

Jätti Turun hallinto-oikeuteen

13/11 2017Tarja Majasuo

autop. 21.12.2016

→ ai. / TH

**TURUN HALLINTO-OIKEUELLE****ASIA: Valitus Naantalın kaupungin rakennuslautakunnan päätöksestä 14.12.2016  
§ 50 koskien Holmberg Group Oy:n rakennuslupaa****Valittajat :**Timo Majasuo Hunkkilantie 13  
21195 VELKUATarja Majasuo Velkuanmaantie 191  
21195 VELKUA**Valitus****1. Vaatimukset**

Vaadimme, että Naantalın kaupungin rakennuslautakunnan pöytäkirjan 14.12.2015 § 50 kohdalla tekemä päätös myöntää pysyttämistä varten rakennuslupa Holmberg Group Oy:lle majoitusrakennukseen Naantalın Velkuaan Vaihelan tilalle (Pohjakylä 529 -562-1-64 osoite: Velkuanmaantie 168) kumotaan kokonaisuudessaan lain vastaisena ja virheellisessä järjestyksessä tehtynä.

Samalla pyydämme, että Naantalin kaupunki määrätään korvaamaan oikeudenkäyntikulumme 3000 €, koska Naantalin kaupungin rakennuslautakunta on tehnyt päätöksensä laittomasti ja jättänyt ilmeisen tietoisesti noudattamatta MRL:n (132/1999) säännökset muutoksineen. Rakennusvalvonta on tietoisesti rikkonut myös perustuslaissa määrättyjä periaatteita sekä tehnyt 14.12.2016 päätöksen, joka on sisällöltään sama kuin Turun hallinto-oikeuden päätöksessä 23.8.2016 16/0180/1 Dno 01609/15/4113 kumottu rakennuslupa.

## 2. Perustelut

### 2.1. Maankäyttö- ja rakennuslain vastaisuus

Naantalin kaupungin rakennuslautakunta on rakennustarkastaja Markku Aron esityksestä 14.12.2016 päättänyt myöntää rakennusluvan majoitusrakennukselle Naantalin Velkuaan Vaihelan tilalle (Pohjakylä, 529-562-0001-0064 VAIHELA, osoitteessa Velkuanmaantie 168).

Nyt myönnetyn rakennusluvan turvin on tarkoitus pysyttää Vaihelan tilalle jo 2000-luvun alussa **vailla lainvoimaista rakennuslupaa rakennettu majoitusrakennus**. Saman rakennuksen pysyttämistä on Turun hallinto-oikeus antanut viimeksi päätöksen 23.8.2016 (Dno 01609/15/4113).

Rakennusta, joka on rakennettu ilman lainvoimaista rakennuslupaa, ei voi olla olemassa. KHO on 8.1.2015 päätöksessään taltio 12 Dnro 104/2/12 majoitusrakennuksen EU-tukien takaisinperintäasiassa todennut majoitusrakennuksen rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisun tulleen kumotuiksi KHO:n päätöksissä (Taltiot 1828 ja 1829) 18.7.2005. Sen jälkeen rakennukselle on haettu rakennuslupaa 23.9.2015 (hakemus 15-307-R), jonka Turun hallinto-oikeus kumosi 23.8.2016 sekä hylkäsi samalla rakennuslupahakemuksen. Majoitusrakennuksella ei siten milloinkaan ole ollut lainvoimaista rakennuslupaa. Miten on mahdollista, että rakennusluvaton majoitusrakennus on saanut toimia vieraita vastaanottavana yrityksenä? Olihan rakennuksella takaus ympäristön ennalleen saattamiseksi, mikäli rakennusluvaton kumotaan ja hakemukset hylätään. Takaus on annettu rakennustarkastajan vaatimuksesta. Kyseisestä takauksesta huolimatta Naantalin rakennusvalvonta ei ole ryhtynyt vaadittaviin toimenpiteisiin ympäristön saattamiseksi entiselleen.

Koska rakennusta, jolla ei ole lainvoimaista rakennuslupaa, ei voi lain mukaan olla olemassa yhdessäkään suomalaisessa kunnassa, on nyt valituksessa mainittua majoitusrakennusta pidettävä uudisrakennuksena. MRL 19:131§ määrää mitä asiakirjoja on oltava lupahakemuksessa. Koska nyt Holmberg Group Oy:lle myönnetyn rakennusluvan hakemuksessa ei ole ollut liitettynä vaadittavia asiakirjoja, vaikka kyseessä on uudisrakennukseen verrattavasta rakennuksesta, on rakennuslupa myönnetty vaillinaisin tiedoin ja vastoin MRL:n säännöksiä (§§ 131 – 135 ja 117).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) määritellään rakentamista koskevat yleiset edellytykset, olennaiset tekniset vaatimukset sekä rakentamisen lupamenettely ja viranomaisvalvonta. Olennaiset tekniset vaatimukset koskevat rakenteiden lujuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisuutta, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita sekä energiatehokkuutta.

Lain 117 §:ssä annetaan olennaisten teknisten vaatimusten lisäksi asetuksenantovaltuutus koskien rakennusten käyttö- ja huolto-ohjetta. Tarkemmat rakentamista koskevat säännökset ja ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan.

Nyt valituksen alaisessa rakennusluvassa 14.12.2016 § 50 kohdalla on todellisuudessa kysymyksessä uudisrakennus, koska kyseisellä Vaihelan majoitusrakennuksella ei ole milloinkaan 16 vuoden aikana ollut lainvoimaista rakennuslupaa. Siten rakennuk-

nessa tulee noudattaa esim. kantavien rakenteiden kohdalla eurostandardeja. Rakennustuotteissa on pitänyt olla CE-merkinnät vuoden 2013 heinäkuusta lukien. CE-merkinnät koskevat myös Vaihelan majoitusrakennusta, koska kyseessä on uudisrakennus. Rakennustuotteeseen kiinnitetty CE-merkintä osoittaa, että tuote on testattu harmonisoidun tuotestandardin mukaisella testimenetelmällä ja että tuote on ilmoitetun suoritustason mukainen. Näistä standardeista ei voida poiketa. Rakennuslupan esittelyssä puhutaan vuoden 2008 tasosta. Näin ei voi olla, koska kyseessä on tosiasiallisesti uudisrakennuksesta. Majoitusrakennuksessa tulee noudattaa voimaantulleita CE-merkintöjä. Niistä ei voida myöntää poikkeuksia uudisrakennuksen osalta.

Rakennuslautakunta ei ole noudattanut rakennuslupaa myöntäessä MRL:n säännöksiä, vaan on myöntänyt rakennukselle poikkeamislupan vastoin Ympäristöministeriön lausumaa siitä, että se vaarantaa kaavoituksen (KHO:n päätökset vuodelta 2005 ja sen selitys). MRL 172 §:ssä säädetään muun ohessa, että poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Rakennuslautakunta on myös jättänyt huomioimatta olennaiset paloturvallisuutta ja esteettömyyttä koskevat tekniset vaatimukset. Vaihelan majoitusrakennuksen tarkoituksena on vastaanottaa vieraita ja majoittaa heitä. Rakennuslupaa myönnettäessä on pitänyt siten päätöksen pohjana olla vesi- ja viemärintiivistykset, joita ei ole luvan liitetiedoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennuslupan, milloin kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista. Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

Päätös vähäisestä poikkeamisesta tehdään rakennuslupan myöntämisen yhteydessä. MRL 171 ja 172 §:n edellytyksiä on kuitenkin noudatettava. Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen MRL:ssä säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista (MRL 171 §). Poikkeaminen ei siten esimerkiksi saa aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle taikka merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Lain esitöissä (HE 101/1998) vähittäiskaupan suuryksikön on katsottu omaavan tällaisia merkittäviä vaikutuksia. Muut ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin. ***Merkittävä rakentaminen puolestaan tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista***, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Tällaisena voidaan pitää hotelli- eli majoitusrakennuksen rakentamista alueelle, jolla on maataloja ja pientaloja.

Rakennuksen teknisiä ominaisuuksia koskevan poikkeamisen edellytyksenä on, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä. Nämä vaatimukset ilmenevät lähinnä MRL 117 §:stä ja paloturvallisuuden osalta 117 b §:stä, jonka nojalla ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa mm. korjaus- ja muutostyötä varten tarvittavia tarkempia säännöksiä. Rakennusten paloturvallisuutta koskevat määräykset ja ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan (E1, 3/11, ympäristöministeriön asetus 6.4.2011). Koska nyt valituksen kohteena on majoitusrakennus, joka on uudisrakennus, ei poikkeamia voida myöntää. Poikkeamisen

tarvetta on arvioitava rakennushankkeen toteuttamisajankohtana voimassa olevan lain-säädännön perusteella.

Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitettyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset.

## 2.2. Hallintolain vastaisuus

Rakennuslupapäätöksestä ei ilmene lainkohtia, joihin päätös perustuu, eikä esim. poikkeamia paloturvallisuutta ja esteellisyydestä koskevista määräyksistä ole perusteltu mitenkään. Siitä ei ilmene, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Rakennuslautakunta on kuitenkin 14.12.2016 myöntänyt rakennuslupan pysyttämistä varten majoitusrakennukselle, joka on rakennettu ilman lainvoimaista rakennuslupaa ja siinä on annettu harjoittaa liiketoimintaa yli 15 vuoden ajan.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu (hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohta). Rakennuslupapäätös on juuri sellainen kirjallinen päätös, jota ko. lain kohta tarkoittaa.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Valituksen kohteena olevasta rakennuslupapäätöksestä ei käy ilmi, mikä on ollut se erityinen syy, jonka vuoksi poikkeaminen esim. paloturvallisuutta ja esteellisyyttä koskevasta määräyksestä on ollut tarpeen. Viranomaisella on velvollisuus esittää päätöksensä perustelut hallintolaissa edellytetyllä tavalla.

Rakennuslupa on lain mukaan myönnettävä, mikäli laissa säädetyt ehdot täyttyvät. Rakennuslupapäätöksen tekeminen on ns. oikeusharkintaa. Poikkeusta maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä ei sen sijaan ole viranomaisen pakko myöntää, vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivätkin. Edes vähäiseen poikkeamiseen ei tarvitse myöntyä, vaikka MRL:ssä säädetyt edellytykset täyttyisivät (esim. Ekroos – Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 1047).

Poikkeamis päätöksessä viranomainen käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli harkitsee poikkeamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Perusteleminen ei voi olla tarpeetonta, mikäli päätöksenteossa käytetään tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei ole täysin vapaata harkintaa, vaan päätöksentekijän

on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita, jotka ilmenevät hallintolain 6 §:stä. Näiden periaatteiden vastainen menettely saattaa olla harkintavallan väärinkäyttöä. Viranomaisen on siten huolehdittava mm. siitä, että hallinnossa asioivia kohdellaan tasapuolisesti, ja että viranomaisen toimet ovat puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuoja).

Poikkeamista koskevien joustavien oikeusnormien harkinta on yksittäistapauksellista ja lupaviranomaisella on niiden suhteen paljon harkintavaltaa. Ekroos ja Majamaa mainitsevat edellä mainitussa teoksessaan, että viranomaisen on pyrittävä luomaan kestävä argumentaatioketju erityisesti luvan epäämiseen johtavien tekijöiden nojalla, eikä ole mahdollista vain yleisesti todeta, että poikkeaminen esimerkiksi aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Viranomaisen on perusteltava, miten poikkeaminen tämän haitan aiheuttaa. (Ekroos – Majamaa: em. teos, s. 1015).

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp., s. 100) todetaan muun ohessa, että riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Meillä valittajilla on tiedossa, että rakennuslupapäätösten perustelut ovat vallitsevan käytännön mukaan usein varsin suppeita, ja toisinaan perustelut puuttuvat päätöksistä kokonaan.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt päätöksissään huomiota rakennuslupapäätösten perustelemisen puutteellisuuksiin useilla kuntien ja kaupunkien rakennusvalvontaviranomaisiin suuntautuneilla tarkastuksillaan sekä mm. rakennus-valvontapäivillä 2011 pitämässään alustuksessa.

Rakennuslupaa koskeva päätös tulee perustella hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Rakennuslautakunnan tekemä rakennuslupaa koskeva päätös 14.12.2016 §50 kohdalla ei täytä hallintopäätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia, ja on siten hallintolain vastainen. Tämä seikka antaa myös signaalin siitä, että Naantalien rakennusvalvontaviranomainen ei halua noudattaa avoimuutta päätöksissään ja haluaa vaikeuttaa asianosaisten valitusmahdollisuuksia.

### 2.3. Yhdenvertaisuuden loukkaus

Rakennuslautakunnan päätös, joka nyt on valituksen kohteena, loukkaa myös yhdenvertaisuutta. Hakemukseen suostuminen merkitsisi sitä, että myös tulisi yhdenvertaisuuden vuoksi myöntää oikeus rakentaa ilman lainvoimaista rakennuslupaa ja myöhemmin – useinkin vuoden kuluttua – myöntää pysyttämisen. Tämä olisi omiaan johtamaan alueen kaavoituksellisen perusratkaisun muuttumiseen ajan myötä.


On huomattava, että Holmberg Group Oy:n ostaessa Vaihelan tilan Kyrölän kuolinpesältä sekä Raimo Mattilalta kauppakirjaan ei ole merkitty majoitusrakennuksen olevan vailla rakennuslupaa. Sen sijaan Kyrölän ja Mattilan ostaessa tilan Vaiheloilta kauppakirjaan kirjattiin ehto rakennusluvan hankinnasta ja kauppahinnan osan sijoittamisesta sulkutilille. Holmberg Group Oy:n on tosiasiaa täytynyt olla tietoinen rakennuksen luvattomuudesta, siksi paljon asiasta on kirjoitettu lehdistössä jopa isoin otsikoin.

Holmberg Group Oy:n hakeman rakennusluvan hylkääminen ei ole lainvastaista eikä se myöskään loukkaa oikeusperiaatteita. Yhtiöllä on mahdollisuus käyttää tonttia ja tilan päärakennusta matkailutarkoitukseen ravintolana ja sen viinikellaria ravintolaan liittyvänä aputilana.

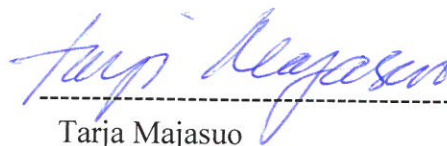
## LOPUKSI

Edellä esitettyjen perusteluiden nojalla vaadimme myönnetyn rakennusluvan kumoamista ja rakennuslupahakemuksen hylkäämistä. Samalla vaadimme sivulla 1 esittämämme oikeudenkäyntikulujemme korvaamista täysimääräisenä.

VELKUASSA 8.1.2017



Timo Majasuo



Tarja Majasuo