

Oikeuskanslerivirasto

Selvitys
OKV/1273/10/2021
OKV/1273/10/2021-OKV-5

9.5.2022

SELVITYS LIITTYEN PYHTÄÄN KUNNAN RAKENNUSVALVONNAN JA KAAVOITTAJAN MENETTELYÄ KOSKEVAAN KANTELUUN

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 26.4.2021 päivätty kantelu koskien Pyhtään kunnan rakennusvalvonnan ja kaavoittajan menettelyä. Pyhtään kunta on saanut asiaan liittyen 11.2.2022 päivätyn selvityspyynnön.

Kantelussa arvostellaan Pyhtään kunnan Itämyllykylän Hevossaassa sijaitsevalle kiinteistölle luvattomasti rakennetun rakennuksen jälkikäteistä luvittamista, kaavoitus sopimuksen tekemistä vaihtoehtona poikkeamislupalta ja hallintopakkotoimenpiteisiin ryhtymisten viivyttelystä.

Selostus asiasta rakennusvalvonnan näkökulmasta venevajaa koskien:

Kantelussa kyseessä olevalle Itämyllykylän Hevossaassa sijaitsevalle kiinteistölle RN:o 624-405-1-19 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.

Pyhtään kunta katsoo, että luvattoman rakentamisen yhteydessä on aina ennen MRL 182 §:n mukaisesti hallintopakkokeinoihin 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.

Näin ollen kunnan valvontajaosto päätti 19.02.2020 § 7 kehottaa kiinteistönomistajaa poistamaan rakentamansa venevaja sekä ryhtyä asiassa MRL §182 mukaisesti hallintopakkotoimiin, 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 kaavamutoshakemukseen, 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 kk 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 MRL 182 §:n mukaisesti hallintopakkokeinoihin. Valvontajaosto ei siis myöntänyt lupaa pitää luvatta rakennettua rakennusta kiinteistöllä epämääräiseen tulevaisuuteen saakka, kuten kantelussa virheellisesti todetaan.

Valvontajaosto on 21.4.2021 päättänyt vastaavanlaisiin tapauksiin liittyen, että näissä kyseessä olevat rakennukset on purettava ja asettanut uhkasakot päätösten tueksi. Kantelussa viitataan, että näihin tapauksiin liittyen kunta olisi syyllistynyt epätasapuoliseen kohteluun. Kunta kuitenkin katsoo, ettei epätasapuolista kohtelua ole syntynyt, sillä ainoastaan kyseessä olevassa veneajatapauksessa kiinteistönomistaja pyysi jatkoaikaa purkupäätökselle, ryhtyi toimiin kaavamuutokseen liittyen ja esitti vankat perustelut pyyntönsä tueksi. Kuitenkaan purkupäätöstä ei venevajaakaan koskien kumottu, ainoastaan myönnettiin jatkoaikaa.

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. Valvontajaosto päätti 8.12.2021 § 61 olla myöntämättä uutta jatkoaikaa, sillä kunnanhallitus oli päättänyt keskeyttää kaavoitusprosessin ja sillä KHO 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 on valitettu, ja sen käsittely on Itä-Suomen hallinto-oikeudessa kesken.

Selostus asiasta rakennusvalvonnan näkökulmasta kiinteistön muita toimenpiteitä koskien:

Viereiselle, saman kiinteistönomistajan omistamalle kiinteistölle RN:o 624-405-1-5 on rakennettu myös suurehko laiturirakennelma ilman lupamenettelyä. Pyhtään rakennusjärjestyksen mukaan laiturille on haettava toimenpidelupa, mikäli sen pinta-ala on yli 20 m². Näin ollen kunnan rakennustarkastaja kehotti heti laiturista tiedon saatuaan kiinteistönomistajaa hakemaan luvatta rakentamalleen laiturille toimenpidelupaa ensin suullisesti ja hieman myöhemmin 7.9.2020 kirjallisesti. Useamman kehotuksen jälkeen toimenpidelupaa haettiin 24.8.2021, ja se myönnettiin 17.11.2021 § 121. Rakennusvalvonta pyysi toimenpidelupapäätöstä varten lausuntoa ELY-keskukselta, joka lausunnossaan puolsi luvan myöntämistä. Kaksi naapurikiinteistöjen omistajaa esitti huomautuksen toimenpideluvasta, mutta niissä ei katsottu olevan sellaisia seikkoja, joiden vuoksi lupaa ei olisi voinut myöntää. Kymenlaakson museo jätti kuitenkin lupapäätöksestä 2.12.2021

päivätyn oikaisuvaatimuksen, jonka myötä valvontajaosto päätti 6.4.2022 § 13 kumota rakennustarkastajan myöntämän toimenpideluvan. Päätös ei ole vielä saanut lainvoimaa.

Kantelun viimeisimmässä lisäkirjelmässä vielä todetaan, ettei Pyhtään kunta ole ryhtynyt minkäänlaisiin jatkotoimenpiteisiin ELY-keskuksen lausunnossa viitattuun mahdolliseen rakennus- tai toimenpidelupatarpeeseen liittyen. Kunnan näkemyksen mukaan ELY-keskus lausunnossaan viittaa laiturin toimenpidelupaan, jonka rakennusvalvonta sittemmin myönsi.

Kantelussa mainituissa ruoppausasioissa lupaviranomainen ei ole Pyhtään kunta, vaan ELY-keskus.

Pyhtään kunnan vastine kanteluun rakennusvalvonnan toimintaan kohdistuvilta osin:

Kantelussa on lisäksi esitetty moitteita kunnan rakennustarkastajan toiminnasta liittyen siihen, että venevajan luvattomaan rakentamiseen ei puututtu vaikka siitä rakennusvalvontaan ilmoitettiin ja siihen, että kiinteistölle on myönnetty rakennuslupia kaavan määrittämän rakennusoikeuden ylittävälle kerrosalalle sekä muuten määräysten vastaisesti.

Kiinteistön rakennusluvat on myönnetty vuonna 2011, ja rakennusluvista on tosiaan ylitetty yleiskaavan sallima rakennusoikeus. Lisäksi rakennuslupien mukaiset rakennustyöt ovat rakennusvalvonnan tiedon mukaan yhä jossain määrin kesken. Kohtuullisuusperiaatteen nimissä on kuitenkin yleisesti katsottu, että rakennusluvan edellyttämän ajan puitteissa aloitettu rakennustyö voidaan saattaa loppuun, vaikka valmistuminen jossain määrin viivästyisikin. Valmistumisen viivästymisen kohtuullisuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Kuitenkin, mikäli rakentamista ei ole aloitettu rakennusluvan edellyttämässä määräajassa, katsotaan rakennuslupa rauenneeksi.

Kunnan nyt virkaa tekevä rakennustarkastaja ei valitettavasti osaa muutoin ottaa kantaa mistä syistä on toimittu edellä kuvatusti. Kantelussa kuvatun ajanjakson aikana Pyhtään kunnan rakennustarkastaja on vaihtunut vuosina 2013 ja 2020. Näin ollen nyt virkaa tekevä rakennustarkastaja on ollut virassa vuodesta 2020 alkaen. Mahdollisesti edellä kuvattu toiminta on jossain määrin perustunut virhearviointeihin.

Hevossaaren uudet rakennusluvat 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 Hevossaan 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. Pyhtään kunta ehdottomasti pyrkii kohtelemaan kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti, milloin se lainsäädännön puitteissa on mahdollista.

Kantelussa on myös esitetty väittämä, että asian käsittelyä olisi pidetty salassa. Kunnan tarkoituksena ei ole ollut pitää asian käsittelyä salassa, vaan kaikki esityslistat ja päätökset ovat olleet julkisesti nähtävillä normaalikäytäntöjen mukaisesti. Hallintopakkoprosessiin liittyvät päätökset on erikseen toimitettu tiedoksi vain asianomaisille, eikä kunnan näkemyksen mukaan päätösten toimeenpäättämiseen naapurikiinteistöjen omistajille ole ollut syytä. Kuitenkin ne päätökset, joihin on liittynyt esimerkiksi naapurikiinteistöjen omistajien laatimia huomautuksia, on toimitettu myös naapurikiinteistöjen omistajille.

Selostus asiasta kaavoituksen näkökulmasta Hevossaaren osayleiskaavan kaavamuutosta koskien:

Maanomistaja haki 24.11.2020 päivätyllä kirjeellään kaavamuutosta omistamalleen tilalle 624-405-1-19 Solö I. Kaavamuutoksen tavoitteena oli aluevarauksen osittainen muuttaminen maa- ja metsätalousalueesta (MU) loma-asuntoalueeksi (RA).

Pyhtään kunta näki kaavoituksen perusteltuna. Kunnan ja maanomistajan välille solmittiin kaavoitussopimus (Khall 29.03.2021 §61).

Hevossaaren osayleiskaavamuutos käynnistettiin kunnanjohtajan päätöksellä 3.5.2021 3/2021§. Kunnanhallitus keskeytti kaavoitusprosessin uusien näkökulmien valossa, päätöksellään 25.10.2021 § 191 kaavan ollessa ehdotusvaiheessa. Kunnanhallituksen päätökseen 25.10.2021 § 191 saapui oikaisuvaatimus. Kunta käsitteli oikaisuvaatimuksen ja kunnanhallitus päätöksellään 7.12.2021 § 223 hylkäsi oikaisuvaatimuksen ja pysytti voimassa kaavoituksen keskeyttämispäätöksensä 25.10.2021 § 191. Päätöksestä on valitettu, ja sen käsittely on Itä-Suomen hallinto-oikeudessa kesken.

Pyhtään kunnan vastine kanteluun kaavoituksen toimintaan kohdistuvilta osin:

Kantelussa esitetään, että kunta on pyrkinyt mahdollistamaan lainvastaisen rakentamisen kaavamuutoksella.

Kunnan päätökset Hevossaaren osayleiskaavan kaavoitussopimuksesta ja edelleen kaavoitusprosessista ovat Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä 6.9.2019 nro 19/0176/3 toteuttavia. Hallinto-oikeus totesi venevajan poikkeamislupaa koskevalla päätöksellä, että poikkeamisluvalla ei voida muuttaa voimassa olevaa kaavaa, vaan mahdolliset muutokset tulee tehdä

kaavoitusprosessissa. Kunta on siis toiminut hallinto-oikeuden esittämällä tavalla.

Sittemmin kunnanhallitus on päätöksellään 25.10.2021 § 191 keskeyttänyt kaavoituksen ilmenneiden lisäselvitystarpeiden vuoksi.

Kantelussa nostetaan esille myös kunnan muuttunut kanta MU-alueen säilyttämisen suhteen. Hevossaaren osayleiskaavaa käsiteltäessä, vuonna 2004, hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa kunta on vaatinut MU-alueen säilyttämistä kaavassa.

Vuonna 2004 kunta/kaavoittaja ei ole nähnyt perustelluksi poistaa MU-aluetta, koska pääasiallinen maanomistaja ei ole sitä vaatinut.

Kunnan lausunto on vuodelta 2003, joten voidaan myös todeta, että kunnan kanta MU-alueen maankäytön suhteen on oikeutetusti voinut muuttua. Kunnan näkemyksen mukaan MU-merkintä on perustunut virheellisiin oletuksiin, ja MU-aluevaraus on siten jo alun perin perusteeton. Kunta ei kuitenkaan katso, että kaavoituksen nykytilassa olisi lainvastaisuutta.

Kantelussa viitataan myös kaavoitussopimukseen liittyviin puutteellisiin naapurikuulemisiin.

Kunnanhallituksen pöytäkirja 29.03.2021 §61 ja muutoksenhakuohje kaavoitussopimuksen päätöksestä on ollut nähtävillä kunnanvirastolla sekä kunnan www-sivuilla hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kaavoitusprosessissa on noudatettu maankäyttö- ja rakennuslakia, ja naapureille on lähetetty tiedote kaavaluonnoksen ja osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtävilläolosta ja mielipiteen antamisen mahdollisuudesta. Kantelun tekijä on tuolloin antanut mielipiteensä kaava-aineistosta. Kuuleminen ei siis ole tapahtunut puutteellisesti.

Yhteenveto:

Edellä esitetyn johdosta Pyhtään kunta katsoo, ettei kiinteistönomistajia ole kohdeltu epätasapuolisesti, päätöksiä ei ole tehty lainvastaisesti ja kaikessa päätöksenteossa on noudatettu avoimuutta.