

12.4.2010

Dnro 3631/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

RAKENNUSVALVONTAVIRANOMAISEN ON VARMISTETTAVA HAKIJAN SUORITTAMA NAAPUREIDEN KUULEMINEN

1
KANTELU

A asiamiehenään asianajaja, varatuomari X arvostelee 5.11.2008 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa kunnan rakennustarkastajaa C:tä siitä, että C ei kuullut häntä ja hänen vaimoan B:tä heidän naapurinsa D:n omakotitalon rakennuslupahakemuksen johdosta taikka varmistunut siitä, että D oli suorittanut kuulemisen.

A ja B omistavat kunnan - - - kylässä sijaitsevan tilan - - -, jolla sijaitsee heidän vapaa-ajan asuntonsa. Rakennustarkastaja C on 6.7.2006 § 51 myöntänyt D:lle omakotitalon rakennusluvan tilan - - - määräalalle, joka rajoittuu heidän tilaansa.

A:n mukaan häntä ja hänen vaimoan ei ole rakennuslupa-asian yhteydessä kuultu maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 133 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 65 §:n edellyttämällä tavalla ja varattu tilaisuutta asianmukaisesti lausua rakennuslupahakemuksesta. Sellaista laissa tarkoitettua perustetta, joka oli oikeuttanut kuulematta jättämiseen, ei ole.

A:n mukaan rakennustarkastaja C on laiminlyönyt suorittaa kuulemisen ainakin heidän osaltaan tai laiminlyönyt riittävästi ja huolellisesti varmistua siitä, että hakija on todella ja tarvittaessa todennettavasti itse suorittanut naapureiden kuulemisen lain edellyttämällä tavalla.

Rakennuslupahakemuksen kohtaan ”naapureiden kuuleminen” merkitty tieto siitä, että naapureita olisi kuultu ja että tästä olisi olemassa lomake, joka olisi liitetty hakemukseen, ei pidä paikkansa. Tällaista lomaketta ei A:lle ja B:lle ole esitetty, eikä sellaista tiettävästi löydy rakennuslupaviranomaisenkaan asiakirjoista. Rakennuslupa-asian vireilläolo ei myöskään ole ollut millään tavoin havaittavissa esimerkiksi rakennuspaikalle asetetuista ilmoituksista. A:n mukaan hän tai hänen vaimonsa saati heidän perheensä muutkaan jäsenet eivät olleet kuulleet rakennushankkeesta, rakennuslupahakemuksesta tai rakennuslupapäätöksestä ennen kuin kysymyksessä oleva asuinrakennus oli melkein valmis. Tällöin ei asialle ollut heidän toimestaan mitään enää tehtävissä.

A epäilee, että myös ympäristölautakunta on laiminlyönyt velvollisuutensa kunnan rakennusvalvonnan ja virkamiesten toiminnan valvojana, koska hänelle on syntynyt perusteltu epäily siitä, että rakennustarkastaja C:n toiminta ei olisi ollut lain ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaista kantelussa tarkoitettussa rakennuslupa-asiassa. A katsoo, että ympäristölautakunta on laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa sen suhteen, että ainakin nyt kysymyksessä olevassa rakennuslupa-asiassa rakennusvalvontaviranomainen suorittaa kuulemiset tai varmistuu niiden asianmukaisesta suorittamisesta.

Kuulematta jättämisestä on aiheutunut A:lle ja B:lle vahinkoa perheen yhteisen tapaamis- ja vapaa-ajan viettopaikan ympäristön muutoksena, kun naapuriin on rakennettu uusi vakituiseen käyttöön tarkoitettu asuinrakennus ainakin näköyhteyden päähän A:n ja B:n kiinteistöstä. Koska A:ta ja B:tä ei ollut kuultu, he eivät ole voineet lain edellyttämällä tavalla lausua rakennuksen sijainnista, koosta, muodosta, ympäristöön sopivuudesta tai mikä tärkeintä, rakennukseen liittyvien johtojen ja putkien sijoittamisesta. Uuden rakennuksen viemärijohto ja viemärikaivo on sijoitettu aivan A:n ja B:n kiinteistön rajalle tavalla, jota A pitää häiritseväksi ja oman kiinteistönsä arvoa vähentävänä.

A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan, onko rakennustarkastaja C:n ja ympäristölautakunnan toiminta hänen naapurinsa rakennuslupa-asiassa ollut lain ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaista, ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin asian johdosta, mikäli C ja ympäristölautakunta ovat toimineet asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa tai toimineet muutoin hyvän hallinnon vaatimusten kannalta epäasiallisesti.

- - -

4 RATKAISU

4.1 Sovellettavat säännökset

Perustuslain 20 §

Suomen perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 133 §

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 133 §:ssä säädetään rakennuslupahakemuksen johdosta tapahtuvasta kuulemisesta, katselmuksesta ja lausunnoista.

MRL 133 § 1 momentin mukaan rakennuslupahakemuksen vireille tulosta 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.

MRL 133 §:n 2 momentin mukaan rakennuspaikalla on tarvittaessa toimitettava katselmus rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi. Katselmuksen ajasta on annettava tieto hakijalle sekä naapureina olevien kiinteistöjen haltijoille.

MRL 133 §:n 4 momentin mukaan ilmoittamisesta, tiedottamisesta ja huomautuksen tekemisestä säädetään tarkemmin asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 65 §

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 65 §:ssä on säädetty:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on, jollei maankäyttö- ja rakennuslain 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, ilmoitus hakemuksesta katsotaan annetuksi naapurille tiedoksi, kun hakemuksesta on ilmoitettu sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

Hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit 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.

Rakennuspaikalla tarvittavasta asian vireillöolosta tiedottamisesta huolehtii rakennushankkeeseen ryhtyvä. Tiedottamisen tarpeellisuutta ja suorittamistapaa harkittaessa otetaan muun muassa huomioon hankkeen koko ja sijainti. Tiedottamisen tarkoituksena on saattaa yleisesti tiedoksi rakentamisen tai muun toimenpiteen aiheuttama olennainen muutos ympäristössä."

4.2

Noudatetun menettelyn arviointi

4.2.1

Rakennustarkastaja C:n menettely

Kantelu koskee A:n ja B:n kuulemista heidän naapurinsa rakennuslupahakemuksen johdosta. Hakemuksessa tarkoitettu rakennushanke koski 93 kerrosneliömetrin suuruisen omakotitalon rakentamisesta A:n ja B:n omistamaan tilaan, jolla sijaitsee heidän vapaa-ajan asuntonsa, rajoittuvalle noin 0,5 hehtaarin suuruiselle määräalalle. Kulku rakennuspaikalle tapahtui A:n ja B:n tilaan rajoittuvaa tietä pitkin. Rakennustarkastaja C ei ole edes väittänyt, että rakennuslupahakemuksen vireille tulosta ilmoittaminen (naapurin kuuleminen) olisi ollut hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen A:n ja B:n edun kannalta MRL 133 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeetonta.

Rakennuslupahakemuksen vireille tulosta ilmoittaminen kuuluu MRA 65 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tätä tarkoitusta varten on käytössä omat lomakkeensa. Rakennusvalvontaviranomaisen suorittama ilmoittaminen ei kuitenkaan MRA 65 §:n 3 momentin mukaan ole tarpeen siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee mielestäni tällöin tarkistaa, että kuuleminen on asianmukaisesti suoritettu ts., että kaikki tarpeelliset naapurit on kuultu, rakennushanke on kuulemisessa riittävästi yksilöity ja naapureille on tarvittaessa esitetty pääpiirustukset (niistä ainakin asemapiirros ja julkisivupiirustukset).

Puheena olevassa tapauksessa hakija D oli 21.6.2006 päivättyä rakennuslupahakemusta jättäessään suullisesti kertonut käyneensä henkilökohtaisesti ilmoittamassa naapureille rakennushankkeesta ja hän oli ruksannut hakemuslomakkeen kohtaan 7 "naapureiden kuuleminen" vaihtoehdon "rakennushankkeesta tiedotettu naapureille, saatu naapureiden kannanotto rakentamiseen (LIITE)". Hakemukseen ei kuitenkaan ollut liitetty naapureiden

allekirjoittamia kuulemislomakkeita eikä liitteenä ollut muutakaan naapureiden antamaa selvitystä heidän kuulemisestaan/kannastaan.

C on selvityksessään viitannut myös hakijan ja toisen naapurin jälkikäteen 25.11.2008 antamiin selvityksiin naapureiden kuulemisesta. Hakijan selvityksen mukaan hän oli käynyt toukokuussa 2006 kysymässä A:lta ja B:ltä, oliko heillä jotain rakentamista vastaan, jolloin nämä hakijan mukaan ilmoittivat suullisesti hyväksyvänsä rakentamisen. Toinen naapuri vahvistaa tämä selvityksessään ja kertoo, että asiasta keskusteltiin hänen kotonansa hakijan kanssa tuon käynnin jälkeen.

Hakijan ilmoitus mainitunlaisesta naapureiden kuulemisesta saattoi sinänsä pitää paikkansa, mutta rakennusvalvontaviranomaisen tulee myös ennen rakennusluvan myöntämistä voida tarkistaa, että kuuleminen on suoritettu ja että se on suoritettu myös asianmukaisesti (ks. edellä). Käytännössä tämä edellyttää naapureiden kirjallista selvitystä heidän kuulemisestaan, eikä suullinen kuuleminen ja pelkkä hakijan oma ilmoitus siitä tällöin riitä.

MRA 65 §:n 1 momentin mukaan kuuleminen kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomaisen suorittamasta kuulemisesta voidaan luopua ainoastaan silloin, kun hakija on esittänyt MRA 65 §:n 3 momentissa tarkoitetun selvityksen kuulemisesta hakijan toimesta. Kun tästä ei ollut esitetty asianmukaista selvitystä ja kun rakennustarkastaja C ei ole tämän jälkeen varmistanut sitä, että naapurit oli kuultu MRA 65 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, hän on menetellyt virheellisesti. C:n olisi tullut pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan selvityksellä naapureiden kuulemisesta ja, jollei tarvittavaa täydennystä olisi toimitettu, suorittaa itse naapureiden kuuleminen MRA 65 §:n 1 momentin mukaisesti.

4.2.2

Ympäristölautakunnan menettely

Rakennustarkastajan C:n menettelyyn puheena olevassa rakennuslupa-asiassa viitaten A on epäillyt, että kunnan ympäristölautakunta olisi laiminlyönyt velvollisuutensa kunnan rakennusvalvonnan ja virkamiesten toiminnan valvojana.

Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että rakennustarkastaja C:n menettelyä naapureiden kuulemisessa olisi aikaisemmin arvosteltu tai että ympäristölautakunnan olisi ollut muutoinkaan syytä siihen puuttua. Ympäristölautakunnalla ei myöskään ole ollut syytä erityisesti valvoa A:n ja B:n naapurin yksittäisen rakennuslupa-asian käsittelyä. Yksinomaan puheena olevan tapauksen perusteella asiassa ei ole aihetta epäillä ympäristölautakunnan lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä rakennusvalvonnan ja sen virkamiesten toiminnan valvonnassa.

4.3

Toimenpide

Edellä kohdassa 4.2.1 esitetyn johdosta kiinnitän vastaisen varalle rakennustarkastaja C:n huomiota naapureiden kuulemisen asianmukaiseen varmistamiseen MRA 65 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lähetän tässä tarkoituksessa hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Jäljennös tästä päätöksestä lähetetään tiedoksi myös kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimivalle ympäristölautakunnalle.