



Kunnan rakennusvalvonnan menettely valvontailmoitusten käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 27.12.2022 osoittamassaan kantelussa Kirkkonummen kunnan menettelyä kantelijan luvatonta maanläjitystä koskevien vaatimusten käsittelyssä sekä kantelijan kiinteistön rasiteoikeutena olevan tien palauttamista liikennekelpoiseksi.

Kantelija on pyytänyt Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnalta toimenpiteitä kantelijan kiinteistön rajalle siirrettyjen rumentavien suurten kivenlohkareiden poistamiseksi. Kivenlohkareet ovat edelleen alueella. Lisäksi kantelija on pyytänyt Kirkkonummen kunnan rakennusvalvontaa saattamaan rasiteoikeuden perusteella olemassa olevan tieyhteyden käyttökelpoiseksi.

Kantelija ei ole pyynnöistään huolimatta saanut asioissa valituskelpoisia päätöksiä.

SELVITYS

Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta on antanut 17.5.2023 päivätyn selvityksen. Selvityksen mukaan rakennusvalvonta on vastannut kantelijan vireillepanoihin kohtuullisessa ajassa vuosien mittaan useaan otteeseen. Rakennusvalvonnassa ei ole vireillä hakemuksia, joiden johdosta rakennusvalvonta voisi tehdä valituskelpoisen päätöksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

Tapahtumista saatu selvitys

Kantelija on useaan otteeseen pyytänyt Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnalta valituskelpoisia hallintopäätöksiä sekä naapurikiinteistön luvattoman maanläjityksen valvonta-asiassa että rasiatien liikennekelpoiseksi palauttamiseen velvoittamista koskevassa asiassa (mm. 30.8.2020, 27.7.2021, 1.12.2021 ja 28.4.2022 päivätyillä kirjeillä).

Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnan mukaan naapurikiinteistöllä on suoritettu kantelijan vireillepanon seurauksena tarkastus 17.9.2020, jonka perusteella kiinteistön omistajaa kehoitettiin 6.10.2020 päivätyllä kirjeellä ennallistamaan alue viimeistään 15.12.2020 tai hakemaan maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukaista maisematyölupaa viimeistään 30.11.2020. Kiinteistön omistaja ilmoitti suorittaneensa kehotuksen edellyttämät ennallistamistoimenpiteet 14.12.2020. Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta suoritti uuden tarkastuksen kiinteistöllä 3.6.2021, jossa todettiin, että kiinteistön alueelta on poistettu maa-aineksia ja toimittu siten rakennusvalvonnan antaman kehotuksen mukaisesti. Tarkastusmuistio lähetettiin tiedoksi kantelijalle.

Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnan mukaan rasiatien osalta kantelijaa on kehoitettu olemaan yhteydessä maanmittauslaitokseen, josta hän onkin saanut vastauksen. Myöhemmin rasite on perustettu kunnan VL-alueelle maanmittauslaitoksen 5.10.2021 päivätyllä päätöksellä MMLm/7045/33/2021.

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 19 §:ssä säädetään, että asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Hallintolain 20 §:ssä säädetään, että hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Suomen Kuntaliitto on antanut hallintopakko-ohjeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin valvontatilanteisiin ([Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin](#)). Ohjeeseen on koottu asiaan liittyvää hyvää hallintomenettelyä ja oikeuskäytäntöä.

Ohjeen mukaan rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä veloitteen asettamisvaiheen, että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Pääsääntönä on, kun asiaan puuttuminen on tarpeen, että asianomaista ensin kehoitetaan korjaamaan tilanne. Kehotuksen tarkoituksena on saada asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan lakia ja määräyksiä. Kehotus on ohjaukseen ja neuvontaan kuuluvaa toimintaa, joka käytännössä edeltää hallintopakkoa. Kehotuksessa tulee mm. asettaa määräpäivä, jonka jälkeen kiinteistöllä suoritetaan uusi tarkastus. Ellei laiminlyöntiä ole oikaistu kehotuksen johdosta, on siirryttävä veloitetoimiin.

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. Harkintavaltaa ohjaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §). Ohjeessa korostetaan yhdenvertaisuutta: samankaltaisissa tilanteissa tulee toimia johdonmukaisesti samalla tavalla.

Ohjeessa todetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien käytännön perusteella, että lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten vastaiseen menettelyyn on puuttuttava, kun rikkomus ei ole vähäinen tai kun yleinen etu edellyttää puuttumista, ja esimerkiksi luvattomaan rakentamiseen tulee pääsääntöisesti puuttua. Mainitun ohjeen mukaan yleinen etu rakennustoiminnassa voidaan hahmottaa ”vastaparina” rakentajan yksityiselle edulle, mutta toisaalta pelkkä naapurin etu ei ole yleistä etua. Tilannetta on siis arvioitava yleisellä tasolla. Yleisellä edulla tarkoitetaan muun muassa terveellistä ja turvallista ympäristöä sekä maankäytön tavoitteita.

Rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluu päättää veloitteen ja tehosteen asettamisesta sekä tehosteena olevan uhan tuomitsemisesta tai täytäntöönpanosta. Molemmista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä veloitteen asettamisvaiheen että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen.

Hallintopakkoasia voi nousta esille rakennustarkastajalle tehdyn suullisen tai kirjallisen ilmoituksen perusteella tai rakennustarkastajan suorittaman valvonnan seurauksena. Ilmiantotapauksissa on ilmiannon aiheellisuudesta ohjeen mukaan syytä ottaa selvää suorittamalla tarkastuspaikan päällä. Asia on ohjeen mukaan pääsääntöisesti vietävä toimielimen päätettäväksi, eli

asiaan on annettava valituskelpoinen ratkaisu. Kuntaliiton ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että aina, jos ilmoitus on tehty kirjallisesti ja/tai ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä, on asia ratkaistava toimielimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja ei katsoisikaan toimenpiteisiin ryhtymiseen olevan aihetta. Asianosainen voi tällöin saattaa kysymyksen muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi.

Arviointi

Kantelijalla on hallintolaissa säädetty oikeus saada vireille panemansa asiat asianmukaisesti käsitellyiksi. Oikeus saada muutoksenhakukelpoinen päätös asiassa perustuu perustuslain oikeusturvasäännökseen. Kantelija on selvityksen mukaan pannut vireille naapurikiinteistön maanlajitystä ja rasitetien kunnossapitoa koskevia valvontapyyntöjä.

Kuntaliiton edellä mainitun ohjeistuksen mukaan asia tulisi aina saattaa rakennusvalvontaviranomaisena toimivan toimielimen käsiteltäväksi, mikäli valvontailmoitus on tehty kirjallisesti ja/tai ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä. Hallintopakotoimenpiteisiin ryhtymistä koskeva asia tulee ohjeen mukaan tällöin ratkaista toimielimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja katsoisikin, ettei aihetta toimenpiteisiin olisi. Toimielimen päätös on, toisin kuin rakennustarkastajan ohjeistuksen ja neuvonnan ohessa esittämä näkemys toimenpiteiden tarpeesta, muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka voidaan tarvittaessa saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tällä menettelyllä suojataan valvontailmoituksen tekijän edellä selostetun perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa. Lain ja ohjeistuksen mukaan voidaan pitää selvänä, että kirjallisesti esitetyt, selkeät ja perustellut valvontavaatimukset olisi tullut viivytyksettä käsitellä kunnan rakennusvalvontaviranomaisessa eli asianomaisessa lautakunnassa. Nyt asiaa ei ole viety missään vaiheessa lautakunnan arvioitavaksi, eikä kantelija siten ole nimenomaisesta vaatimuksestaan huolimatta saanut asiassa muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri on useissa rakennusvalvontaa koskevissa päätöksissään korostanut, että valvontavaatimukset on niiden esittäjän oikeusturvan takaamiseksi vietävä lautakunnan käsiteltäväksi (ks. päätökset 2.2.2023 dnro [OKV/1980/10/2021](#) ja [OKV/2598/10/2021](#), 15.6.2022 dnro [OKV/391/10/2021](#) ja 11.12.2019 dnro [OKV/2021/1/2018](#)). Apulaisoikeuskansleri on niin ikään useissa päätöksissään korostanut myös, että kysymys rakennusvalvonnan puuttumis- ja toimenpidekynnyksestä tulisi voida saattaa muutoksenhaun kautta tuomioistuimen arvioitavaksi (ks. päätökset 6.10.2022 dnro [OKV/1017/10/2021](#), 15.6.2022 dnro [OKV/391/10/2021](#), 20.9.2021 dnro [OKV/646/10/2020](#) ja 11.12.2019 dnro [OKV/2021/1/2018](#))

Asiakirjoista ilmenee, että paikalla on tehty tarkastuskäyntejä. Vaikka Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta on ryhtynyt toimenpiteisiin naapurikiinteistön omistajan velvoittamiseksi kiinteistön siistimiseen, ja vaikka rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan naapurikiinteistön omistaja olisi jo täyttänyt velvollisuutensa, on vaatimuksen esittäjällä oltava mahdollisuus saattaa

valvontatoimenpiteisiin ryhtymistä koskeva asia tarvittaessa valituksena toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Tämä ei ole mahdollista, jos asiasta ei tehdä valituskelpoista päätöstä.

Kantelija on esittänyt valvontatoimia koskevat vaatimuksensa selkeästi ja kirjallisesti ja ne on myös perusteltu. Lähtökohtaisesti tämän tyyppiset valvontavaatimukset tulee viedä asianomaisen toimielimen päätettäväksi, jolloin asiasta voidaan tehdä valituskelpoinen ratkaisu. Tämän jälkeen valvontavaatimuksen tekijä voi arvioida, haluaako hän saattaa kysymyksen puuttumiskynnyksestä ja hallintopakon käyttämisestä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta ei ole kantelijan nimenomaisista vaatimuksista huolimatta tehnyt näissä asioissa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Selkeästi yksilöidyt ja asianmukaisesti perustellut valvonta- ja toimenpidevaatimukset olisi tullut kantelijan oikeusturvan takaamiseksi käsitellä asianomaisessa toimielimessä. Kun vaatimuksista ei ole tehty valituskelpoisia hallintopäätöksiä, ei kantelijalla ole ollut käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoa ja mahdollisuutta saattaa kysymystä toimenpidekynnyksen ylityksestä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta ei ole pyynnöistä ja vaatimuksista huolimatta tehnyt asioissa valituskelpoisia päätöksiä. Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonta on siten laiminlyönyt veloitteensa ratkaista kantelijan vireille panemat asiat hyvän hallinnon ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kiinnitän Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnan huomiota perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen, jonka mukaisesti jokaiselle tulee turvata mahdollisuus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lähetän päätökseni tässä tarkoituksessa Kirkkonummen kunnan rakennusvalvonnalle.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm