

Helsingin hallinto-oikeus

Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki
helsinki.hao@oikeus.fi

28.5.2024

Valittaja

Lounais-Kirkkonummen asukasyhdistys LOKI ry
Sydvästra-Kyrkslätts invånarförening rf.

Prosessiosoite:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ASIA

Valitus Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksestä jättää tutkimatta oikaisuvaatimus koskien ampumaradan rakennusluvan jatkolupahakemusta 24-51-AJ, 24-3-OIK, 23.4.2024 § 50, 232/10.03.00.02/2024.

Vaatus

Valittaja pyytää kunnioittavasti, että Helsingin hallinto-oikeus

- 1) kieltää viivytyksettä päätöksen täytäntöönpanon kunnes päätös on lainvoimainen.
- 2) kumoaa yllä mainitun Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen ja palauttaa oikaisuvaatimuksen Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan tutkittavaksi.

Perustelut vaatimukselle täytäntöönpanon kieltämiseksi

Asian käsittelyn kannalta on oleellisen tärkeää, että tilanne rakennuspaikalla säilyy muuttumattomana. Pääasiassa on kyse siitä, onko jatkoaikaa haettu lupapäätöksen mukaisesti rakennuskohtaisesti määräaikaan mennessä ja onko jatkolupa siten voimassa. Täytäntöönpano tekee muutoksenhaun hyödyttömäksi ja vaikeuttaa rakennustyön aloittamisen ajankohdan selvittämistä, mikäli rakennustyöt aloitetaan asian ollessa käsittelyssä. Tällä hetkellä neljästä rakennuksesta kolmen rakennuksen osalta rakennustöitä ei ole vielä aloitettu maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:n toisen momentin mukaisesti. Rakennuslupa on rauennut, sillä aloittamista ei ole tehty rakennuskohtaisesti 3.1.2022 mennessä.

Perusteena täytäntöönpanon kiellolle on myös se, että päätöstä on muutettu täytäntöönpanon osalta, vaikka oikaisuvaatimus on jätetty tutkimatta. Menettely on vastoin hallintolain 49 g §:n säännöstä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta. Mainitun pykälän mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Tässä tilanteessa oikaisuvaatimusta ei ole otettu

tutkittavaksi. Mikäli viranomainen on jättänyt oikaisuvaatimuksen tutkimatta, ei viranomainen voi muuttaa päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta.

Täytäntöönpanon kieltämistä tukee myös maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:n säännökset lainvoimaa vailla olevan päätöksen aloittamisoikeudesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan aloittamisoikeudesta päätetään lupapäätöksen yhteydessä ja kolmannen momentin mukaan erikseen tehdystä hakemuksesta. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei anna mahdollisuutta myöntää aloittamisoikeutta siinä yhteydessä, kun oikaisuvaatimus on jätetty tutkimatta.

Perustulut vaatimukselle asian palauttamisesta lautakunnan käsiteltäksi

Selostus asiasta

Kirkkonummen kunnan johtava rakennustarkastaja on 19.2.2024 myöntänyt maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 2 momentin nojalla kolmen vuoden pidentämisen rakennusluvan 18-562-A työn loppuunsaattamista varten (liite 1). Jatkolupahakemus on tehty 26.1.2024 (liite 2).

Alkuperäinen rakennuslupa 18-562-A koskee neljän erillisen rakennuksen eli kahden ampumakatoksen ja kahden maalitaulukatoksen rakentamista. Rakennuslupapäätös on annettu 19.12.2018 ja se on tullut lainvoimaiseksi 3.1.2019. Lupapäätös on edellyttänyt voimassa olevaa poikkeamispäätöstä. Lupapäätöksessä määrätään luvan voimassaolosta seuraavasti: ”Rakennustyö on aloitettava rakennuskohtaisesti 03.01.2022 mennessä ja saatettava loppuun 03.01.2024 mennessä. Lupa raukeaa mikäli voimassaoloaikoja ei pidennetä.” Rakennuslupa on liitteenä 3.

Lounais-Kirkkonummen asukasyhdistys ry teki jatkolupapäätöksestä oikaisuvaatimuksen 4.3.2024 (liite 4). Yhdistys vaati rakennustarkastajan päätöksen kumoamista, sillä rakennuslupa on suoraan lain nojalla rauennut 3.1.2022. Maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin mukaan jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa, lupa on rauennut. Mainitun lain 149 c §:ssä säädetään rakentamisen aloittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen.

Oikaisuvaatimuksessa tuodaan esille, että tosiasiallisesti rakennustyöt on aloitettu tähän päivään mennessä vain yhden rakennuksen osalta ja senkin osalta rakennustyöt on aloitettu 149 c §:ssä tarkoitetulla tavalla perustusten raudoituksen asentamisella elokuussa 2022 ja perustuksen valutöillä marraskuun 2022 alussa eli yli puoli vuotta aloittamisen määräajan umpeuduttua.

Todisteena ajankohdista on myös hakijan itsensä verkkosivuillaan esittämä valokuvadokumentaatio rakennustöiden edistymisestä. Verkkosivujen dokumentaatiosta on otteita liitteessä 5.

Oikaisuvaatimuksessa yhdistys viittasi myös Korkeimman hallinto-oikeuden antamaan vuosikirjapäätökseen KHO 2019: 78, josta käy ilmi, että rakennuslupa raukeaa suoraan lain nojalla, mikäli rakennustöiden aloittamista ei ole aloitettu määräajan puitteissa MRL:n 149 c §:n toisessa momentissa tarkoitetulla tavalla. Päätöksen mukaan jatkoajan myöntämiselle rakennustöiden loppuun saattamiseksi ei ole tällöin laillisia perusteita, vaikka jatkoaikaa haettiin tapauksessa ennen viiden vuoden määräajan umpeutumista rakennustöiden loppuun saattamiseksi. Nyt

käsiteltävänä olevassa tapauksessa rakennustöitä ei ole aloitettu kolmen vuoden määräajassa ja jatkoaikaa on haettu myös viiden vuoden määräajan umpeutumisen jälkeen.

Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunta päätti kokouksessaan 23.4.2024 jättää oikaisuvaatimuksen tutkimatta vedoten puuttuvaan valitusoikeuteen (liite 6). Päätöksessä sovelletuksi oikeusohjeeksi mainitaan MRL:n 192 § 1 momentti, jossa säädetään muun muassa valitusoikeudesta rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä. Päätöksessä ei otettu huomioon sitä, että rakennuslupan rauettua jatkolupaa ei olisi voitu myöntää ja rakentaminen rakennuspaikalle edellyttäisi uutta rakennuslupaa ja poikkeamispäätöstä, jolloin yhdistyksellä on asiassa valitusoikeus MRL:n 193 §:n nojalla. Valitusoikeutta on käsitelty laajemmin valituksen myöhemmässä osassa.

Vaikka rakennus- ja ympäristölautakunta on jättänyt oikaisuvaatimuksen tutkimatta, on päätöstä kuitenkin muutettu ja päätöksen listatekstissä poikkeuksellisesti käsitelty oikaisuvaatimusta esimerkiksi rakennustöiden tilanteen osalta ja todettu, että oikaisuvaatimus olisi tullut hylätä.

Rakennustöiden aloittamisesta mainitaan, että: ”Luvan hakijalta saadun selvityksen mukaan perustusten rakenneosat, ml. salaojat, hulevesilinjat ja kaapeliputkitukset, on asennettu jo vuonna 2020. Näin ollen rakennustyöt on aloitettu ennen 3.1.2022 eikä hankkeen rakennuslupa ole rauennut aloittamisen viivästymisen takia.”

Rakennusvalvontaviranomainen perustaa käsityksensä töiden aloitusajankohdasta hakijalta saatuun selvitykseen. Kyseessä olevat toimet eivät kuitenkaan kuulu rakennuksen perustuksiin eivätkä ne ole MRL 149 c §:ssä tarkoitettua tai oikeuskäytännön mukaista rakennustöiden aloittamista vaan lupapäätöksen mukaisen rakentamisen valmistelevia toimenpiteitä. MRL 149 c §:n tarkoittama rakennustöiden aloittaminen on yksiselitteisesti sidottu perustuksen valutöihin ja perustuksen rakennusosien asentamiseen. MRL 149 d §:ssä on erikseen säännöksiä siitä, mitä toimia voidaan tehdä ennen rakennustöiden aloittamista. Säännöksessä on mainittu muun muassa kaivaminen, louhiminen ja jopa perustuksen paalutustyö toimina, jotka voidaan tehdä ennen rakennustyön aloittamista. Muun muassa nämä työt ovat rakentamista valmistelevia toimia, jotka rakentaja voi tehdä ns. omalla riskillä.

Listatekstissä viitataan nyt käsiteltävänä olevan rakennuslupan neljästä rakennuksesta ainoastaan yhteen, eli kivääriradan ampumakatokseen, vaikka rakennusluvassa määrätään jokaisen neljän rakennuksen rakennustöiden aloittamisesta määräaikaan mennessä rakennuskohtaisesti. Myös päätöksen liitteenä olevasta pistooliradan kuvasta näkee, että pistooliradan ampumarakennuksen paikalla ei ole vielä aloitettu rakennustöitä vaan paikalla on louhittu sorakenttä ja merikontti (liite 7). Listatekstissä mainittu tilapäinen sisäampumarata ei kuulu nyt käsiteltävänä olevan luvan piiriin.

Listatekstissä mainitaan myös hallintolain 6 §:n mukaisesta luottamuksen suojan periaatteesta ja hakijan oikeutetuista odotuksista. Kyseisen rakennushankkeen rakennusluvassa on erikseen määrätty lupien voimassa olosta ja määräajoista. MRL 119 §:n säännöksessä edellytetään rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtivan siitä, että rakennus rakennetaan myönnetyn luvan mukaisesti. Lisäksi rakennusluvan voimassaolo ja rakennustöiden aloittamiseksi katsottavat toimenpiteet on maankäyttö- ja rakennuslaissa nimenomaisesti määritelty.

Luottamuksen suoja ei muodostu, mikäli hakija ei toimi lupamääräyksen ja lain mukaisesti. Kysymyksessä on jatkolupahakemuksen käsittelystä, eikä siitä, että viranhaltija olisi kumonnut tai peruuttanut rakennuslupapäätöksen. Listatekstissä on myös maininta, että: ” Viranomaisella ei ole velvollisuutta varoittaa luvan raukeamisesta.” Kysymystä luottamuksen suojasta on käsitelty vastaavankaltaisessa tilanteessa myös Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2019: 78.

Listatekstissä ei ole mainittu myöskään sitä, että ampumaradan rakennusluvan myöntäminen rakennuspaikalle vaatii voimassa olevan poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun. Asialla on merkitystä erityisesti arvioitaessa valittajan valitusoikeutta asiassa.

Listateksissä viitataan virheellisesti myös KHO 2019:78 päätökseen myöhässä tehdyn jatkolupahakemuksen osalta, sillä kyseisessä tapauksessa jatkolupaa haettiin viiden vuoden määräajan sisällä, mutta aloittamista ei oltu suoritettu kolmen vuoden määräajassa. Tapauksessa ei otettu kantaa lain esityössä mainittuun vähäiseen myöhästymiseen, kuten listatekstissä annetaan ymmärtää. Ratkaisevana tekijänä tapauksessa oli aloittamisen myöhästymisen määräajasta, ei jatkolupahakemuksen myöhästymisen.

Valitusoikeus ja valitusaika

Lounais-Kirkkonummen asukasyhdistys ry on rekisteröity yhdistys ja sen kotipaikka on Kirkkonummi. Yhdistyksen säännöissä sen toiminnan tarkoituksena on muun muassa edistää alueen asukkaiden yhteistä etua ja viihtyvyyttä sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun edistäminen.

Yhdistyksen valitusoikeus asiassa perustuu lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §:n säännökseen laissa erikseen säädetystä valitusoikeudesta sekä mainitun lain yleissäännökseen valitusoikeudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n ensimmäisen momentin kohdan 6 mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä valitusoikeutta on sovellettu myös niissä tapauksissa, joissa kyse ei ole poikkeamispäätöksestä, mutta asia olisi edellyttänyt poikkeamispäätöstä.

Tässä tapauksessa asia olisi edellyttänyt jatkoluvan hylkäämistä ja edelleen uutta poikkeamispäätöstä seuraavin perustein:

Jatkolupaa rakennustöiden loppuunsaattamiseksi on haettu vasta 26.1.2024. Rakennuslupa on rauennut suoraan lain nojalla 3.1.2022, sillä rakennustyötä ei ole aloitettu kyseiseen ajankohtaan mennessä maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:n toisessa momentissa tarkoitetulla tavalla. Vastaavasta tilanteesta on Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2019: 78, josta käy ilmi, että laillisia edellytyksiä jatkoluvan hyväksymiselle rakennustöiden loppuun saattamiseksi ei ole, mikäli rakennustöitä ei ole aloitettu määräaikaan mennessä.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa on otettava huomioon myös se, että riippumatta siitä, milloin rakennustyö olisi aloitettu, on rakennuslupa rauennut viimeistään 3.1.2024 eli ennen jatkoluvan

hakemista. Tällä on erityistä merkitystä, sillä rakentaminen alueelle vaatii suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen.

Koska rakennuslupa on päästetty raukeamaan ennen jatkoluvan hakemista, vaatisi rakentaminen uuden poikkeamispäätöksen. Alue on myös suunnittelutarvealuetta, joten asia edellyttäisi myös uutta suunnittelutarveratkaisua. Ampumaradan poikkeamispäätös ja suunnittelutarveratkaisu on ollut voimassa 9.2.2018 saakka. Uuden poikkeamispäätöksen tarve tulee esille myös Lauri Jääskeläisen oikeustapauskommentista 9.1.2023, josta käy ilmi, että tarve uudelle suunnittelutarveratkaisulle voi syntyä rakennuslupien raukeamisen seurauksena. Sen sijaan uutta suunnittelutarveratkaisua ei tarvita, mikäli jatkolupa haetaan rakennusluvan voimassa ollessa. Jääskeläisen oikeustapauskommentti on julkaistu Edilexin lisäksi myös Rakennustarkastusyhdistyksen sivuilla: <https://www.rakennustarkastusyhdistys.fi/rakennusluvan-voimassaolon-jatkaminen-oikeudellisten-edellytysten-arviointi-suunnittelutarveratkaisun-tarve/>

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa on päädytty ilman laillisia edellytyksiä jatkoluvan hyväksymiseen. Oikeutta muutoksenhakuun ei voida rajoittaa tai kiertää tekemällä päätöksiä soveltaen lakia väärin. Tapauksen ratkaisu laillisesti niin, että rakentaminen olisi mahdollista, olisi edellyttänyt jatkolupahakemuksen hylkäämistä ja edelleen uuden rakennusluvan ja poikkeamispäätöksen myöntämistä. Näin ollen yhdistyksellä on asiassa valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n ensimmäisen momentin kohdan 6 nojalla.

Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §:n esitöissä tuodaan esille, että järjestön valitusoikeus voi perustua myös asianosaisen valitusoikeutta koskevan yleissäännöksen tulkintaan, jossa otetaan huomioon valitusoikeutta koskeva erityissääntely sekä perustuslain perusoikeussäännökset.

Alueen asukkaita edustavan yhdistyksen valitusoikeus asiassa perustuu MRL:n erityissääntelyyn ja edellisen ohella valitusoikeutta yleissäännöksen perusteella tukee myös se, että ampumarata ei ole voimassa olevan kaavan mukainen vaan se on vuonna 2015 luvitettu poikkeamispäätöksellä, johon yksittäisillä lähialueen asukkailla ei ole ollut valitusoikeutta. Koska ampumarata-asiaa ei ole ratkaistu kaavalla vaan poikkeamisella, ei alueen asukkaiden osallistumisoikeus omaan ympäristöönsä liittyvään päätöksentekoon ole toteutunut perustuslain 20 §:n mukaisella tavalla siitä huolimatta, että kyse on hankkeesta, jolla on laajoja vaikutuksia esimerkiksi alueen tulevaan maankäyttöön. Yhdistyksen valitusoikeutta tukee myös se, että yhdistyksellä olisi uuden rakentamislain (751/2023) nojalla suora valitusoikeus myös rakennusluvasta suunnittelutarvealueelle.

Rakennusluvan jatkoajan myöntäminen ilman laillisia edellytyksiä johtaa perusteettomaan muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen ja vaarantaa perustuslailliset oikeudet yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Hallintolain 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. Tässä tapauksessa asukkaille on muodostunut perusteltu syy luottaa siihen, että viranomainen noudattaa jatkolupapäätöksissään lain säännöksiä ja oikeuskäytäntöä luvan voimassaolosta.

Päätöksestä jätetyssä eriävässä mielipiteessä (liite 8) tuodaan esille myös se, että päätös vaarantaa hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun, sillä Kirkkonummella ei ole ollut käytäntöä, jossa rakennustöiden aloittamista tulkittaisiin toisin kuin MRL 149 c §:n toisessa momentissa säädetään.

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen antopäivästä. Lupapisteen julkipanelin mukaan päätös on annettu 4.5.2024 ja muutoksenhaku-aika päättyy 4.6.2024.

Kirkkonummella 28.5.2024

Lounais-Kirkkonummen asukasyhdistys ry

██████████

██████████

Puheenjohtaja

Sihteeri

Liitteet

1. Jatkolupapäätös
2. Jatkolupahakemus
3. Alkuperäinen rakennuslupapäätös
4. Oikaisuvaatimus
5. Töiden ajankohtien dokumentaatio hakijan omilta verkkosivuilta osoitteista:
<https://ksf.idrott.fi/fi/vuohimaki/>
<https://www.flickr.com/photos/126994865@N05/albums/with/72177720306334147>
6. Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös oikaisuvaatimuksesta
7. Kuvia tarkastuskäynniltä, jossa näkyy, että pistooliradan rakennusta ei ole aloitettu rakentamaan vielä vuoteen 2024 mennessä
8. Eriävä mielipide
9. Valitusosoitus