

Vaatusmus päätöksessä olevan virheen korjaamiseksi**Vaatusmus**

Rakennus- ja ympäristölahtakunnan lupapääätös 638-2022-218, 26.4.2022 § 48 (Kevätkummun koulun lisärakennus, sittemmin Vellamo) tulee ottaa uudelleen käsittelyyn väestönsuojavelvoitteen osalta päätöksessä olevan virheen korjaamiseksi.

Väestönsuojavelvoitteen peruste tulee ottaa uudelleen tarkasteltavaksi, sillä lupapääätöksessä väestönsuojan rakentamisvelvollisuus on asetettu virheellisellä perusteella. Siinä tapauksessa, että väestönsuojan rakentamisvelvollisuudelle arvioidaan edelleen olevan lähtökohtaisesti perusteet, tulee arvioida uudelleen pelastuslain mukaiset mahdollisuudet huojennuksiin. Lupapääätöksessä lakia on sovellettu virheellisesti huojennusten osalta. Erityisesti tulee arvioida perusteellisesti pelastuslain 75 §:n mukainen mahdollisuus vapautukseen väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, minkä osalta selvitys on ollut puutteellista alkuperäistä lupahakemusta käsiteltäessä. Vaatusmukset on perusteltu tarkemmin jäljempänä.

Vaatusmuksen perustelut

Hallintolain 50.1 §:n mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen vääriin lain soveltamiseen, päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe tai kun asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Menettelyvirheeksi luetaan tilanne, jossa viranomainen on perustellut päätöksensä virheellisesti.

Hallintolain 52 §:n mukaan viranomainen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatusmuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös.

Väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden perusteesta

Vellamo on kerrosalaltaan 1333 m²:n koulurakennus, jossa toimii kahdeksan perusopetusryhmää (opetustilat 200 oppilaalle). Kyseessä on Kevätkummun koulun eli Kantele-talon tontille rakennettu lisärakennus. Kantele-talossa on neliömitoituksella tehty rakennusvalvonnan hyväksymä väestönsuoja.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on myöntänyt hankkeelle rakennusluvan päätöksellään 26.4.2022. Päätöksessä myönnettiin lykkäystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta uudisrakentamisen yhteydessä 18.9.2023 asti. Itse päätöstekstissä ei muutoin käsitellä eikä perustella väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta.

Itä-Uudenmaan Pelastuslaitoksen 6.4.2022 rakennuslupahakemuksesta antamassa lausunnossa on todettu (suora lainaus ja alleviivaukset kuten alkuperäisessä):

”Väestönsuojavaatimus

Pelastusviranomaisen valvontarekisteritiedon mukaan viereinen Kantele-koulu on valmistunut 18.09.2017 (rakennuslupa 16-0301001). Samalla tontilla tai rakennuspaikalla jo olevia rakennuksia, joita varten on väestönsuoja, ei oteta huomioon uudisrakennuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä eikä myöskään rakennuksia, joiden osittaisesta loppukatselmuksesta on kulunut yli viisi vuotta ennen rakennuslupahakemuksen vireille tuloa. (Pelastuslaki 379/2011 71§).

Samalle tontille tai rakennuspaikalle rakennettavat rakennukset lasketaan viiden vuoden ajan yhteen, jonka jälkeen nollataan.”

Pelastusviranomaisen on siis lausunnossaan todennut, että Kantele-talon kerrosala tulee huomioida väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä (Pelastuslain 71.3 §). Pelastuslaitoksen lausunto on yksi lausunnoista, joita rakennuslupapäätöksessä on edellytetty noudatettavan ja kyseistä perustelua on siten pidettävä päätöksen osana. Tämä on ainoa perustelu, joka väestönsuojavelvollisuuden osalta on annettu. Perustelu on kuitenkin virheellinen, sillä Kantele-talossa on rakennusvalvonnan hyväksymä väestönsuoja, joten Kantele-taloa ei olisi tullut huomioida uudisrakennuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä.

Pelastusviranomaisen on lisäksi todennut Kantele-talon väestönsuojatilojen olevan noin kolmanneksen pienemmät verrattuna rakennuksen kokonaishenkilömäärään. Pelastusviranomaisen on jättänyt niiden käyttöperustelut uuden rakennuksen eli Vellamon väestönsuojatiloina rakennushankkeen vastuulupaviranomaisen harkittavaksi. Rakennusluvassa ei ole kuitenkaan otettu kantaa Kantele-talon väestönsuojatilojen käyttöön Vellamon väestönsuojatiloina.

Lupapäätöksessä 638-2022-218 väestönsuojan rakentamisvelvollisuus on siis perusteltu virheellisesti, sillä Kantele-talon kerrosala on laskettu mukaan väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä. Päätöksestä ei näy, miten on arvioitu Vellamo-rakennuksen väestönsuojavelvollisuutta ilman Kantele-talon kerrosalan huomioimista. Tämä olisi ollut keskeinen tieto, sillä rakennusvalvonnan ja toimitilajohdon välisessä 9.3.2022 käydyssä rakennushanketta koskevassa ennakkoneuvottelussa todettiin, että väestönsuojaa ei ole tarpeen rakentaa, koska rakennus on alle 1500 m² (muistio 7.4.2022).

Pelastuslain 71.1 §:n mukaan rakennuksen omistajan on uudisrakentamisen yhteydessä tehtävä rakennukseen tai sen läheisyyteen väestönsuoja, jonka suuruudeltaan voidaan arvioida riittävän rakennuksessa asuvia, pysyvästi työskenteleviä tai muutoin oleskeleviä henkilöitä varten. Pelastuslain 71.2 §:n mukaan väestönsuoja on rakennettava rakennusta tai samalla tontilla tai rakennuspaikalla olevaa rakennusryhmää varten, jos sen kerrosala on vähintään 1 200 neliometriä ja siinä asutaan tai työskennellään tai oleskellaan muutoin pysyvästi. Teollisuus-, tuotanto-, varasto- ja kokoontumisrakennusta varten väestönsuoja on rakennettava, jos rakennuksen tai rakennusryhmän kerrosala on vähintään 1 500 neliometriä.

Rakennuslupapäätöksessä jää epäselväksi, onko Vellamo katsottu kokoontumistilaksi (väestönsuoja jos kerrosala väh. 1500 m²) vai pysyvän työskentelyn tilaksi (väestönsuoja jos kerrosala väh. 1200 m²). Pelastuslain 71 §:n perusteluissa ei suoraan mainita koulurakennusten kuuluvan jompaankumpaan kategoriaan. Perustelujen mukaan pysyvällä työskentelyllä säännöksessä tarkoitetaan vähintään yhden henkilön työskentelyä 8 tuntia arkipäivisin koko vuoden ajan tai vähintään kahden henkilön työskentelyä 8 tuntia arkipäivisin vähintään 6 kuukauden ajan. Rakennusvalvonta on sittemmin viitannut Tilastokeskuksen ylläpitämään rakennusluokitukseen (Rakennusluokitus 2018), jossa kokoontumisrakennukset ovat luokassa 07 ja opetusrakennukset luokassa 08, ja katsonut Vellamon olevan pysyvän työskentelyn tila, jolloin väestönsuojan rakentamisvelvollisuus alkaa kerrosalan ollessa vähintään 1200 m². Tämä ei kuitenkaan käy ilmi itse rakennuslupapäätöksestä, ja tulkinta on eri kuin rakennusvalvonnan ja toimitilajohdon välisessä ennakkoneuvottelussa kerrottu tulkinta.

Helpotukset väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta

Väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevien helpotusten osalta selvitys on ollut lupahakemuksen käsittelyvaiheessa puutteellista ja lakia on sovellettu virheellisesti. Rakennusvalvontapäällikön ja rakennuttajapäällikön välisestä viestinvaihdosta 7.4.2022 käy ilmi, että rakennusvalvontapäällikkö on pitänyt kiinni virheellisestä tulkinnasta, jonka mukaan Kantele-talon kerrosala tulee huomioida Vellamon väestönsuojavelvollisuutta määrättäessä. Rakennuttajapäällikkö on tämän vuoksi tiedustellut rakennusvalvonnan kantaa siihen, että väestönsuojavelvoitteesta haettaisiin vapautusta tai sille haettaisiin lykkäystä.

Rakennusvalvontapäällikkö on todennut, että vapauttamiselle ei liene perusteita ilman, että olisi pyytänyt tarkempaa selvitystä siitä, täytyvätkö pelastuslain 75 §:n mukaiset edellytykset vapautuksen myöntämiselle. Selvitys on näin ollen jäänyt puutteelliseksi.

Rakennusvalvontapäällikkö on lykkäyksen osalta viitannut pelastuslain 71.4 §:iin, jonka mukaan kahta tai useampaa rakennusta varten voidaan sallia rakennettavan yhteinen väestönsuoja, jos se rakennetaan viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta. Perustellusta syyistä väestönsuoja voitaisiin sallia rakennettavaksi myöhemminkin.

Tämä lykkäysperuste on kuitenkin virheellinen, sillä kuten edellä on todettu, Kantele-talon kerrosalaa ei olisi tullut huomioida Vellamon väestönsuojavelvollisuutta määrättäessä. Näin ollen ei olisi voinut tulla sovellettavaksi myöskään pelastuslain 71.4 §, koska Kantele-talossa on jo oma väestönsuoja, eikä uuden rakennushankkeen yhteydessä olisi ollut kyse kahta rakennusta varten rakennettavasta yhteisestä väestönsuojasta.

Lykkäys ei ole voinut perustua myöskään pelastuslain 75 §:ään. Pelastuslain (379/2011) alkuperäisen 75.1 §:n mukaan aluehallintovirasto saattoi pelastuslaitosta ja kunnan rakennusvalvontaviranomaista kuultuaan yksittäistapauksessa myöntää vapautuksen kokonaan tai määräajaksi laissa säädetystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta tietyin edellytyksin. Lakia kuitenkin muutettiin vuonna 2018 (muutossäädös 1353/2018), jolloin vapautuksesta päättäminen siirrettiin aluehallintovirastolta rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle. Samalla säännöstä muutettiin niin, että vapautus myönnettäisiin aina pysyvästi. Nykyisessä säännöksessä ei siis enää mainita mahdollisuutta antaa vapautus määräajaksi, ja säännöksen perusteluissa on todettu, että vapautus myönnettäisiin aina pysyvästi.

Se, että Vellamon rakennusluvassa on myönnetty määräajaksi lykkäystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, perustuu siten lain virheelliseen soveltamiseen riippumatta siitä, onko lykkäys myönnetty pelastuslain 71.4 §:n tai pelastuslain 75.1 §:n perusteella.

Pelastuslain 75 §:n mukaan rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää vapautuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, jos väestönsuojan rakentamisesta aiheutuu tavanomaista huomattavasti korkeampia rakentamiskustannuksia suhteessa asianomaisen rakennuksen rakentamiskustannuksiin. Muita helpotusmahdollisuuksia ovat säännöksen mukaan poikkeus väestönsuojaa koskevista teknisistä vaatimuksista tai koko- tai sijaintivaatimuksista.

Pelastuslain 75 §:n perusteluissa on tarkennettu sitä, mitä pidetään tavanomaista huomattavasti korkeampina rakentamiskustannuksina. Perusteluissa viitataan viranomaisen ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan tavanomaista huomattavasti korkeammiksi rakentamiskustannuksiksi on katsottu sitä, että väestönsuojan kustannukset ovat yli 4 prosenttia rakentamisen kokonaiskustannuksista. Kokonaiskustannuksilla tarkoitetaan tässä rakennettavan rakennuksen kustannuksia ja väestönsuojan kustannuksia yhteensä. Teollisuus- ja varastorakennuksiin myönnetään vapautuksia silloin, kun väestönsuojan rakentamiskustannukset ovat yli 6 prosenttia rakentamisen kokonaiskustannuksista.

Vellamon kokonaisurakkahinta (ilman väestönsuojaa) oli 4 300 000 €. Erillisenä rakennettavan väestönsuojan lisäkustannus olisi arviolta 900 000–1 000 000 €. Jos väestönsuoja olisi rakennettu Vellamon urakan yhteydessä arvioitu lisäkustannus olisi ollut noin 300 000 €. Jos väestönsuoja olisi rakennettu Vellamon rakentamisen yhteydessä, väestönsuojan kustannukset olisivat olleet noin 6,5 % rakentamisen kokonaiskustannuksista (rakennus +

väestönsuoja). Jos väestönsuoja rakennettaisiin jälkikäteen, sen kustannukset olisivat noin 17,3–18,9 % rakentamisen kokonaiskustannuksista.

On huomattava, että väestönsuojan kustannukset ylittävät kaikissa näissä tapauksissa 4 % rajan, jonka ylittäviä kustannuksia on pelastuslain 75 §:n perustelujen mukaan pidetty tavanomaista huomattavasti korkeampina rakentamiskustannuksina. Lisähuomiona voidaan todeta, että kustannukset ylittävät myös teollisuus- ja varastorakennusten osalta sovelletun korkeamman 6 % rajan.

Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että mahdollinen väestönsuoja olisi todennäköisesti paikallaan huomattavasti pidempään kuin Vellamo-rakennus. Vellamon vuokra-aika on tällä hetkellä viisi vuotta, ja mahdollisesta jatkosta täytyy neuvotella vuokranantajan kanssa ja päättää vuoden 2027 aikana tai viimeistään 6 kuukautta ennen vuokra-ajan päättymistä (päättyy 2028). Vellamo-rakennus olisi näillä näkymin paikallaan ehkä 10 vuotta.

Vellamon alkuperäisen rakennuslupapäätöksen osalta on edellä selostetulla tavalla tehty harkintaa helpotusten myöntämiseksi, mutta lakia on sovellettu virheellisesti helpotuksesta päätettäessä (myönnetty lykkäystä). Alkuperäisessä harkinnassa ei ole puutteellisen selvityksen vuoksi myöskään ollut riittävästi esillä väestönsuojan rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, mikä on oleellinen seikka pelastuslain 75 §:n mukaista vapauttamismahdollisuutta harkittaessa.

Edellä mainituilla perusteilla rakennus- ja ympäristölautakunnan lupapäätös 638-2022-218, 26.4.2022 § 48 tulee käsitellä uudelleen päätöksessä asetetun väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden osalta.