



ASIA **Toimenpideluvan hakeminen lumenkaatopaikalle**

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 24.4.2019 osoittamassaan kirjoituksessa kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä lumenkaatopaikan perustamiseen liittyvässä asiassa. Kaupunki on kantelun mukaan perustanut massiivisen lumenkaatopaikan puistoksi kaavoitetulle alueelle ilman maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupakäsittelyä, ilman rajoituksia ja naapureita kuulematta.

Lumenkaadosta on kantelun mukaan aiheutunut lähialueen asukkaille merkittävää haittaa, kuten melua, pakokaasuja, tärinää, ympäristön pilaantumista sekä mikroilmaston muutosta. Kun lumenkaatopaikan perustamisesta ei ole tehty varsinaista päätöstä, asiasta ei ole voinut myöskään tehdä valitusta.

SELVITYS

Kaupungin kaupunkiympäristön toimiala on antanut 17.12.2019 päivätyn selvityksen.

Selvityksen liitteiksi merkityt asiakirjat, rakennusvalvonnan selvitys ja ylläpidon selvitys, on pyydetty nähtäviksi oikeuskanslerinvirastoon, ja ne on toimitettu 28.4.2020. Liitteet toimitetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen selvityksestä.

RATKAISU

Tapahtumista saadut tiedot

Kaupungin selvityksestä ilmenee, että lumen läjitystoiminnalle ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 126 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista toimenpidelupaa. Lumenläjitysalueelle on syksyllä 2019 haettu toimenpidelupaa, ja lupahakemus on selvityksen antamisen hetkellä joulukuussa 2019 ollut vireillä.

Selvityksen mukaan lunta satoi talvella 2019 niin paljon, että kaupungin kahdeksan lumen vastaanottoaika ruuhkautuivat. Kaupunki perusti poikkeuksellisen suuren lumimäärän vuoksi uusia lumen varavastaanottoaikoja eri puolille kaupunkia. Kaupungissa kadunpitäjänä toimiva kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuus on hyväksynyt talven varautumissuunnitelman 2017-2021, jonka liitteessä on esitetty lumen varavastaanottoajat, mukaan lukien varavastaanottoaika. Kaupunki on ottanut kyseisen varavastaanottoajan käyttöön sen jälkeen, kun ensisijainen lumen varavastaanottoaika on täyttynyt. Selvityksen mukaan varavastaanottoaikoja käytetään vain poikkeusoloissa sekä nk. ankarina talvina.

Kaupungin selvityksessä todetaan, että kantelun kohteena oleva lumen varavastaanottoaika oli alkuvuodesta 2019 auki arkisin klo 7-22 vajaan kahden kuukauden aikajakson. Ympäristönsuojelulle on mahdollista tehdä ilmoitus havaitsemastaan ympäristöhaitasta tai roskaantumisesta. Selvityksestä käy ilmi, että kantelija on viimeksi ollut yhteydessä kaupungin ympäristöpalveluihin vuonna 2013. Kantelija ei selvityksen mukaan ole tehnyt haittailmoitusta ympäristöpalveluille lumenlajitusalueesta talvena 2018-2019.

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuus on selvityksen mukaan hakenut syksyllä 2019 määräaikaista toimenpidelupaa kantelun kohteena olevalle lumen varavastaanottoaikalta. Toimenpidelupaa ratkaistaessa otetaan selvityksen mukaan huomioon toimenpiteen maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset. Selvityksessä esitetään, että lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä toteutuu kunnan asukkaiden osallistumisoikeus ja vaikuttamismahdollisuudet kuntalain 27 §:n edellyttämällä tavalla, kun lupaviranomaiset kullekin naapureita maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n mukaisesti. Naapureilla on asianosaisina oikeus hakea muutosta toimenpidelupapäätökseen.

Kaupungin selvityksen liitteenä olevassa rakennusvalvonnan selvityksessä todetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan rakennusvalvontaviranomaisen toimenpidelupa tarvitaan muusta alueesta erotetun suurehkon varastointialueen taikka tällaiseen alueeseen verrattavan alueen järjestämiseen. Jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteeseen kaavaan tai katusuunnitelmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan, toimenpidelupaa ei tarvita.

Rakennusvalvonnan selvityksen mukaan nyt kyseessä oleva lumien läjitysalue on asemakaavassa puistoaluetta, joten lumien läjitystoiminta ei ole asemakaavan mukaista. Kyseessä olevalle lumien läjitysalueelle ei ole myönnetty rakennusvalvonnan toimenpidelupaa, eikä toimenpidelupaa myöskään ollut haettu vielä rakennusvalvonnan antaessa selvityksensä 15.10.2019. Rakennusvalvontapalvelut on selvityksensä mukaan usean vuoden ajan viestittänyt kaupungille, että lumien läjitysalueille pitää hakea toimenpidelupa. Selvityksessä todetaan, että tähän mennessä vain yhdelle lumien läjitysalueelle on vuonna 2018 haettu ja saatu toimenpidelupa.

Rakennusvalvonta toteaa selvityksessään vielä, että kantelun johdosta rakennusvalvontapalvelut on 9.10.2019 lähettänyt sähköpostiviestin kaupungille asianomaisille viranomaisille. Sähköpostissa on kielletty lumien läjittäminen puistoalueelle ilman rakennusvalvontapalvelujen myöntämää toimenpidelupaa. Samalla rakennusvalvonta on pyytänyt kaupunkia selvittämään muidenkin kaupungin lumien läjitysalueiden lupatilanteen.

Kaupunkiympäristön ylläpidon omassa selvityksessä todetaan muun ohessa, että poikkeuksellisia talvina joudutaan käyttämään lumenkasaukseen sekä tontteja että yleisiä katu- ja puistoalueita. Lumenkasauspaikkoja saattaa poikkeuksellisina talvina olla arviolta jopa 50 kpl.

Maanomistuksen odottamattomien muutosten johdosta joudutaan järjestämään tilapäistä lumenkasausta siinäkin tapauksessa, että toimenpidelupaprosessia ei ole pystytty käynnistämään tai se on kesken. Yleensä nämä kyseiset kohteet ovat tonttialueita.

Ylläpidon selvityksen mukaan kaupungin kaupunkiympäristön toimialan ylläpitopalvelu on sopinut yhdessä rakennusvalvonta- ja ympäristöpalveluiden kanssa lumen varavastaanotto- paikkojen toimenpidelupien hakumenettelystä sekä hakemusten asiakirjojen sisältövaatimuk- sista. Varavastaanottoaikan lupahakemus on (päiväämättömän) selvityksen mukaan saatettu vireille. Ensisijaisia lumen varavastaanottoaikoja avataan aikaisintaan helmikuun alkupuolel- ta lukien. Selvityksessä todetaan, että varavastaanottoaikan toimenpidelupa tullaan saamaan riittävän ajoissa. Lupahakemuksen käsittelyssä lupaviranomaiset kuulevat normaalikäytännön mukaisesti naapureita, millä turvataan alueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdolli- suudet.

Arviointi

Toimenpidelupa tarvitaan maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n 1 momentin 6 kohdan mu- kaan muusta alueesta erotetun suurehkon varastointi- tai pysäköintialueen taikka tällaiseen alu- eeseen verrattavan alueen järjestämiseen (*säilytys- tai varastointialue*). Jos 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettu toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunni- telmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan, toimenpidelupaa ei tarvita. Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoi- tettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

Asiassa on käynyt ilmi, ettei kantelussa tarkoitettulle lumen varavastaanottoaikal- le ole ollut kantelun tekemisen aikaan (kevällä 2019) edellä tarkoitettua toimenpidelupaa. Kantelun mu- kaan lumenläjitystoimintaa on ollut paikalla jo vuosia, ja kantelija on saadun selvityksen mu- kaan ollut asiasta yhteydessä kaupungin ympäristöpalveluihin viimeksi vuonna 2013. Kantelija on oheistanut vastineeseensa sähköpostiviestejä helmikuulta 2013, joiden mukaan kaupungin rakennusvalvontaviraston rakennusmestari ilmoittaa lumenläjityksen olevan kaavan vastaista toimenpidelupaa edellyttävää toimintaa. Hän on tuolloin ilmoittanut virastopäällikölle ja hallin- topäällikölle, että asia tulisi yleisesti ottaa esiin virastojen välisessä johtoryhmätapaamisessa, jotta etukäteen kartoitettaisiin ja haettaisiin luvat lumen varaläjitysalueille.

Vastineessaan kantelija ilmoittaa antaneensa kaupungin verkkosivujen kautta palautetta luvat- tomasta lumenkaatopaikasta. Kaupunki vahvistaa selvityksessään, että kevällä 2019 osallistu- ja vaikuta -palautekanavan kautta on tullut ainakin kaksi yhteydenottoa, jotka liittyivät varavas- taanottoaikaan. Vastauksena yhteydenottoonsa kantelija oli vastineen mukaan saanut tiedon, että lumenkaadolla on lupa. Hän kertoo pyytäneensä lupa-asiakirjoja, mutta ei ole saanut mi- tään vastausta. Myöskään aiempiin, viimeisten kymmenen vuoden aikana tehtyihin lupa- asiakirjapyyntöihin ei ole vastineen mukaan vastattu muuten kuin suullisesti noin 2010-2011, että lupia ei kaupungin lakimiehen selvityksen perusteella tarvita.

Kaupungin selvityksessä mainitun toimenpidelupahakemuksen käsittelyn yhteydessä kantelijaa on kuultu joulukuussa 2019. Lupahakemuksen mahdollisesta ratkaisusta on huhtikuussa 2020 pyydetty kaupungilta tietoa, mutta sitä ei ole vielä 29.4.2020 mennessä saatu.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätökseen.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitellyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kantelijalla ei ole ennen joulukuuta 2019 ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi naapurikiinteistöllään olevaa lumen varavastaanottoaikkaa koskevassa asiassa, koska aluetta on käytetty vuosia, ilmeisesti noin kymmenen vuotta ilman, että lumen läjitystoiminnalle olisi haettu tai saatu lain edellyttämää toimenpidelupaa. Hänellä ei näin ollen ole myöskään ollut mahdollisuutta hakea tehtyyn päätökseen muutosta ja saattaa asiaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Rakennusvalvontapalveluiden selvityksessä mainitaan, että 15.10.2019 mennessä vain yhdelle lumien läjitysalueelle on vuonna 2018 haettu ja saatu toimenpidelupa. Rakennusvalvonnan mukaan se on usean vuoden ajan viestittänyt kaupungille, että lumien läjitysalueille pitää hakea toimenpidelupa. Tätä tukee myös kantelijan vastineeseensa oheistama sähköpostikirjeenvaihto vuodelta 2013.

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet –palvelukokonaisuus on saattanut kaupungin selvityksessä mainitun toimenpidelupahakemuksen vireille rakennusvalvonnassa syksyllä 2019 vasta sen jälkeen (lokakuun puolivälin jälkeen), kun oikeuskanslerinvirastosta on pyydetty kaupungilta selvitystä kantelun tutkimiseksi.

Edellä esitetty huomioon ottaen kaupungin menettely olla hakematta toimenpidelupaa lumen vastaanotto toiminnalle ei ole voinut johtua tietämättömyydestä, vaan piittaamattomuudesta.

Kantelija on vastineessaan ilmoittanut pyytäneensä kaupungilta lumen läjitystoimintaa koskevia lupa-asiakirjoja niitä kuitenkaan saamatta. Kaupunki ei ole selvityksessään voinut ottaa vastineessa esitettyihin väitteisiin kantaa.

Asiakirjapyynnöstä saadut tiedot ovat yleisluonteisia, eikä niistä käy ilmi pyynnön ajankohta tai esitystapa. Tältä osin voidaan yleisesti todeta, että kaupungille osoitettu asiakirjapyyntö tulee käsitellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 luvun säännösten mukaisesti. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, pääsääntöisesti kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupungin tulee huolehtia siitä, että lumen läjitystoiminnalle hankitaan ja saadaan asianmukaiset luvat ennen toiminnan aloittamista. Asiassa saatujen tietojen mukaan varaläjitysalueille on myönnetty ainoastaan yksi lupa, vaikka lumenkasausta-alueita saattaa poikkeuksellisesti talvina olla kaupungin alueella jopa 50. Asianmukaisesta lupamenettelystä huolehtiminen on tärkeää

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

myös suunnitellun läjitysalueen naapuruston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Lupamenettelyssä naapurustolla on mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa, ja päätökseen liittyy tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus.

Kiinnitän kaupungin vakavaa huomiota sen velvollisuuteen hankkia toimenpideluvat käyttämilleen lumenläjitysalueille.

Lähetän päätökseni tässä tarkoituksessa tiedoksi ja huomioon otettavaksi kaupungin kaupunkiympäristön toimialalle.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan minulle toimenpiteistään asiassa viimeistään 30.10.2020.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
