

**ASIA****Rakennuspaikan hallinnan selvittäminen**

Kantelijayhtiö (jäljempänä yhtiö) arvostelee oikeuskanslerille 20.11.2018 osoittamassaan kirjoituksessa kunnan rakennustarkastajan menettelyä rakennusluvan myöntämiseen liittyvässä asiassa. Yhtiön omistamalle kiinteistölle I (619-409-1-12) on myönnetty rakennuslupa vuonna 2015 A:lle, vaikka tämä ei ole kiinteistön omistaja eikä ollut saanut lainhuutoa kiinteistölle. Kantelija katsoo, että kunnan tiedossa on ollut jo vuonna 2011, että kiinteistö on yhtiön omistuksessa eikä B:n, joka oli luovuttanut kiinteistön yhtiölle 1995 ja tästä huolimatta uudelleen A:lle 2015. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan kunnan ”leväperäistä rakennuslupakäytäntöä”.

SELVITYS

Kunta on antanut 18.6.2019 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa selvityksestä vastine, jota ei kuitenkaan ole annettu.

RATKAISU**1. Tapahtumatiedot selvitysten mukaan**

C on kirjoittanut yhtiön puolesta samasta asiasta oikeuskanslerille 20.8.2016 (OKV/1204/1/2016). Kantelun tutkimiseksi kunnalta hankittiin selvitys, joka lähetettiin yhtiölle vastauksen mukana tiedoksi. Lainhuutoa ja kiinteistön omistusoikeutta koskeva valitusasia oli tuolloin kuitenkin vielä vireillä maa- ja metsätalouden ministeriön päätöksessä, eikä kantelua tämän vuoksi ryhdytty tuossa vaiheessa enemmälti tutkimaan (apulaisoikeuskanslerin vastaus 24.11.2016). Kyseisessä kanteleasiassa kertynyt asiakirja-aineisto on ollut käytettävissäni myös nyt tätä asiaa käsiteltäessä.

B oli hakenut ja saanut 20.5.2011 lainhuudon 13.7.1994 lahjana samaansa I:n kiinteistöön, vaikka oli tätä ennen jo ehtinyt myydä sen 15.5.1995 Oy D Ab:lle perustettavan yhtiön nimiin. Kunta oli 14.4.2011 osoittanut Oy D Ab:lle rakennuksen ja ympäristön kunnossapitoa koskevan kirjeen ja kehotuksen. Yhtiön puolesta E oli 2.5.2011 lähettänyt kunnan rakennustarkastajalle sähköpostiviestin, jossa muun ohella todettiin, ettei yhtiö omista kyseistä kiinteistöä. Vies-

tin mukaan kiinteistö on hankittu 1990-luvulla perustettavan yhtiön lukuun, jonka osakkeet on luovutettu turkulaiselle liikemiehelle. Yhtiö ilmoittaa tiedossaan olevan, että mainittu henkilö on luovuttanut kiinteistön parkanolaiselle yritykselle. Viestissä ilmoitetaan, ettei yhtiöllä ole puhevaltaa kyseisen kiinteistön asioissa, eikä se aio ryhtyä kirjeessä esitetyn vaatimuksen mukaiseen purku- ja siistimistöimeen kiinteistöllä.

B on vahvistamattomalla kauppakirjalla 30.4.2015 sopinut myyvänsä kiinteistön A:lle. B ja A ovat solmineet maakaaren muutosäännösten mukaisen kiinteistökaupan 7.7.2015.

Kantelijayhtiö on hakenut kiinteistöön lainhuutoa 26.6.2015 (saantona kauppa 15.5.1995). A on hakenut lainhuutoa samaan kiinteistöön 2.10.2015 (saantona kauppa 7.7.2015). B ei Maanmittauslaitoksen lainhuutopäätöksen (30.6.2016) mukaan ollut itselleen lainhuutoa hakiessaan maininnut mitään 15.5.1995 tekemästään luovutuksesta tai sen purkamisesta. Jos tämä tieto olisi tuotu esiin, ei B:lle olisi vuonna 2011 myönnetty lainhuutoa.

A oli 31.5.2015 hakenut rakennuslupaa saunaparakin sijoittamiselle ja vapaa-ajan asunnolle. A:lle on myönnetty rakennuslupa saunaparakille 31.7.2015 (§ 29) ja vapaa-ajan asunnolle 3.9.2015 (§ 34). Luvat ovat lainvoimaisia.

Kanta-Hämeen kärjäoikeuden maa- ja metsätalouden osasto on päätöksellään 16.2.2017 (17/1386) vahvistanut Maanmittauslaitoksen päätökset 30.6.2016, joiden mukaan kiinteistöön I myönnetään lainhuuto yhtiölle ja A:n lainhuutohakemus samaan kiinteistöön hylätään. Korkein oikeus ei ole myöntänyt asiassa valituslupaa (16.6.2017).

Sittemmin Pirkanmaan kärjäoikeus on tuomiollaan 14.3.2019 velvoittanut A:n hädän uhalla muuttamaan pois kiinteistöltä ja luovuttamaan kiinteistön yhtiölle.

B on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 8.5.2019 päivätyn kantelun, joka koskee kunnan ja ELY-keskuksen menettelyä tässä samassa asiassa. Kantelua käsitellään diaarinumerolla OKV/832/1/2019, ja siihen annetaan erillinen ratkaisu.

Pirkanmaan kärjäoikeus on tuomiollaan 4.9.2019 (19/18928) purkanut B:n ja A:n välillä tehdyn kiinteistökaupan. Tuomio ei ole lainvoimainen, vaan siitä on valitettu Turun hovioikeuteen.

2. Rakennuslupakäsittelyssä esitetty selvitys

Saadun selvityksen mukaan kunta on rakennuslupa-asioiden käsittelyn yhteydessä 10.6.2015 tarkistanut kiinteistön omistustiedot kiinteistötietojärjestelmästä. Lainhuuto on ollut B:llä (20.5.2011, saantona lahja 13.7.1994). Selvityksenä rakennuspaikan hallinnasta hakija oli esittänyt B:n ja A:n välisen vahvistamattoman sopimuksen kiinteistön kaupasta (30.4.2015). Kuntaan oli myös 7.7.2015 saapunut tiedoksi kaupanvahvistajan kiinteistöluovutusilmoitus. Lisäksi kuntaan oli toimitettu (7.7.2015) jäljennös kaupanvahvistajan vahvistamasta kauppakirjasta.

Kunnan selvityksessä viitataan kunnan 28.10.2016 asiassa OKV/1204/1/2016 antamaan selvitykseen. Rakennuslupien myöntämisestä todetaan uudessa 18.6.2019 annetussa selvityksessä, että rakennuspaikan hallinta voi käydä ilmi kiinteistön omistusoikeutta koskevasta selvityksestä (lainhuutorekisterin tiedot). Hallintaoikeus voi perustua myös muuhun kuin kiinteistön omistusoikeuteen, esimerkiksi hallinnanjakosopimukseen, vuokra- tms. sopimukseen. Rakennuspaikan hallitsemisesta oli esitetty kiinteistön kauppakirja 30.4.2015. Kunnassa oli tämän

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

jälkeen 10.6.2015 tulostettu lainhuutotodistus, jonka mukaan lainhuuto I:n kiinteistöön oli kiinteistön myyjällä B:llä. B:llä on selvityksen mukaan ollut oikeus määrätä kiinteistöstä kiinteistön hallintaoikeus sekä myös omistusoikeus luovuttamalla.

Kiinteistön kauppakirjaa 30.4.2015 ei ollut laadittu maakaaren muutosäännöksiä noudattaen. Kunta katsoo, että vaikka kauppakirja 30.4.2015 ei ole ollut kiinteistön omistusoikeuden luovutuksen osalta sitova, B on kuitenkin voinut pätevästi luovuttaa kiinteistön hallintaoikeuden A:lle. Kunnan käsityksen mukaan mainittu kauppakirja olisi pelkästään ollut rakennuslupahakemuksen käsittelyssä riittävä selvitys rakennuspaikan hallinnasta. Kunnassa ei ole tutkittu lainhuutorekisterin tietoja toistamiseen siinä vaiheessa, kun rakennuslupapäätökset on tehty.

Kunta kiinnittää selvityksessään huomiota vielä rakennuslupaharkinnassa Kuntaliiton mukaan vallitsevaan käytäntöön, että jos hakija olisi toimittanut yli kaksi kuukautta mutta alle kolme kuukautta vanhan lainhuutotodistuksen, olisi se ollut riittävä selvitys siitä, että myyjällä on ollut oikeus myydä kiinteistö.

3. Arviointi

Asiassa on arvioitava, onko kunnan rakennusvalvonta meneteltyt huolellisesti, kun se on käsitellyt A:n rakennuslupahakemusta. Erityisesti kysymys on siitä, olisiko hakijan oikeutta rakennuspaikan hallintaan tullut tarkemmin selvittää lupaprosessissa.

Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 131 §:n mukaan rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakennuslupahakemukseen on liitettävä mm. selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa (1 kohta).

Hakijan oikeus rakentaa alueelle perustuu hallintaoikeuteen. Rakentaminen ei siten edellytä, että hakija omistaa alueen, vaan alueen hallinta voi perustua myös vuokra- tai muuhun oikeuteen tai sopimukseen, joka osoittaa hakijan oikeuden rakentaa alueelle.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaikka rakennusluvan yhteydessä ratkaistaankin ennakkokysymyksenä hakijan oikeus hallita rakennuspaikkaa, ei myönnetyllä luvalla ratkaista lopullisesti omistus- tai hallintasuhteita (Ekroos-Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2018, s. 725 sekä Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, 2000, s. 466). Hallberg ym. toteavat, että tähän perustuu vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa hakemukset, joissa on vaadittu lainvoiman saaneen rakennusluvan purkamista tai poistamista omistus- tai hallintaoikeuden puuttumisen tai riittaisuuden perusteella, on hylätty. Ekroos ja Majamaa viittaavat lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 1977 II 59 ja toteavat, että lupaviranomaisen tutkimisvelvollisuus on verraten laaja, eikä myönnetty rakennuslupa tuota luvansaajalle oikeutta toisen maahan tai oikeutta pitää rakennusta paikoillaan.

Tavanomaisena rakennusluvan hakutilanteena voidaan pitää sitä, että luvan hakijalla on lainhuuto kiinteistöön. Tällöin hakijan oikeus hallita rakennuspaikkaa on yleensä selvä. Tällaisessa tavanomaisessa tilanteessa voidaan pitää riittävänä, että kiinteistön lainhuutotiedot tarkistetaan hakemuksen käsittelyn alkuvaiheessa hakemuksen tultua vireille.

Mikäli hakijalla ei ole itsellään lainhuutoa tai asiaan vaikuttaa muuten liittyvän epätavallisia piirteitä, edellyttää lupahakemuksen käsittely tilanteen huolellisempaa tarkastelua. Kuten edellä on todettu, alueen hallinta voi perustua myös esimerkiksi vuokraoikeuteen tai hallinnanjakosopimukseen. Tällöin kiinteistön omistajan ja hakijan välillä on sopimus, johon perustuen rakentaminen voi olla mahdollista. Myös tilanne, jossa luvan hakijalla ei ole lainhuutoa, mutta on ilmoituksensa mukaan ostanut rakennuspaikan, edellyttää viranomaiselta kiinteistön omistaja- ja hallintaolosuhteiden tarkempaa selvittämistä.

Hakija on tässä tapauksessa lupahakemuksen jättäessään (31.5.2015) esittänyt kunnan rakennusvalvonnalle vahvistamattoman kauppakirjan (30.4.2015). Kunnassa on saadun selvityksen mukaan tarkistettu kiinteistön lainhuutotiedot viran puolesta 10.6.2015. Kaupanvahvistajan ilmoitus kiinteistökaupasta ja hänen vahvistamansa kiinteistön kauppakirja on saatu kuntaan 7.7.2015. Kantelijayhtiön lainhuutohakemus oli tullut vireille 26.6.2015. A oli hakenut lainhuutoa kiinteistöön vasta 2.10.2015.

Kunnan selvityksessä viitataan Maanmittauslaitoksen kotisivuihin, joiden mukaan vireille tulleesta hakemuksesta tehdään saman päivän aikana merkintä rekisteriin vähintään ns. minimi-tiedoilla (hakemuksen laatu, vireilletulopäivä ja asianumero). Ainakin tieto lainhuutohakemuksen vireilläolosta on siten ollut rekisterissä nähtävillä heti 26.6.2015.

Maanmittauslaitokselta on vielä asiasta erikseen kysyttäessä ilmoitettu 7.11.2019, että tieto lainhuudon hakijasta ei sisälly hakemuksen vireilläoloaikana lainhuutotodistuksessa esitettäviin tietoihin, vaikka tieto hakijasta olisi merkitty rekisteriin. Niin kauan, kunnes asia ratkaistaan, vireillä olevasta lainhuutoasiasta esitetään lainhuutotodistuksessa vain se, että lainhuutoasia on vireillä (yllä mainituin tiedoin).

Kantelijayhtiö vetoaa siihen, että kunnan rakennusvalvonnalla on keväällä 2011 ollut tieto siitä, ettei B omista kiinteistöä. Toisaalta yhtiön puolesta on edellä kerrotuin tavoin 2.5.2011 ilmoitettu, ettei yhtiö omista kyseistä kiinteistöä, ja ettei sillä ole puhevaltaa kyseisen kiinteistön asioissa. Asiakirjoista ei käy ilmi, miten ja mistä kunta on tuolloin selvittänyt kiinteistön omistus- tai hallintatietoja. Lainhuutoa ei tuolloin ole ollut yhtiöllä eikä myöskään B:llä. B oli hakenut ja saanut kiinteistöön lainhuudon 20.5.2011 eli pian rakennuksen ja ympäristön kunnosapitoa koskevan kirjeenvaihdon jälkeen. Kuten edellä on todettu, B oli saanut kiinteistön lahjana vuonna 1994 ja myynyt kiinteistön vuonna 1995 Oy D Ab:lle perustettavan yhtiön lukuun.

Asiassa ei ole ilmennyt, että kunnan menettely olla erikseen vaatimatta lisäselvitystä kiinteistön hallinto-oikeudesta tai jättää lainhuutorekisterin tiedot tarkistamatta uudelleen vielä ennen lupien ratkaisua olisi ollut minkään nimenomaisen säännöksen vastaista. Myöskään viitteitä kantelijan mainitsemasta tahallisuudesta ei ole asiaa objektiivisesti tarkasteltaessa havaittavissa. Rakennuspaikan hallinto-oikeuden selvittämistä koskeva säännös on varsin avoin, ja se jättää harkinnanvaraa lupahakemuksen käsittelijälle. Yleisesti voidaan todeta olevan selvää, että lupaa- asia on käsiteltävä huolellisesti ja tarkasti sekä huomioitava asiaan mahdollisesti liittyvät tavanomaisesta poikkeavat olosuhteet.

Saadun selvityksen mukaan rakennuspaikan hallinta on katsottu selvitettyksi kiinteistön myyjän lainhuutomerkin, kiinteistön kauppakirjan ja kaupanvahvistajan ilmoituksen perusteella. Toisaalta kunnan rakennusvalvonnassa on huhtikuussa 2011 ollut tieto, ettei kiinteistön myyjä B ole omistanut kiinteistöä. Hänelle on kuitenkin myönnetty lainhuuto toukokuussa 2011. Kunnalla ei näkemykseni mukaan ole ollut tämän jälkeen sinänsä perusteita epäillä, ettei B oli-

si kyseisen kiinteistön omistaja. Tämä kiinteistön omistushistoriaan liittyvä epäselvyys huomi-
oon ottaen rakennuspaikan hallintaa olisi ollut perusteltua tarkastella tavallista huolellisemmin.

Kunta on asiassa OKV/1204/1/2016 antamassaan selvityksessä (28.10.2016) esittänyt, että
kiinteistön omistukseen liittyvät epäselvyydet tulivat sen tietoon loppuvuodesta 2015. Kunnan
rakennustarkastaja lähetti tämän vuoksi A:lle 18.12.2015 päivätyn kirjeen, jossa suositeltiin
pidättäytymään rakennustyön jatkamisesta kiinteistöllä I, kunnes omistusoikeus kiinteistöön on
varmistettu.

Totean, että kunnassa olisi edellä selostetuissa olosuhteissa ollut perusteltua selvittää lähemmin
kiinteistön omistus- ja hallintatietoja ennen rakennuslupien myöntämistä. Kyseessä ei ole ollut
tavanomainen tilanne, jossa luvan hakijalla on ollut lainhuuto rakennuspaikkaan. Mikäli kiin-
teistön rekisteritiedot olisi tarkistettu vielä ennen lupien myöntämistä, olisi kantelijayhtiön
lainhuutohakemuksen vireilläolo ollut havaittavissa. Asiakirjoista ilmenee, että A oli ehtinyt
rakentaa kiinteistölle loma-asunnon ja saunan. Hän on sittemmin joutunut siirtämään raken-
nukset pois kiinteistöltä.

4. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kunnan rakennusvalvonnassa olisi ollut perusteltua tarkistaa kiinteistö I:n lainhuuto- ja kiin-
teistörekisteritiedot vielä ennen rakennuslupahakemusten ratkaisemista, kun luvanhakijalla ei
ole ollut lainhuutoa rakennuspaikkana olevaan kiinteistöön. Kiinnitän kunnan rakennusvalvon-
nan huomiota tarkkuuteen rakennuspaikan hallintaoikeuden selvittämisessä.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
