

## Redstone Aero Oy:n hakemus rakennuslupamaksujen palauttamisesta / oikaisuvaatimus

Khall 20.11.2023 § 189

Valmistelija

Hallintojohtaja Tommi Koskinen, p. 046 922 8207

Redstone Aero Oy on toimittanut kunnalle hakemuksen rakennuslupamaksujen palauttamisesta siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut rakennuslupapäätökset. Hakemuksessa viitataan esimerkiksi Maankäyttö ja rakennuslain 145 §:ään: ”Jos toimenpide jää kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu on hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava.”

Hakemuksessa todetaan lisäksi, että Pyhtään kunnan rakennusvalvonnan hinnastossa ei ole otettu kantaa oikeuden kumoamien rakennusvalvonnan maksujen palauttamiseen. Esimerkiksi Helsingin kaupungin hinnastossa on todettu, että oikeuden kumoamien hakemusten maksuja voidaan palauttaa kokonaan tai osittain. Hakemus on kokonaisuudessaan liitteenä.

Asian tarkastelu ja perustelut:

Pyhtään kunnan rakennusvalvonnan hinnastossa ei ole otettu kantaa oikeuden kumoamien rakennuslupien maksujen palauttamiseen. Näin ollen asia on ratkaistava tapauskohtaisesti. Hallintosäännön mukaisesti kunnanhallitus päättää vapautuksen ja lykkäyksen myöntämisestä kunnallisen maksun tai sille määrätyn viivästyskoron suorittamisesta, milloin se säädösten tai määräysten mukaan on sallittua.

Rakennusvalvonnan maksuista ei ole lainsäädännössä säädetty yksityiskohtaisesti, mutta kuntien taksat ovat esimerkiksi kuntaliiton laatiman hinnastosuosituksen johdosta monesti melko samanlaisia. Maksujen palauttamista koskevat käytännöt vaihtelevat kunnittain, mutta pääsääntöisesti toteuttamatta jääneistä luvista palautetaan maksuja. Pyhtään kunnan hinnaston mukaisesti mm. rauenneen (määräajassa aloittamatta jätetty rakentaminen) rakennuslupan maksusta voidaan palauttaa 50 %. Mutta kuten edellä todettua, oikeuden kumoaman luvan maksujen palauttamisesta hinnastossa ei ole otettu kantaa.

Redstone Aero Oy:lle on myönnetty lentokenttähankkeen kuluessa useita rakennuslupia. Luvat ovat pääsääntöisesti kumoutuneet hallinto-oikeuden käsittelyssä, koska alueen maankäyttö vaatii ratkaisua asemakaavoituksen tai mahdollisesti suunnittelutarveratkaisun kautta. Kunnanhallitus on 5.6.2023 päättänyt myöntää Redstone Aero Oy:lle lykkäystä vuoden 2023 aikana aiheutuvien rakennuslupamaksujen suorittamiseen lupakohtaisesti siihen asti kunnes kulloinenkin lupa on lainvoimainen. Todetaan selvyuden vuoksi, että nyt käsittelyssä oleva hakemus ei koske näitä maksuja. Em. lupamaksuihin liittyvät luvat ovat tällä hetkellä oikeuden käsittelyssä.

Hakemuksen kohteena olevien lupamaksujen yhteissumma on 18 546 euroa. Lupamaksut on suoritettu kunnalle. Rakennusvalvonnan kanssa on

käyty läpi kunkin luvan tilanne ja arvioitu mahdollisen palautuksen kohtuullisuus. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että hankkeen aikana kunta on myöntänyt rakennuksille osittain päällekkäisiä rakennuslupia ja luvista on peritty maksut. Kunta ei ole toiminut maksujen perimisessä virheellisesti, mutta yritysvaikutusten näkökulmasta tilanteen voidaan katsoa olevan jossain määrin kohtuuton. Lupamaksujen lupakohtainen listaus on esitetty liitteessä 2. Tehdyn tarkastelun perusteella on päädytty esittämään, että lupamaksuja voidaan palauttaa yhteensä 7 860 euron edestä tilanteissa, joissa lupa on kumoutunut ja lupa on selvästi päällekkäinen toisten rakennuslupien kanssa tai luvan perusteella ei ole olemassa rakennusta, jonka käyttö on mahdollista.

Lentokentän kiinteistöllä sijaitsee kaksi rakennusta, jotka on käyttöönottokatselmoitu ja joiden kunnan rakennusvalvontaviranomainen on tulkinnut voivan olla käytössä toistaiseksi. Lainvoimainen asemakaava mahdollistaa aikanaan rakennuslupien myöntämisen alueelle ilman merkittävää riskiä lupien kumoutumisesta. Näiden lupien osalta on tehty tulkinta, että lupamaksuja (yhteensä 10 686 euroa) ei voitaisi palauttaa, koska rakennukset ovat näiden lupien nojalla käyttökelpoisia. Alueelle myönnettyä ensimmäistä rakennuslupaa 1000:n ja 600:n neliömetrin halleille ei ole kumottu ja rakennustyöt on aloitettu. Lupa on myöhemmin muutettu yhtä 1663 neliömetrin hallia koskevaksi.

Sikäli kun kunnanhallitus päättää palauttaa rakennuslupamaksuja esityksen mukaisesti, voidaan todeta, että vastaava käytäntö voidaan ottaa käyttöön myös muissa samanlaisissa tapauksissa. Lähtökohtaisesti rakennusten luvituksessa tulee kuitenkin pyrkiä tilanteeseen, jossa luvat kestävät oikeudellisen tarkastelun.

#### Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää palauttaa Redstone Aero Oy:lle rakennuslupamaksuja 7 860 euron edestä selostusosassa ja liitteessä esitetyin perusteluin.

#### Päätös

Asian käsittelyn aikana Tuulikki Aksels esitti Raul Lehdon kannattamana, että maksuista palautetaan vain 50 %. Puheenjohtaja totesi, että oli tehty esittelijän ehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus ja että asiasta oli äänestettävä.

Puheenjohtaja totesi, että pohjaehdotusta kannattavat äänestävät "Jaa" ja Tuulikki Akselsin ehdotusta kannattavat äänestävät "Ei". Puheenjohtaja totesi äänestyksen tuloksen seuraavasti

Jaa: 7 Ääntä

Ei: 2 Ääntä

Pohjaehdotus oli tullut kunnanhallituksen päätökseksi. Äänestyspöytäkirja on pykälän liitteenä.

Redstone Aero Oy on toimittanut kunnanhallituksen 20.11.2023 § 189 tekemää päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksessa esitetään, että kunnanhallituksen aiemmin päättämien rakennuslupamaksujen palauttamisen lisäksi lupamaksuja tulee palauttaa vielä 7 927,50 euron edestä. Yhteensä palautuksia kertyisi näin ollen 15 787,50 euroa. Esityksen perusteluissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:än, jonka mukaisesti: *Jos toimenpide jää kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu on hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava.* Perusteluna esitetään lisäksi, että mikäli lupa on kaatunut oikeusasteessa, on lopputulos luvan osalta sama, kuin sitä ei olisi koskaan myönnettykään. Silloin jo maksetut lupamaksut ovat MRL:n 145 §:n mukaisesti perusteettomia ja ne tulee palauttaa. Jotta palautukset voisi evätä, on niille oltava MRL 145 § mukainen peruste, joka on edelleen voimassa. Maksun varsinainen peruste on mitätöity oikeusasteissa.

Oikaisuvaatimuksessa esitetään lisäksi yleisesti muita perusteluja sekä lupakohtaisesti tarkempia perusteluja. Oikaisuvaatimus on tämän pykälän liitteenä kokonaisuudessaan.

#### Asiaan liittyvät perustelut kunnan näkökulmasta:

Kuntien rakennusvalvonnan maksut perustuvat MRL:n 145 §:än. Kyseinen lainkohta ei ole erityisen yksiselitteinen, vaan jättää kunnille merkittävästi päätösvaltaa maksujen määrämiseen. Käytännössä maksujen perimistä koskeva ohjeistus perustuu valtaosassa kuntia kuntaliiton laatimaan mallipohjaan. Maksuperusteet ovat monessa kunnassa hyvin samansuuntaiset. Maksujen palauttamista koskevat kirjaukset kuntaliiton ohjeistuksessa (sekä tämän myötä useiden kuntien maksuperusteissa) perustuvat lähtökohtaisesti tilanteeseen, jossa myönnetty lupa raukeaa (rakentamista ei ole aloitettu määräajassa) tai hakija muuttaa tai peruuttaa luvan ennen kuin toimenpiteitä asiassa on suoritettu. Myös tapauksissa, joissa lupaa muutetaan oikaisuvaatimuksen seurauksena, voidaan maksuperusteita ohjeistuksen mukaan tarkastella uudelleen.

Oikeusasteen kumoamien rakennuslupien maksujen palauttamisesta ei ole esimerkiksi kuntaliiton ohjeistuksessa todettu mitään. Helsingin kaupungin hinnastossa on sen sijaan todettu, että oikeuden kumoamien hakemusten maksuja voidaan palauttaa kokonaan tai osittain. Asia on kuntakohtainen periaate- ja tulkintakysymys.

Mitä tulee esitettyyn perusteluun koskien maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n palautusta koskevaa muotoilua, voidaan todeta, että kyseisessä lainkohdassa sanalla ”toimenpide” viitataan lupaprosessin mukaisiin viranomais-toimenpiteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi päätöksenteon valmistelua ja katselmointia koskevat toimenpiteet. Esimerkiksi MRL:ää koskevassa hallituksen esityksessä vuodelta 1998 (HE 101/1998) todetaan, että: *Jos viranomaisen toimenpide jäisi kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu olisi hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava. Kuntien rakennusvalvontatoimi kattaa verrattain hyvin hallintokustannukset.*

Rakennusvalvonnan maksujen perusajatuksena on kattaa kokonaan tai osittain kunnalle luvan myöntämiseen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Valitettavasti lupamaksuihin tai viranomaisen tekemiin päätöksiin ei voida lähtökohtaisesti asettaa ”takuuta” siitä, etteikö toimivaltainen valvova- tai ylempi viranomainen, kuten oikeusaste voisi linjata asiassa kunnan päätöksen vastaisesti tai palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

Kunnanhallituksen 20.11.2023 tekemä päätös on ollut harkinnanvarainen ja perustunut ennen kaikkea maksujen perimisen yritysvaikutusten kohtuullistamiseen. Lentokentän rakennusten luvitusta koskeva tilanne on juridisesti melko poikkeuksellinen.

Asiassa voidaan lisäksi todeta, että vaikka kunnan rakennusvalvonnalla on velvollisuus sekä tavoite neuvoa ja ohjeistaa luvan hakijaa prosessissa, viranomainen tarkastelee lupia myöntäessään asiaa aina lähtökohtaisesti luvalla itse asettamiensa vaatimusten näkökulmasta.

Lupavalvontaviranomainen ohjeistaa siis asiassa siltä pohjalta, millä luvat voidaan kyseisessä viranomaisessa hyväksyä. Lupaviranomainen ei näin ollen lähtökohtaisesti konsultoi hakijaa esimerkiksi mahdollisesti odotettavissa olevan oikeuden päätöksen osalta. Tapauksissa, joissa lentokentän rakennusluvut ovat oikeuden päätöksellä kumoutuneet, on ollut perusteluna yleensä laajempi maankäytön suunnittelun tarve tai esimerkiksi rakennuksen tilapäisyyden määritelmä. Asiassa on näin ollen ollut kyse em. seikkoja koskevasta tulkintaerosta, eikä lupaviranomaisen varsinaisesta virheestä prosessissa.

#### Lupakohtaiset perustelut:

- Tilapäinen rakennuslupa 324 m<sup>2</sup>
  - o Lupa on kumoutunut oikeudessa. Lupa/rakennus on loppukatselmoitu ja se on lupaan perustuen kunnan näkökulmasta tällä hetkellä käyttökelpoinen tähän luvitukseen perustuen.
- H1 halli 1000 + 600 m<sup>2</sup> sekä muutoslupa 1663 m<sup>2</sup>
  - o Lupaviranomaisen tulkinta on tämän luvituskokonaisuudessn osalta ollut, että alkuperäiseen 1000 + 600 m<sup>2</sup>-rakennuslupaan on myönnetty sen voimassa olon aikana muutoslupa hallien yhdistämiselle. Näin ollen kunta ei ole tulkinnut hakijan luopuneen rakennusluvasta kunnan maksuasiakirjan 32.2. -kohdan mukaisesti. Em. tulkinnalla hakijalta on peritty muutosluvan maksuna tavallista rakennuslupaa alempi maksu. Kyseisellä luvituksen kokonaisuudella on lupaviranomaisen näkökulmasta voitu rakentaa ja käyttökatselmoida kyseinen rakennus. Rakennus on kunnan näkökulmasta käyttökelpoinen. Mikäli luvitus olisi tehty siten, että muutosluvan sijaan olisi myönnetty uusi rakennuslupa (32.2.-kohdan mukainen menettely), olisi se edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua, jolloin aloittamisoikeutta ei olisi voitu myöntää, eikä rakennusta rakentaa. Kunnan näkökulmasta 1000+600 m<sup>2</sup>-lupakokonaisuus on muutettu kokonaisuudessaan yhdeksi 1663 m<sup>2</sup> luvaksi.

Johtopäätökset:

Kunnanhallituksen asiaa koskeva päätös on perustunut ja myös oikaisuvaatimusta koskeva päätöksenteko perustuu lähtökohtaisesti harkinnanvaraiseen tarkasteluun, johon kunnanhallituksella on hallintosäännön mukainen toimivalta, sekä tilanteesta koituneisiin kohtuuttomiksi nähtyihin vaikutuksiin. Kunta ei kuitenkaan katso, että menettelyssä olisi tapahtunut maksujen perimisen osalta erityistä virhettä. Maksujen periminen perustuu lähtökohtaisesti lupaprosessin viranomaistyön kustannusten kattamiseen. Kunnanhallitukselle esitetään em. perusteluin, että päätös 20.11.2023 § 189 pidetään voimassa.

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää selostusosassa esitetyin perusteluin hylätä oikaisuvaatimuksen ja pitää voimassa aiemman asiaa koskevan päätöksensä.

Päätös

Hyväksyttiin.