

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

LAUSUMA

ASIA Rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeva valituslupahakemus ja valitus, Sipoo
Dnro 2951/2022

LAUSUMAN AIHE Korkeimman hallinto-oikeuden 22.8.2023 päivätyllä lausumapyynnöllä lähettämät:
- Uudenmaan ELY-keskuksen lausuma 9.8.2023
- Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n lausuma 14.8.2023

MUUTOKSENHAKIJA JA LAUSUMAN JÄTTÄJÄ Sipoon kunta, kunnanhallitus

Lukkarinmäentie 2, 04131 SIPOO
Yhteyshenkilö: Mikael Grannas/kunnanjohtaja
mikael.grannas@sipoo.fi

VASTAUS ESITETTYJEN LAUSUMIEN JOHDOSTA

Sipoon kunnan valituksesta jätetyistä lausumissa ei ole esitetty sellaista, jonka takia valituksen vaatimuksia olisi syytä muuttaa. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee kumota Helsingin hallinto-oikeuden päätös 26.9.2022, H5240/2022 ja saattaa Sipoon kunnanvaltuuston päätös 14.6.2021 § 69 voimaan.

YKSITYISKOHTAINEN LAUSUMA

1. Aluksi

Sipoon kunnanhallituksen valituksessa on vaadittu kumoamaan Helsingin hallinto-oikeuden päätös, jolla Sipoon rakennusjärjestyksen muutokset on kumottu. Rakennusjärjestyksen muutos koskee sivuasuntojen rakentamista. Valituksen keskeisiä perusteita ovat seuraavat:

- kunta on ottanut rakennusjärjestyksen muutoksessa ja sen valmistelussa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden aiemman Sipoon kunnan rakennusjärjestyksestä koskevan päätöksen (KHO 2020:1) ja mainituissa päätöksissä esitetyt perustelut
- hallinto-oikeuden päätöksessä on sivuutettu Sipoon kunnan olosuhteet, joiden vuoksi sivuasuntojen rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisun myöntämistä
- rakennusjärjestyksen muutoksen merkitys ei ole hallinto-oikeuden väittämällä tavalla epäselvä Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueella
- rakennusjärjestyksen muutos ei tule johtamaan suunnittele mattomaan eikä merkittävään rakentamiseen ja asian merkitykseen suhteutettuna rakennusjärjestyksen muutokset on arvioitu lain edellyttämällä tavalla.

Uudenmaan ELY-keskus ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ovat jättäneet asiassa lausumat korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lausumat ovat sangen yleisellä tasolla. Lausumissa ei ole juurikaan kommentoitu tai kiistetty kunnanhallituksen valituksessa esitettyä osittain yksityiskohtaistakin selvitystä Sipoon rakennusjärjestyksen muutoksen merkityksestä.

Sipoon rakennusjärjestyksen muutoksen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset ovat rajalliset. Sipoon kunnassa on pitkä kokemus sivuasunnot mahdollistavista osayleiskaavoista ja rakennusjärjestyksestä. Ennen päätöksessä KHO 2020:1 käsiteltyä rakennusjärjestyksestä voimassa ollut rakennusjärjestys salli sivuasunto-

jen rakentamisen, ja useissa osayleiskaavoissa on sivuasunnot sallivia määräyksiä. Tästä huolimatta sivuasunnoille on haettu lupia kunnanhallituksen valituksessa tarkemmin esitetyllä tavalla vain muutamia vuosittain.

Kunta pitää tärkeänä pitää esillä mahdollisuuksia sivuasuntojen rakentamiseen ja määrätä sivuasunnoista rakennusjärjestyksessä. Tämä tukee kunnan strategisia tavoitteita, jotka liittyvät muun muassa kylien kehittämiseen ja monen sukupolven asumisratkaisujen tukemiseen. Kunnan tulee voida ohjata alueiden käyttöä myös rakennusjärjestyksen avulla. Mahdollisuutta ei tule estää hallinto-oikeuden tekemällä tavalla, joka poikkeaa tiukempaan suuntaan korkeimman hallinto-oikeuden rakennusjärjestyksestä koskevista ratkaisuksista.

2. Vastaus ELY-keskuksen lausumaan

ELY-keskuksen lausuma: ELY-keskuksen mukaan Oriveden rakennusjärjestyksestä koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2021:177 ei ole vertailukelpoinen Sipoon rakennusjärjestykseen verrattuna, koska siinä on ollut kyse rakentamisen määrästä kerrosneliömetreinä ranta-alueella ja koska Oriveden olosuhteet poikkeavat muutoinkin olosuhteista Sipoossa (s. 1).

Kunnanhallituksen vastaus: Oriveden rakennusjärjestyksestä koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:177 on olennaista, että Oriveden rakennusjärjestys ei oikeuttanut yksinään tietynsuuruiseen rakentamiseen ranta-alueella. Rakentaminen ilman asema-kaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa edellytti aina poikkeamispäätöstä, johon oli mahdollista ottaa tarpeellisia määräyksiä ja ehtoja.

Vastaavasti Sipoossa sivuasuntojen rakennusmahdollisuuksia ei ratkaista lopullisesti rakennusjärjestyksellä eikä pelkkä rakennusjärjestys oikeuta sivuasuntojen rakentamiseen. Sivuasuntojen sallittavuus ratkaistaan lopullisesti tapauskohtaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 137 §:n mukaisilla suunnittelutarveratkaisuilla. Suunnittelutarveratkaisuihin on mahdollista ottaa tarpeellisia määräyksiä ja ehtoja vastaavalla tavalla kuin poikkeamispäätöksiinkin.

Vuosikirjaratkaisun KHO 2021:177 oikeusohje on sovellettavissa nyt kyseessä olevassa valitusasiassa.

ELY-keskuksen lausuma: ELY-keskuksen mukaan Sipoon rakennusjärjestyksen muutos mahdollistaisi pysyvän asuinrakentamisen merkittävän lisäämisen ilman asianmukaista vaikutusten arviointia (s. 1 neljäs kappale).

Kunnanhallituksen vastaus: Toisin kuin ELY-keskus on katsonut,

asuinrakentamisen ei voida olettaa lisääntyvän merkittävästi rakennusjärjestyksen muutoksen takia (tarkemmin ks. kunnanhallituksen valitus, kohta 5). Rakennusjärjestyksen muutoksella kunta haluaa nostaa esiin ja edistää mahdollisuuksia olemassa olevan yhdyskuntarakentamisen tiivistämiseen päärakennusten yhteyteen rakennettavien sivuasuntojen avulla. Tarkoituksena on erityisesti usean sukupolven asumisen edistäminen.

Sivuasuntojen rakentaminen ei tapahdu myöskään ilman asianmukaista vaikutusten arviointia. Rakennusjärjestyksellä ei ole sivuutettu eikä voitu sivuuttaa MRL 137 §:n mukaisia rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Suunnittelu- ja tarveratkaisun myöntäminen sivuasunnoille edellyttää jatkossakin MRL 137 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että rakentaminen ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

ELY-keskuksen lausuma: Rakennusjärjestys tulisi ohjaamaan suoraan rakentamisen määrää isossa osassa kuntaa, jos uusi koko kunnan yleiskaava olisi edellistä strategisempi (s. 1, neljännen kappaleen loppu).

Kunnanhallituksen vastaus: Kunnan uutta yleiskaavaa laadittaessa otetaan huomioon MRL 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset. Erityisesti jos kaavaan tulee viitauksia rakennusjärjestykseen, niin tuolloin voimassa oleva rakennusjärjestys otetaan huomioon yleiskaavaa laadittaessa ja vaikutuksia selvitettyä.

Yleiskaavoitus ei ole vielä luonnosvaiheessa. Vuonna 2021 hyväksytyt rakennusjärjestyksen muutokset eivät voi olla lainvastaisia sillä perusteella, että kunnan yleiskaavaa on suunniteltu muutettavaksi.

ELY-keskuksen lausuma: ELY-keskuksen mukaan yksittäisellä luvalla ei voi myöntää enemmän rakentamista kuin kaavalla; voimassa olevien kaavojen sisältöä ei voi rakennusjärjestyksen määräyksillä tosiasiallisesti muuttaa tai kaavoitusta korvata rakennusjärjestyksellä, mikä koskee erityisesti sellaisia tapauksia, joissa kaavassa viitataan rakennusjärjestykseen rakentamisen määrän osalta (s. 1 loppu ja 2 alku).

Kunnanhallituksen vastaus: ELY-keskuksen väitettä kaavojen muuttamisesta on käsitelty jo kunnanhallituksen valituksessa suhteellisen yksityiskohtaisesti. Rakennusjärjestykseen on viitattu Saariston ja rannikon osayleiskaavassa. Rakennusjärjestyksen muutos ei mahdollista sivuasuntojen rakentamista loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille (kaavan AP-1 -alueet). Kaavan AP-alueilla rakentaminen ei voi perustua yksin rakennusjärjestykseen, vaan rakentaminen edellyttää alueen asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisuja. Rakennusjärjestyksen muutos ei muuta kaavoitusta eikä kaavoja korvata rakennusjärjestyk-

sellä.

ELY-keskuksen lausuma: ELY-keskuksen mukaan sivuasunnon rakentamisen sallivaa rakennusjärjestyksen muutosta ei ole riittävästi selvitetty eikä vaikutuksia arvioitu (s. 2 toinen kappale).

Kunnanhallituksen vastaus: Lausumassa ei ole tältä osin sellaista uutta, johon olisi tarpeellista vastata.

3. Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n lausuma

SLL Uudenmaan piirin lausuma: Lausumassa selostetaan asian käsittelyä sekä viitataan asian aiempaan käsittelyyn (kohdat 1-2).

Kunnanhallituksen vastaus: Lausumassa ei ole tältä osin sellaista uutta, johon olisi tarpeellista vastata.

SLL Uudenmaan piirin lausuma: Lausumassa viitataan Helsingin hallinto-oikeuden 12.5.2023 antamaan päätökseen 2765/2023 ja katsotaan, että rakennusjärjestyksessä käytetty ranta-alue on epämääräinen käsite (kohdan 3 ensimmäinen kappale).

Kunnanhallituksen vastaus: Lausumassa viitatussa oikeuden päätöksessä oli kyse rakennushankkeesta, joka sijoittui 110–120 metrin päähän rannasta. Osin kiinteistön ja rannan välissä sijaitsee toinen kiinteistö, jolla on rakennuksia. Rakennushanke sijoittuu Immersbyn osayleiskaavan kyläalueelle (AT). Rantaan rajautuvilta osin kiinteistö on osayleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaista aluetta.

Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunta oli katsonut, että rakennushanke sijaitsee MRL 16 §:n tarkoittamalla suunnittelutarvealueella. Valiokunta oli myöntänyt suunnittelutarveratkaisun. Helsingin hallinto-oikeus kumosi päätöksen katsoen, että rakennuspaikka sijaitsee rantavyöhykkeellä. Asia palautettiin valiokunnalle käsiteltäväksi poikkeamista koskevana hakemuksena. Päätös on lainvoimainen.

Päätös ei liittynyt rakennusjärjestyksen tulkintaan eikä siitä muutoinkaan ilmene mitään, joka vaikuttaisi nyt käsiteltävään rakennusjärjestyksestä koskevaan asiaan. Ranta-alueen ja rantavyöhykkeen tulkinnassa voi olla rajatapauksia, mutta tällä ei ole vaikutusta rakennusjärjestyksen lainmukaisuuteen.

SLL Uudenmaan piirin lausuma: Lausumassa viitataan muihin Helsingin hallinto-oikeuden 12.5.2023 antamiin päätöksiin ja viranomaisilta puuttuvaan valitusoikeuteen suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätök-

sistä sekä katsotaan, että rakennusjärjestyksen vaikutuksia on arvioitava sen mahdollisten enimmäisvaikutusten perusteella eikä teoreettisten, mutta käytännössä toteutumattomien rajoitusten perusteella (kohdan 3 viimeinen kappale).

Kunnanhallituksen vastaus: Luonnonsuojeluyhdistyksen valituksessa on nostettu esiin eräitä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiä, joissa hallinto-oikeus on kumonnut Sipoon kunnan rakennus- ja ympäristövaliokunnan myöntämiä suunnittelutarveratkaisuja. Rakennus- ja ympäristövaliokunta on hakenut valituslupaa ja valittanut viidestä päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle kesäkuussa 2023. Rakennus- ja ympäristövaliokunnan valitusten mukaan hallinto-oikeuden päätökset ovat lainvastaisia. Asialla ei ole merkitystä tässä rakennusjärjestystä koskevassa valitusasiassa.

Luonnonsuojeluyhdistyksen lausumassa mainitulla tavalla on totta, että ELY-keskuksen valitusoikeutta poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuihin on rajoitettu vuoden 2017 lainmuutoksilla, joskin ELY-keskuksella on edelleen valitusoikeus sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Valitusoikeuden rajoittaminen ei kuitenkaan merkitse, että suunnittelutarveratkaisun merkitys rakentamisen ohjaamisessa olisi vähentynyt. Valitusoikeuden rajoittaminen ei myöskään johda siihen, että nyt kyseessä olevat rakennusjärjestyksen muutokset olisivat lainvastaisia. Ennemmin asia on päinvastoin. Vuoden 2017 lainmuutoksilla poistettiin ELY-keskusten tehtävistä kuntien alueidenkäytön ohjaus ja rajoitettiin ELY-keskusten valitusoikeutta. Lainmuutoksilla korostettiin kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä. Muutoksilla katsottiin olevan myönteisiä vaikutuksia kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Lainmuutoksilla ei voi perustella sitä, että rakennusjärjestyksessä tulisi säännellä tiukasti rakentamisen edellytyksistä. Ennemmin vuoden 2017 lainmuutokset osoittavat, että alueiden käytön ohjaaminen kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskiöön ja että kunnalla on tämän vuoksi laaja harkintavalta päättää myös rakennusjärjestyksen sisällöstä.