

NÄKÖKOHTIA KADUNPITOVELVOLLISUUDESTA

Seuraava tarkastelu perustuu vireille saatettuun hakemukseen, joka koskee Kokkolan kaupungin kadunpitovelvollisuutta nykyään Kokkolan kaupungin hallinnollisella alueella sijaitsevien Auratien ja Korpintien kohdalla.

Lähtökohta

Kyseinen, Auratiehen, Korpintiehen ja niihin liittyvään Tyllintiehen kuuluva alue muodostuu useista eri aikoina vahvistetuista rakennus- ja asemakaavoista. Auratietä ja Tyllintietä koskeva kaava on vahvistettu 26.7.1967 ja Korpintietä koskeva 21.10.1986. Näiden lisäksi alueella on asemakaavoja vuosilta 1990, 1992, 2002 ja 2007. Junarataa koskeva asemakaava on vuodelta 2011.

Hakemus koskee niitä Auratien ja Korpintien osuuksia, jotka sijaitsevat Kaarlelan kunnan 26.7.1967 vahvistetun rakennuskaavan alueella. Tiet on rakennettu yksityistienä. Hakemuksen jättäneet katsovat, että Auratie ja suurin osa Korpintietä on otettu Kaarlelan kunnan tielautakunnan 30.7.1968 tekemällä päätöksellä Kaarlelan kunnan haltuun.

Hakijat vetoavat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) siirtymäsäännökseen 218 §, joka kuuluu kokonaisuudessaan:

218 §

Rakennuskaavatien muuttuminen kaduksi

Rakennuskaavatien alue, joka on rakennuslain nojalla otettu kunnan haltuun, siirtyy tämän lain voimaan tullessa kunnan omistukseen. Sen kiinteistönmuodostamisessa sovelletaan kiinteistönmuodostamislakia. Ennen kuin edellä tarkoitettu rakennuskaavatie merkitään yleisenä alueena kiinteistörekisteriin, suoritetaan tarpeellisilta osin kiinteistönmuodostamislain mukainen kiinteistön määrittäminen alueen rajojen ja pinta-alan määrittämiseksi. Toimituskustannukset näistä toimituksista maksetaan kunnan varoista.

Tämän lain voimaan tullessa haltuunotettu rakennuskaavatiealue säilyy aiemman lainsäädännön mukaisena rakennuskaavatienä, kunnes se on merkitty yleisenä alueena kiinteistörekisteriin.

Rakennuskaavatien alueen, jota ei ollut otettu haltuun tämän lain voimaan tullessa, kunta saa omistukseensa tämän lain 94 §:n katualuetta koskevien säännösten mukaisesti.

Rakennuslain mukaisesti haltuunotetun ja korvatun rakennuskaavatien alue siirtyy kunnan omistukseen korvauksetta. Jollei rakennuskaavatien alueen korvaamisesta ole sovittu tai jos korvaamista koskevaa asiaa ei ole ratkaistu tuomioistuimessa tai lunastustoimituksessa ennen tämän lain voimaantuloa, ratkaistaan korvausta koskeva asia lunastuslain mukaisessa lunastustoimituksessa.

Rakennuslain asiassa sovellettavat säännökset

Rakennuslain (370/1958) alkuperäisen 103 §:n 1 momentin mukaan, kun rakennuskaavassa osoitettuun liikenneväylään sisältyvää maata, jolla ei ole rakennusta tai joka ei ole välttämätöntä rakennuksen käyttämistä varten, tarvitaan rakennuskaava-alueen tarkoituksiin, saadaan se panna kuntoon ja asettaa siihen johtoja sekä luovuttaa se rakennuskaava-alueen liikenteeseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos syntyy erimielisyyttä maan ottamisesta 1 momentin mukaiseen käyttöön, asian ratkaisee lääninhallitus.

Rakennuslain 103 § muuttui vuonna 1981 (499/1981). Muuttuneessa muodossaan pykälä kuului:

Rakennuskaavatie on rakennuskaava-alueella yleiseen käyttöön luovutettu tie, joka ei ole yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukainen tie.

Kun rakennuskaavatieksi osoitettua aluetta, jolla ei ole rakennusta tai joka ei ole välttämätöntä rakennuksen käyttämistä varten, tarvitaan rakennuskaava-alueen tarkoituksiin, saadaan se panna kuntoon ja asettaa siihen johtoja sekä luovuttaa se rakennuskaava-alueen liikenteeseen.

Jos syntyy erimielisyyttä maan ottamisesta 2 momentin mukaiseen käyttöön, asian ratkaisee lääninoikeus. Jäljempänä 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja korvauksia koskevat erimielisyydet eivät vaikuta kunnan haltuunotto-oikeuteen (245/1989).

Rakennuslain 104 § sisälsi oikeusohjeita omistajalle tai muulle oikeuden haltijalle liikenneväylästä maksettavista korvauksista. Lähtökohtana oli, ettei korvausta maksettu rakennuskaavatiehen sisältyvästä yksityisen tien alueesta, joka on määrätty maanmittaustoimituksessa tai jota vanhastaan on käytetty. Myös 104 §:ää muutettiin vuonna 1981 (499/1981).

Rakennuskaavateistä säädettiin pitkään kuntien rakennusjärjestyksissä, joiden pohjana käytettiin yleisesti kunnallisten keskusjärjestöjen mallirakennusjärjestyksiä. Em. rakennuslain muutoksen (499/1981) yhteydessä, jossa muun muassa käsite rakennuskaavatie otettiin lakiin, täydennettiin rakennusasetusta lukuisilla pykälillä. Niiden sisältö saatiin pitkälti Suomen Kunnallisliiton rakennusjärjestyksen mallista maalaiskuntia varten.

Kaarlelan kunnan tielautakunnan päätöksentekohetkellä 30.7.1968 oli sovellettavana rakennuslain alkuperäiset 103 ja 104 §. Silloin ei myöskään ollut voimassa rakennusasetukseen (134 a – 134 c §) lisättyjä, rakennuskaavatietä koskevia säännöksiä (87/1982).

Kaarlelan kunnan rakennusjärjestys

Kaarlelan tielautakunnan tehdessä päätöksensä oli voimassa Kaarlelaa koskeva, 2.5.1966 vahvistettu rakennusjärjestys. Rakennuskaavatien rakentamisesta määrättiin rakennusjärjestyksen 7 luvussa.

Rakennuskaavatiellä tarkoitettiin rakennusjärjestyksen 51 §:n mukaan rakennuskaavassa määrättyä tietä, ei kuitenkaan yleistä tietä eikä virkistys-, liikenne-, vaara-, maatalous- tai muun erityisalueen sisäistä tietä. Rakennuskaavatien rakentaminen kuului pykälän 2 momentin mukaan kunnalle.

Rakennusjärjestyksen 52 §:n mukaan oli ennen rakennuskaavatietä varten osoitetun maan ottamista rakennuslain 103 §:n 1 momentin mukaiseen käyttöön rakennuskaava tarpeelliselta osalta merkittävä maastoon sekä selvitettävä, mistä tiloista rakennuskaavatieksi tuleva alue muodostuu. Rakennuskaavatien rakentamista varten oli laadittava tiepiirustus, jonka tuli sisältää asemapiirros sekä tarpeellinen määrä pituus- ja poikkileikkauksia teistä. Tiepiirustuksen vahvistaminen kuului kunnanhallitukselle, sitten kun tiepiirustusehdotus oli ollut julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Ehdotuksen nähtäville saattamisesta tuli ilmoittaa niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

Rakennusjärjestyksen 54 § ja 55 § koskivat rakennuskaavatietä varten tarvittavan maan haltuunottamista. Rakennusjärjestyksen 54 § sisälsi säännöksiä haltuunottamisen ajankohdan ilmoittamisesta, minkä tuli tapahtua todisteellisesti vähintään 14 päivää ennen alueen omistajalle tai haltijalle. Rakennuskaavateitä varten kunnan haltuun otettavalla alueella tuli 55 §:n mukaan suorittaa katselmus, jos maan omistaja tai haltija tahi kunta sitä vaati ilmoittamalla asiasta rakennuslautakunnalle tai rakennustarkastajalle ennen 54 §:ssä tarkoitettua haltuunottopäivää. Katselmuksen toimittaminen kuului rakennuslautakunnalle tai sen määräyksestä rakennustarkastajalle.

Rakennusjärjestyksen 56 § sisälsi säännöksiä rakennuskaavatien tai sen osan yleiseen käyttöön luovuttamisesta. Rakennuskaavatie tai sen osa katsottiin yleiseen käyttöön

luovutetuksi, kun se rakennuslautakunnan toimittamassa katselmuksessa oli tarkoitukseen hyväksytty. Rakennusjärjestyksen 57 §:n mukaan katselmus rakennuskaavatien tai sen osan yleiseen käyttöön luovuttamiseksi oli toimitettava kunnanhallituksen tai sen määräämän viranomaisen tehtyä asiasta rakennuslautakunnalle ilmoituksen.

Rakennusjärjestyksen 58 § edellytti, että luovutettaessa rakennuskaavatie tai sen osa yleiseen käyttöön tuli sen olla rakennettu vahvistetun tiepiirustuksen mukaisesti, päällystetty sekä varustettu tarvittavilla laitteilla sadeveden poisjohtamiseksi.

Rakennuskaavatien kunnossa- ja puhtaanapidosta säädettiin rakennusjärjestyksen 8 luvussa.

Kaarlelan kunnan tielautakunta

Allekirjoittaneelle toimitetun Kaarlelan kunnan johtosäännön 18 §:n mukaan kunnanrakennusmestarin tehtävänä on ollut toimia tielautakunnan sihteerinä ja valmistella lautakunnan kokouksissa käsiteltävät asiat. Saman johtosäännön 19 §:n mukaan rakennustarkastajan tehtävänä oli suorittaa muun muassa rakennuslautakunnan määräyksestä muitakin rakennustoimiston toimialaan kuuluvia tehtäviä kunnanrakennusmestarin antamien tarkempien määräysten mukaan. Kunnanrakennusmestari toimi kunnanviraston rakennustoimiston päällikkönä

Hakijat vetoavat asiassa Kaarlelan kunnan tielautakunnan 30.7.1968 tekemään päätökseen. Päätöksen mukaan tielautakunta on ottanut kunnan haltuun sekä Auratie että Korpintien. Haltuunottohetkellä Auratie kulki kokonaisuudessaan rakennuskaava-alueella. Hakijoiden mukaan Korpintie sijaitsee sekin joko uudella asemakaava-alueella tai vanhalla rakennuskaava-alueella, miksi siihen soveltuvat hakijoiden mukaan samat säännökset.

Asiassa on erityisesti kysymys siitä, onko Kaarlelan tielautakunnalla ollut edellä mainittua päätöstä tehdessään toimivalta ottaa yksityisteinä käytettyjä osia Auratiestä ja Korpintiestä kunnan haltuun.

Tiealueen ottaminen Kaarlelan kunnan haltuun

Kaarlelan kunnan tielautakunnan 30.7.1968 tekemän päätöksen tekohetkellä oli edellä kerrotuin tavoin voimassa **rakennuslain alkuperäinen 103 §**. Säännöksen otsikkona oli ”Rakennuskaavatien käyttöön ottaminen”. Säännöksen perusteella

kunta oli oikeutettu ottamaan rakennuskaavassa osoitetun liikenneväylän (eli rakennuskaavatien) haltuunsa käytettäväksi tarkoitukseensa. Oikeus haltuun ottamiseen oli sen jälkeen, kun rakennuskaava oli tullut voimaan siten kuin siitä säädettiin rakennusasetuksen 117 §:ssä.

Oikeus haltuun ottamiseen kuului siis kunnalle. Kunta ei saanut rakennuskaavatiehen omistusoikeutta, toisin kuin kaupunki sai asemakaavassa määrättyyn katualueeseen rakennuslain 47 §:n nojalla. Omistusoikeus rakennuskaavatiehen pysyi alueen omistajilla. Haltuun ottamisen kannalta ei merkitystä ollut sillä, kuka liikenneväylän omisti tai mihin muuhun tarkoitukseen aluetta oli käytetty.

Kaarlelan kunnan rakennusjärjestys ei mainitse tielautakuntaa sinä viranomaisena, joka Kaarlelan kunnan puolesta olisi ollut toimivaltainen ottamaan tiealueita kunnan haltuun. Rakennusjärjestyksen 52 § edellytti ennen haltuunottoa tiepiirustuksia ja niiden vahvistamista kunnanhallituksessa piirustusten nähtävilläoloajan jälkeen. Rakennuskaavatie katsottiin luovutetuksi yleiseen käyttöön sitten kun se oli rakennuslautakunnan toimittamassa katselmuksessa käyttöön hyväksytty (RJ 56 §). Hiukan epäselväksi tosin jää, oliko katselmus kaikissa tilanteissa pakollinen. Nähdäkseni ei ollut.

Tielautakunnan päätöksen tekohetkellä oli voimassa vuoden 1948 kunnallislaki (642/1948). Sen korvasi vuoden 1976 kunnallislaki (953/1976). Vuoden 1948 kunnallislain alkuperäisten säännösten mukaan kunnallisvaltuuston päätösvaltaa saatiin siirtää kunnallishallituksen ohjesäännön nojalla siinä määrättyissä asioissa kunnallishallitukselle, lukuun ottamatta asioita, joissa päätöksen tekeminen edellytti määräenemmistöä tai joista valtuuston lain mukaan muutoin oli päätettävä. Vuoden 1962 lain muutoksen jälkeen päätösvaltaa voitiin siirtää myös lautakunnille. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että siirrettävät asiat on ollut riittävän tarkasti määriteltävä, niin ettei jää epäselväksi, missä rajoissa kunnanhallitus tai muu toimielin saa asioista päättää (Hannus – Hallberg: Kuntalaki, 1995, s. 139).

Kun erityislainsäädännössä, kuten vaikkapa rakentamista koskevassa, käytetään ilmaisuja ”kunta”, viittaa se aina kunnan ylimpään päättävään elimeen eli valtuustoon. Tämä periaate on ollut voimassa ainakin vuoden 1948 kunnallista lähtien. Valtuusto voi kunnan hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille (Kuntal 91 §). Toimivaltaa ei

kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä (kuntalaissa) tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä.

Kunnanhallitus on nykyisenkin lainsäädännön mukaan kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtava toimielin, joka vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (Kuntal 38 ja 39 §).

Johtopäätös

Allekirjoittaneelle toimitettujen asiakirjojen ja dokumenttien valossa ei synny vaikutelmaa, että Kaarlelan kunnan tielautakunnalle olisi osoitettu toimivaltaa ottaa esillä olevassa tapauksessa vahvistetun rakennuskaavan alueella sijaitsevat, yksityisteinä rakennetut Auratien ja Korpintien alueet Kaarlelan kunnan haltuun 26.7.1968.

Hakijoiden esittämä, maankäyttö- ja rakennuslain 218 ja 219 §:n siirtymäsäännösten kokonaisuus tarkoittaa tilanteita, joissa rakennuskaavatien alue on otettu kunnan haltuun. Maankäyttö- ja rakennuslain 218 §:n 3 momentin säännös koskee vuorostaan tilannetta, jossa rakennuskaavatien aluetta ei ollut otettu haltuun maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa 1.1.2000. Tällaisessa tilanteessa tulee sovellettavaksi saman lain 94 §:n säännös, joka koskee katualueen siirtymistä kunnalle. Korvattavasta katualueesta niissä tilanteissa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:ssä.

Koska tapauksessa näyttää ilmeiseltä, ettei Auratien ja Korpintien alueita ollut otettu kunnan haltuun siten, että haltuun ottamisesta olisi päätetty rakennuslain 103 §:n, Kaarlelan kunnan rakennusjärjestyksen ja kunnan toimintaa ohjaavien johtosääntöjen mukaisesti, ei tapauksessa tulisi silloin sovellettavaksi em. maankäyttö- ja rakennuslain rakennuskaavateitä koskevat siirtymäsäännökset.

Asiakirjoissa olevassa Tom Granströmin Maankäyttö-lehden nrossa 1/2001 olleessa kirjoituksessa tuodaan esiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 218 §:ssä tarkoitettu rakennuskaavatien alue siirtyisi kunnan omistukseen riippumatta siitä, miten haltuunotto on tapahtunut. Tämän käsityksensä tueksi Granström viittaa hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998 vp). Tällaista mainintaa ei

hallituksen em. esitys kuitenkin sisällä. Sen sijaan siinä todetaan 213 §:n kohdalla, että ”rakennuskaavan muuttuminen asemakaavaksi ei muuta kaavaan sovellettavia katualueen luovutusperusteita, vaan niiden osalta sovelletaan edelleen rakennuslain säännöksiä”. Säännökset ovat sisältyneet erityisesti rakennuslain 103 ja 104 §:iin, kuten edellä on selostettu.

Helsingissä 5.3.2025

Varatuomari Helsingin kaupungista