

Lausunto Savonlinnan kaupungille 3.10.2022

Lausunto valtuuston toimivallasta asemakaavaehdotuksen muuttamista koskevassa asiassa

Lakimaa Oy/Susanna Ijäs, VT

Taustaa

Savonlinnan kaupunginvaltuusto päätti muuttaa Kauppatori – Matkustajasatama -nimisen asemakaavan kaavamerkintää asemakaavan hyväksymiskäsittelyn yhteydessä siten, että kaavassa osoitetulta puistoalueelta poistettiin terassimerkintä (rt-1). Merkinnän mukaan kyseiselle alueen osalle saa sijoittaa ravintolan terassin (laajuudeltaan 230 m²), josta katettua terassia voi olla enintään 30 m².

Savonlinnan kaupunki pyytää lausuntoa siitä, yltääkö kaupunginvaltuuston toimivalta kaavan muuttamiseen. Lausunnossa otetaan kantaa siihen voiko valtuusto asemakaavaehdotuksen hyväksymisen tai hylkäämisen lisäksi myös muuttaa kaavaa päätöksellään ja mitä toimenpiteitä se mahdollisesti edellyttää.

Valtuuston toimivalta muuttaa asemakaavaehdotusta

Valtuusto käyttää kunnassa yleistoimivaltaa, jonka käytöstä se päättää hyväksymällä hallintosäännön. Valtuuston toimivalta voi olla myös lakisääteistä ja perustua kuntalakiin tai erityislakiin. Kaavoitusmenettelyn järjestäminen ja siitä tiedottaminen on yksi maankäyttö- ja rakennuslakiin erityislakina perustuva kunnan lakisääteinen tehtävä.

MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Kaavoitukseen liittyy laillisuusharkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka tarkoittaa sitä, että kaavan hyväksyvällä kaupungin toimielimellä on kunnan itsehallinnon

perusteella ja maankäyttö- ja rakennuslain asettamissa rajoissa oikeus päättää siitä, minkälainen kaava suunnittelualueelle laaditaan.

Lain tarkoittamasta osallistumismahdollisuudesta säädetään tarkemmin MRA 30 §:n mukaan siten, että siinä määritellään, mikä on se tapa, jolla osallisille varataan mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Tavan suhteen kunnalla on harkintavaltaa, kunhan se täyttää MRL:n tavoitteet ja vaatimuksen osallisten riittävästi mahdollisuudesta mielipiteensä ilmaisemiseen. Kun valtuusto on muuttanut kaavamääräystä nähtävillä olleen kaavaehdotuksen jälkeen, tulee punnittavaksi, onko tämä muutos sellainen, jonka johdosta kaavan osallisille olisi pitänyt varata mahdollisuus esittää mielipiteensä.

Kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa asiaan osallisten mielipiteiden saattaminen kaavoittajan tietoon ja turvata maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n tavoite osallistumismahdollisuudesta kaavan valmisteluun. Osallistumista ja vuorovaikutusta koskevalla sääntelyllä ei kuitenkaan rajoiteta valtuuston toimivaltaa päättää kaavan sisällöstä maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien asettamissa rajoissa.

Kaavaehdotuksen asettaminen uudelleen nähtäville

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n 1 momentin mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus).

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Tässä tapauksessa tulee siis arvioitavaksi, onko tehty terassialuumerkinnän poistaminen puistoalueelta sellainen muutos, joka olisi maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla olennainen. Kyseessä ei ole käsitykseni mukaan sellainen muodollinen tai tekninen korjaus, joka olisi sellaisenaan rajattavissa ulos olennaisuusharkinnasta. Olennaisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esim. prosentuaalisesti osuus kaava-alueesta, jota muutos koskee. Jos muutos supistaa yksityisen etua tai siihen on liittynyt kaavaprosessin aikana ”kohinaa” tai erimielisyyttä, ovat olennaisen muutoksen kriteerit silloin helpommin käsillä. Mikäli muutos katsotaan olennaiseksi, tulee vielä arvioida, koskeeko tehty muutos ainoastaan yksityistä etua.

Hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (KHO 2018:155) ottanut olennaisuusharkinnassa huomioon muutosalueen koon (suppea) ja sekä muutoksen vaikutusten vähäisyyden koko alueen käytön kannalta.

KHO:1983-A-II-70 30.6.1983/2555 on ratkaisussaan todennut seuraavaa:

Asemakaavaa oli rakennusasetuksen 39 §:n 2 momentin mukaisen nähtäville asettamisen jälkeen kahdessa korttelissa A-korttelialuetta laajennettu puisto- ja kasvitarha-alueille ja toisessa korotettu rakennustehokkuutta 0,20:sta 0,30:een ja toisessa rakennusten kerrosalaa lisätty A-korttelialueen laajentamisella yli 2 000 kerrosneliometriä. Kahden korttelin kautta kulkenut Tonttikadun jatkeena ollut kevyen liikenteen yhteys on kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen poistettu. Yleisten rakennusten korttelin rakennusoikeutta oli nähtävillä olon jälkeen korotettu 1 000 kerrosneliometristä tonttitehokkuusluvuksi 0,25 ja kaavaan on tehty eräitä muitakin muutoksia. A-kortteleita koskevat muutokset samoin kuin kevyen liikenteen väylää koskeva muutos oli tehty maanomistajien muistutusten johdosta. Kevyen liikenteen kulkuyhteys kysymyksessä olevalta suunnalta puistoalueelle oli muulla tavoin järjestetty eikä Y-korttelin osalta rakennus-alaa ja kulkuyhteyksiä ollut muutettu. Sen vuoksi ja huomioon ottaen myös, että valitukset näiltä osin oli tehty vain sillä yleisellä perusteella, että kaavaehdotus ei nähtävillepanon osalta täyttänyt rakennusasetuksen 39 §:n vaatimuksia, kaava-alueen laajuus ja, että ei ollut väitettykään, että muutoksista aiheutuisi valittajille kohtuutonta haittaa, KHO katsoi, ettei sisäasiainministeriö ollut menetellyt virheellisesti, vaikka se ei ollut jättänyt kaavaa vahvistamatta nähtäville panon jälkeen tehtyjen muutosten johdosta.

Tämä rakennuslain ajalta oleva ratkaisu painottaa sitä, että muutoksen olivat lain mukaisen vuorovaikutusmenettelyn seurausta, eikä niistä aiheutunut valituksentekijöille kohtuutonta haittaa.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa terassialueen koko on suuri ja sen voidaan katsoa koskettavan kaava-alueen sijainnin keskeisyyden ja kaavan tarkoituksen näkökulmasta sekä alueen käytön kannalta yleistä etua. Tästä syystä kaupunginvaltuuston kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen, päätöksenteon yhteydessä tekemän muutoksen voidaan katsoa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaisesti olennainen. Ottaen huomioon myös kaava-alueen keskeinen sijainti kaupungissa ja satama-alueen yleinen luonne, on kyseessä käsitykseni mukaan sellainen muutos, johon olisi varattava osallisille mahdollisuus lausua mielipiteensä.

Yhteenveto

Ottaen huomioon kaava-alueen sijainnin, kaavan tarkoituksen ja luonteen, tällä terassimerkinnällä (rt-1), joka sallii 230 m²:n terassin rakentamisen kaupungin keskeiselle paikalle kauppatorin läheisyydessä olevaan Satamapuistoon, on sellainen vaikutus, että merkinnän poistamisen voidaan katsoa koskettavan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisesti yleistä etua, siten, että muutettu asemakaava tulisi asettaa uudelleen nähtäville.

Kaupunginvaltuuston tekemä muutos kaavaehdotukseen kuuluu kaupunginvaltuuston toimivaltaan eikä kaupunginvaltuusto ole päätöksellään sinänsä ylittänyt toimivaltansa rajoja. Kaavapäätöksen laillisuus ei siis vaaranna valtuuston toimivallan puutteesta, mutta päätöksessä

on käsitykseni mukaan menettelyvirhe, joka liittyy maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämän vuorovaikutteisuuden laiminlyöntiin.

Muutettu kaavaehdotus tulee asettaa uudelleen nähtäville. Käsitykseni mukaan nähtävilläolon jälkeen tehdyn muutoksen laatu kaavan pinta-alaan tai luonteeseen nähden ei ole suuri, mutta alueen käyttöön nähden kuitenkin sillä tavoin olennainen, että kaavaprosessin MRL 62 §:n edellyttämä mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia tai lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta tulee turvata.

Valtuuston tulee korjata kaavan hyväksymispäätöstään niin, että MRL:n mukainen vuorovaikutusmenettely turvataan ja kaava palautetaan valmisteltavaksi, eli käytännössä asetetaan uudelleen nähtäville.

Vihdissä 3.10.2022

Susanna Ijäs, VT, lakimies

Lakimaa Oy