

5.9.2023

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

| | |
|---|---|
| Asia | 2147/03.04.04.04.16/2023 |
| Valituksen kohteena oleva päätös | Porvoon kaupunkikehityslautakunnan päätös 21.3.2023 § 44, lupatunnus 638-2023-5012, Poikkeamispäätös, Lundinkatu 8, Empirekeskusta. |
| Valittajat | Kiinteistö Oy Porvoon Keskustalo Kiinteistö Oy Porvoon Piispankatu 19 |
| Lausunnon antaja | Porvoon kaupunki, kaupunkikehityslautakunta |
| Asiamies ja prosessiosoite | Kaupunginlakimies Johanna Päivärinta PL 23, Raatihuoneenkatu 9, 06101 Porvoo johanna.paivarinta2@porvoo.fi |

Valitus

Muutoksenhakijat (valittajat) vaativat poikkeamispäätöksen kumoamista. Lisäksi valittajat vaativat, että poikkeamishakemuksen mukaista poikkeamislupaa ei myönnetä.

Taustaa

Porvoon keskustassa on Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 – Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå -niminen liike- ja toimistokiinteistö. Kiinteistöllä 638-2-23-9 sijaitseva rakennus tunnetaan Nimbus-talona ja se on valmistunut vuonna 1981 Kansallis-Osake-Pankin rakennuttamana. Edelleen rakennuksessa sijaitsevan nytemmin Nordea-nimisen pankin lisäksi rakennuksessa on liiketilaa ja kolmessa ylemmässä kerroksessa käynnissä muutostyö. Muutostyön yhteydessä alun perin toimistotilasta liike- ja opetustilaksi muokattuja huoneistoja muutetaan takaisin toimistokäyttöön. Porvoon kaupunki on kiinteistössä vähemmistöosakas. Ylempiin kerroksiin ollaan sisustamassa kaupungin virastoille toimistotilaa. Ensimmäinen kerros ja osa kellarikerroksesta jäävät edelleen liiketilakäyttöön.

5.9.2023

Kellarikerroksessa on myös runsaasti pysäköintitilaa pienellä taivasalla olevalla pihalla, autokatoksessa ja autotalleissa. Kaikki asemakaavan vaatimat autopaikat on toteutettu. Nyt rakennukseen tehtävistä muutostöistä on aiheutumassa tarve saada kellarikerroksesta lisätilaa mm. suurehkolle määrälle polkupyöräpaikkoja. Osa olemassa olevista autopaikoista olisi näin ollen tarpeen muuttaa muuhun käyttöön, kuten polkupyöräpaikoiksi ja jäteastiatilaksi.

Kiinteistön omistaja, Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 – Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå, haki ja sille myönnettiin kaupunkikehityslautakunnassa 21.3.2023 § 44 haettu poikkeaminen (lupatunnus 638-2023-5012) haettu poikkeaminen asemakaavan autopaikkamääräyksestä.

Muutoksenhakijat esittivät poikkeamishakemuksesta naapureille tiedottamisen (naapurien kuuleminen) yhteydessä huomautuksen, joka on sisällöltään lyhytsanainen: ” Viitaten puhelinkeskustelumme ilmoitan, että edustamani kiinteistöyhtiöt (Koy Prv Piispankatu 19 ja Koy Prv Keskustalo) vastustavat haettua poikkeamista asemakaavasta. Perusteluna mm. kiinteistönomistajien yhdenvertainen kohtelu. Johan Nyholm, puh. 010 256 3175”. Valitus on laajempi ja perustellumpi. Valituksen perusteet on jaettu kahteen keskeiseen asiakohtaan. Ensisijaisesti kaupunki viittaa poikkeamispäätöksessä kuvattuun haettuun poikkeamiseen ja sen vaikutustenarviointiin, josta poikkeamisen perusteet käyvät ilmi. Tässä kaupunki kommentoi lyhyesti valituksessa esille nostettua siltä osin, kuin asia ei poikkeamispäätöksestä jo ilmene.

Valituksen keskeisimmät kohdat

Muutoksenhakijat toteavat, että MRL 171 § edellyttää poikkeamisen tueksi erityisen syyn olemassaoloa. Päätöksessä ei ole muutoksenhakijoiden mukaan osoitettu tätä erityistä syytä riittävän selkeästi. Erityisen syyn olemassaoloon on tosin viitattu, mutta edelleen päätöksen perustelussa ei ole esitetty riittäviä MRL:n edellyttämiä erityisiä syitä poikkeamisen myöntämiselle.

Poikkeamisen oikeudellisten edellytysten osalta muutoksenhakijat väittävät, että päätöksen perusteena oleva toteamus siitä, että hanke ei päätöksen lupaehdoilla aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiseksi tai alueiden käytön muulle järjestämiselle ei pidä paikkaansa. Muutoksenhakijoiden mukaan keskeisesti sijaitsevalta kiinteistöltä poistuva olemassa oleva autopaikkatarjonta tulee vaikuttamaan kaavan toteutumiseen, koska autopaikkatarve ei pienene ja näin ollen pysäköintitarpeeseen ei kyetä vastaamaan. Näin ollen MRL 171 §:n edellyttämät oikeudelliset edellytykset eivät muutoksenhakijoiden mukaan täytyisi.

5.9.2023

Lopuksi muutoksenhakijat viittaavat valmistelun esteellisyyteen. Kaavoittaja Pekka Mikkola, joka on lähettänyt naapureille ilmoituksen naapurissa vireille tulleesta hakemuksesta, on muutoksenhakijoiden mukaan toiminut asiassa kiinteistönomistajan valtuuttamana asiamiehenä. Koska samainen kaavoittaja Mikkola on myös valmistellut poikkeamispäätösesityksen, on Mikkola ollut muutoksenhakijoiden mukaan asiassa esteellinen ja päätös on syntynyt lainvastaisessa järjestyksessä.

Lopuksi muutoksenhakijat toteavat, että poikkeamispäätös kohtelee alueen kiinteistönomistajia epäyhdenmukaisesti, koska Porvoon kaupunki omalla päätöksellään suosii osaomistamaansa kiinteistöä. Päätös saattaa hakijakiinteistön näin olen parempaan asemaan kuin muut Porvoon keskustan kiinteistönomistajat, joilla on sama asemakaavan mukainen pysäköintivelvoite.

Lausunto

Porvoon kaupunki viittaa kaupunkikehityslautakunnan päätökseen 21.3.2023 § 44, jolla kaupunkikehityslautakunta on hyväksynyt poikkeamispäätöksen lupatunnuksella 638-2023-5012 ja tässä lupapäätöksessä esitettyihin perusteluihin.

Poikkeamiselle asemakaavasta on ollut olemassa MRL 171 §:n edellyttämä erityinen syy. Valituksen mukaan päätöksessä ei olisi osoitettu tätä erityistä syytä riittävän selkeästi ja perusteluissakin olisi puutteita. Viittaus erityisen syyn olemassaoloon on kuvattu lupapäätöksen 638-2023-5012 perusteluissa.

Poikkeaminen koskee asemakaavan autopaikkavaatimusta, joka on sidottu rakennettuun kerrosalaan ja käyttötarkoitukseen. Asemakaava on laadittu kaksi vuosikymmentä sitten. Tällä välin todellinen autopaikkatarve keskustasijainnilla on voitu useiden viimeaikaisten asemakaavojen laatimisen yhteydessä todettu huomattavasti asemakaavan edellyttämää pienemmäksi. Erityinen syy kytkeytyy rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen ja tämän yhteydessä aktivoituneeseen autopaikkatarpeen selvittämiseen.

Porvoossa ei ole käytössä erillistä päätöstä autopaikkamääräyksistä, vaan määräys, ns. autopaikkanormi, määritellään kulloisenkin asemakaavahankkeen yhteydessä. Menettely on hieman työläs, mutta varmistaa sen että autopaikkavaatimus on asemakaavan valmistuttua mahdollisimman ajan tasainen eli vastaa ajanmukaisia kaupunkikehitys- ja maankäyttötarpeita. Näin ollen autopaikkatarve tutkitaan jokaisen asemakaavan yhteydessä erikseen. Vastaavaa menettelyä sovelletaan mahdollisen poikkeamismenettelyn yhteydessä. Jonkin verran asemakaavojen autopaikkavaatimuksista on poikettu esimerkiksi asuinrakentamishankkeissa, joissa rakentaminen on muuten voitu tehdä asemakaavalla, mutta autopaikkavaatimus on edellyttänyt uudelleentarkastelua, ns. päivittämistä tähän aikaan.

5.9.2023

Valituksessa väitetään, että poikkeamispäätös aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, koska keskeisesti sijaitsevalta kiinteistöltä poistuva olemassa oleva autopaikkatarjonta vähenee ja näin ollen pysäköintitarpeeseen ei kyetä vastaamaan. Poikkeamisvalmistelun yhteydessä suoritettujen asemakaavan sisältövaatimusten mukaisen vaikutustenarvioinnin yhteydessä on todettu, että asemakaavan autopaikkavaatimus ei vastaa nykyistä tarvetta ja on siten kiinteistönomistajan kannalta nykytilanteessa kohtuuton. Nimenomaan kiinteistön keskeinen sijainti puoltaa autopaikkojen sijoittamisen vaatimuksen väljentämistä kiinteistöllä. Keskustakiinteistöllä liiallinen autopaikkavaatimus suorastaan estäisi kiinteistön kehittämisen.

Valituksen taustalla on maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus. Luonnollisesti vastaavanlainen poikkeaminen tulisi samoin perustein tutkia hakemuksesta mille tahansa vastaavanlaisessa asemassa olevalle naapurikiinteistölle. Näin ollen poikkeamispäätös ei suoraan ota kantaa maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Tällä hetkellä kaupunkisuunnittelun tiedossa ei ole vastaavanlaisia poikkeamishakemuksia.

Valituksen mukaan valmistelija olisi ollut valmistelussa esteellinen toimiessaan myös hakijan asiamiehenä. Tämä ei pidä paikkaansa. Poikkeamishakemuksessa hakijana on ollut kiinteistönomistaja, Kiinteistö Oy Porvoo Lundinkatu 8 – Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå -niminen yhtiö, joka on valtuuttanut Porvoo toimitalopalvelut toimimaan asiamiehenä. Hakemuksen ovat laatineet suunnitteluassistentti Tarja Selenius ja kaupunginarkkitehti Markku Partanen. Porvoo hallintosäännön mukaisena asiamiehenä on toiminut hallintosäännön perusteella toimitilajohtaja Mikko Silvast.

Kaavoittaja Pekka Mikkola Porvoo kaupunkisuunnittelusta on vastaavasti saanut tehtäväkseen ottaa poikkeamishakemus vastaan ja ryhtyä valmistelemaan päätösesitystä kaupunkikehityslautakunnalle. Näin ollen Mikkola on ollut asiassa valmistelija. Koska hakija on halunnut että kaupunki hoitaa naapurien kuulemisen, on tämä tehtävä näin ollen tullut poikkeamispäätösvalmistelijan hoidettavaksi. Siksi kaavoittaja Mikkola on lähettänyt tiedon saapuneesta hakemuksesta naapureille eli suorittanut ns. naapurin kuulemisen. Kaavoittaja ei ole toiminut asiassa hakijan asiamiehenä, vaan edustanut lupavalmistelua. Lupaviranomaisena poikkeamispäätösasiassa on toiminut kaupunkikehityslautakunta, Porvoo kaupungin hallintosäännön mukaan.

Muutoksenhakijat toteavat valituksen taustaosassa mm. että hakijan rakennusluvan mukaiset autopaikat eivät kaikilta osin nykyäänkään ole kiinteistön käytössä. Tämä ei ole ollut poikkeamismenettelyssä oleellista, koska

5.9.2023

poikkeamis päätösvalmistelun yhteydessä on todettu kiinteistön rakennusluvan myöntämisen yhteydessä todettu autopaikkaratkaisu, joka on täyttänyt asemakaavan vaatimuksen. Poikkeamismenettelyn yhteydessä ei ole ollut tarpeen kyseenalaistaa voimassa olevan rakennusluvan mukaan hyväksyttyä autopaikkaratkaisua.

Valituksen oikeudellisesta arvioinnista yleensä

Poikkeamista koskeva päätöksenteko sisältää vakiintuneen oikeustieteellisen esitystavan perusteella sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Jos poikkeamisen esteitä ei ole todettavissa ja jos poikkeamiselle on erityinen syy, voi viranomainen myöntää luvan (MRL 171 §). Lupaharkinnan alkuvaiheeseen ajoittuva esteiden tutkinta perustuu laissa lueteltujen edellytysten tutkimiseen. Jos esteitä ei havaita, jää viranomaiselle vielä mahdollisuus harkita poikkeamisen hyväksyttävyyttä myös käytännönläheisestä näkökulmasta, toki yhdenvertaisuuden vaatimukset huomioiden. Nyt käsiteltävän hallintovalituksen kannalta oleellista on, ettei käsillä ole esteitä poikkeamiselle. Tuomioistuin ei voi ottaa kantaa viranomaiselle kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota ohjaavat ensi sijassa kunnallinen itsehallinto, viranomaisen omat lupakäytännöt sekä tilanteeseen liittyvät tapauskohtaiset tarpeet.

Valituksessa vedotaan poikkeamisen lakisääteisiin esteisiin (MRL 171 §) ja erityisen syyn osoittamiseen, vaikka päätöksen perusteluista käy ilmi erityisen syyn olemassa olo ja poikkeamisen esteiden puuttuminen. Valitus sisältää myös yleiseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä perusteita, jotka eivät voi tulla hallintovalituksen yhteydessä luvan edellytyksinä arvioitaviksi. On huomattava, ettei lupaviranomaisenkaan voi omaksua yleistä kielteistä linjaa tai lupanhakijan yksilöllisiin perusteisiin nojaavaa torjuvaa suhtautumista lupaharkinnassaan silloin, kun poikkeamiselle ei ole havaittavissa laissa lueteltuja esteitä.

Kaupungin lupaviranomainen on lupaharkinnassaan pitäytynyt esteiden ja tarvittavan erityisen syyn tutkimisessa. Kun esteitä ei ole voitu havaita, ja poikkeamiselle on ollut erityinen syy, ei lupaviranomaisella ole käytännössä ollut perusteita luvan epäämiselle. Kaupungin lupaviranomainen on lisäksi tässä lausunnossaan kattavasti selostanut kaikki ne tosiseikat, jotka alun alkaen ovat sallineet poikkeamisluvan myöntämisen.

Kaupunkikehityslautakunnan kannanotto valitukseen

Porvoon kaupunki viittaa yllä olevan lisäksi kaupunkikehityslautakunnan päätöksessä 21.3.2023 § 44 (lupatunnus 638-2023-5012) esitettyyn vaikutustenselvitykseen ja perusteluihin. Näin ollen haettuun poikkeamiseen asemakaavasta on ollut olemassa MRL 171 §:n 1 momentissa tarkoitettu

Lausunto

6 (6)

5.9.2023

erityinen syy ja kaupunkikehityslautakunta on myöntänyt poikkeamiset MRL 171 §:n nojalla. Päätöksen perusteluissa todetaan, että hanke ei päätöksessä asetetut ehdot huomioon ottaen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä näin ollen MRL 171 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia, jotka estäisivät poikkeamiseen suostumisen, aiheudu. Näin ollen poikkeamiset on voitu myöntää.

Porvoon kaupunki katsoo, että valitus on hylättävä perusteettomana.

Porvoossa 5.9.2023

PORVOON KAUPUNKIKEHITYSLAUTAKUNTA

Dan Mollgren
kaupunkikehitysjohdaja

Maija-Riitta Kontio
vt. kaupunkisuunnittelupäällikkö