



Rakennusvalvonnan vastuu lupahakemukseen liitetyn valtakirjan riittävydestä

KANTELU

Kantelijat ovat oikeuskanslerille osoitetulla, 29.9.2024 päivätyllä kantelullaan arvostelleet Tampereen kaupungin rakennusvalvontaa. Kantelijoiden mukaan rakennuksen purkulupahakemuksen käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe, kun rakennusvalvonta on hyväksynyt samalla tontilla sijaitsevien yhtiöiden toimivan hakijoina niin kutsutun RAM-valtakirjan nojalla. Valtakirja koskee sanamuotonsa mukaan ”em. kiinteistöjen saneerauksissa mahdollisesti tarvittavia rakennusaikaisten muutosten vaatimia viranomaislupia”. Valtakirja ei kantelijoiden näkemyksen mukaan ole riittävä suuren kerrostalorakennuksen purkamislupahakemukseen. Valtakirjaa pyydetessä projektipäällikkö oli vielä täsmentänyt, että RAM-luvat liittyvät pieniin muutoksiin rakentamisen aikana ja niillä on reunaehtoja, kuten että laajuus ei saa muuttua ja voidaan sallia vain pieniä, perusteltuja muutoksia.

Kantelijat ovat kertoneet, että purettavaksi haettu kerrostalorakennus purettiin heidän edustamansa yhtiön rakennuksen vierestä, ja purku aiheutti naapurustoon ja heidän edustamansa yhtiön rakennukselle vahinkoa, muun muassa kvartsipölylaskeuman. Pyyhintänäytteiden mukaan kvartsipölyä oli muun muassa parvekkeilla ja ilmastoinnissa. Kvartsipöly on terveydelle vaarallista ja aiheuttaa syöpää. Näitä vahinkoja ei ole edelleenkään korjattu tai korvattu, ja kantelijoiden edustamalle yhtiölle on aiheutunut purkamisesta taloudellista vahinkoa asukkaiden kärsimien terveyshaittojen lisäksi.

Lisäksi Tampereen kaupungin rakennusvalvonta ei ole vastannut asianmukaisesti eikä kohtuullisessa ajassa kantelijoiden asian selvittämiseksi tekemiin tiedusteluihin. Kantelijat eivät ole saaneet rakennusvalvonnalta vastausta siihen, riittääkö RAM-valtakirja purkamislupahakemuksen laatimiseen.

Kantelijoilla ei ollut ollenkaan tietoa siitä, että purkamislupaa oli haettu heidänkin edustamansa yhtiön nimissä, koska heidän edustamaansa yhtiötä ei ole hakemuksen käsittelyn aikana hakija-aseman vuoksi kuultu, kuten muita naapureita. Kantelijoiden edustama yhtiö ei ole voinut vaikuttaa hankkeeseen mitenkään, ja sen oikeusturva asian käsittelyssä on vaarantunut.

SELVITYS

Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on antanut siltä pyytämäni selvityksen 23.1.2025. Selvityksen liitteenä on rakennusvalvonnan 8.1.2025 päivätty lausunto.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on antanut siltä pyytämäni lisäselvityksen purkamislupapäätöksen tiedoksi antamisesta 11.4.2025.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan selvitykset lähetetään kantelijoille tiedoksi tämän ratkaisun ohessa.

RATKAISU

Sovelletut oikeusohjeet

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Saman pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Purkamislupapäätöksen ratkaisemisen ajankohtana voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 150 e §:n 1 momentin mukaan rakennustarkastaja tai muu kunnan määräämä rakennustarkastajan tehtäviä hoitava viranhaltija voi rakennustyön aikana antaa suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista, jos poikkeaminen ei sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä vaikuta naapurien asemaan. Muutoksen sisältö ja siihen suostumuksensa antaneen viranhaltijan nimi on merkittävä hyväksytyihin suunnitelmiin. Muutettu suunnitelma on toimitettava pyydettyäessä rakennusvalvontaviranomaiselle.

Samana pykälän 2 momentin mukaan, jos lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset huomioon ottaen merkitsee luvan

olennaista muuttamista tai vaikuttaa naapurien asemaan, suunnitelmasta poikkeamiselle on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta lupa.

Saman lain 127 §:n 1 momentin mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupa on myös tarpeen, jos yleiskaavassa niin määrätään.

Saman lain 130 §:n 2 momentin mukaan 19 luvun säännökset rakennuslupamenettelystä koskevat soveltuvin osin myös purkamislupamenettelyä.

Saman lain 133 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla.

Saman lain 142 §:n 1 momentin mukaan lupapäätös on annettava julkipanon jälkeen ja sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Saman pykälän 2 momentin mukaan lupapäätös toimitetaan hakijalle. Lupapäätös tai sen jäljennös toimitetaan lisäksi niille, jotka ovat sitä huomautuksessa tai erikseen pyytäneet.

Hallintolain (434/2003) 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan selvitys

Rakennusvalvonnan selvityksen mukaan purkamislupahakemuksen kohteen tontin pinta-ala on 21 894 m² ja sillä sijaitsevan vanhan tehdasrakennuksen kokonaisala oli 41 233 m². Vanha tehdasrakennus oli ollut jatkuvien korjaus- ja muutostoimenpiteiden kohteena jo vuosien ajan. Rakennuksen laajoja korjaus- ja muutostoimenpiteitä oli tehty vanhan asemakaavan sekä asemakaavoituksen myöntämän poikkeamispäätöksen mukaisesti. Samanaikaisesti rakennuksen pitkäaikaisen korjaus- ja muutostyöprosessin aikana tontille oli myös laadittu uusi asemakaava.

Rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan rakennuksen osan purkamisen oli osa käynnissä olevaa rakennuksen rakennusaikaista muutosta.

Rakennusvalvonnan käsityksen mukaan hankkeen lupahakemuksen liitteeksi toimitetun valtakirjan nimeäminen ei muuta annetun valtakirjan sisältöä tai tee valtakirjasta epäpätevää.

Rakennusvalvonta on vielä todennut, että lupahakemusten käsittelyprosessissa hankkeeseen ryhtyvän tiedot sekä valtuutukset käsittelee ja tarkastaa rakennusvalvonnan toimiston lupa-assistentti, ei luvasta päättävä viranhaltija. Jos toimitettua valtakirja ei voitaisi pitää pätevänä, on rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan otettava huomioon myös hankkeeseen ryhtyvän vastuu asiakirjojen toimittamisesta.

Rakennusvalvonta on myöntänyt purkamisluvan 9.11.2022 päätöksellään § 1152. Päätös on tullut lainvoimaiseksi 26.11.2022. Rakennusvalvonta on vielä korostanut, että lupapäätöksessä oli liitteenä muutoksenhakuohjeet.

Rakennusvalvonnan lausunnon mukaan toinen kantelijoista teki sähköisen asiointipalvelun kautta neuvontapyyntön 16.11.2023. Neuvontapyyntöön vastasi alustavasti siihen vastuutettu viranhaltija 24.11.2023 ja 14.12.2023. Rakennusvalvonnan mukaan asian jatkoselvittäminen viivästyi vastaavan lupa-arkkitehdin pitkäaikaisen poissaolon vuoksi.

Rakennusvalvonnan lisäselvityksen mukaan purkamislupapäätös on annettu sähköisesti tiedoksi hakijalle ja toimitettu ELY-keskukselle.

Arviointi

Vastuu lupahakemukseen liitetyn valtakirjan riittävydestä

Kantelun liitteenä oleva, rakennuksen purkamislupahakemuksen perusteena ollut valtakirja koskee sanamuotonsa mukaan valtakirjassa mainittujen kiinteistöjen saneerauksissa mahdolli-

sesti tarvittavia rakennusaikaisten muutosten vaatimia viranomaislupia. Tällä viitataan vakiintuneesti päätöksentekohetkellä voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:n mukaisiin vähäisiin toimenpiteisiin, joita voidaan toteuttaa viranhaltijan suostumuksella. Tämän sisältöinen valtakirja ei siten oikeuta valtakirjan haltijaa hakemaan päätöksentekohetkellä voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n mukaista rakennuksen purkamislupaa. Rakennuksen purkamislupa ei ole kiinteistön saneerauksessa mahdollisesti tarvittava rakennusaikaisen muutoksen vaatima viranomaislupa.

Luvan myöntävällä viranomaisella on vastuu siitä, että hakijalla on riittävä valtuutus hakemalleen toimenpiteelle. Hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisen on määrättävä valtakirjan esittänyt taho yksilöimään valtakirjan, jos toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Näin ollen Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan väite siitä, että vastuu olisi tältä osin luvanhakijalla, on virheellinen. Lisäksi asian esittelevällä tai päättävällä viranhaltijalla on perustuslain 118 §:stä ilmenevä virkavastuu virkatoimiensa lainvastaisuudesta, joten hän vastaa valmistelusta tai ratkaisemastaan asiasta ja siihen mahdollisesti liittyvästä virheellisestä menettelystä.

Valtakirjan sisällöstä saadun selvityksen perusteella Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on toiminut lainvastaisesti myöntäessään purkamisluvan esitetyn valtakirjan perusteella, ja samalla laiminlyönyt hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisen selvittämisvelvollisuutensa valtakirjan kattavuudesta haettuun toimenpiteeseen nähden.

Asianosaisten kuuleminen ja purkamislupapäätöksen tiedoksianto asianosaisille

Päätöksentekoajankohtana voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 142 §:n 2 momentin mukaan purkamislupaa koskeva päätös oli toimitettava hakijalle sekä niille, jotka ovat sitä huomautuksessa tai erikseen pyytäneet. Kun kantelijoiden edustama yhtiö ei ollut valtakirjan riittävyyden virheellisen tulkinnan vuoksi ollenkaan saanut tietoa lupahakemuksesta päätöksentekoajankohtana voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla, se ei ollut voinut pyytää rakennusvalvonnasta erikseen päätöksen toimittamista. Kantelijoiden edustamaa yhtiötä ei ollut myöskään hakemuksen käsittelyn yhteydessä valtakirjaan liittyvän virheellisyyden vuoksi kuultu hallintolain 34 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan toimittamasta päätöksestä ei käy ilmi, mille tahoille päätös on annettu tiedoksi. Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on lisäselvityksessään todennut, että päätös on annettu erikseen tiedoksi luvanhakijalle ja ELY-keskukselle, mutta ei muille tahoille.

Vaikka rakennuksen purkamislupaa koskeva päätös on annettu tiedoksi julkipanon jälkeen, ei ainoastaan julkipano ole riittävä tapa antaa päätöstä tiedoksi sellaisille asianosaisille, joille päätös olisi edellä mainitun säännöksen nojalla tullut toimittaa erikseen. Tämä ilmenee muun muassa ratkaisusta KHO 16.11.2001 t. 2862 (LRS). Näin ollen se, että päätös oli annettu julkipanon jälkeen ja siihen oli liitetty muutoksenhakuohjeet, ei ole vielä ollut riittävää takaamaan sitä, että asianosaiset olisivat saaneet päätöksestä tiedon riittävän ajoissa siten, että olisivat voineet hakea siihen muutosta.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan laiminlyötyä selvittää lupahakemuksen perusteeksi esitetyn valtuutuksen sisältöä on johtanut myös edellä kuvattuun asianosaisten kuulemiseen ja purkamislupapäätöksen tiedoksi antamiseen liittyviin virheellisyyksiin. Tampereen kaupunki on laiminlyönyt laissa edellytetyn asianosaisten kuulemisen ja päätöksen tiedoksiannon.

Rakennusvalvonnan neuvontavelvollisuus

Kantelun liitteenä olevan rakennusvalvontaan 16.11.2023 tehdyn yhteydenoton perusteella rakennusvalvonta on ensin vastannut 24.11.2023, ja kantelijan esitettyä 30.11.2023 täsmentävän kysymyksen, ilmoittanut 14.12.2023 kantelijalle, että neuvontapyyntöön pyritään vastaamaan pikimmiten. Tällaista vastausta ei voida pitää riittävänä alustavana vastauksena. Kysymystä on vasta 27.2.2024 ryhdytty rakennusvalvonnassa välittämään eteenpäin sen jälkeen, kun kantelija on 7.2.2024 kysynyt asian etenemisestä. Rakennusvalvonta on vastannut kantelijalle uudelleen 13.3.2024. Kantelija on ollut tyytymätön saamaansa vastaukseen, ja rakennusvalvonta on vastannut vielä 22.3.2024, jonka jälkeen kantelija ei ole esittänyt jatkokysymyksiä.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on apulaisoikeuskanslerille antamassa selvityksessä todennut, että asian jatkoselvittäminen on viivästynyt tietyn viranhaltijan pitkäaikaisen poissaolon vuoksi. Se, että yksittäinen viranhaltija on pitkään poissa, ei ole riittävä peruste viranomaisen virkavelvollisuuksiin kuuluvien tehtävien, kuten neuvontavelvollisuuden, laiminlyömiselle. Tällaisessa tilanteessa keskeneräiset asiat on vastuutettava uudelleen toiselle viranhaltijalle.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on kuitenkin vastuuttanut asian uudelleen sen jälkeen, kun kantelija on tiedustellut uudelleen asian etenemisestä, ja tämän jälkeen vastannut kantelijalle. Kun kantelija on kaiken kaikkiaan saanut vastauksen kysymykseensä alle neljässä kuukaudessa, ei sitä voida tässä asiassa kysymyksen laadun perusteella pitää vielä kokonaisuudessaan sillä tavoin moitittavana menettelynä, että se antaisi aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkis-yhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan Tampereen kaupungin rakennusvalvonnalle säännöksessä säädetyn laillisuusvalvonnan huomautuksen, koska se on toiminut lainvastaisesti laiminlyödessään selvittää rakennuksen purkamislupahakemukseen liitetyn valtakirjan riittävyden ja myöntäessään purkamisluvan esitetyn valtakirjan perusteella. Tampereen kaupunki on myös laiminlyönyt noudattaa laissa edellytettyjä asianosaisten kuulemis- ja päätöksen tiedoksiantomenettelyjä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm