Oikaisuvaatimus ja lisäselvitystä rakentamislaista ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta tehdä ehdotus oikaisuvaatimusta koskevaksi pykäläksi, jos ympäristövaliokunta päättää sellaisen lisätä rakentamislakiin sekä täydentää vielä perusteluja eräisiin pykäliin.

1. Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolain 7 a luvussa sekä kuntalain 16 luvussa. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n mukainen oikaisuvaatimus liittyy viranhaltijalle delegoituihin päätöksiin lupa-asioissa. Rakentamislain 103 §:n nojalla kunta voi antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, minkä vuoksi on tarpeen säätää siitä, missä oikaisuvaatimus tällöin käsiteltäisiin. Jos ympäristövaliokunta haluaa, että nykyisenkaltainen sääntely säilyy rakentamislaissa, voidaan oikaisuvaatimuksesta säätää muutoksenhakua koskevassa 178 §:ssä seuraavasti:

178 §

Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, saa vaatia oikaisua. Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksen nojalla annettu toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely määräytyy rakentamisen sijaintikunnan tai toimenpiteen suorittamispaikan mukaisesti. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutosta kunnan viranomaisen muihin kuin 21 ja 177 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Lupamaksua ja valvontamaksua koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan kuitenkin, mitä lupapäätöksen muutoksenhausta säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty oikaisuvaatimusajaksi kuntalain mukainen 14 päivää hallintolain tavanomaisen 30 päivän sijaan. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä hallintolain mukaisesti tilanteissa, joissa virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Erityisiä syitä säätää rakentamislaissa hallintolaista poikkeava oikaisuvaatimusaika ei ole, joten hallintolakiin voidaan viitata informatiivisella viittauksella. Tällöin nykyinen 14 päivän oikaisuvaatimusaika pitenisi kolmeksikymmeneksi päiväksi.

2. Kerrosala 9 §

Kuntaliitto on nostanut esiin kohdan, jossa todetaan: ”Rakennuksen rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää myös väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran” ja toteaa, että säännöksestä ilmenee, että pitäisi käyttää ja-sanaa.

Teksti vastaa nykyistä MRL 115 §:ää, jota tulkitaan vakiintuneesti siten, että sekä että on mahdollista. Näin ollen tai-sana voidaan korvata ja-sanalla, jos valiokunta katsoo muutoksen tarpeelliseksi.

9 §

Kerrosala

Tontin tai rakennuspaikan kerrosala koostuu sille rakennettaviksi sallittujen rakennusten yhteenlasketusta kerrosalasta.

Rakennuksen kerrosalaan lasketaan kerrosten alat ulkoseinien ulkopinnan mukaan laskettuina ja se kellarikerroksen tai ullakon ala, johon sijoitetaan tai voidaan näiden tilojen sijainnin, yhteyksien, koon, valoisuuden ja muiden ominaisuuksien vuoksi sijoittaa rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Jos ulkoseinän paksuus on enemmän kuin 250 millimetriä tai huoneistoa rajaavan väliseinän paksuus on enemmän kuin 200 millimetriä, saa rakennuksen kerrosala ylittää muutoin rakennettavaksi sallitun kerrosalan tästä aiheutuvan pinta-alan verran. Rakennuksen rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää myös väestönsuojan ja ~~tai~~ taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran.

3. Rakentamislupa 42 §

Rakentamisluvan hakemisen kynnys määrittää sen, mille hankkeille rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakentamisluvan. Lupakynnyksen määrittäminen lain tasolla yhdenmukaistaa rakennusvalvontojen lupakäytännön koko valtakunnan tasolla ja luvan hakijalle on selvää, mikä lupaa edellyttää ja mikä ei. Tällä hetkellä luvan tarve vaihtelee, sillä kunnat voivat määrätä lupakynnyksestä rakennusjärjestyksissään. Lupakynnys on keskimäärin korkeammalla kuin monien kuntien rakennusjärjestyksissä on tällä hetkellä määrätty. Lupakynnyksen nostaminen sujuvoittaa rakentamista siten, että rakennusvalvonnan resurssia ei käytetä lupakynnyksen alle jäävään rakentamiseen, vaan rakentamishankkeeseen ryhtyvä pääsee rakentamaan heti halutessaan. Hankkeeseen ryhtyvän ei tarvitse odottaa lupakäsittelyä ja mahdollista luvasta valittamista eikä hakijalle aiheudu myöskään kustannuksia lupamaksuina.

Kaikkia rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä on tarpeen noudattaa luvan tarpeesta riippumatta. Rakentamisessa on noudatettava rakentamislain olennaisia teknisiä vaatimuksia ja niiden nojalla annettuja asetuksia esimerkiksi rakenteiden kantavuudesta ja rakennuksen paloturvallisuudesta. Rakennusta ei saa esimerkiksi sijoittaa neljää metriä lähemmäs naapurin rajaa. Vaatimus perustuu rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) 29 §:n vaatimukseen rakennusten välisestä etäisyydestä. Sen mukaan palon leviämisen rajoittamisesta on huolehdittava rakenteellisin tai muilla keinoin, jos rakennusten välinen etäisyys on alle kahdeksan metriä. Jotta myöhemmin rakentava naapuri ei joutuisi tekemään tavallisuudesta poikkeavia rakenteellisia ratkaisuja rakennukseensa paloturvallisuuden varmistamiseksi, on vähimmäisetäisyyden kiinteistön rajasta oltava neljä metriä taikka ensin rakentavan on ennakoivasti huolehdittava paloturvallisuudesta esimerkiksi palomuurilla.

Rakentamisessa on niin ikään noudatettava kaavamääräyksiä, jotka voivat koskea esimerkiksi rakennusalan rajaa ja rakentamisen määrää. Sallittua rakennusoikeutta ei voi ylittää ja rakennukset on sijoitettava rakennusalan sallimaan kohtaan. Näin ollen tonttia ei voi rakentaa täyteen pieniä rakennuksia. Omakotitalon omistajan on otettava huomioon mm. se, että jos rakennusta halutaan myöhemmin laajentaa, laskee rakennusvalvonta tällöin yhteen kaikkien tontilla sijaitsevien pienten rakennusten kerrosalan, jolloin voi käydä niin, ettei päärakennuksen laajentaminen olekaan enää mahdollista. Rakentamisessa on noudatettava myös tulevan alueidenkäyttölain 72 §:n mukaista ranta-alueen suunnittelutarvetta koskevaa pykälää, jonka mukaan rantaan rakentaminen voi vaatia poikkeamisluvan, vaikka rakentamislupaa ei tarvittaisikaan.

Rakennusvalvonnalla on mahdollisuus jälkikäteisvalvontaan. Rakentamislain 147 §:n mukaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mikä on tehty tai lyöty laimin, jos joku ryhtyy toimiin rakentamislain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa. Rakentamislain 105 §:n mukaan rakennustyön suorituksen on täytettävä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.

Rakentamislain 42 §:n 1 momentin mukainen luettelo luvan kynnyksestä tarkoittaa sitä, että lupaa ei tarvita kynnyksen alle jäävään rakentamiseen, kuten esimerkiksi 29 neliömetrin suuruiselle saunarakennukselle tai 20 metriä korkealle mastolle. Kunta ei voi rakennusjärjestyksellään määrätä lupakynnyksen alle jäävää rakentamista luvanvaraiseksi, vaikka katsoisi, että rakentamisella olisi esimerkiksi vähäistä suurempaa merkitystä alueiden käyttöön tai kaupunkikuvaan. Rakentamislain 42 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa kunta sen sijaan voi rakennusjärjestyksellään ratkaista, millainen rakentaminen ei vaadi lupaa. Harkintavaltaa luvan tarpeen suhteen kunta voi käyttää esimerkiksi laiturin, aallonmurtajan tai aidan rakentamisessa; rakennuksen julkisivun tai katon ulkovärityksen muuttamisessa; ilmalämpöpumpun, aurinkokeräimen tai aurinkopaneelin sijoittamisessa; julkisivuun asennettavan kilven, markiisin tai parvekelasituksen asentamisessa; huoneistojen jakamisessa tai yhdistämisessä; asuntovaunun tai -laivan paikallaan pitämisestä, taikka uuden hiihtohissin sijoittamisessa jo urheiluun varatulle alueelle.

4. Suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen 85 §

Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, onko suunnittelija tai vastaavalla tavalla 89 §:n mukainen työnjohtaja tosiasiallisesti kykenevä toimimaan tehtävässä. Ei ole realistista, että yksi ihminen voisi tosiasiassa huolehtia loputtomasta määrästä rakennustyömaita. Ilman säännöstä rakennusvalvonnan olisi aina hyväksyttävä pätevyytensä osoittanut henkilö riippumatta siitä, toimisiko hän tehtävässä itse vai antaisiko vain nimensä käyttöön tehtävän jäädessä tosiasiallisesti hoitamatta (tai epäpätevän henkilön hoitoon). Samoin rakennusvalvonnalla on oltava mahdollisuus olla hyväksymättä henkilö, jonka tietää kokemuksen perusteella epäonnistuvan tehtävän hoitamisessa.

Pätevyys on yleinen ominaisuus, joka sisältää tietyn koulutus- ja kokemustason; kelpoisuudella tarkoitetaan sitä, onko tietyn pätevyystason omaava henkilö kelpoinen toimimaan suunnittelijana tai työnjohtajana konkreettisessa esillä olevassa hankkeessa. Koska rakennusvalvontaviranomainen arvioi ajankäytöllisiä voimavaroja ja kyvyttömyyttä kelpoisuuden lisäksi, eivät ne ole osa kelpoisuusvaatimuksia, joista säädetään rakentamislain 83 §:ssä, eivätkä ne vaikuta pätevyydestä annetun todistuksen mukaiseen pätevyyteen. Kelpoisuuden arvioinnissa rakennusvalvontaviranomainen vertaa pätevyydestä annettua todistusta rakentamislain 82 §:n mukaiseen suunnittelutehtävän vaativuusluokkaan ja varmistaa, että ne vastaavat toisiaan.

Kelpoisuuden arvioinnin lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä tarkistaa, kuinka monta suunnittelutehtävää kyseisellä suunnittelijalla on vireillä ja arvioitava, onko niistä suoriutuminen tosiasiallisesti mahdollista. Näin varmistetaan se, että suunnittelijana toimii tosiasiallisesti se, kenet on suunnittelijaksi ilmoitettu ja että kelpoisuusvaatimus oikeasti täyttyy. Ajankäytöllisten voimavarojen ja kyvyttömyyden arviointi ei olisi rutiiniarviointia kelpoisuuden arvioinnissa, vaan edellyttäisi perusteltua syytä. Perusteltu syy olisi esimerkiksi se, että rakennusvalvonnassa havaittaisiin, että lyhyen ajan sisällä kyseinen suunnittelija olisi ilmoitettu pääsuunnittelijaksi hyvin suureen määrään vaativuudeltaan haastaviin hankkeisiin. Jos rakennusvalvontaviranomainen arvioinnin jälkeen toteaisi, että tehtäviä on liian monta, olisi

rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä kielteinen, valituskelpoinen päätös. Jos ympäristövaliokunta päättäisi lisätä rakentamislakiin oikaisuvaatimuksen viranhaltijan päätöksiin, voisi päätöksen hakea oikaisua, mikäli kunta olisi delegoinut tehtävän viranhaltijalle.

Rakennusvalvontaviranomaisen voi perustellusta syystä arvioida kelpoisuuden lisäksi myös sitä, onko henkilö aikaisemmassa suunnittelutehtävässä edeltäneiden kahden vuoden aikana osoittanut kyvyttömyytensä samanlaiseen tehtävään. Syitä voi olla useita, kuten esimerkiksi sellaiset puutteet osaamisessa ja kyvyissä vastata velvoitteista, että se on johtanut suunnittelijan vaihtamiseen taikka todennettu piittaamattomuus turvallisuuteen tai terveellisyyteen liittyvien säännösten noudattamisesta. Silloin, kun kysymyksessä olisi vaativa, erittäin vaativa tai poikkeuksellisen vaativa suunnittelutehtävä, rakennusvalvontaviranomainen ottaisi arvioinnissa huomioon myöskin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvät hankkeen erityispiirteet, kuten esimerkiksi haastavasta rakennuspaikasta tai kulttuuriympäristöön soveltuvuudesta johtuvat seikat. Myös tässä tapauksessa rakennusvalvontaviranomaisen olisi tehtävä kielteinen, valituskelpoinen päätös.

5. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu 95 §

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuussa on keskeistä hahmottaa rakentamishankkeeseen ryhtyvän ja päävastuullisen toteuttajan sopimussuhteen ero päävastuullisen toteuttajan suhteeseen viranomaisvalvontaan nähden.

Pykälän ensimmäinen momentti käsittelee päävastuullisen toteuttajan ja rakentamishankkeeseen ryhtyvän välistä suhdetta. Rakentamishankkeeseen ryhtyvällä on täysi vapaus valita, nimetäänkö hankkeeseen päävastuullista toteuttajaa vai ei. Jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä päätyy nimeämiseen, ei pykälässä rajoiteta sopimussuhteen osapuolia millään tavalla. Yksityisoikeudellisessa sopimuksessa voidaan sopia vapaasti esimerkiksi vastuuajasta ja korvaussummasta tai rajata vastuuta koskemaan vain jotakin asiaa. Päävastuullisen toteuttajan ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle ei ole luonnollisestikaan mahdollista ilman sopimusta.

Pykälän toinen momentti sisältää päävastuullisen toteuttajan tehtävät suhteessa viranomaisvalvontaan. Jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut rakennusvalvontaviranomaiselle, että hankkeessa on päävastuullinen toteuttaja, on rakennusvalvonta yhteydessä päävastuulliseen toteuttajaan, jos se suhteutetussa valvonnassaan havaitsee ongelmia. Rakennusvalvonnan tehtävänä on valvoa, noudattaako päävastuullinen toteuttaja laissa säädettyä tehtäväänsä olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen suhteen. Rakennusvalvonta valvoo tällöin rakentamista ns. yleisen edun kannalta.

Jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä on rajannut päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun koskemaan vain jotain tiettyä osaa olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisestä ja ilmoittanut tästä rajauksesta rakennusvalvontaviranomaiselle, vastaa rakentamishankkeeseen ryhtyvä itse sopimuksen ulkopuolelle rajatuista seikoista. Jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä ei lainkaan nimeä päävastuullista toteuttajaa, on hän itse vastuussa kaikesta, aivan kuten nykyään MRL:n mukaan.

6. Naapurin alueen käyttäminen 106 §

YmV mietinnössä on hyvä täsmentää, että tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä menettelyä naapurin kuulemisesta, vaikka maininta siitä oikeusministeriön toiveesta poistetaan. Kuulemisesta säädetään jo hallintolaissa eikä päällekkäinen sääntely ole sen vuoksi tarpeen.

Hallintolakia sovelletaan kaikessa hallintotoiminnassa. Hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännökset sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitse ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä. Erityisesti asianosaisen kuuleminen on sellainen keskeinen yksityisen ennakollisiin oikeusturvatakeisiin liittyvä menettelyvaatimus, josta poikkeamisen peruste olisi määriteltävä yksiselitteisesti.

Naapurin alueen käyttämisestä kuuleminen on tavanomaista hallintotoimintaa, jossa noudatetaan hallintolakia eikä kuulemisesta ole tarvetta poiketa rakentamislaissa. Jos hallintolaista ei poiketa, siihen ei tarvitse viitata. Viittaus on aiheellinen vain, jos voi olla tulkinnanvaraista, onko hallintolakia sovellettava. Näin ollen maininta naapurin kuulemisesta voidaan poistaa pykälästä. Hallintolakiin viittaaminen tässä pykälässä johtaisi siihen, että viittauksia hallintolakiin olisi lisättävä moniin muihinkin pykäliin, sillä muutoin lain soveltaja ryhtyisi pohtimaan, miksi joissain pykälissä viitattaisiin hallintolakiin ja toisissa ei, kun lähtökohtana on, ettei hallintolakiin viitata.