnalta kunnanhallituksen jäsenen kautta tiedusteltu, mikä on mainittujen männyntaimien kohtalo ja voidaanko rivitalolle liikennöidä voimassa olevan kaavan mukaisesti.

Tekninen osasto on sitä mieltä, että liikenteen on tapahduttava kaavan mukaisesti, että sitä estävät männyntaimet on poistettava ja että Paakkarintie -nimiselle kadulle asianomaiseen kohtaan asetetaan "ajoneuvolla ajo kielletty" liikennemerkki "taloihin ajo sallittu" lisäkilvellä varustettuna."

Jäsen D:n selostuksesta ei ilmennyt, että rivitalon rakennusluvassa kulkuyhteys rivitalolle oli yksinomaan Kyrönjoentien kautta. Myöskään se seikka ei tullut ilmi, että männyntaimet sijaitsivat rivitaloyhtiön tontin ja rakennetun Paakkarintien väliin jäävällä Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin omistamalla alueella, jota kunta ei ollut ottanut kaavan perusteella haltuunsa.

#### *Kunnanhallituksen päätös*

Kunnanhallitus päätös kuului seuraavasti:

"Kunnanhallitus katsoi, että kysymyksessä olevalle rivitalolle on voitava liikennöidä asemakaavan mukaisesti, ja edellytti, että asianomaiset kiinteistön omistajat poistavat edellä tarkoitettujen männyntaimet 20.12.2003 mennessä. Jollei näin tapahdu määräaikaan mennessä, taimet poistetaan kunnan toimesta kiinteistönomistajan kustannuksella.

Mainittu liikennemerkki asennetaan kunnan toimesta ja kustannuksella."

#### *Toimivallan puuttuminen*

Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnanhallituksella ei ole edes kuntalain 51 §:n mukaan otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaiselle maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluvissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskuroijan oikaisemaan sen, mitä on tehty, jos joku toimii maankäyttö- ja

rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, ja tarvittaessa tehostaa antamaansa määräystä uhkasakolla tai teettämishallalla.

Siinäkin tapauksessa, että männyntaimien istuttaminen asemakaavan mukaiselle katualueelle, jota kunta ei kuitenkaan ollut ottanut haltuunsa, katsottaisiin olevan asemakaavan vastaista, kunnanhallitukselle ei olisi kuulunut puuttua siihen määrämällä männyntaimet poistettavaksi vieläpä asianosaista sitä ennen kuulematta. Vielä vähemmän kunnanhallitukselle olisi kuulunut tehostaa antamaansa määräystä teettämishallalla. Kunnanhallitus ei ole asiaa siltä nimenomaan kysyttäessä voinut osoittaa mitään perustetta, mihin se on perustanut toimivaltansa päätöksensä 1.12.2003 tekemiseen. Kunnanhallituksen päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja sitä voidaan pitää puuttuneen toimivallan johdosta jopa mitättömänä.

### *Päätöksen täytäntöönpano*

Mitä tulee päätöksen täytäntöönpanoon, niin totean, että kunnanhallituksen menettelyn moitittavuutta vain lisäisi se, jos kunnanhallitus olisi vielä mennyt panemaan päätöksensä täytäntöön.

### 3.4

#### Kunnanhallituksen päätös 30.1.2006

Kunnanhallitus käsitteli kokouksessaan 30.1.2006 edellä mainitun päätöksensä 1.12.2003 poistamista asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain 50 §:n nojalla.

Asian esittelyn jälkeen kunnanhallitus teki seuraavan päätöksen:

"Koska alussa tarkoitettu asia alkuaan on tullut vireille kunnanhallituksen jäsenen aloitteesta, ei asiassa ole sellaista suoranaista asianosaista, jota olisi kuultava, koska kunnanhallituksen virheellinen kannanotto on aiheutunut osittain aloitteen tekijän omasta menettelystä ja koska kunnanhallituksen päätös on virheellinen myös valmistelemattomana ja esittelemättömänä, päättää kunnanhallitus poistaa alussa mainitun virheellisen päätöksensä, jolloin asianomaisen rivitalon liikenneyhteydet säilyvät nykyisellään.

Päätöksen poistaminen ei myöskään rivitaloyhtiön kannalta ole mitenkään vahingollinen, koska tilanne rivitalon liikenneyhteyksien kannalta säilyy nykyisenään ja alkuperäisenä."

Kunnanhallitus on siis päätöksessään 30.1.2006 katsonut, että päätöksen teossa 1.12.2003 oli tapahtunut menettelyvirhe, koska asia oli otettu käsittelyyn valmistelemattomana ja päätetty ilman esittelyä kunnanhallituksen jäsenen selostuksen pohjalta. Kunnan hallintosäännössä ei mainita mitään valmistelemattoman asian ottamisesta käsittelyyn. Kunnanhallituksen on katsottava voivan ottaa käsittelyyn myös valmistelemattoman asian. Päätöksen teossa 1.12.2003 ei tältä osin ole tapahtunut menettelyvirhettä. Sen sijaan päätöstä ei ilmeisesti ole tehty kunnanjohtajan esittelystä, vaan se on tehty ilman esittelijän päätösehdotusta kunnanhallituksen jäsenen selostuksen pohjalta. Ainakaan esittelijän päätösehdotusta ei ole merkitty pöytäkirjaan. Asiassa näyttäisi siis tältä osin tapahtuneen menettelyvirhe.

Kunnanhallituksen päätöksen 30.1.2006 esittelytekstin mukaan asiassa oli myös katsottu, että asemakaava sinänsä ei antanut kunnalle valtaa tai oikeutta poistaa tai poistattaa kenenkään yksityiseltä maalta tai alueelta yksityisen tekemiä istutuksia, varsinkaan, kun asianomaiselle rivitalolle oli kuitenkin käyttökelpoinen ja varta vasten rivitaloa varten rakennettu liikenneyhteys Kyrönjoentie-nimisen asemakaavakadun kautta. Päätös 1.12.2003 olisi siten puuttuvan toimivallan ohella perustunut väärään lain soveltamiseen myös tällä perusteella.

Hallintolain 50 §:ssä on säädetty asiavirheen korjaamisesta:

"Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen.

Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä."

Edellä kerrotun perusteella päätöstä 1.12.2003 tehtäessä on tapahtunut hallintolain 50 §:ssä tarkoitettu asiavirhe (menettelyvirhe ja asiavirhe).

Kunnanhallituksen päätöksen 30.1.2006 mukaan asiassa ei ollut sellaista suoranaista asianosaista, jota olisi ollut kuultava asiavirheen korjaamisen johdosta, koska asia oli alkuaan tullut vireille kunnanhallituksen jäsenen aloitteesta. Asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua päätös koskee. Kunnanhallituksen päätöksen, jolla asianomainen kiinteistönomistaja oli veloitettu poistamaan männyntaimet määräaikaan mennessä uhalla, että jollei näin tapahdu, taimet poistetaan kunnan toimesta kiinteistönomistajan kustannuksella, poistaminen koski ainakin Asunto Oy A:n ja Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin oikeutta ja etua. Aloitteen tehnyttä kunnanhallituksen jäsentä ei sen sijaan voida pitää asianosaisena.

Kunnanhallituksen päätöksen 30.1.2006 mukaan 1.12.2003 tehdyn päätöksen poistaminen ei myöskään ollut rivitaloyhtiön kannalta mitenkään vahingollinen, koska tilanne säilyi "nykyisenä ja alkuperäisenä". Kantelussa on kuitenkin katsottu, että päätöksen poistaminen oli Asunto Oy A:n vahingoksi, koska yhtiö näin itse asiassa saattoi menettää ajoneuvoliittymän Paakkarintielle. Toisaalta kyseinen liittymä olisi joka tapauksessa ollut rakennusluvan vastainen, eikä yhtiöllä tiettävästi ollut Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin lupaa kulkea sen omistaman asemakaavan mukaisen katualueen osan, jota kunta ei ollut ottanut haltuunsa, kautta rakennetulle Paakkarintielle.

Kunnanhallituksen päätöksenteossa 1.12.2003 tapahtunut virhe on mielestäni ilmeinen. Sen sijaan virheen ei voida katsoa aiheutuneen Asunto Oy A:n omasta menettelystä.

Edellä olen todennut, että kunnanhallituksen päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja että sitä voidaan pitää puuttuneen toimivallan johdosta jopa mitättömänä. Näissä olosuhteissa kunnanhallituksen ei mielestäni voida katsoa menetelleen moitittavasti, kun se 30.1.2006 poisti päätöksensä 1.12.2003 ilman Asunto Oy A:n suostumusta. Päätöksen poistamista koskevan asian ottaminen käsittelyyn ei ole edellyttänyt, että asia olisi mainittu kokouksessa tai että asia olisi otettu kiireellisenä käsittelyyn.

---

### 3.7

#### Toimenpide

Edellä kohdassa 3.3 esitetyn johdosta annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla Ylistaron kunnanhallitukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä, kun se 1.12.2003 päätti asiasta, johon sillä ei ollut mitään toimivaltaa.