



## Luvattomaan rakentamiseen puuttuminen

### KANTELU

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 26.4.2021 osoittamassaan kantelussa ja sen jälkeen toimitetuissa lisäkirjoituksissa Pyhtään kunnan menettelyä luvattomaan rakentamiseen liittyvässä asiassa. Pyhtään kunnan Hevossaassa MU-alueella sijaitsevalle kiinteistölle on rakennettu vuonna 2015 venevaja-varastorakennus, jolle ei ollut haettu eikä myönnetty lupaa. Kunta on vuonna 2018 myöntänyt rakentamiselle poikkeamisluvan, joka on kuitenkin kumottu hallinto-oikeudessa vuonna 2019. Pyhtään kunnan tekniikkalautakunnan valvontajaosto on helmikuussa 2020 kehottanut kiinteistönomistajaa purkamaan kyseisen venevajan syyskuun loppuun 2020 mennessä. Kun rakennusta ei ollut määräaikaan mennessä purettu, valvontajaosto päätti 7.10.2020 määrätä rakennuksen poistettavaksi sakon uhalla 31.3.2020 mennessä. Valvontajaosto kuitenkin poisti päätöksensä kuulemisvirheen vuoksi 9.12.2020 ja ratkaisi asian uudelleen. Luvanhakijan kuulemisen jälkeen purkamiselle myönnettiin jatkoaikaa 31.12.2021 asti, koska kunta oli ottanut käsittelyyn osayleiskaavan muutosta koskevan hakemuksen. Kunta on 29.3.2021 laatinut kiinteistönomistajan kanssa kaavoitussopimuksen, joka voisi mahdollistaa rakennuskieltoalueelle luvatta rakennetun venevajan jälkikäteisen luvittamisen.

Kantelijat katsovat, että kunta on menetellyt lainvastaisesti asiassa. Kunta on sallinut luvattoman rakentamisen, myöntänyt (sittemmin hallinto-oikeudessa kumotun) poikkeamisluvan ja viivytellyt hallintopakkokeinoihin ryhtymistä ja näin menettelemällä suosinut kantelussa tarkoitetun kiinteistön omistajia alueen muiden kiinteistönomistajien kustannuksella. Kunta ei ole kohdellut kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti myöskään siltä osin, kuin se on myöntänyt kantelussa tarkoitetulle kiinteistölle rakennusoikeutta enemmän kuin kaava sallii. Kantelussa tuodaan esiin

myös samojen kiinteistönomistajien toiselle kiinteistölle ilman lupaa rakennettu laiturirakennelma, jolle on myönnetty toimenpidelupa jälkikäteen. Tässä yhteydessä viitataan Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen lupaprosessissa antamaa lausuntoon 5.11.2021 ja arvostellaan ELY-keskuksen menettelyä, kun se ei ole ryhtynyt selvittämään kyseisellä kiinteistöllä tehtyjä ruoppauksia.

## **SELVITYS**

Pyhtään kunta on antanut kunnanhallituksessa 9.5.2022 (§ 94) käsitellyn selvityksen, josta kantelijat ovat antaneet vastineen.

Pyhtään kunnasta on pyynnöstä toimitettu asiaan liittyviä lisätietoja joulukuussa 2022.

Itä-Suomen hallinto-oikeudesta on hankittu nähtäväksi asiaan liittyvät päätökset.

## **RATKAISU**

### **Tapahtumatietoja saadun selvityksen mukaan**

Kantelussa kyseessä olevalle Itämyllynkylän Hevossaarella sijaitsevalle kiinteistölle on rakennettu vuonna 2015 venevaja, jolle ei ennen rakentamista ole haettu rakennuslupaa. Kiinteistö on Hevossaaren osayleiskaavan mukaan maa- ja metsätalousaluetta, jolla on erityisiä ympäristöarvoja ja jolle ei saa rakentaa (kaavamerkintä MU eli maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta). Pyhtään kunta katsoo selvityksessään, että luvattoman rakentamisen yhteydessä on aina ennen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 182 §:n mukaisiin hallintopakkeihin ryhtymistä tutkittava, onko kyseisen rakennuksen luvittaminen mahdollista. Näin ollen kunnan rakennusvalvonta kehotti kiinteistönomistajaa hakemaan luvatta rakentamalleen venevajalle poikkeamislupaa. Pyhtään kunnan tekniikkalautakunnan valvontajaosto myönsi haetun poikkeamisluvan päätöksellään 23.5.2018 (§ 21). Päätöksestä valitettiin, ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi päätöksen 6.9.2019. Päätöksestä ei valitettu.

Kunnan valvontajaosto päätti 19.02.2020 (§ 7) kehottaa kiinteistönomistajaa poistamaan rakentamansa venevaja sekä ryhtyä asiassa MRL §182 mukaisiin hallintopakkeisiin, mikäli kehotusta ei määräaikaan mennessä noudatettaisi. Kehotusta ei määräaikaan mennessä noudatettu, mutta kiinteistönomistaja haki vuoden lisäaikaa määräajalle. Valvontajaosto päätti 7.10.2020 (§ 38) olla myöntämättä lisäaikaa. Päätöksenteossa tapahtuneen muotovirheen vuoksi päätös kuitenkin jouduttiin kumoamaan ja ottamaan uudelleen käsittelyyn. Nyt päätöksenteon tueksi oli pyydetty kiinteistönomistajalta selvitystä. Selvityksessään kiinteistönomistaja vetosi kaavamuutoshakemukseen, jonka kunta oli ottanut käsittelyyn.

Valvontajaosto katsoi selvityksen perustelujen olevan riittävät, ettei jatkoajan myöntämisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa ja että jatkoajan myöntäminen olisi kiinteistönomistajalle kohtuullista, ja näin ollen myönsi haetun jatkoajan 12 kuukautta päätöksellään 9.12.2020 (§ 50). Päätöksessä kuitenkin todetaan, että mikäli venevajaa ei ole purettu ja mikäli olosuhteet eivät ole oleellisesti muuttuneet uuteen määräaikaan 31.12.2021 mennessä, ryhtyy valvontajaosto asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaisiin hallintopakkeinoihin.

Kunnan laadittua kiinteistönomistajan kanssa kaavoitus sopimuksen, mutta kaavoitusprosessin ollessa vielä keskeneräinen, kiinteistönomistaja haki valvontajaostolta uutta jatkoaikaa, tällä kertaa ilman tarkkaa aikamäärettä siihen saakka, kunnes kaavamuutosprosessi saataisiin päätökseen.

Pyhtään kunnanhallitus on päätöksellään 25.10.2021 (§ 191) päättänyt keskeyttää Hevossaaren osayleiskaavaprosessin. Kunnanhallitus on päätöksellään 7.12.2021 (§ 223) hylännyt päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen. Tästä päätöksestä valitettiin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen.

Valvontajaosto päätti 8.12.2021 (§ 61) olla myöntämättä uutta jatkoaikaa venevajajan purkamiselle, sillä kunnanhallitus oli päättänyt keskeyttää kaavoitusprosessin ja koska korkein hallinto-oikeus vastaavanlaisessa tapauksessa (KHO 1990-A 75) oli katsonut, ettei kaavamuutosprosessin voida katsoa olevan hyväksyttävä syy velvoitepäätöksen lykkäämiselle. Näin ollen valvontajaosto piti voimassa aiemman päätöksensä ja määräajan purkamiskehotukselle. Tästä päätöksestä valitettiin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellään 11.7.2022 (1602/2022) hylännyt kaavoituksen keskeyttämispäätöstä koskevan valituksen ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellään 8.9.2022 (1952/2022) poistanut Pyhtään kunnan valvontajaoston päätökseen 8.12.2021 (§ 61) (jatkoajan myöntämättä jättäminen) liitetyn valitusosoituksen ja jättänyt valituksen tutkimatta.

Pyhtään kunnan rakennustarkastaja on päätöksellään 17.11.2021 (§ 121) myöntänyt samojen kiinteistönomistajien toiselle kiinteistölle toimenpideluvan suurehkolle laiturirakennelmalle. Kymenlaakson museo teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka johdosta toimenpidelupa kumottiin valvontajaoston päätöksellä 6.4.2022 (§ 13). Luvansaaja (kiinteistönomistaja) valitti päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, joka on päätöksellään 23.11.2022 (2619/2022) kumon-

nut ja poistanut tekniikkalautakunnan valvontajaoston valituksenalaisen päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan Kymenlaakson museolla ei ole ollut oikaisuvaatimusoikeutta toimenpidelupapäätöksestä.

Pyhtään kunnan tekniikkalautakunnan valvontajaosto on 5.10.2022 (§ 43) päättänyt, että kiinteistöllä sijaitseva venevaja on purettava kohtuulliseksi katsottuun määräaikaan 30.6.2023 mennessä MRL 182 §:n mukaisen uhkasakon, suuruudeltaan 10 000 €, uhalla.

Kiinteistönomistaja on marraskuussa 2022 hakenut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla lupaa poiketa Hevossaaren osayleiskaavan (vahvistettu 11.6.2001) määräyksistä. Poikkeamislupaa on haettu pinta-alaltaan 87 m<sup>2</sup> kokoisen venekatoksen rakentamiseen. Hieman alle puolet katoksesta sijoittuu saman omistajan toisen kiinteistön puolelle. Toinen kiinteistöistä on kaavamerkintöjen mukaan maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (MU), jolla on ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta ja jolle ei saa rakentaa. Lisäksi kaavan mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää rantamaisemien, geologisesti arvokkaiden harjumuodostumien ja -maisemien, kallioalueiden, suoluonnon, rantakosteikkojen sekä luonnontilaisten lehtojen vaalimiseen.

Valvontajaosto on 7.12.2022 (§ 55) päättänyt olla myöntämättä haettua poikkeamista. Jaosto totesi, että Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellään 6.9.2019 kumonnut venevajain rakentamiseen liittyvän poikkeamislupapäätöksen, ja nyt käsittelyssä olevaa venekatoista koskevat samanlaiset kaavamääräykset kuin venevajaa.

## Arviointi

### Yhdenvertaisesta kohtelusta ja luottamuksensuojasta yleisesti

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 mom.).

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp., s. 54) mukaan menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen

kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun. Säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy. Tällaisia syitä voisivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.

Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää hallituksen esityksen (s. 55) mukaan yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisia esiintyy usein erityyppisessä valvontatoiminnassa, kuten työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa.

Säännösehdotukseen sisältyy lain perustelujen mukaan (s. 56) lisäksi vaatimus siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuo-

jan periaate rajoittaa edunsovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuttaisi suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Edellytyksenä siis olisi, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Säännösehdoituksessa tarkoitettuna oikeutettuna odotuksena ei pidettäisi myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Näin esimerkiksi viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.

## Venevaja, laituri ja muut rakennusluvut

Kantelijat ovat kertoneet olleensa yhteydessä Pyhtään kunnan rakennusvalvontaan jo syksyllä 2015, kun luvattoman venevajan rakentaminen on ollut käynnissä. Kunta ei keskeyttänyt rakennustöitä, vaan oli kehottanut kiinteistönomistajaa hakemaan venevajalle lupaa jälkikäteen. Kyseinen venevaja oli rakennettu rakennuskiellossa olevalle alueelle. Asiakirjoista ilmenee, että paikalla oli sijainnut venevaja jo aiemmin, ja kiinteistönomistajan mukaan hänelle oli kunnan aiempi rakennustarkastaja ilmoittanut, ettei venevajan uusiminen tarvitsisi lupaa. Pyhtään kunnan selvityksen mukaan kunnassa on rakennustarkastaja vaihtunut vuosina 2013 ja 2020, ja nykyisin virassa oleva rakennustarkastaja on aloittanut vuonna 2020.

Kantelijoiden mukaan kunnan rakennustarkastaja oli vasta rakennuksen valmistuttua kehottanut kiinteistönomistajia hakemaan rakennuslupaa. Lupa-asian tultua vireille ilmeni, että luvatta rakennettu venevaja sijaitsi rakennuskiellossa olevalla MU-alueella. Rakennustarkastaja oli tämän vuoksi kehottanut hakijoita hakemaan poikkeamislupaa. Kunnan tekniikkalautakunnan valvontajaosto myönsi poikkeamisluvan edellä todetuin tavoin 23.5.2018. Päätös kuitenkin kumottiin hallinto-oikeudessa 6.9.2019. Venevaja määrättiin poistettavaksi 19.2.2020. Hallintopakko-keinoihin ryhtymisestä päätettiin 7.10.2020, mutta edellä todetusti asia jouduttiin kuulemisvirheen vuoksi ratkaisemaan uudelleen 9.12.2020. Kiinteistönomistaja oli hakenut osayleiskaavan muutosta 24.11.2020, minkä vuoksi rakennuksen purkamiselle asetettua määräaikaa pidennettiin 31.12.2021 asti. Kaavamuutoksen valmistelu päätettiin lopettaa 25.10.2021.

Pyhtään kunnasta 5.12.2022 saadun tiedon mukaan venevajaa ei ole vielä purettu. Valvontajaosto on 5.10.2022 päättänyt asettaa 10 000 euron uhkasakon, mikäli venevajaa ei pureta 30.6.2023 mennessä. Marraskuussa 2022 vireille saatettu poikkeamislupa venekatokselle on käsitelty valvontajaostossa 7.12.2022, mutta haettua lupaa ei ole myönnetty. Päätös ei ole vielä lainvoimainen. Asiassa on käytettävissä normaalit säännönmukaiset muutoksenhakumahdollisuudet.

Samojen kiinteistönomistajien toiselle kiinteistölle rakennetulle laiturille on saadun selvityksen mukaan myönnetty toimenpidelupa jälkikäteen (17.11.2021). Kymenlaakson museon oikaisuvaatimuksen johdosta lupapäätös kumottiin valvontajaoston päätöksellä 6.4.2022. Kuten edeltä ilmenee, hallinto-oikeus kuitenkin kumosi ja poisti valvontajaoston mainitun päätöksen 23.11.2022 puuttuvan muutoksenhakuoikeuden vuoksi.

Pyhtään kunnan selvityksen mukaan rakennustarkastaja kehotti kiinteistönomistajia hakemaan laiturille toimenpidelupaa, kun tieto luvattomasti rakennetusta laiturista tuli kuntaan. Useamman kehotuksen jälkeen toimenpidelupaa haettiin 24.8.2021. Rakennusvalvonta pyysi toimenpidelupapäätöstä varten lausuntoa mm. ELY-keskukselta, joka lausunnossaan puolsi luvan myöntämistä. Toimenpidelupahakemuksesta esitettiin kaksi huomautusta, mutta niissä ei kunnan mukaan katsottu olevan sellaisia seikkoja, joiden vuoksi lupaa ei olisi voinut myöntää.

Pyhtään kunta katsoo, että luvattoman rakentamisen yhteydessä tulee ennen maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaisiin hallintopakkeihin ryhtymistä tutkia, onko kyseisen rakennuksen luvittaminen mahdollista.

Kantelussa tarkoitettua venevajaa tai -katosta koskeva asia on ollut eri tavoin vireillä lähes 10 vuotta. Selvityksen perusteella on selvää, että venevaja on rakennettu ilman etukäteen asianmukaisesti haettua rakennuslupaa ja laituri- ja terassirakennelma ilman toimenpidelupaa. Pyhtään kunta on ohjauksen ja neuvonnan keinoin saanut kiinteistönomistajan hakemaan rakennukselle ja laiturille lupia jälkikäteen, mitä voidaan sinänsä pitää rakennusvalvontaviranomaisen MRL 21 §:stä ilmenevän neuvontatehtävän mukaisena, vaikkakin selvää on, että kiinteistönomistajan olisi tullut hakea tarvittava lupa jo etukäteen. Kun poikkeamislupapäätös kumottiin hallinto-oikeudessa, venevajakorjauksen luvitus on pyritty saamaan kuntoon osayleiskaavan muutoksen kautta. Kaavoitus kuitenkin keskeytettiin kunnanhallituksen päätöksellä ”uusien näkökulmien valossa” ja ”ilmenneiden lisäselvitystarpeiden vuoksi”.

Pyhtään kunnan selvityksen mukaan Hevossaaren uudet rakennusluvut myönnetään voimassa oleviin kaavamääräyksiin perustuen, eikä rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan kaavan määräyksistä, lainsäädännöstä tai muista ohjeista ja määräyksistä voida poiketa aiemman, yksittäisen ja mahdollisesti virheellisen rakennuslupapäätöksen perusteella. Näin ollen kantelun laatijoiden omistamalle kiinteistölle ei kunnan rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan voida myöntää rakennuslupia, jotka viereiselle kiinteistölle myönnettyjen rakennuslupien tavoin ylittäisivät Hevossaaren yleiskaavan määräämän rakennusoikeuden. Mikäli kiinteistönomistaja kuitenkin haluaisi hakea poikkeamisluvalla lisärakennusoikeutta, ja mikäli poikkeamislupaa perusteltaisiin kiinteistönomistajien yhdenvertaisella kohtelulla, olisi poikkeaminen rakennustarkastajan näkemyksen mukaan mahdollisesti perusteltua ja myönnettävissä. Ilmoituksensa mukaan Pyhtään kunta ehdottomasti pyrkii kohtelevaan kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti, milloin se lainsäädännön puitteissa on mahdollista.

Pyhtään kunta on selvityksessään myöntänyt, että kantelussa tarkoitettuja kiinteistöjä koskevassa aiemmassa rakennuslupamenettelyssä (vuonna 2011) on voinut tapahtua virhearvioin- teja. Selvityksessä myönnetään, että rakennusluvista on ylitetty yleiskaavan sallima rakennus- oikeus. Lisäksi rakennuslupien mukaiset rakennustyöt ovat rakennusvalvonnan tiedon mukaan yhä jossain määrin kesken. Kohtuullisuusperiaatteen nimissä kunnassa on kuitenkin yleisesti katsottu, että rakennusluvan edellyttämän ajan puitteissa aloitettu rakennustyö voidaan saattaa loppuun, vaikka valmistuminen jossain määrin viivästyisikin. Valmistumisen viivästymisen koh- tuullisuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Kuitenkin, mikäli rakentamista ei ole aloitettu rakennus- luvan edellyttämässä määräajassa, katsotaan rakennuslupa rauenneeksi.

Kantelussa tarkoitettujen muiden rakennusten (asuinrakennus ja sauna) luvat on selvityksen mukaan myönnetty vuonna 2011. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 mo- mentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Näitä lupia tai niihin liittyviä menettelyitä ei tämän vuoksi ole ryh- dytty tarkemmin selvittämään. Pyhtään kunnan selvityksessä on kuitenkin rakennusoikeuksiin viitaten todettu, että kantelijoilla on halutessaan mahdollisuus hakea poikkeamisluvalla lisära- kennusoikeutta.

Asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että Pyhtään kunnan rakennusvalvonta olisi laimin- lyönyt puuttua sen tietoon saatettuun luvattomaan rakentamiseen. Venevajarakennuksen hal- lintopakomenettely on edennyt uhkasakon asettamiseen. Tilanne on kuitenkin jälleen jossain määrin muuttunut, kun kiinteistönomistajan vireille saattama poikkeamishakemus katokselle on lainvoimaisesti ratkaisematta. Kunnan valvontajaosto on arvioinut, että poikkeamislupahake- muksen suunnitelmien voitiin katsoa eroavan riittävässä määrin aiemman venevajan suunnitel- mistä, joten asia on otettu käsittelyyn. Mitään konkreettisia perusteita kyseisen kiinteistönomis- tajan suosimiselle ei ole ilmennyt, kuten ei myöskään väitteitä esimerkiksi esteellisyyksistä.

Oikeus saattaa kunkin oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös muutoksenhakuviranomai- sen arvioitavaksi on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksellä ja yksityiskohtaisemmin muussa lainsäädännössä turvattu oikeus. Kyseisten kiinteistöjen naapureiden ja muiden kiin- teistönomistajien näkökulmasta tilanne voi näyttäytyä asian pitkittämisenä. Asiassa saadun sel- vityksen perusteella kunnalla vaikuttaa asian varsin pitkästä kokonaiskestosta huolimatta ole- van kuitenkin pyrkimystä suhteellisuusperiaatteen ja ainakin nyttemmin myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen huomioimiseen.

Kysymyksiä herättää kuitenkin kunnan rakennusvalvonnan tässä tapauksessa varsin pitkälle ulottama kiinteistönomistajaa neuvova ja tukeva rooli, joka voi joutua ristiriitaan viranomaisen puolueettoman ja riippumattoman aseman kanssa. Mikäli viranomaisen omaksuu hallinnon



asiakasta konsultoivan ja asiakaspalveluperiaatetta hyvin aktiivisesti toteuttavan menettelytavan, voidaan sitä pitää ongelmallisena viranomaistoiminnan objektiivisuuden ja uskottavuuden kannalta. Luvattomasta rakentamisesta vastuullinen on yksiselitteisesti rakennushankkeen toteuttaja, johon viranomaisen tulee kohdistaa riittävät valvontatoimenpiteet lainmukaisen tilanteen palauttamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan 21 §:n kohdalla muun muassa seuraavasti (HE 101/1998 vp, s. 68):

”Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä sekä rakennustarkastajalle asetetuista pätevyysvaatimuksista säädettäisiin asetuksella... Rakennusvalvonnan viranomaistehtäviä tai niihin rinnasteisia olisivat tämän lain nojalla kaavoituksen toteutumisen valvonta, rakennus-, toimenpide-, maisematyö- ja purkamislupien sekä mahdollisesti poikkeuslupien käsittely sekä näihin liittyvä työnsuorituksen valvominen, rasitejärjestelyt ja eräät muut asemakaavan toteuttamiseen liittyvät järjestelyt, rakennuksen kunnossapidon ja rakennetun ympäristön hoidon valvominen sekä hallintopakkoasiat siten kuin jäljempänä ehdotetaan säädettäväksi.”

Maankäyttö- ja rakentamisasetuksen (895/1999) 4 §:n 1 momentissa sama asia todetaan seuraavasti:

”Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.”

Asetuksen 4 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan ”rakennustarkastaja on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa tehtävissään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen.”

Nähdäkseni lainsäätäjän tarkoituksena on tähdentää rakennusvalvontaviranomaisen valvonta-tehtävää, eikä neuvontatehtävä saa silloin vaarantaa sitä.

Kunnan tulee mahdollisia poikkeamis- ja rakentamislupa-asioita harkitessaan noudattaa paitsi maankäyttöä ja rakentamista koskevia säännöksiä, myös yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja oikeusperiaatteita. Rakennusvalvonnan suhteellisuusperiaatetta soveltava valvonta ja asiakaspalvelumyönteinen neuvonta eivät saa johtaa siihen, että viranomaisen joustavuutta käytetään hyväksi luvattomassa rakentamisessa. Objektiivisuuden ja johdonmukaisen päätöksenteon vaatimukseen liittyy olennaisesti myös sen huomioiminen, miltä viranomaisen toiminta näyttää ulospäin. Luottamuksensuoja puolestaan edellyttää, että viranomaisen päätöksenteko

on ennakoitavaa ja johdonmukaista. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti kiinteistönomistajia tulee samankaltaisissa tilanteissa kohdella yhdenvertaisesti, eikä heitä saa ilman hyväksyttäviä perusteita asettaa erilaiseen asemaan lupaprosessissa. Uskottava ja luottamusta herättävä viranomaistoiminta edellyttää myös, että päätökset kyetään perustelemaan riittävästi ja avoimesti siten kuin perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 45 §:ssä säädetään.

## ELY-keskuksen menettelyä koskeva arvostelu

Kantelijat arvostelevat ELY-keskuksen lausuntoa 5.11.2021, joka on annettu Pyhtään kunnalle laituirakennelmaa koskevan toimenpidelupa-asian käsittelyn yhteydessä. ELY-keskus on lausunnossaan katsonut, ettei sen tiedossa ole seikkoja, jotka estäisivät luvan myöntämisen. Kantelijoiden näkemyksen mukaan ELY-keskuksen olisi tullut tehdä katselmus paikan päällä, eikä antaa lausuntoa mm. ilmakuviin perusteella. Kantelijat esittävät, että alueella on tehty ruoppauksia ”eri aikoina” ja ovat tyytymättömiä siihen, ettei ELY-keskus (tai kunta) ole selvittänyt ajan saatossa tehtyjä kaivuutöitä ja ruoppauksia tarkemmin.

ELY-keskuksen vesistöyksikkö on osaltaan pohtinut hakijan rannassa tehtyjen muutostöiden luvanvaraisuutta ja ilmoituksenvaraisuutta vesilain kannalta. Lausunnon mukaan oli esitetty epäily, että luvanhakija on vuosien varrella tehnyt luvattomia ruoppauksia ja mahdollisesti vesialueen täyttöö, jolla rantaviivaa on siirretty merelle päin ja lunastettu täyttö vesijättönä. Vesijättöä on lausunnon mukaan lunastettu vuonna 2017 yhteensä 1011 neliometriä. ELY-keskus on tarkastellut ilmavalokuvia aikaväliltä 1941-2021, joista on voitu arvioida tilanteen kehitystä. Ilmavalokuvatarkastelun perusteella rannan edustalla näyttää olleen matalikko/kaislikkoa ja mahdollista vesijättöä aikaisemminkin. Rannan edustaa on myös muokattu tavalla tai toisella vuosikymmenien ajan. ELY-keskuksen mukaan näyttää siltä, että koko lunastetun 1011 neliömetrin alalta ei ole tehty täyttöä vapaalle vesialueelle. Ilmavalokuvatarkastelu kuitenkin myös osoittaa, että erityisesti hakijan tilan eteläpuolella rantaa on muokattu voimakkaasti vuoden 2014 jälkeen. Noin 150 neliometriä vapaata vesialuetta olisi täytetty laituri/terassirakennelmalla ja toisaalta vesialuetta ja vesijättöä/kiinteää maa-alueetta on kaivettu. Tässä yhteydessä on tehty kaivantoyhteys venevajaan. Näistä toimenpiteistä olisi lausunnon mukaan tullut etukäteen tehdä ruoppausilmoitus Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen. Ilmoitusten perusteella ELY-keskus olisi voinut arvioida, edellyttävätkö toimenpiteet Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) vesilupaa. Lausunnossa todetaan, että jälkikäteen arvioituna täyttö ja rannanmuokkaus (laiturirakenteet, terassi) eivät tehdyssä laajuudessa ja asemointinsa osalta edellytä aluehallintoviraston vesilupaa vesilain 3 luvun 2 §:n perusteella, mutta mahdollisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennuslupaa/toimenpidelupaa vesirajalaitteina.

Kyseisellä ranta-alueella on ELY-keskuksen mukaan tehty muokkausta vuoden 2014 jälkeen. Kanteluasiakirjoista ei kuitenkaan lähemmin käy ilmi, milloin kantelussa tarkoitettuja ruoppauksia on tehty. Kantelusta ei myöskään ilmene, onko ja milloin ELY-keskukselle esitetty vaatimuksia liittyen ruoppauksiin ja toimenpiteiden valvontaan.

Kanteluaineistossa ei ole mukana asiakirjoja, joiden perusteella olisi aihetta epäillä, ettei ELY-keskus olisi esimerkiksi vastannut sille esitettyihin ruoppauksia koskeviin tiedusteluihin tai vaatimuksiin. Arvostelun kohteena oleva ELY-keskuksen lausunto koskee laituri- ja terassirakennelman lupa-asiaa ja ELY-keskuksen arviota siitä, onko luvan myöntämiselle sen näkemyksen mukaan estettä. Lausunnossa tarkastelun kohteena ei varsinaisesti ole ollut alueella mahdollisesti aiemmin tehdyt ruoppaukset taikka rannan tai vesistön muokkaus tai näiden toimenpiteiden valvonta. Tähän nähden ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa olisi menetelty lainvastaisesti tai laiminlyöty sille kuuluvia tehtäviä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käsiteltävänä olevassa asiassa Pyhtään kunnan ei edellä todetuin tavoin ole voitu osoittaa laiminlyöneen laissa säädettyjä tehtäviään ryhtyä rakennusvalvontatoimenpiteisiin.

Venevajan lupamenettelyyn ja alueen kaavoituksen muuttamiseen liittyvät monet vaiheet ja osin jossain määrin ristiriitaisina näyttäytyvät menettelyt eivät ole olleet omiaan herättämään luottamusta kunnan toiminnan puolueettomuuteen ja johdonmukaisuuteen. Pyhtään kunta on pyrkinyt löytämään tasapainon yhtäältä valvonta- ja toisaalta neuvontatehtävän välillä sekä toteuttamaan hyvän hallinnon periaatteita. Vaikka sen ei ole katsottava ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin, saatan kunnan tietoon edellä esittämäni näkemykset valvontatehtävän ensisijaisuudesta, viranomaistoiminnan objektiivisuudesta sekä johdonmukaisesta ja luottamusta herättävästä päätöksenteosta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty