

Oikaisuvaatimus rakennustarkastuspäällikön suunnittelutarveratkaisupäätöksestä § 102/13.5.2022, lupatunnus 22-0090-STR

Kaupunginhallituksen lupajaosto 01.09.2022 § 81
396/10.03.00.11/2022

Valmistelija

Tarkastusinsinööri

Lieksan kaupunginhallituksen lupajaosto on vastaanottanut luvanhakijan oikaisuvaatimuksen, joka koskee rakennustarkastuspäällikön suunnittelutarveratkaisua 13.5.2022 § 102, lupatunnus 22-0090-STR.

Oikaisuvaatimuksessa hakija ilmaisee olevansa tyytyväinen lupaprosessin lopputulokseen ja toivoo asian pikaista etenemistä rakennuslupavaiheeseen. Samalla hän kuitenkin toteaa, että käynnissä olevassa yksityistietoitusprosessissa ilmenneiden seikkojen vuoksi päätöksen yksityiskohtiin tulisi tehdä tarkennuksia.

Tekstissä listatun ensimmäisen vaatimuksen perusteella maankäytön lausunto asemapiirroksesta tulisi uusia, koska hakija on päivittänyt asemapiirrosta kesken prosessin. Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että maankäytön lausunto tulisi uusia tai päivitetty tiedot huomioida lupapäätöksen perusteluissa. Vaatimustekstin perusteella asemapiirroksen päivitykset koskevat rakennusten ja jäteveden käsittelylaitoksen etäisyyksiä.

Myös oikaisuvaatimuksen toinen vaatimuskohta koskee maankäytön lausunnon käsittelyä osana päätöstä. Muutoksenhakijan mukaan käsitystä rakennuspaikan vaihtoehtoisista sijainneista ei lausunnossa ole riittävästi eritelty tai perusteltu. Tekstissä vaaditaan uuden tarkemman lausunnon pyytämistä ja aiemman selvityksen toteamista puutteelliseksi.

Oikaisuvaatimuksen kolmas erillinen vaatimus liittyy rakennustarkastajan selvitykseen, jonka perusteella tien käyttö on vuosien saatossa vakiintunut ja saanut ns. hiljaisen hyväksynnän. Muutoksenhakijan ymmärryksen mukaan tiehen ei ole perustettu asianmukaista rasiitetta tai tieoikeutta. Hän myös vaatii, että tien vakiintumista koskevat maininnat poistetaan päätöksestä.

Perustelut

Suunnittelutarveratkaisussa tutkittaviksi tulevat MRL 137 §:ssä esitetyt ns. rakennuslupan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Yleisen lupien myöntämistä ja viranomaisharkintaa koskevan systematiikan perusteella lupa tulee myöntää, jos sille ei ole esteitä. Vain poikkeamisharkintaan (MRL 171 §) sisältyy säännöksessä esitetyn tavoin erillistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, johon ilmaisu "voidaan myöntää" viittaa. Suunnittelutarveratkaisun näkökulmasta selvää kuitenkin on, että lupa tulee edellytysten täytyessä myöntää. Lupaedellytysten tutkiminen on luonteeltaan oikeusharkintaa, jossa vapaalla tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ei ole sijaa.

Suunnittelutarveratkaisua koskevaan menettelyyn sovelletaan MRL 137 § 5 mom. perusteella poikkeamista koskevia MRL 173-174 §:n säännöksiä. MRL 173 § 1 mom. mukaan kunta voi liittää päätökseensä ehtoja. Vaikka säännöksessä ei suoraan tuoda esille, mitä kaikkea ehdot käytännössä voivat koskea, voidaan johtoa niiden sisältöön hakea esimerkiksi MRL 141 §:n yleisestä lupamääräyksistä koskevasta säännöksestä. Sen perusteella

määräykset voivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista. Oikeuskirjallisuudessa poikkeamiseksi todetaan voivan liittyä väljästi ainakin kaikkeen, mistä kaavoituksessakin annetaan määräyksiä. Lisäksi katsotaan, että ehtojen tulee jollakin tapaa kytkeytyä maankäyttöön. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym. 2020, MRL 174 §:n selostusosa.)

MRL 173 § 3 mom. mukaan suunnittelutarveratkaisua koskevasta hakemuksesta on pyydettävä tarvittaessa lausunnot asiaankuuluvilta viranomaisilta. Lausunnon pyytämässä kyse on hallintolain 31–32 §:n edellyttämästä asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, jossa voidaan hyödyntää esimerkiksi toiselle viranomaiselle osoitettua selvityspyyntöä. Lausunnon pyytämisen tavoitteena on kattavan taustaselvityksen hankkiminen. Vaikka lausunnot usein muodostavatkin tärkeän osan asiassa hankittavaa selvitystä, ei lausunnot voida antaa mitään tiettyä painoarvoa asiaa ratkaistaessa. Viranomaisen ratkaisee asian itsenäisesti saamansa kokonaisselvityksen perusteella, eivätkä muiden viranomaisten tai intressitahojen lausunnot sido asian lopputulosta. MRL sisältää vain erikseen luetellut velvollisuudet lausuntojen pyytämiseen osana lupakäsittelyä. Systemaattisesti kyse on asian riittävästä selvittämisestä valmistelun osana. Viranomaisen ottaa lausunnot lupaharkinnassa huomioon tarpeellisessa laajuudessa. Lausunnonantajilla ei ole toimivaltaa määrittää lupa-asian ratkaisun lopullista sisältöä, eikä lausunnoille voida antaa tietynsisältöistä sitovaa painoarvoa. Viranomaisen suorittaa lupaharkintaa itsenäisesti ja riippumattomasti, eivätkä lausunnot sido viranomaisen harkintavaltaa tai johtopäätöksiä.

MRL 137 §:n edellytysten lisäksi varsinainen rakennuslupa tulee myöhemmin käsitellyksi MRL 136 §:n nojalla. Rakennuslupan edellytykset tutkitaan itsenäisesti erikseen. MRL 136 §:ssä luetellut edellytykset pitävät sisällään vaatimuksen siitä, että rakennuspaikka ja rakentaminen täyttävät mm. MRL 116 §:ssä ja MRL 117 §:ssä erikseen todetut vaatimukset.

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa lupapäätöksessä suunnittelutarveratkaisuun on liitetty lupaehdot, joiden perusteella suunnittelussa ja rakentamisessa on huomioitava viranomaistahojen antamat lausunnot. Lisäksi on edellytetty, ettei tieyhteyttä estetä ja rannalle osoitetaan tarvittaessa vaihtoehtoinen kulkuyhteys.

Suunnittelutarveratkaisua koskevalla päätöksellä ei ole otettu eikä voitukaan ottaa kantaa tieoikeutta koskeviin kysymyksiin, jotka tulevat yksityistielain nojalla tai mahdollisissa kiinteistönmuodostamislain mukaisissa rasitesopimuksissa taikka -toimituksissa lainvoimaisesti ratkaistaviksi. Erillisessä rakennuslupaprosessissa myös ratkaistaan MRL 136 §:ssä viitatuksi MRL 116 §:n mukaiset rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset, joksi lukeutuu mm. se, että rakennus sijoitetaan riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisestä tiestä ja naapurin maasta.

Muutoksenhakija vaatii oikaisuvaatimuksessaan erityisesti päätöksen taustaksi hankitun lausunnon uusimista, koska lausunnon eräänä kohteena ollut asemapiirrosta on päivitetty. Lupaviranomainen ei erikseen voi vastata jokaisen lausunnonantajan lausunnon sisällöstä. Kaupunginhallituksen lupajaosto toteaa, ettei MRL 173 § 3 mom. itsessään edes vaadi lausunnon hankkimista kunnan maankäytön toimialalta. Lausunto on joka tapauksessa muodostanut osan asian selvittämisestä. Lausunto on voitu vapaamuotoisesti, tarpeellisessa määrin ja soveltuvien osin huomioida osana lupaviranomaisen riippumattomaa päätöksentekoa.

Lausunnon pyytäminen ei ole pakollista. Myöskään sen uusimista ei tässä tilanteessa voida pitää tarpeellisena, koska lausunnon sisältö tai sen mahdolliset päivitystarpeet eivät ole olleet ratkaisevassa osassa vaikuttamassa asiassa omaksuttuun lopputulokseen. Asemapiirroksen tai lausunnon sisältö ei itsessään vaikuta tehdyn ratkaisun lainmukaisuuteen. Päätöksen kumoaminen ja palauttaminen valmisteluun pelkästään lausunnon päivittämiseksi ei ole tarkoituksenmukaista eikä tarpeellista.

Kaupunginhallituksen lupajaosto siis katsoo, että saadut lausunnot on riittävällä tavalla huomioitu osana lupapäätöstä, eikä asiassa ole ilmennyt sellaista uutta selvitystä, joka mahdollistaisi lupapäätöksen kumoamisen tai muuttamisen. Lupapäätökseen myös sisältyy keskeisenä ehtona se, että lausunnot yleisesti ottaen huomioidaan hankkeen tulevassa toteutuksessa. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että tietyn lausunnon sisältö olisi sen taustainformaationa hyödynnetyn asemapiirroksen vähäisen muuttumisen vuoksi tässä vaiheessa muodostunut merkityksettömäksi. Kun otetaan lisäksi huomioon esimerkiksi hallintolain 50 §:ssä asiavirheen melko tarkkarajainen määritelmä ja mahdollisten asiavirheiden korjaamisen tiukat edellytykset, ei lausunnon tausta-aineiston päivittyminen vielä tarkoita sellaista uutta selvitystä tai lainvastaisuutta, joka vaatisi tai edes sallisi tehdyn päätöksen kumoamisen.

Oikaisuvaatimuksessa myös ilmaistaan, ettei rakennuspaikan vaihtoehtoisia sijainteja olisi riittävästi selvitetty tai perusteltu. Näiltä osin lupajaosto huomauttaa, ettei kyse ole alueen laajempaan suunnitteluun eli kaavoitukseen verrattavasta hankkeesta, jossa asian etukäteinen selvittäminen suuntautuu keskeisesti juuri vaihtoehtojen tarkasteluun. Lupapäätös perustuu hakijan hakemukseen ja siinä esitetyn lupahankkeen edellytysten tutkimiseen MRL 137 §:n edellytysten näkökulmasta. Viranomaisella ei ole lupaharkinnassa erikseen toimivaltaa muuttaa tai siirtää hanketta toisenlaiseksi. Hanketta ei lupaehdoillakaan voi muuttaa kokonaan toiseksi. Vain jos hakemuksen hyväksymiselle sellaisenaan ei olisi edellytyksiä, voitaisiin hakijaa tarvittaessa ohjeistaa muunlaisten hakemusten mahdollisuudesta.

Kaupunginhallituksen lupajaosto katsoo lisäksi, ettei päätösaineistossa ole käytetty tieoikeudesta tai sen vakiintuneisuudesta sellaista virheellistä terminologiaa, jota jälkikäteen tulisi muuttaa. Tieoikeutta tai siihen rinnastuvaa rasiitetta ei ole päätöksentekohetkellä lainvoimaisesti perustettu yksityistielain tai kiinteistönmuodostamislain mukaisessa järjestyksessä lainvoimaisesti tai muutenkaan juridisesti pysyvällä tavalla, mutta paikalla sijaitsee useiden osapuolten tieksi tarkoitama alue. Lupa on myönnetty ehdollisena, eikä se tällä tapaa muotoiltuna ole ristiriidassa myöskään maa- ja metsätalouden tuoreen tieoikeutta koskevan ratkaisun kanssa. Sekä rakennushanke että tieoikeudet ja -liittymät ovat toteutettavissa tarkasteltavan suunnittelutarveratkaisun perusteella ja muu viranomais- tai tuomioistuinpäätöksenteko huomioiden.

Oikaisuvaatimuksessa ei ole osoitettu, että lupaharkinnassa olisi toimittu vastoin MRL 137 §:ssä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä säädettyä. Muutoksenhakija ei muutenkaan ole esittänyt sellaisia perusteita, jotka tarkoittaisivat päätöksen tai siihen johtaneen menettelyn lainvastaisuutta.

Esittelijä

Tarkastusinsinööri

Päätösehdotus

Kaupunginhallituksen lupajaosto päättää hylätä oikaisuvaatimuksen edellä esitetyin perustein.

Päätös

Kaupunginhallituksen lupajaosto päätti hylätä oikaisuvaatimuksen edellä esitetyin perustein.

Merkittiin, että rakennustarkastuspäällikkö Jorma Sarkkinen ilmoitti olevansa esteellinen, koska samasta asiasta on tehty kantelu, jonka käsittely on kesken. Jorma Sarkkinen poistui kokouksesta asian käsittelyn ajaksi klo 15.38.

Tarkastusinsinööri Jari Pyykkö ja elinvoimajohtaja Susanna Saastamoinen saapuivat kokoukseen tämän §:n 81 käsittelyn alussa klo 15.38.

Elinvoimajohtaja Susanna Saastamoinen oli kutsuttu asiantuntijajäseneksi.

Lisätietoja

Tarkastusinsinööri Jari Pyykkö, p. 040 1044 791,
sähköposti jari.pyykko(at)lieksa.fi

Jakelu

Oikaisuvaatimuksen tekijä