



ASIA **Rakennuspaikan hallintaoikeuden selvittäminen**

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 8.5.2019 osoittamassaan kirjoituksessa kunnan rakennusvalvonnan ja ELY-keskuksen menettelyä rakennusluvasta koskevassa asiassa. Punkalaitumen kunnan rakennusvalvonta on kantelun mukaan laiminlyönyt A:n rakennusluvasta myöntämisen edellytysten riittävän selvittämisen, kun se on hyväksynyt selvityksenä hallintaoikeudesta vahvistamattoman kauppakirjan. ELY-keskus on antanut rakennusluvasta puoltavan lausunnon 8.7.2015, vaikka tuolloin olisi lainhuutorekisteristä ilmennyt, että Oy F Ab oli hakenut kiinteistöön lainhuutoa 26.6.2015. Rakennuslupa on myönnetty kantelun mukaan 3.9.2015.

Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan kunnan rakennusvalvonnan ja ELY-keskuksen menettelyn rakennuslupa-asiassa. Erityisesti kantelun kohteena on rakennuspaikan hallintaa koskevan selvityksen riittävyys.

SELVITYS

Kunta on antanut 18.6.2019 päivätyn selvityksen.

VASTINE

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

RATKAISU

1. Tapahtumatietoja

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

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Kun tässäkin kantelussa tarkoitettu asia on alun perin saatettu oikeuskanslerin arvioitavaksi jo elokuussa 2016, asiaa on ryhdytty tutkimaan siitä huolimatta, että kantelussa on kysymys yli kaksi vuotta vanhasta asiasta.

Oy F Ab on tehnyt samaa asiaa koskevan uuden kantelun oikeuskanslerille 20.11.2018. Asiaa käsitellään diaarinumerolla OKV/1861/2018 ja siihen annetaan erillinen ratkaisu.

B on hakenut ja saanut lainhuudon 13.7.1994 lahjana saamaansa kiinteistöön I 20.5.2011, 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. Viestin 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.

Oy F Ab on hakenut kiinteistöön lainhuutoa 26.6.2015 (saantona kauppa 15.5.1995). A oli hakenut lainhuutoa samaan kiinteistöön 2.10.2015 (saantona kauppa 7.7.2015).

A on 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 käräjäoikeuden maa- ja kiinteistöoikeus on päätöksellään 16.2.2017 (17/1386) vahvistanut Maanmittauslaitoksen päätökset 30.6.2016, joiden mukaan kiinteistöön I myönnetään lainhuuto Oy F Ab:lle ja A:n lainhuutihakemus 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 Oy F Ab:lle.

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

2. Kunnan menettely hallinto-oikeuden selvittämisessä

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

Kunnan selvityksessä viitataan kunnan 28.10.2016 asiassa OKV/1204/1/2016 antamaan selvitykseen. Rakennuslupien myöntämisestä todetaan uudessa selvityksessä, että rakennuspaikan hallinta voi käydä ilmi kiinteistön omistusoikeutta koskevasta selvityksestä (lainhuutorekisterin tiedot). Hallinto-oikeus voi perustua myös muuhun kuin kiinteistön omistusoikeuteen, esimerkiksi hallinnanjakosopimukseen, vuokra- tms. sopimukseen. Rakennuspaikan hallitsemisesta oli esitetty kiinteistön kauppakirja 30.4.2015. Kunnassa oli tämän jälkeen 10.6.2015 tulostettu lainhuutotodistus, jonka mukaan lainhuuto kiinteistöön I oli kiinteistön myyjällä B. B:llä on selvityksen mukaan ollut oikeus määrätä kiinteistöstä kiinteistön hallinto-oikeus sekä myös omistusoikeus luovuttamalla.

Kiinteistön kauppakirjaa 30.4.2015 ei ollut laadittu maakaaren muotosäännöksiä noudattaen. Kunta katsoo, että vaikka kauppakirja 30.4.2015 ei ole ollut kiinteistön omistusoikeuden luovutuksen osalta sitova, B on kuitenkin voinut pätevästi luovuttaa kiinteistön hallinto-oikeuden 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.

Kunta viittaa selvityksessään kaupanvahvistajista annetun lain (573/2009) 3 §:än, jonka mukaan kaupanvahvistajan on tarkastettava, mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan. Luovutusta ei saa vahvistaa, jos on perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä. Kaupanvahvistajan on tarkastettava luovutuksen kohteen kiinteistötunnus kiinteistörekisteristä. Kunnan käsityksen mukaan kaupanvahvistuksen yhteydessä ei ole tehty tarkistuksia lainhuutorekisteristä. Mikäli tarkistus olisi tehty, kaupanvahvistajan ja kaupan osapuolten tietoon olisi tullut em. 26.6.2015 vireille tullut lainhuutohakemus. Kunta katsoo, että sillä on ollut perusteltu syy olettaa, että kaupanvahvistuksen yhteydessä on menetelty lainmukaisesti.

3. Arviointi

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

Totean selvyuden vuoksi, että oikeuskanslerin tehtävänä ei ole arvioida rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä vahingonkorvausoikeudellisesti. Oikeuskanslerin tulee perustuslain 108 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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 hallinto-oikeuteen. 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 hallinto-oikeuden puuttumisen tai riittäisyyden 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, jonka perusteella rakentaminen voi olla mahdollista. Myös nyt käsillä oleva tilanne, jossa luvan hakijalla ei ole lainhuutoa, mutta on ilmoituksensa mukaan ostanut rakennuspaikan, edellyttää viranomaiselta kiinteistön omistus- 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).

Kantelun liitteenä on kunnan rakennustarkastajan allekirjoittama, 14.4.2011 päivätty kirje, joka on osoitettu Oy D Ab:lle ja jonka otsikkona on ”Katselmus rakennuksen ja ympäristön kunnossapidosta”. Kirjeessä kerrotaan 11.11.2010 tehdystä rakennusjärjestyksen mukaisesta katselmuksesta, jossa oli havaittu käyttökelvottomiksi ränsistyneitä rakennuksia. Rakennukset kehoitettiin purkamaan ja alue siistimään viimeistään 31.5.2011.

Oy D Ab:n 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 huhtikuussa 2011 ole ollut yhtiöllä eikä myöskään B:llä. B oli saanut kiinteistön lahjana vuonna 1994 ja myynyt kiinteistön vuonna 1995 Oy D Ab:lle perustettavan yhtiön lukuun.

Kantelussa esitetään, että B:lle oli keväällä 2011 soitettu maanmittaustoimistosta ja selostettu, että koska Oy D Ab:n perustettavan yhtiön lukuun B:ltä 15.5.2015 ostamaan kiinteistöön I ei ole haettu lainhuutoa, kiinteistöön voitaisiin vahvistaa lainhuuto B:lle hänen saantonsa perusteella, mikäli hän tekee sitä koskevan hakemuksen. Kantelun mukaan B otti tämän jälkeen yhteyttä kunnan rakennusvalvontaan, josta hän sai rakennustarkastajalta saman tiedon. B oli hakenut ja saanut kiinteistöön lainhuudon 20.5.2011 eli pian rakennuksen ja ympäristön kunnossapitoa koskevan kirjeenvaihdon jälkeen.

Totean, että Maanmittauslaitoksen menettely tai kunnan rakennustarkastajalta mahdollisesti puhelimitse saadut tiedot tai neuvot eivät ole kantelun kohteina. Tällaisten suullisten, mahdollisesti keväällä 2011 annettujen neuvojen antamisen selvittäminen laillisuusvalvonnan keinoin lieneekin käytännössä erittäin haasteellista, ellei mahdotonta.

Saadun selvityksen mukaan rakennuspaikan hallinta on katsottu selvitetyn 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 olisi kyseisen kiinteistön omistaja. Edellä kerrottu epäselvyys kiinteistön omistussuhteissa huomioon ottaen rakennuspaikan hallintaa olisi kuitenkin 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 Ilomäki, kunnes omistusoikeus kiinteistöön on varmistettu.

Asiassa ei ole ilmennyt, että kunnan menettely olla erikseen vaatimatta lisäselvitystä kiinteistön hallintaoikeudesta tai jättää lainhuutorekisterin tiedot tarkistamatta uudelleen vielä ennen lupien ratkaisua olisi ollut minkään nimenomaisen säännöksen vastaista. Rakennuspaikan hallintaoikeuden selvittämistä koskeva säännös on varsin avoin, ja se jättää harkinnanvaraa lupahakemuksen käsittelijälle. Yleisesti voidaan todeta oleva selvää, että lupa-asian käsittelyssä on noudatettava huolellisuutta ja tarkkuutta sekä huomioitava asiaan mahdollisesti liittyvät tavanomaisesta poikkeavat olosuhteet.

Totean, että kunnassa olisi kuitenkin 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 kiinteistön rekisteritiedot olisi tarkistettu vielä ennen lupien myöntämistä, olisi kantelijayhtiön lainhuutihakemuksen vireilläolo ollut havaittavissa. Asiakirjoista ilmenee, että A oli ehtinyt rakentaa kiinteistölle loma-asunnon ja saunan. Hän on sittemmin joutunut siirtämään rakennukset pois kiinteistöltä.

4. ELY-keskuksen osuus rakennuslupakäsittelyssä

Kantelu on kohdistettu myös ELY-keskuksen menettelyyn. Kantelijan mukaan ELY-keskus on menetellyt virheellisesti puoltaessaan rakennusluvan myöntämistä kiinteistölle, vaikka lausunnon antamisen ajankohtana lainhuutorekisteristä olisi ilmennyt, että Oy F Ab on hakenut lainhuutoa ja A:n hallinnan riittäisyys olisi selvinnyt.

Rakennuslupa-asiakirjoista ilmenee, että ELY-keskus antanut rakennuslupa-asioissa 8.7.2015 päivätyn lausunnon. Mainittu lausunto on hankittu oikeuskanslerinvirastoon nähtäväksi. Lausunnossa todetaan, että ELY-keskukseen oli 25.6.2015 saapunut A:n loma-asunnon uudisrakennuksen asemapiirros ilman varsinaista lausuntopyyntökirjettä ja lähettäjän osoitetta. ELY-keskus tulkitsi asian naapurikuulemisasiaksi / lausuntopyynnöksi rakennuslupa-asiasa, koska rakennuspaikka sijaitsee valtion hallinnoiman maantien varrella. ELY-keskuksella ei ole ollut huomautettavaa loma-asunnon ja saunarakennuksen rakentamisesta esitetyille paikoille. Erillistä ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen lupaa maantien suoja-alueelle rakentamiseen ei lausunnon mukaan enää tarvita, koska uudet rakennukset korvaavat rakennuspaikalla aiemmin olleet tien välittömässä läheisyydessä sijainneet rakennukset ja sijoittuvat kauemmas tiestä parantaen siten nykyistä tilannetta tiehen nähden. Lausunnossa todetaan vielä, että loma-asunto ja saunarakennus eivät saa haitata tienpitoa, eikä ELY-keskus korvaa rakennuksille tienpidosta mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja vahinkoja.

Totean, että ELY-keskus ei ole rakennuslupa-asiassa ollut päätöksentekijänä. Se on antanut asiassa lausunnon, jossa se on arvioinut rakennusten sijaintia suhteessa tiehen. ELY-keskuksella ei ole ollut velvollisuutta selvittää kiinteistön omistusoikeutta, eikä sillä ole ollut velvollisuutta selvittää luvan myöntämisen edellytyksiä muutoin.

5. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Punkalaitumen kunnan rakennusvalvonnassa olisi ollut perusteltua tarkistaa kiinteistön I:n lainhuuto- ja kiinteistörekisteritiedot vielä ennen rakennuslupahakemusten ratkaisemista, kun luvanhakijalla ei ollut lainhuutoa rakennuspaikkana olevaan kiinteistöön. Kiinnitän kunnan rakennusvalvonnan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rakennuspaikan hallintaoikeuden selvittämisessä.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
