

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

Kaupunginhallituksen lupajaosto 01.09.2022 § 82
396/10.03.00.11/2022

Valmistelija

Tarkastusinsinööri

Lieksan kaupunginhallituksen lupajaosto on vastaanottanut 30.5.2022 päivätyn oikaisuvaatimuksen, joka koskee rakennustarkastuspäällikön suunnittelutarveratkaisua 13.5.2022 § 102, lupatunnus 22-0090-STR.

Oikaisuvaatimuksessa ilmaistaan vastustus rakennushankkeelle ja vaaditaan päätöksen oikaisemista. Perusteena vedotaan ensinnäkin siihen, että yli 30 vuotta paikalle sijainneen tien kohdalla rakentaminen aiheuttaisi kohtuutonta haittaa mökkiläisille. Myös vaikutukset luonnolle sekä muille aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon.

Kustannuksia kerrotaan aiheutuvan etenkin siitä, jos mökkiläiset joutuvat rakentamaan uuden tien vanhan tilalle. Myös rakennuspaikan kivikkoisuuden uskotaan lisäävän kustannuksia. Tekstissä myös katsotaan, että rakennuksen sijaintia tulisi siirtää joitakin metrejä, jotta sama liittymä palvelisi kesämökkiasukkaita ja uuden loma-asunnon asukasta. Lupa-alueen kiinteistön huomattavan koon arvioidaan puoltavan mahdollisuuksia sijoittaa rakennus toisaalle. Oikaisuvaatimuksessa yleensäkin epäillään luvanhakijan rakentamisaikomuksia. Muutoksenhakija näkee luvanhakijan olevan jo myöhässä vaatimustensa kanssa. Lisäksi hän viittaa rakennustarkastajan arvioihin tien keskilinjasta. Tieoikeuden vakiintumisen tueksi vedotaan myös vanhaan kauppakirjamainintaan, jonka perusteella tieoikeus sijaitisi nykyisellä paikallaan. Muutoksenhakija viittaa edelleen maankäytön lausuntoon, jonka perusteella rakennuksen sijaintia olisi voinut harkita toisinkin. Myös kaivon sijaintia halutaan muutettavan, koska muutoksenhakija pelkää suunnitellun sijainnin altistavan kaivoveden saastumiselle. Lopuksi oikaisuvaatimuksessa vedotaan myös siihen, että luparatkaisu olisi vastoin MRL 137 § 1 mom. 2-kohdan ja 3-kohdan edellytyksiä liikenneväylien toteuttamisesta, maisemallisesta sopivuudesta, luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä sekä virkistystarpeiden turvaamisesta. Myös päätöksen perusteluvelvollisuus katsotaan laiminlyödyn.

Perustelut

Suunnittelutarveratkaisussa tutkittaviksi tulevat MRL 137 §:ssä esitetyt ns. rakennusluvan 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 lupamääräyksiä 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 asiaankuuluilta viranomaisilta. Lausunnon pyytämässä kyse on hallintolain 31-32 §:n edellyttämästä asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, jossa voidaan hyödyntää esimerkiksi toiselle viranomaiselle osoitettu selvityspyyntöä. Lausunnon pyytämisen tavoitteena on kattavan taustaselvityksen hankkiminen. Vaikka lausunnot usein muodostavatkin tärkeän osan asiassa hankittavaa selvitystä, ei lausunnon voi antaa mitään tiettyä painoarvoa asiaa ratkaistaessa. Viranomainen ratkaisee asian itsenäisesti saamansa kokonaisselvityksen perusteella, eivätkä muiden viranomaisten lausunnot sido asian lopputulosta. MRL sisältää vain erikseen luetellut velvollisuudet lausuntojen pyytämiseen osana lupakäsittelyä. Systemaattisesti kyse on asian riittävästä selvittämisestä valmistelun osana. Viranomainen ottaa lausunnot lupaharkinnassa huomioon tarpeellisessa laajuudessa. Lausunnonantajilla ei ole toimivaltaa määrittää lupa-asian ratkaisun lopullista sisältöä, eikä lausunnoille voida antaa tietynsisältöistä sitovaa painoarvoa. Viranomainen 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 rakennuspaikalle ja rakentamiselle 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 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.

Oikaisuvaatimuksessa ei ole osoitettu, että lupaharkinnassa olisi toimittu vastoin MRL 137 §:ssä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä säädettyä. Kohtuuton haitta naapureille tulee tutkittavaksi vasta varsinaisen rakennuslupaharkinnan yhteydessä MRL 136 § 1 mom. 3-kohtaan sisältyvän MRL 135 § 1 mom. 6-kohtaa koskevan viittauksen perusteella. Tavalliseen rakennuslupaharkintaan kuuluvaan naapuruushaitta-arviointiin ei siis oteta kantaa osana suunnittelutarveratkaisua.

Suunnittelutarveratkaisuun ei vielä sisälly vastaavaa naapuruushaitan tutkimista. On joka tapauksessa selvää, etteivät yksityisoikeudelliset kulkuyhteyksien järjestämistä muille kiinteistöille koskevat kustannukset tule arvioitaviksi osana suunnittelutarveratkaisua tai edes myöhempää rakennuslupaharkintaa. Rakennuspaikalla ei sijaitse sellaista yleistä tai muutakaan juridisesti tarkoitettua tietä, joka estäisi rakennushankkeen toteuttamisen, kun otetaan huomioon lupaehdoissa lausuntojen huomioimisesta ja kulkuyhteyksien järjestämisestä todettu.

Lausunnoissa ja lupaehdoissa on tuotu esille vaatimus siitä, että rakennushankkeen tulee mukautua myös kulkuyhteyksien järjestämistä koskeviin tarpeisiin. Päätöksessä on varta vasten edellytetty kulkuyhteyksien järjestämistä muita kiinteistöjä varten. Kaupunginhallituksen lupajaosto katsoo, ettei muutoksenhakijan tarkoittamalle tielle ole perustettuna mitään sellaista oikeutta, joka olisi voinut estää luvan myöntämisen hakemuksen mukaiselle hankkeelle ja rakennuspaikalle. Lupaviranomainen ei oman toimivaltansa rajoissa voi ottaa kantaa oikeuksiin, joita ei ole lainvoimaisesti perustettuna. On kuitenkin otettava huomioon, että lupapäätöksessä on erikseen edellytetty toimivan kulkuyhteyden järjestämistä jatkossakin, mikä tarkoittaa, että myös muiden maanomistajien käytännön intressit on tiedostettu ja huomioitu osana lupapäätöstä. Lupaviranomainen ei erikseen arvioi kaikkia kuviteltavissa olevia kustannusvaikutuksia osana lupapäätöstään. Lupaharkinnassa ollaan yleensäkin sidottuja hakemuksessa kuvattuun hankkeeseen, eikä viranomainen voi omasta aloitteestaan muuttaa tai siirtää hanketta toiseksi osana tavanomaista lupaharkintaansa.

Muutoksenhakija vetoaa oikaisuvaatimuksessaan myös MRL 137 § 1 mom. 3-kohdan mukaisten luonnon- ja virkistysarvioiden jäämiseen huomiotta lupaharkinnassa. Hän katsoo lupahankkeen muodostuneen ristiriitaiseksi sanottujen vaatimusten kanssa. Näiltä osin tulee huomioida, että esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa kyseisen lainkohdan merkitystä on luonnehdittu lähennä täydentäväksi. Edellytyksen on nähty estävän lähinnä rakentamisen taajaman viereiselle laajalle ja nimenomaan virkistystarkoituksiin turvatulle alueelle. Virkistysalueiden taas on viitattu usein olevan suojeltuja jo luonnonsuojelulain tai yleispiirteisten kaavojen perusteella. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym. 2020, MRL 137 §:n selostusosa). Tästäkin näkökulmasta käy selväksi, ettei nyt tarkasteltava hanke muodostu lainvastaiseksi virkistys- ja luonnonarvojen vaarantumisen perusteella. Rakennuspaikka sijaitsee alueella, jossa on muutakin loma-asutusta. Liikenneyhteyksien toteutuminen on varmistettu lupaehdolla, jonka mukaan kulkuyhteydet kiinteistöillä tulee jatkossakin turvata.

Asiassa ei ole esitetty tarkempia viitteitä siitä, millä tavoin hallintolain 45 §:n perusteluvollisuus olisi laiminlyöty. Katsomme, että päätös on sisältänyt em. säännöksen vaatimat oikeusohjeet ja tosiseikat sekä riittävän kannanotot siihen, ettei luvan myöntämiselle ole ollut esteitä. Päätös perustuu hallintolaissa vaadituin tavoin riittävään ja asianmukaiseen selvitykseen. Saadut lausunnot osaltaan tukevat asiassa tehtyä johtopäätöstä.

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.

Lopuksi on syytä painottaa, ettei MRL 137 §:ssä tarkoitetulla ja muutoksenhaun kohteena olevalla suunnittelutarveratkaisulla ole vielä tutkittu lopullisia rakennushankkeen edellytyksiä, jotka tulevat erikseen MRL 136 §:n perusteella rakennuslupaprosessissa arvioitaviksi. MRL 137 §:n mukaiset edellytykset ovat täyttyneet lupaharkinnassa. Kuten poikkeamisessa, myös suunnittelutarveratkaisussa olennaisinta on selvittää, ettei yksittäisestä ja muusta suunnittelusta erillään toteutettavasta hankkeesta aiheudu haittaa kaavoitukselle tai virkistys-, maisema- ja luonnonarvoille. Hankkeen yksityiskohtainen luvittaminen jää rakennusluvalla tehtäväksi.

Esittelijä	Tarkastusinsinööri
Päätösehdotus	Kaupunginhallituksen lupajaosto päättää hylätä oikaisuvaatimuksen edellä esitetyin perustein.
Päätös	<p>Kaupunginhallituksen lupajaosto päätti hylätä oikaisuvaatimuksen edellä esitetyin perustein.</p> <p>Merkittiin, että rakennustarkastuspäällikkö Jorma Sarkkinen poistui aiemmin §:n 81 käsittelyn ajaksi, eikä osallistunut tämän §:n 82 asian käsittelyyn.</p>
Lisätietoja	Tarkastusinsinööri Jari Pyykkö, p. 040 1044 791, sähköposti jari.pyykko(at)lieksa.fi
Jakelu	Oikaisuvaatimuksen tekijä