

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

## Kantelu

### Käsitteltävä asia

Asunto Oy City-Häme asiamiehenään AA, VT Pekka Suojanen on toimittanut 14.9.2022 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle kantelun, jonka kohteena Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan ja vastaava lupa-arkkitehti Minna Järvisen toiminta. Kantelija arvostelee, että lupa-arkkitehti Minna Järvinen on yksipuolisesti kumonnut voimassa olevan rakennusluvan. Kantelun liitteenä on toimitettu kantelijan asiamiehen ja Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan välistä kirjeenvaihtoa, Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan lupapisteen tuloste 4.4.2022, ylimääräisen palotarkastuksen pöytäkirja 15.7.2020 ja Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan kehoitus 21.1.2021. Kantelija on 14.9.2022 täydentänyt kanteluaan, ja toimittanut palotarkastuspöytäkirjan 18.1.2011 ja rakennuslupakuvan ARK/144/02.

Kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momentin nojalla aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Hallintolain (434/2003) 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

Aluehallintovirasto on pyytänyt asiassa selvitystä Tampereen kaupungin rakennusvalvonnalta. Selvitys on saapunut aluehallintovirastoon 21.12.2022. Selvityksen liitteenä on toimitettu rasitesopimus 23.8.2006, rakennuslupapäätöksen tonteille 3 ja 4, sekä kellarikerroksen pääpiirustukset tonteille 3 ja 4.

## Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

### Ratkaisu

**Aluehallintovirasto kiinnittää Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa.**

**Aluehallintovirasto saattaa Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan tietoon perusteluista ilmenevän käsityksensä hallintopäätöksen antamisesta.**

**Kanteluasian käsittely aluehallintovirastossa päättyy.**

## Perustelut

### Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija on esittänyt tiedustelun koskien hätäpoistumistien muutosta Tampereen rakennusvalvonnalle 3.11.2021. Jäljennöstä kantelijan tiedustelun sisällöstä ei ole toimitettu kantelun liitteenä. Kantelija on pyytänyt aika-arviota vastauksen saamisesta 4.1.2022, jolloin kantelijalle on todettu, että asiaa kommentoidaan mahdollisesti seuraavalla viikolla. Kantelija on pyytänyt vastausta vielä 16.2.2022 ja 23.3.2022. Tiedusteluun on saatu vastaus 5.4.2022.

Tampereen rakennusvalvonnan antaman selvityksen mukaan rakennusvalvonnan henkilöstövaihdoksien sekä uuden henkilöstön rekrytointihaasteiden vuoksi vastauksen antaminen asiassa on viivästynyt. Vakituinen tarkastusinsinööri on irtisanonut virkansa päättymään toukokuulle 2021 ja määräaikaisen tarkastusinsinöörin virkasuhde on päättynyt 31.12.2021. Tarkastusinsinöörin virkaa ei ole saatu täytettyä soveltuvien hakijoiden puuttuessa keväällä 2021. Helmi-maaliskuussa 2022 on haettu henkilöä tarkastusinsinöörin virkaan ja uuden perustetun tarkastusinsinöörin virkaan, joista toinen on täytetty elokuussa 2022.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. 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 rakennusvalvonnalla on kestänyt 5 kuukautta vastata kantelijan tiedusteluun. Rakennusvalvonnan selvityksestä ilmenevällä tavalla tarve henkilöstölle on ollut tiedossa jo keväällä 2021, mutta kevään 2021 jälkeen seuraava haku virkaan on ollut vasta seuraavan vuoden helmikuussa. Viranomaisen tulee pyrkiä järjestämään asiointi ja asioiden käsittely hallintolain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla tuloksellisesti. Aluehallintovirasto toteaa, että annettu vastaus ei ole ollut laadultaan erityisen laaja tai monimutkainen, ja vastausaika on ollut kohtuuttoman pitkä. Aluehallintovirasto katsoo tarpeelliseksi kiinnittää Tampereen kaupungin

rakennusvalvonnan huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa.

### **Rakennusvalvonnan menettely koskien hätäpoistumistietä**

Kantelija arvostelee kantelussaan, että lupa-arkkitehti Minna Järvinen on yksipuolisesti kumonnut rakennusluvan ja muiden virkamiehien päätöksen. Päätöksen seurauksena hätäpoistumistie on poistunut hätäpoistumistiekäytöstä ja kulku on siirretty toisaalle. Kantelun mukaan päätös on tehty kuulematta hätäpoistumistien toista käyttäjää, ja että se perustuu virheellisiin tietoihin.

Kantelija pyytää kantelussaan, että asia palautetaan rakennusvalvonnan käsittelyyn. Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Aluehallintovirasto toteaa, ettei sillä ole toimivaltaa palauttaa asiaa rakennusvalvonnan käsiteltäväksi.

Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan antaman selvityksen mukaan rakennuslupapiirustuksista poikkeava poistumistiejärjestely ei edellytä lupaa, koska muutoksella ei palotarkastuspöytäkirjan perusteella ole vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin. Selvityksen mukaan tonttien 837-103-29-3 ja 837-103-29-4 väliset perustetut rasitteet on selvitetty, ja kantelussa mainitusta poistumistiestä ei ole perustettu rakennusrasitetta tonttien välillä.

Maankäyttö ja rakennuslain (132/1999, MRL) 125 §:n 1–3 momentin mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Muuta kuin edellä säädettyä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Aluehallintovirasto ei kantelumenettelyssä ota kantaa siihen, onko kantelussa tarkoitettussa tilanteessa kyse sellaisesta muutostyöstä, joka edellyttää rakennuslupaa, koska tämä on mahdollista jäljempänä selostetulla tavalla saattaa muutoksenhaun kautta hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. MRL:ssa ei ole säädetty menettelystä tilanteessa, jossa rakennusvalvontaviranomainen ei edellytä rakennuslupaa eikä myöskään muutoksenhausta päätökseen, jolla rakennuslupaa ei edellytetä.

MRL 129 §:n 1 momentin mukaan kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jälkeen, kun asianomainen on tehnyt tätä koskevan ilmoituksen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Saman pykälän toisen momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee ilmoituksen sijasta edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos se yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta on tarpeen. Pykälää koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) mukaan ilmoitusmenettely voisi koskea merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäistä rakentamista, jollaisena voitaisiin pitää esimerkiksi rakennuksen korjaus- ja muutostöitä. Esitöiden mukaan ilmoituksen käsittelyyn ei liity erityistä muutoksenhakumenettelyä. MRL 129 §:n tarkoittamassa ilmoitusmenettelyssä ei tehdä hallintopäätöstä (PeVL 38/1998).

Tampereen kaupungin verkkosivuilta löytyvän Tampereen kaupungin rakennusjärjestyksen 3 §:n mukaan rakentamisen ohjaamiseksi rakennusvalvontaviranomainen voi antaa alueellisia tai koko kaupunkia koskevia, Tampereen rakennusjärjestystä täydentäviä ohjeita, joissa voidaan määrätä tarkemmin hankkeiden luvanvaraisuudesta ja antaa ohjeita hyvästä rakennustavasta. Rakennusvalvontaviranomainen voi vähäisissä hankkeissa hyväksyä esitetyt suunnitelmat, jolloin lupamenettelyä ei tarvita. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Tampereen kaupungin rakennusjärjestyksessä ei ole yksiselitteisesti määrätty ilmoitusmenettelyä ja sen käyttöalasta. Hyväksymismenettely taas ei perustu lakiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan rakennusjärjestyksessä mainittu hyväksymismenettely on kuitenkin luonteeltaan rinnastettavissa MRL 129 §:ssä tarkoitettuun ilmoitusmenettelyyn.

Ilmoituksenvaraisissa hankkeissa lupamenettelyä koskevat MRL 133 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 65 §:n naapureiden kuulemissäännökset eivät sovellu, joten naapurit eivät välttämättä saa tietoa hankkeesta. Rakennuspiirustuksia ei vahvisteta ilmoituksen vastaanottamisen yhteydessä, joten rakennusvalvonnan mahdollisuudet jälkikäteen puuttua toimenpiteeseen eivät yleensä voi perustua siihen, että piirustuksista olisi hanketta toteutettaessa poikettu. Naapureilla ja muilla tahoilla on kuitenkin yleinen vireillepano-oikeus saattaa asia rakennusvalvontaviranomaisen tutkittavaksi (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2020: Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu & Reinikainen, Jukka s. 871–872).

Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus

saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus on ilmoitusmenettelyä koskevassa päätöksessään KHO:2003:63 todennut, että kun otetaan huomioon, että naapurilla on oikeus saattaa MRL 182 §:ssä tarkoitettu valvontamenettely vireille kunnan rakennusvalvontaviranomaisessa ja hakea sen päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta, naapurilla on oikeus vaatia oikaisua ja hakea muutosta päätökseen, jolla on MRL 129 §:n 2 momentin mukaisesti päätetty, että luvan hakemista ei edellytetä.

Asiassa saatujen selvitysten perusteella Tampereen kaupungin rakennusvalvonta on todennut, että Asunto Oy Tampereen Westend saa järjestää poistumistien toisin kuin aiemmassa rakennusluvassa on määritetty, ja ettei muutokseen tarvita rakennuslupaa. Tampereen kaupungin rakennusjärjestyksen mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi vähäisissä hankkeissa hyväksyä esitetyt suunnitelmat, jolloin lupamenettelyä ei tarvita. MRL:n ja sen esitöiden mukaan niissä tilanteissa, kun rakennusvalvontaviranomainen ei edellytä rakennuslupaa, ei ole lähtökohtaisesti kysymys hallintopäätöksen tekemisestä.

MRL:ssa ei nimenomaisesti säädetä lain 129 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta mahdollisesti tehtävästä päätöksestä valittamisesta. Lain esitöiden mukaan ilmoituksen käsittelyyn ei liity erityistä muutoksenhakumenettelyä. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut esimerkiksi ratkaisussaan KHO 2003:63, että naapurilla oli oikeus vaatia oikaisua ja hakea muutosta päätökseen, jolla on MRL 129 §:n 2 momentin mukaisesti päätetty, että luvan hakemista ei edellytetä. Ratkaisussa oli kysymys tilanteesta, jossa rakennustarkastaja on ilmoituksen perusteella julkipannut ja antanut hallintopäätöksen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asianosainen voi vaatia rakennuslupaviranomaista edellyttämään ilmoituksen tekijältä lupaa ilmoituksen sijaan. Jos lupaa ei edellytetä, on perusteita edellyttää rakennusvalvontaviranomaiselta tästäkin nimenomaista hallintopäätöstä (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2020: Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu & Reinikainen, Jukka s. 872). Päätös, jolla rakennusvalvontaviranomainen edellyttää lupakäsittelyä, ei ole valituskelpoinen (KHO 2011:66). Aluehallintovirasto näkemyksen mukaan rakennusvalvonnan tulee asianosaisen vaatimuksesta käsitellä luvan edellyttämistä koskeva asia ja antaa siinä muutoksenhakukelpoinen päätös, jos lupakäsittelyä ei edellytetä.

Asiassa on epäselvää, onko Tampereen rakennusvalvonta antanut lainvoimaisen päätöksen, kun se on katsonut, ettei poistumistiejärjestelyn muuttaminen edellytä lupaa, vai onko kyse ollut enemmänkin viranomaisen tarjoamasta ohjauksesta ja neuvonnasta. Tampereen kaupungin

rakennusvalvonnan antamassa selvityksessä on todettu, että asiassa ei ole tullut antaa rakennuslupapäätöstä ja todennut, että Tampereen kaupungin rakennusvalvonta käyttää sähköisiä asiointipalveluita lupakäsittelyssä ja rakentamisen yleisessä ohjauksessa ja neuvonnassa. Aluehallintovirasto saa selvityksen perusteella käsityksen, ettei Tampereen rakennusvalvonta ole mieltänyt antavansa asiassa hallintopäätöstä. Neuvontapisteen vastaus ei myöskään ole luonteeltaan täytä hallintolain 44 § ja 45 §:ssä hallintopäätökselle asetettuja muotovaatimuksia, kun siitä ei ilmene esimerkiksi asianosaiset, lisätietojen antajan yhteystiedot, tai tarkemmat perustelut tai sovelletut säännökset. Edellä todetulla tavalla lain esitöissä on katsottu, ettei vastaavasti MRL 129 §:n tarkoittamassa ilmoitusmenettelyssä ei tehdä hallintopäätöstä (PeVL 38/1998). Näin ollen aluehallintovirasto katsoo näkemyksensä, että kysymys on ollut viranomaisen antamasta ohjauksesta ja neuvonnasta, eikä hallintopäätöksen tekemisestä, ja kantelijan on näin ollen mahdollista saattaa asia vireille valvonta-asiana Tampereen rakennusvalvonnassa.

Kuten aiemmin on todettu, Tampereen rakennusvalvonnan menettely rinnastuu aluehallintoviraston näkemyksen mukaan MRL 129 §:ssä tarkoitettuun ilmoitusmenettelyyn. Näin ollen Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan menettelyyn tulee soveltuvin osin myös muutoksenhaun osalta soveltaa ilmoitusmenettelystä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä oikeusohjeita.

Aluehallintovirasto esittää näkemyksensä, että kantelijan oikeusturvan kannalta on perusteltua, että kantelijalla on mahdollisuus saattaa asia vireille Tampereen rakennusvalvonnassa, jotta kantelija saa päätöksen siitä, olisiko asiassa tullut edellyttää rakennuslupaa.

Kantelija on katsonut, että Minna Järvinen on tehnyt asiassa hallintopäätöksen. Jos Tampereen rakennusvalvonta katsoisi antaneensa lainvoimaisen hallintopäätöksen ilmoittaessaan, ettei poistumistiejärjestelyn muuttaminen edellytä lupaa, ja kieltäytyisi käsittelemästä asiaa valvonta-asiana, on kantelijalla käytössään ylimääräisenä muutoksenhakukeinona oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 117 §:ssä tarkoitettu lainvoimaisen päätöksen purkaminen.

Aluehallintovirasto toteaa, että kantelumenettely ei ole muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehto tai sitä täydentävä muutoksenhakukeino. Kun asia on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan mahdollista saattaa muutoksenhakumenettelyssä tutkittavaksi, ei aluehallintovirasto katso tarpeelliseksi arvioida asiaa enempää.



## Sovelletut säännökset

Kuntalaki (410/2015) 10 §:n 2 momentti  
Hallintolaki (434/2003) 6 §, 53 b §, 53 c § ja 53 d §  
Perustuslaki (731/1999) 21 §  
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 125, 129 §, 133 § ja 182 §  
Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 65 §  
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 117 §

## Muutoksenhaku

Tähän ratkaisuun ei hallintolain 53 d §:n perusteella voi hakea valittamalla muutosta.

## Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa lakimies Markus Heinänen, puh. 0295 018 022, markus.heinanen@avi.fi

Lakimies Jenni Mustonen

Lakimies Markus Heinänen

Liite Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan selvitys

Tiedoksi Asunto Oy City-Häme, asiamies AA, VT Pekka Suojanen  
Tampereen kaupunki, rakennusvalvonta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto  
Postiosoite: PL 5, 13035 AVI  
Puhelinvaihte: 0295 016 000  
kirjaamo.lansi@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSSAVI/16549/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/16549/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Heinänen Markus 17.11.2023 10:06

Ratkaisija Mustonen Jenni 17.11.2023 10:08