



Rakennusvalvontaviranomaisen passiivisuus

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 6.6.2022 päivätyssä kantelussa Ruskon kaavoitus- ja rakennuslautakunnan, nykyisin rakennus- ja ympäristölautakunnan, ja sen esittelijän, rakennustarkastajan menettelyä rakennusvalvonta-asiassa. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko asiassa noudatettu hyvää hallintotapaa ja sen edellyttämää huolellisuutta ja riipeyttä.

Kantelijan mukaan Ruskon kunnan viranomaiset ja viranhaltija eivät ole puuttuneet kiinteistöillä Syrjänen 4:174 ja Pellonpientare 4:393 tapahtuvaan maa-ainesten käsittelyyn ja varastointiin. Valvontaviranomainen ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.2013 antaman päätöksen täytäntöön panemisen valvomiseksi siitä huolimatta, että lähialueen asukkaat ovat koko ajan aktiivisesti vaatineet rakennustarkastajalta toimenpiteitä asiassa.

Varastointi puheena olevilla kiinteistöillä jatkuu edelleen, eikä valvontatoimia ole tehty, tai ainakaan ne eivät ole tuottaneet tulosta.

SELVITYS

Ruskon kunnanhallitus on antanut 5.9.2022 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 31.1.2023 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Asiakirjoista ilmenee, että kyseessä olevia kiinteistöjä koskeva rakennusvalvonta-asia on ollut vireillä Ruskon kunnassa jo ainakin vuodesta 2011 asti.

Korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.2013 antaman päätöksen taltionumero 1991 mukaan Ruskon kunnan kaavoitus- ja rakennuslautakunnan tuli ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kiinteistöjä Syrjänen 4:174 ja Pellonpientare 4:393 koskevassa rakennusvalvonta-asiassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 169 §:n 1 momentin ja 182 §:n nojalla sekä arvioida, olisiko varastointi mahdollisesti edellyttänyt silloisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 62 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua toimenpidelupaa.

Ruskon kunnan kaavoitus- ja ympäristölautakunta on ilmoittanut, ettei se ryhdy rakennusvalvonta-asiassa täytäntöönpanotoimiin ennen kuin ympäristöluvan tarvetta koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Korkein hallinto-oikeus on 9.10.2017 päivätyllä päätöksellään taltionumero 4989 ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonta-asiassa todennut, ettei alueella harjoitettavaan toimintaan tarvita ympäristölupaa.

Ruskon kunnan rakennusvalvonta on antanut kehotuksen toimenpideluvan hakemiseen Syrjäsen kiinteistön osalta 15.5.2019 ja todennut 16.5.2019 pidetyn katselmuksen yhteydessä, ettei se anna kehotusta Pellonpientareen kiinteistön osalta.

Syrjäsen kiinteistön osalta säilytys- ja varastointialueen rakentamista koskeva toimenpidelupahakemus on tullut vireille 23.3.2021. Ruskon kunnan rakennustarkastaja on myöntänyt toimenpideluvan varastointialueen rakentamiseen 30.6.2022 päivätyllä päätöksellään § 139. Ruskon kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta on hylännyt 18.8.2022 päivätyllä päätöksellään toimenpidelupaa koskevan oikaisuvaatimuksen. Päätöksestä on valitettu Turun hallinto-oikeuteen.

Ruskon kunnanhallituksen selvitys

Kantelun kohteena olevan asian käsittely on kestänyt kauan, mutta Ruskon kunnan viranomaiset tai viranhaltija eivät ole aiheettomasti viivytelleet. Ruskon kunnan hallinto on koko ajan tehnyt erilaisia toimenpiteitä asian etenemiseksi, muun ohella toimittanut tarkastuksia ja antanut kehotuksia.

Ruskon kunnan kaavoitus- ja rakennuslautakunta on 19.3.2015 päivätyllä päätöksellään todennut, ettei toiminta tarvitse ympäristölupaa. Tämä päätös on tullut lainvoimaiseksi vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 9.10.2017. Maankäyttö- ja rakennuslain 132 §:n, oikeastaan 134 §:n 3 momentin, mukaan, jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se on rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen perusteltua. Käytännössä tässä kohtaa on odotettu lopullista ratkaisua siitä, että pitääkö toiminnalla olla ympäristölupa.

Kyseisen korkeimman hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain mukaista valvonta-asiaan koskevan päätöksen jälkeen Ruskon kunnan rakennusvalvonta on ollut kyseisen kiinteistön omistajaan yhteydessä useaan otteeseen ja antanut ohjeita siitä, miten asiassa tulisi edetä. Rakennusvalvonta on antanut kehotuksen toimenpideluvan hakemiseen Syrjäsen kiinteistön osalta 15.5.2019. Kiinteistön omistaja ei ole kuitenkaan hakenut toimenpidelupaa ennen kuin 23.3.2021. Lisäksi kunnalla ja hakijalla on ollut erimielisyyttä siitä, kumpi taho suorittaa naapurien kuulemisen.

Keskeisiä oikeusohjeita

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan toimenpidelupa tarvitaan muusta alueesta erotetun suurehkon varastointi- tai pysäköintialueen taikka tällaiseen alueeseen verrattavan alueen järjestämiseen (säilytys- tai varastointialue).

Maankäyttö- ja rakennuslain 169 §:n 1 momentin mukaan varastointi ulkosalla on järjestettävä niin, ettei se turmele tieltä tai muulta yleiseltä kulkuväylältä tai alueelta näkyvää maisemaa taikka häiritse ympäröivää asutusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 ja 2 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpiteetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta 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 velvoitteen 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 velvoitetoimiin.

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 puututtava, 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 yleisesti. 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

Kyseessä olevia kiinteistöjä koskeva rakennusvalvonta-asia on ollut vireillä Ruskon kunnassa jo ainakin vuodesta 2011 asti. Asiassa tehdystä rakennusvalvonta-asiaa koskevasta päätöksestä on valitettu ja se on tullut lainvoimaiseksi vuonna 2013. Myös asiassa tehdystä ympäristönsuojelulain mukaista valvonta-asiaa koskevasta päätöksestä on valitettu ja se on tullut lainvoimaiseksi vuonna 2017. Ruskon kunta on jatkanut kehotusten antamista kiinteistöjen omistajalle Syrjäsen kiinteistön osalta valvonta-asioita koskevien päätösten tultua lainvoimaiseksi. Pelionpientareen kiinteistön osalta Ruskon kunta ei ole ryhtynyt lainkaan valvontatoimenpiteisiin, vaan ilmeisesti todennut 16.5.2019 katselmuksen yhteydessä, ettei kehotus ole tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 134 §:n 3 momentin mukaan, jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä. Maankäyttö- ja rakennuslain lainvalmisteluaineiston (HE 101/1998 vp) perusteella pääsääntö kuitenkin olisi, että rakennusluvan ja ympäristöluvan käsittely olisivat toisistaan riippumattomia. Tässä tapauksessa asiassa on ollut vireillä hallintopakkohakemus ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin laitosluelettoon kuulumattoman toiminnan ympäristöluvanvaraisuuden selvittämiseksi. Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonta-asian ratkaisuna on Ruskon kaavoitus- ja rakennuslautakunnassa, Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ollut, ettei kyseinen toiminta edellytä ympäristölupaa.

Asiassa ei ole esitetty, että kyseisen ympäristönsuojelulain mukaisen hallintopakkopäätöksen odottaminen ennen rakennuslupa- tai -valvonta-asian ratkaisemista olisi ollut rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen perusteltua. Lähtökohtaisesti, jos toiminta ei tarvitse ympäristölupaa, ei siitä tehdä erikseen valituskelpoista päätöstä.

Tässä tapauksessa ympäristönsuojelulain mukaisen hallintopakkoratkaisun lainvoimaiseksi tulemisen odottaminen on viivyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen toimenpideasian käsittelyä aiheettomasti. Valvontaviranomaisella ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 134 §:n 3 momentin tarkoittamaa perustetta jäädä odottamaan ympäristönsuojelulain mukaisen valvonta-asian lainvoimaista ratkaisemista ennen kuin se käsittelee rakennusvalvonta-asiaa siten kuin korkein hallinto-oikeus on 13.6.2013 päätöksessään määrännyt.

Asian käsittely on muutoinkin kestänyt useita vuosia. Korkeimman hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain mukaisen valvonta-asian vuonna 2017 annetun päätöksen ja Ruskon kunnan ympäristö- ja rakennuslautakunnan vuonna 2022 tekemän toimenpidelupapäätöksen välilläkin on kulunut aikaa lähes viisi vuotta. Kun otetaan huomioon, että kunnan valvontaviranomainen on ensin pidättäytynyt korkeimman hallinto-oikeuden rakennusvalvonta-asiassa vuonna 2013 antaman päätöksen jälkeen toimenpiteistä yli neljän vuoden ajan odottaen lainvoimaista päätöstä ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonta-asiassa, ei asian käsittely kokonaisuutena arvioiden ole tapahtunut tämän jälkeenkään viivytyksettä. Olen myös edellä arvostellut tätä odotusaikaa tarpeettomana.

Totean, että edellä esitetyt säännökset ja ohjeistus edellyttävät, että valvontaviranomainen suorittaa valvontatehtävänsä huolellisesti ja tehokkaasti. Viranomastoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen ja uskottavuuden ylläpitäminen edellyttää lisäksi, että valvonta on vaikuttavaa, tavoitteellista ja määrätietoista. On pidettävä selvänä, ettei valvonnalla voi olla tosiasiallista vaikuttavuutta, ellei viranomainen järjestelmällisesti seuraa asettamiensa määräaikojen noudattamista ja ryhdy asteittain tehokkaampiin toimenpiteisiin ja ellei sen antamalla neuvovilla, ohjaavilla ja kehottavilla toimilla ole toivottua vaikutusta. Pääsääntöisesti valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallintopakkotoimenpiteisiin, ellei yksi kehotus tuota haluttua lopputulosta. Ruskon kunnan rakennusvalvonnan toimenpiteet ovat asiassa saatujen selvitysten perusteella olleet selvästi riittämättömiä.

Ruskon kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei ole huolehtinut riittävästi siitä, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivästystä. Rakennusvalvontaviranomainen ei ole myöskään huolehtinut siitä, että toimet olisivat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Mikäli rakennusvalvontaviranomainen on Pellonpientareen kiinteistön osalta arvioinut, ettei asiassa ole syytä ryhtyä rakennusvalvontatoimenpiteisiin, olisi tästä ratkaisusta pitänyt tehdä valituskelpoisen päätös.

Mikäli kiinteistöjen omistaja ei kehotuksista huolimatta ryhdy valvontaviranomaisen edellyttämiin toimenpiteisiin alueen siistimiseksi tai toimenpideluvan hakemiseksi, tulee valvontaviranomaisen ryhtyä esimerkiksi hallintopakkoimien valmisteluun uhkasakkolain mukaisine tehosteiden saadakseen lainvastaisen olotilan päättymään tai lainmukaisen olotilan palautettua. Kun tässä tapauksessa useat ja toistuvat vapaamuotoiset kehotukset eivät ole tuottaneet tulosta useiden vuosienkaan aikana, olisi valvontaviranomaisen tullut ryhtyä aktiivisempiin toimenpiteisiin korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2013 antaman päätöksen toimeenpanemiseksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Ruskon kunnan huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lähetän päätökseni tässä tarkoituksessa Ruskon kunnanhallitukselle.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm