

**ASIA****Toimenpidevaatimusten käsittely rakennusvalvonnassa****KANTELU**

Kanteliija arvostelee oikeuskanslerille 17.12.2018 osoittamassaan kantelussa kunnan rakennusvalvonnan menettelyä toimenpidevaatimusten käsittelyä koskevassa asiassa. Kanteliija on jakanut kuolinpesän puolesta pyrkinyt kiinnittämään rakennusvalvonnan huomiota kuolinpesän omistaman kiinteistön rajanaapurin rakennusluvan vastaiseen pengerrykseen vuodesta 2014 alkaen. Pengerrys ja maanpinnan korotus naapurikiinteistön puolella on kantelijan mukaan tehty lupaehtojen vastaisesti. Hän on useita kertoja vuodesta 2016 alkaen, viimeksi 23.9.2018, pyytänyt rakennusvalvontaa puuttumaan asiaan. Vastaukseksi hän on saanut, että kyseessä on keskeneräinen omakotirakennushanke, ja lupa on voimassa 9.5.2019 asti. Rakennusvalvonta ei ole katsonut olevan syytä yleisen edun kannalta ryhtyä enempään toimenpiteisiin asiassa.

Rakennustarkastaja oli 14.8.2017 § 227 myöntänyt naapurille luvan rakentamisaikaiselle muutokselle liittyen tonttirajan maanpinnan muutokseen ja tukimuurin rakentamiseen. Kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta oli päätöksellään 14.11.2017 § 61 hyväksynyt kuolinpesän oikaisuvaatimuksen ja hylännyt muutoslupan tukimuurille ja pihan muotoilulle rajan läheisyydessä (pihajärjestelyt). Hallinto-oikeus oli 10.9.2018 antamassaan päätöksessä todennut muun ohessa, että rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja kohdistuu viranomaisen päättämissä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

Kantelun mukaan kunta ei ole hallinto-oikeuden päätöksen jälkeenkään ryhtynyt toimenpiteisiin rakentamisen palauttamiseksi rakennusluvan mukaiseksi.

SELVITYS

Kunta on antanut 4.7.2019 päivätyn selvityksen.

Kunnasta on hankittu ajantasaisia tietoja kiinteistöjen tilanteesta joulukuussa 2019.

VASTINE

Kantelija on antanut kunnan selvityksestä vastineen.

RATKAISU

1 Vaatimukset toimenpiteisiin ryhtymiseksi ja kunnan vastaukset

Kantelija on hallinto-oikeuden edellä mainitun päätöksen jälkeen 23.9.2018 osoittanut kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnalle ja johtavalle rakennustarkastajalle kirjeen, jossa hän vaatii rakennusvalvontaa ryhtymään suorittamaan sille lain mukaan kuuluvaa rakennusvalvontaa välittömästi luvanvastaisen, kuolinpesälle merkittävää haittaa aiheuttavan rakentamisen saattamiseksi luvan mukaiseksi kiinteistöllä xxx-xxx-x-xxxx. Kirjeen mukaan kuolinpesä on huhtikuusta 2016 lähtien viisi kertaa pyytänyt kunnan rakennuslautakuntaa ryhtymään velvollisuuksiensa mukaisiin toimenpiteisiin ja määräämään luvanvastainen rakentaminen luvan mukaiseksi. Kuolinpesä on pyytänyt kuntaa kirjallisesti ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy vaatimuksen johdosta.

Kunnan johtava rakennustarkastaja on 15.10.2018 vastannut kantelijalle, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista uutta, minkä perusteella rakennusvalvonnan olisi ollut syytä enemmälti puuttua rakennustyön toteutukseen. Rakennusvalvonnan kanta on vastauksen mukaan edelleen, että yleisen edun kannalta rakennusvalvontaviranomaisen ei ole syytä ryhtyä asiassa enempiin toimiin tässä vaiheessa.

Perusteluinaan kunta on vastauksessaan esittänyt, että rakennustyön toteutuksen aikainen suhteutettu viranomaisvalvonta kohdistetaan rakentamisen virheriskit ja rakentamiselle asetettu vaativuustaso huomioon ottaen siihen, että hankkeen toteuttamisesta vastuulliset täyttävät lupapäätöksessä tai aloituskokouksessa tai rakennustyön aikana heille määrätty tai muutoin kuuluvat velvollisuutensa. Viranomaisvalvonnan lähtökohtana on valvonnan tarpeeseen suhteutettu valvonta. Kantelijan rajanaapurin rakennuskohteessa on vastauksen mukaan pidetty loppukatselmus osittaisena rakennuksen ottamiseksi käyttöön. Kohteeseen ei ole pyydetty eikä siellä siten ole pidetty loppukatselmusta. Kohde on keskeneräisenä ollut edelleen hyväksytyjen vastaavien työnjohtajan ja pääsuunnittelijan vastuulla, joiden huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu, että rakennustyö täyttää lain, säädösten ja hyvän rakennustavan vaatimukset.

Kunnan kantelijalle antaman vastauksen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä loppukatselmuksessa on yleisen edun kannalta omalta osaltaan valvoa myönnetyn rakennusluvan mukaisen lopputuloksen toteutumista ja rakennusluvassa, aloituskokouksessa tai rakennustyön aikana asetettujen vaatimusten sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten täyttymistä. Vastauksessa todetaan vielä olevan varsin tavallista, että viranomaisia halutaan vastuuttaa enemmän kuin säädökset edellyttävät ja etenkin seikoista, jotka eivät ole kokonaisuuden kannalta merkittäviä. Loppukatselmuksissa tulee aikanaan todettavaksi, miten hankkeeseen ryhtyvä ja hänen käytössään oleva henkilöstö osoittaa hoitaneensa huolehtimisvelvollisuutensa, mihin kuuluu myös rakennusluvan yhteydessä hyväksytyn asemapiirroksen mukainen tontin tai rakennuspaikan käsittely ja järjestäminen sekä piha- ja istutussuunnitelman toteutus

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

samoin kuin rakennuksen lähiympäristön muu viimeistely siinä laajuudessa kuin se pääpiirustuksissa on esitetty.

Oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kunnan johtava rakennustarkastaja toteaa, että rakennusvalvonnan päätökset tehdään pääsääntöisesti lupahakemuksista. Poikkeuksena tästä ovat hallintopakkoasiat, jotka on vietävä toimielimeen päätettäväksi. Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on harkintavaltaa. Selvityksessä viitataan Kuntaliiton hallintopakko-ohjeistukseen ja todetaan, ettei ehdotonta puuttumisvelvollisuutta ole, vaan tapauskohtaisesti harkinnan perusteella ryhdytään toimeen.

Selvityksessä esitetään, että kantelussa tarkoitettu asiasta on tehty valituskelpoinen päätös kohtuullisessa aikataulussa rakennusvalvonnan näkökulmasta. Tässä yhteydessä viitataan 11.7.2017 haettuun lupaan rakennusaikaiselle muutokselle sekä rakennus- ja ympäristölautakunnan kantelijan oikaisuvaatimukseen 14.11.2017 tekemään päätökseen, jolla oikaisuvaatimus oli hyväksytty ja muutoslupa hylätty.

Nykytilanteesta selvityksessä esitetään, että kuolinpesä on myynyt keväällä 2019 rakentamattomat tontit, ja rajanaapuri on toukokuussa 2019 sopinut uusien omistajien kanssa tukimuuriratkaisusta ja hulevesihallintaan liittyvistä asioista. Rajanaapurin rakennuslupan loppukatselmuksella on selvityksen mukaan sovittu pidettäväksi syksyllä 2019.

2 Arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 149 §:n mukaan rakennustyö on tehtävä siten, että se täyttää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseseen. Valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

Lain 150 §:ssä säädetään viranomaiskatselmuksista ja 150 a §:ssä viranomaistarkastuksista rakennustyön aikana. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi katselmusten lisäksi määrätä tehtäväksi myös muita tarkastuksia, jos se on tarpeen lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen määrää tarkastuksista rakentamista koskevassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. Jos tarkastus antaa aiheutta huomautuksiin, viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi.

Pakkokeinoista ja seuraamuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 24 luvussa.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään maankäyttö- ja rakennuslakia täydentävästi hallintoasian käsittelystä. Lain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Asia on lain 23 §:n mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä.

Viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan 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.

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava (43 ja 45 §).

Asiassa ei ole epäselvyyttä siitä, etteikö viranomaisella olisi ollut mahdollisuuksia ja toimivaltuuksia puuttua rakennusluvan ehtojen vastaiseen rakentamiseen, eikä siitä, etteivätkö kantelijan vaatimukset ja niiden perusteet olisi olleet selkeitä. Kysymys on tässä kanteluasiassa siitä, onko kunnan rakennusvalvonta reagoinut riittävästi ja oikein kantelijan toimenpidepyyntöihin ja -vaatimuksiin.

Kantelija on asiassa saadun selvityksen mukaan useita kertoja kevästä 2016 lähtien vaatinut kunnan rakennusvalvontaa ryhtymään toimenpiteisiin rajanaapurin tontin pihamaan korotus- ja pengerrystoimien saattamiseksi rakennusluvan mukaisiksi. Kantelijan vaatimuksia ja kirjeitä on asiakirjojen mukaan toimitettu rajanaapurille tiedoksi, ja rakennustarkastajat ovat ilmeisesti näin pyrkineet neuvomaan ja ohjaamaan häntä luvnamukaisiin pihatöihin. Kunnan rakennusvalvonta on antanut kantelijalle vastauksia, joiden mukaan rajanaapurin rakennuslupa on vielä voimassa (keväseen 2019 asti), eikä loppukatselmusta ole tontilla vielä tehty. Vastausten mukaan kunta on katsonut, ettei yleinen etu ole vaatinut luvnavastaiseen piharakentamiseen puuttumista ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Asiassa on ilmennyt, että naapurikiinteistön loppukatselmus on siirretty pidettäväksi syksyllä 2019. Vihdin kunnan rakennusvalvonnasta 9.12.2019 saadun tiedon mukaan loppukatselmusta ei ole vielä pidetty.

Kunnalle osoitetussa selvityspyynnössä pyysin kuntaa toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen, jossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota niihin toimenpiteisiin, joihin kunta on ryhtynyt kantelijan tarkoittamalla kiinteistöllä toteutettujen luvnavastaisten muutosten oikaisemiseksi. Annettavasta selvityksestä tuli lisäksi ilmetä, onko kunta tehnyt asiassa valituskelpoista päätöstä. Tällä viitattiin selvityspyynnössä esitettyyn asian kuvaukseen, jossa todettiin, ettei kunta kantelun mukaan ole ryhtynyt kantelijan vaatimiin valvontatoimenpiteisiin, eikä kantelija ollut saanut asiasta valituskelpoista päätöstä.

Selvityksessään kunta viittaa valituskelpoiseen päätökseen asiassa, joka koski naapurikiinteistön rakentamisen aikaisia muutoksia ja joka käsiteltiin sittemmin oikaisuvaatimuksena rakennus- ja ympäristölautakunnassa ja hallinto-oikeudessa (10.9.2018). Kunta ei siten selvityksensä perusteella ole tehnyt päätöstä kantelijan useisiin toimenpidevaatimuksiin, mihin selvityspyynnöllä nimenomaisesti pyrittiin saamaan vastaus.

Kuntaliiton pakkokeino-ohjeistuksessa, johon kuntakin on selvityksessään viitannut, esitetään maankäyttö- ja rakennuslain mukainen pakkokeinoprosessi sekä siihen liittyvä lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Ohjeistuksessa (päivitetty 30.10.2017) todetaan muun ohessa, että rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä velvoitteen asettamisvaiheen että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Pääsääntönä on, mikäli rakentamiseen puuttuminen on tarpeen, että asianomaista ensin kehoitetaan korjaamaan tilanne, ja pyritään näin ohjauksen ja neuvonnan toimin saamaan asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan lakia ja määräyksiä. Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on ohjeen mukaan pääsääntöisesti harkintavaltaa. Ehdotonta puuttumisvelvoitetta ei ole, vaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella arvioidaan, tuleeko ryhtyä toimenpiteisiin. Rikkomuksen laatu ja merkitys on kuitenkin syytä ottaa huomioon harkintavaltaa käytettäessä. Ohjeessa todetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien käytännön perusteella, että lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten vastaiseen menettelyyn on puututtava, kun rikkomus ei ole vähäinen tai kun yleinen etu edellyttää puuttumista, ja esimerkiksi luvattomaan rakentamiseen tulee pääsääntöisesti puuttua.

Hallintopakkoasian vireilletulosta ohjeessa esitetään, että se voi nousta esille rakennustarkastajalle tehdyn suullisen tai kirjallisen ilmoituksen perusteella tai rakennustarkastajan suorittaman valvonnan seurauksena. Ilmiantotapauksissa on syytä ottaa selvää ilmiannon aiheellisuudesta suorittamalla tarkastus paikan päällä. Asia on ohjeen mukaan pääsääntöisesti vietävä toimieliimen päätettäväksi, eli asiaan on annettava valituskelpoinen ratkaisu. Ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että aina, jos ilmoitus on tehty kirjallisesti ja/tai ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä, on asia ratkaistava toimieliimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja ei katsoisikaan toimenpiteisiin ryhtymiseen olevan aihetta.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa on kyse juuri edellä Kuntaliiton ohjeistuksessa kuvatun kaltaisesta tilanteesta, jossa rakennustarkastaja tai rakennustarkastajat ovat asiaa lautakuntaan viemättä arvioineet, ettei asiassa ole kantelijan useista toimenpidepyynnöistä huolimatta tarpeen ryhtyä enempiin valvontatoimenpiteisiin. Kanteluasiakirjoista ilmenee, että rajanaapurin pihatöistä on koettu aiheutuvan haittaa, muun muassa vesien valumista ja kiinteistön myyntisuunnitelmien vaikeutumista, kun naapurin pihatöiden vaikutukset ovat ulottuneet kuolinpesän kiinteistölle. Ilmeisesti luvanvastainen tilanne on saanut jatkua useita vuosia, ainakin yli kolme vuotta.

Kuolinpesää edustaneella kantelijalla on ollut oikeudellinen intressi saada rajanaapurin maankorotus- ja pengerrystöiden luvanmukaisuus rakennusvalvontaviranomaisena toimivan toimieliimen ja myöhemmin mahdollisesti hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tästä syystä asia olisi tullut käsitellä rakennusvalvontaviranomaisena toimivassa rakennus- ja ympäristölautakunnassa ja tehdä siitä valituskelpoinen päätös, mikäli valvontatoimenpiteisiin ei olisi katsottu olevan aihetta ryhtyä. Tässä päätöksessään kunta olisi voinut esittää perusteet näkemykselleen enempien toimenpiteiden tarpeettomuudesta. Kantelijalla olisi puolestaan näin menetellen ollut mahdollisuus saattaa mahdollisesti haittaa aiheuttavia pihatöitä koskeva valvonta-asia tuomioistuimen arvioitavaksi.

Asiassa ei näkemykseni mukaan voida antaa ratkaisevaa merkitystä sille, että rajanaapurin tontilla ei ole vielä tehty loppukatselmusta tai että niin sanottu yleinen etu ei ole edellyttänyt välitöntä puuttumista asiaan. Rakennusvalvonnalla on ollut myös toimivalta puuttua luvanvastaiseen toimintaan jo rakennusluvan voimassaolon aikana. Toimenpidevaatimusten kohteena olevat pihatyöt on ilmeisesti tehty jo keväällä 2016, lupa on ollut voimassa toukokuuhun 2019 eikä loppukatselmusta ole vielä joulukuussa 2019 tehty.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kunnan rakennusvalvonnan menettely olla viemättä rakennusluvan ehtojen vastaista menettelyä koskevaa valvonta-asiaa asianomaisen toimieliimen käsiteltäväksi kantelijan useista toimenpidevaatimuksista huolimatta ei ole ollut hyvän hallinnon eikä Kuntaliiton pakkokeinoasioita koskevan ohjeistuksen mukainen.

Kiinnitän kunnan rakennusvalvonnan huomiota sen velvollisuuteen saattaa selkeitä toimenpidevaatimuksia sisältävä rakennusvalvonta-asia toimielimen päätettäväksi, jotta vaatimusten esittäjällä on halutessaan mahdollisuus saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös ja saattaa asia viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Lähetän tämän päätökseni tässä tarkoituksessa kunnalle ja kunnan rakennusvalvonnalle tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty