

Kaupunginvaltuuston 26.9.2022 § 64, Asemakaavamuutoksen hyväksyminen; Kauppatori ja Matkustajasatama, päätöksen lainmukaisuus ja täytäntöönpanokelpoisuus

KH 17.10.2022 § 327

Valmistelija

vs.hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen,
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394

Selostus

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 26.9.2022 § 64 kohdalla esityksen:
*”Satamapuisto on kaupungin keskeisiä puistoalueita, joka tulee säilyttää asukkaiden virkistysalueena. Puistoaluetta tulee kehittää ja tehdä asukkaille sekä turisteille viihtyisämmäksi.
Esitän, että asemakaavaa ei hyväksytä Satamapuiston osalta, jossa kyse on Waahdon terassin laajennuksesta eli rt-1-merkintä poistetaan puistosta. rt-1 (terassi 230m², josta katettua 30 m²).”*

Kaupunginvaltuuston päätöksen laillisuutta selvitellessä varatuomari Susanna Ijäkseltä saatiin 3.10.2022 päivätty lausunto, jonka kohdassa yhteenveto todetaan seuraavaa.

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 vaarannu 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 nähtävillöolon 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.

Täytäntöön panematta jättäminen

Täytäntöön panematta jätetyn päätöksen osalta kaupunginhallituksen tulee ilmoittaa, minkä vuoksi se katsoo päätöksen lainvastaiseksi, jotta valtuusto tietää, miltä osin sen on päätöstään muutettava. Hallitus voi saattaessaan asian valtuuston käsiteltäväksi joko uusia aiemmin tekemänsä päätösehdotuksen tai tehdä uuden, tarkistetun ehdotuksen. Valtuusto voi

yhtyä kaupunginhallituksen esittämiin näkökohtiin tekemättä päätöstä tai, kuten tässä tapauksessa on kysymys, sen lähtökohtaisesti tulee tehdä asiassa ratkaisu täytäntöönpanematta jätetyn ratkaisun tilalle. Jos valtuusto katsoo alkuperäisen päätöksensä lainvastaiseksi, se voi tehdä uuden päätöksen, jossa hallituksen esittämät laillisuusnäkökohdat on otettu huomioon. Valtuusto voi myös pysyä aiemmassa päätöksessään (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 656-657, 2019).

Liite A: Lausunto Savonlinnan kaupungille 3.10.2022

Lapsivaikutusten arviointi Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Yritysvaikutusten arviointi Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Esittelijä Kaupunginjohtaja Laine Janne

Päätösehdotus Kaupunginhallitus päättää jättää täytäntöön panematta kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen 26.9.2022 § 64 ja esittää asiaa uudelleen kaupunginvaltuustolle siten, että kaupunginvaltuusto päättäisi palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu ja, että valmistelun tulee perustua kaupunginvaltuuston 26.9.2022 § 64 hyväksytyyn esityksen sisältöön: "Satamapuisto on kaupungin keskeisiä puistoalueita, joka tulee säilyttää asukkaiden virkistysalueena. Puistoaluetta tulee kehittää ja tehdä asukkaille sekä turisteille viihtyisämmäksi. Asemakaavaa ei hyväksytä Satamapuiston osalta, rt-1 merkintä poistetaan puistosta (rt-1 (terassi 230 m2, josta katettua 30 m2)

Käsittely Kaupunginjohtaja muutti päätösehdotuksensa seuraavaksi: Kaupunginhallitus päättää jättää täytäntöön panematta kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen 26.9.2022 § 64 ja esittää asiaa uudelleen kaupunginvaltuustolle siten, että kaupunginvaltuusto päättäisi palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu.

Juha Kukkonen teki esittelijän ehdotuksesta poikkeavan Jouni Koskelan kannattaman esityksen:

"Päätös, joka ei kunnioita kuntalaisten yhdenvertaisuutta yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla, ei voi olla laillinen päätös.

Siksi teen muutosesityksen.

Kaupunginhallitus toteaa, että sen lisäksi että Savonlinnan kaupunginvaltuuston kokouksessaan 26.9.2022 päättämässä asiassa 64 § Asemakaavamuutoksen hyväksyminen; Kauppatori ja Matkustajasatama on tapahtunut selostusosassa todettu menettelyvirhe, päätös ei ole syntynyt kuntalaisten yhdenvertaisuuden loukkaamisen vuoksi laillisessa järjestyksessä, kaupunginhallitus päättää jättää täytäntöön panematta kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen 26.9.2022 § 64 ja esittää asiaa uudelleen kaupunginvaltuustolle siten, että kaupunginvaltuusto päättäisi palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi.

En kuitenkaan hyväksy kaupunginjohtajan esityksen sitä osaa, missä uudelleenvalmistelussa olisi otettava huomioon kaupunginvaltuuston laittoman päätöksen kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vastainen sisältö eli se, että uudelleenvalmistelu kohdistuu siihen, että toisen ravintolan terassialuetta ei saa laajentaa eikä ravintolan toiminnan kehittämistä mahdollistettaisi, mutta toisen ravintolan toiminnan kehittäminen mahdollistettaisiin alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti.

Sen sijaan uudelleenvalmistelussa otetaan soveltuvin osin huomioon kaupunginvaltuustossa tekemäni muutosesitys: Kauppatorin kaava on piirretty ajatuksella, että nykyisten ajoratojen välissä oleva kahdella porrastuksella korotettu alue olisi historiallisista syistä säilytettävä. Mutta korotettu ajoratojen väli on tehty vasta joskus 50-luvun lopulla, joten historiallista syytä sen säilyttämiseen ei ole.

Siten ajoradan voisi suunnitella siten, että nykyinen torialue voisi laajentua osittain toria lähemmän ajoradan päälle, ja kaksisuuntainen ajorata voisi lähentyä hotelli-ravintolan rakennusta. Nyt kaavamuuotos on tehty käytännössä vain siksi, että hotelli-ravintola saisi "ylätorin" yksinomaiseen käyttöönsä omaa terassiaan varten. Lisäksi olisi otettava huomioon kaksi virkamieskäsittelyssä olevaa valtuustoaloitetta Olavinkadun ja Kauppatorin risteysalueen muutoksesta, mitkä molemmat liittyvät olennaisesti nyt käsittelyssä olevan kauppatorin asemakaava-alueeseen. Niissä esitetään muun muassa liikennevalojen poistoa ja yksisuuntaista liikennettä.

Kaavamuuotuksessa on kauppatorin kohdalla tehty erittäin laaja virkamiesvalmistelu, suuri määrä havainnekuvia ja liikennejärjestelysuunnitelmia, mutta lopputuloksena on kuitenkin kaava-alue, joka ei muuta torin toimintaa käytännössä ollenkaan. Jos ajatellaan esitettyä kauppatoria kokonaisuutena ja käytettyinä termeinä kauppatorina ja ylätorina, esitetyn kaltaisena Savonlinna olisi varmaankin ainoa kaupunki, jossa kauppatorin läpi kulkee kaksikaistainen autoliikenteen väylä.

Uudelleenvalmistelussa mielestäni pitäisi ottaa huomioon se, että varsinaista torialuetta voisi käyttää yhtenä kokonaisuutena ilman liikenneväylän ylitystä. Jos torialuetta saataisiin laajennettua, se saattaisi tilana riittää myös kaikille kevät-, syys- ja kansainvälisten markkinoiden kauppiaiden käyttöön ilman, että markkina-alueella tarvitsisi laajentaa matkustajasataman rantaväylän varteen.

Uudelleenvalmistelussa pitäisi myös ottaa huomioon soveltuvin osin arkkitehti Hannes Huttusen ja laskentajohtaja Raija Nuutisen ehdotus kauppatorin kaavoituksesta (Itä-Savon artikkeli liitteenä).

Perusteluita:

Savonlinnan kaupunginvaltuusto päätti 26.9.2022 pykälässä § 64 Kauppatorin ja matkustajasataman asemakaavaehdotuksen muutoksella, että erään ravintolayrittäjän kiinteistölle kaupunginhallituksen esittämä terassialueen laajennus hylättiin. Selostusosassa on jo todettu, että päätökseen sisältyy menettelyvirhe vuorovaikutteisuuden laiminlyönnin vuoksi.

Asemakaavaehdotuksen alueella on kaksi ravintolaliiketoiminnan harjoittajaa, joilla on myös ravintolaterassi. Kaupunginhallituksen kaavaesityksessä toisen ravintolan terassitoiminnan kehittämistä mahdollistettiin estämällä autoliikenne ravintolan edustalla ja siten rauhoittamalla ravintolan edusta yritystoiminnalle. Toisen ravintolan terassitoiminnan kehittämistä mahdollistettiin kaavaesityksessä laajentamalla terassialuetta 230 neliömetrillä. Näiltä osin kaupunginhallituksen kaavaehdotus oli kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävissä.

Kun kaupunginvaltuusto päätti asemakaavasta äänestyksen jälkeen siten, että toisen ravintolaliikkeen terassitoiminnan kehittäminen mahdollistettiin

(ravintolan edusta rauhoitetaan autoliikenteeltä) ja toisen ravintolan terassitoiminnan kehittäminen estettiin (terassin laajennus hylättiin), kaupunginvaltuuston päätös loukkaa siten kuntalaisten ja liiketoiminnan harjoittajien yhdenvertaisuutta.

Kauppatorin ja Matkustajasataman asemakaavan käsittely kaupungin luottamuselimissä on ollut myös motiiveiltaan kuntalaisten yhdenvertaisuutta loukkaavaa. Kaupunginhallituksen enemmistö hyväksyi esityksen toisen ravintolan terassin laajentamisen ja toisen ravintolan edustan autoliikenteen estämisen. Molempien liikeyritysten toiminnan kehittäminen siten olisi mahdollistettu. Mutta jo asemakaavaehdotuksen iltakoulukäsittelyssä kuultiin keskustelussa mielipiteitä, että terassin laajentamista ei pitäisi hyväksyä, sillä mainitulla yrittäjällä on jo tarpeeksi yritystoimintaa Savonlinnassa (motiivi on tietyn yrittäjän toiminnan rajoittaminen). Terassin laajentamista ja yritystoiminnan kehittämisen mahdollistamista vastustettiin myös siksi, että joku oli tyytymätön siihen, että yrittäjä käytti toiminnassaan työntekijöitä, jotka saivat palkkaa vain työtunneistaan (työntekijä siis kutsutaan töihin kun työvoimaa tarvitaan) eikä varallaolostaan (HUOM! yrittäjän toiminta ja noudatettu varallaolomenettely on laillista). Kun jonkun nimenomaisen ja nimeltä mainitun yrityksen terassin laajentamista vastustetaan mainituin motiivein, päätösesityksen peruste ei ole hyväksyttävä. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kaikkia on kohdeltava samoin kriteerein, eikä esimerkiksi asemakaavaa voida hylätä sillä perusteella, että päättäjä ei jostain syystä pidä yrittäjästä. Tällöin motiivi on yhdenvertaisuuden vastainen.

Muutosesityksen lyhyt perustelu: Kaupunginvaltuuston päätös § 64 on yhdenvertaisuudesta annetun lain vastainen. Samalla alalla ja päätetyllä kaava-alueella lähellä toisiaan toimivia yrityksiä ja niiden omistajia ei ole kohdeltu päätöksessä yhdenvertaisesti.”

Sanna Metsälä teki kaupunginjohtajan esityksestä poikkeavan muutosehdotuksen:

“Kaupunginhallitus päättää jättää täytäntöön panematta kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen 26.9.2022 § 64 ja esittää asiaa uudelleen kaupunginvaltuustolle siten, että kaupunginvaltuusto päättäisi palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu ja, että valmistelun tulee perustua kaupunginvaltuuston 26.9.2022 § 64 hyväksytyyn esityksen sisältöön: ”Satamapuisto on kaupungin keskeisiä puistoalueita, joka tulee säilyttää asukkaiden virkistysalueena. Puistoaluetta tulee kehittää ja tehdä asukkaille sekä turisteille viihtyisämmäksi. Asemakaavaa ei hyväksytä Satamapuiston osalta, rt-1 merkintä poistetaan puistosta (rt-1 (terassi 230 m2, josta katettua 30 m2)”

Puheenjohtaja totesi, että Sanna Metsälän muutosehdotus raukesi kannattamattomana.

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty kaupunginjohtajan ehdotuksesta poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys. Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä kaupunginjohtajan esityksen puolesta annettiin 9 jaa -ääntä (Backman Anja, Ihalainen Katri, Kristiansson Olli-Pekka, Laamanen Kirsti, Metsälä Sanna, Mikkonen Anna-Kristiina, Peitsaro Panu, Kokko Lea ja Suomalainen Tuukka) ja Juha Kukkosen esityksen puolesta 2 ei -ääntä (Koskela Jouni ja Kukkonen Juha).

Päätös

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen kaupunginjohtajan muutetun päätösehdotuksen:

Kaupunginhallitus päättää jättää täytäntöön panematta kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen 26.9.2022 § 64 ja esittää asiaa uudelleen kaupunginvaltuustolle siten, että kaupunginvaltuusto päättäisi palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu.

Toimenpiteet

Kaupunginvaltuusto

KV 14.11.2022 § 93
613/10.02.03.00/2022

Kaupunginhallituksen päätösehdotus

Kaupunginvaltuusto päättää palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu.

Käsittely

Esteellisinä, KuntaL 97.1 §, kokouksesta poistuivat Pasi Pekkonen ja Niko Ovaska. Pasi Pekkosen varajäsen Jari Smedberg osallistui tämän asian käsittelyyn.

Heikki Härkönen teki kaupunginhallituksen esityksestä poikkeavan muutosesityksen: *”§ 64, Asemakaavamuutoksen hyväksyminen; Kauppatori ja Matkustajasatama, päätöksen lainmukaisuus ja täytäntöönpanokelpoisuus.” todetaan lainmukaiseksi ja täytäntöönpanokelpoiseksi.*

Tuukka Suomalainen teki Lea Kokon, Juha Kukkoson, Panu Peitsaron, Esa Valkosen ja Jouni Matilaisen kannattaman kaupunginhallituksen esityksestä poikkeavan muutosesityksen, jossa kaupunginhallituksen päätösehdotukseen lisätään: *”Lisäksi kaavan uudelleen valmistelua linjataan kaupunginhallituksen, teknisen lautakunnan ja valtuustoryhmien puheenjohtajien yhteisessä iltakoulussa.”*

Asiasta käydyn keskustelun jälkeen puheenjohtaja totesi, että Heikki Härkösen esitys raukesi kannattamattomana.

Lisäksi puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty kaupunginhallituksen esityksestä poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys. Suoritettussa koneellisessa äänestyksessä kaupunginhallituksen esityksen puolesta annettiin 2 jaa -ääntä ja Tuukka Suomalaisen esityksen puolesta 39 ei -ääntä, yhden valtuutetun äänestäessä tyhjä.

Päätös

Puheenjohtaja totesi kaupunginvaltuuston hyväksyneen Tuukka Suomalaisen esityksen: Kaupunginvaltuusto päätti palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ottaen huomioon selostusosassa mainittu. Lisäksi kaavan uudelleen valmistelua linjataan kaupunginhallituksen, teknisen lautakunnan ja valtuustoryhmien puheenjohtajien yhteisessä iltakoulussa.”

Äänestysluettelo liitetään pöytäkirjaan.

Tekninen johtaja Kari Tikkanen poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn jälkeen klo 20.34.