

Savolan kaavoitussopimuksen hyväksyminen ja kaavoituksen käynnistämispäätös

TL 24.01.2023 § 4

Valmistelija	kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655
Selostus	<p>Savolasta on valmisteltu kaavoitussopimus kaavoituspalveluissa ja sopimuksesta on neuvoteltu alueen maanomistajien kanssa, <u>pöytäkirjaliite A</u>. Tekninen lautakunta päättää kaavoitussopimuksen tekemisestä tapauksissa, joissa kaavaa tai kaavamuutosta ei ole pidettävä vaikutukseltaan vähäisenä (14.11.2022 voimaan tulleen Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 4 luvun 6 § /lautakunnan erityinen ratkaisuvälä).</p> <p>Sopimus koskee Savolan alueelta kiinteistöjä 740-2-1-3, 740-2-2-14, 740-2-2-15, 740-2-2-16, 740-2-1-4, 740-4-21-3, 740-2-9906-1, 740-2-9906-2, 740-508-1-45 sekä osaa kiinteistöistä 740-555-1-0, 740-2-9901-99, 740-4-9901-99 ja 740-508-1-1. Sopimusalueen pinta-ala on noin 6,54 ha. Alueen suurin kiinteistönomistaja on kaupunki. Muita omistajia ovat Suur-Savon Osuuspankki, Savolan Kiinteistöosakeyhtiö, Osuuskauppa Suur-Savo ja Savonlinnan Sokerileipomo Oy.</p> <p>Kaavoitussopimuksesta on pidetty neuvottelut Savolan alueen kiinteistönomistajien kanssa 8.11.2022 ja 10.11.2022, <u>muistiot esityslistaliitteenä B ja C</u>. Kaavoitussopimus ja muistiot on laitettu tarkistettavaksi kiinteistönomistajille sähköpostilla ja pyydetty kommentit 7.12.2022 mennessä. Sopimus oli tutustuttavana ja kommentoitavana myös ennen marraskuun palaveria useamman viikon ajan sekä sopimusteksti käytiin palaverissa läpi. Kiinteistönomistajille on tarjottu mahdollisuus esittää tavoitteitaan kaavamuutokselle, ja nämä tavoitteet on kirjattu kaavoitussopimukseen.</p> <p>Vaikkakin kaupunki voisi käynnistää maankäyttö- ja rakennuslain mukaan Savolan asemakaavoittamisen ilman muiden kiinteistönomistajien suostumusta, on kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2007 nähty tärkeänä keinona kaavoitussopimuksen tarjoamisen ja samalla keskustelut yksityisten maanomistajien kanssa kaavoituksen lähtökohdista. Kaavoitussopimuksessa ensisijaisena tavoitteena on asemakaavoituksen kustannusajasta sopiminen ja asemakaavoituksen käynnistäminen. Kaupunki sitoutuu sopimuksessa laatimaan asemakaavan ja vastaamaan kaavan hallinnollisesta käsittelystä sekä vastaamaan asemakaavoituksen kustannuksista, paitsi maaperätutkimusten osalta.</p> <p>On huomattava, että varsinaiset kaavoitusratkaisut tehdään asemakaavan valmistelutyön aikana, ja näitä kaavaratkaisuja ei voida ennakoon kaavoitussopimuksessa sopia.</p> <p>Mikäli kaavatyö etenee ehdotusvaiheeseen, niin kiinteistönomistajat sitoutuvat kaavoitussopimuksessa esitetysti neuvottelemaan kaupungin kanssa tarvittaessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta maankäytösopimuksesta.</p> <p>Allekirjoitetun sopimuksen perusteella kaupunginhallituksen tulee tehdä kaavamuutosprosessin käynnistämisestä päätös sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen (Savonlinnan kaupungin hallintosääntö 3 luvun 3 §).</p>

Savolan asemakaavoittamisesta ei ole koskaan tehty muodollista kaavoituksen käynnistämispäätöstä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Vuonna 2008 kaupunginvaltuuston päätöstä Savolan asemakaavoituksen käynnistämisestä ei ole tehty muodollisesti oikein, koska samassa valtuuston kokouksessa on hyväksytty kaupungin hallintosääntö, missä päätäntävalta delegoitiin valtuustolta kaupunginhallitukselle kaavoituksen käynnistämistä koskien. Valtuusto ei tämän vuoksi ole ollut päätäntävaltainen kaavoituksen käynnistämispäätöstä tehdessään.

Vaikkakin Savolan asemakaavoittaminen on ollut useina vuosina kaupungin kaavoituskatsauksissa, niin kaavoituskatsaus ei vastaa muodollista kaavoituksen käynnistämispäätöstä, sillä katsaus toimii enemmän maankäyttöpalveluiden työohjelmana ja varsinaiset päätökset kaavaprosessin eri vaiheissa tehdään hallintosäännön mukaisesti teknisessä lautakunnassa, kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa.

Lapsivaikutusten arviointi

Kaavoituksella ei ole suoria lapsivaikutuksia.

Yritysvaikutusten arviointi

Kaavoituksella on suoria yritysvaikutuksia keskusta-alueen elävöittämiseen.

Esittelijä

vs. tekninen johtaja Päivi Behm

Päätösehdotus

Tekninen lautakunta hyväksyy Savolan kaavoitussopimuksen, pöytäkirjaliite A, sekä valtuuttaa kaavoituspäällikön allekirjoittamaan kaavoitussopimuksen kaupungin puolesta ja tarjoamaan sopimusta kiinteistönomistajien allekirjoitettavaksi. Tekninen lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että se tekee asemakaavamutoksen käynnistämisestä päätöksen sopimuksen allekirjoittamisvaiheen jälkeen.

Käsittely

Tekninen johtaja Kari Tikkanen poistui esteellisenä kokoushuoneesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 7 kohta.

Kh:n edustaja Tuukka Suomalainen poistui esteellisenä kokoushuoneesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 1 kohta.

Jäsen Pekka Kilpeläinen poistui esteellisenä kokoushuoneesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 5.

Krister Tynkkynen saapui kokoukseen klo 17:00 asian käsittelyn aikana.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Toimenpiteet

Maankäyttöpalvelut
Kaupunginhallitus

Valmistelija	kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655
Selostus	Teknisen lautakunnan 24.1.2023 § 4 selostus- ja päätösosan mukaisesti. Kaavoituspäällikkö Päivi Behm selostaa asiaa kokouksessa.
Esittelijä	kaupunginjohtajan 1. sij. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Hämäläinen Markus
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus hyväksyy teknisen lautakunnan esityksen.
Käsittely	<p>Kaupunginjohtaja Janne Laine poistui esteellisenä kokouksesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 7 kohta, esteellisyyden tarkempi selvitys on kokousmateriaalina.</p> <p>Kh:n pj. Anna-Kristiina Mikkonen poistui esteellisenä kokouksesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 5 kohta, Suur-Savon Osuuspankin hallintoneuvoston jäsen.</p> <p>Kh:n I vpj edustaja Tuukka Suomalainen poistui esteellisenä kokoushuoneesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 7 kohta.</p> <p>Puheenjohtajan tämän asian käsittelyn ajan toimi kh:n II vpj. Sanna Metsälä</p> <p>Esittelijä muutti ehdotustaan siten, että asia siirretään käsiteltäväksi kaupunginhallituksen seuraavassa kokouksessa 6.3.2023.</p>
Päätös	Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän muutetun ehdotuksen.

KH 06.03.2023 § 57
1373/10.02.03.00/2022

Valmistelija	kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655
Selostus	Kuten edellä. Kaavoituspäällikkö Päivi Behm selostaa asiaa kokouksessa.
Esittelijä	Kaupunginjohtajan 1. sij. Hallintojohtaja-kaupunginlakimies Hämäläinen Markus
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus hyväksyy teknisen lautakunnan esityksen.
Käsittely	<p>Kaupunginjohtaja Janne Laine poistui esteellisenä kokouksesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 7 kohta, esteellisyyden tarkempi selvitys on kokousmateriaalina.</p> <p>Kh:n pj. Anna-Kristiina Mikkonen poistui esteellisenä kokouksesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 5 kohta, Suur-Savon Osuuspankin hallintoneuvoston jäsen.</p> <p>Kh:n I vpj edustaja Tuukka Suomalainen poistui esteellisenä kokoushuoneesta eikä ottanut osaa asian käsittelyyn eikä päätöksen tekoon. Esteellisyyden syy: HallL 28 § 7 kohta.</p>

Kaupunginhallitus päätti, että Anja Backman ei ole esteellinen asian käsittelyssä.

Kaupunginhallitus kuuli asiasta kaavoituspäällikkö Päivi Behmiä.

Juha Kukkonen teki esittelijän ehdotuksesta poikkeavan Jouni Koskelan kannattaman muutosesityksen:

Kaupunginhallitus hylkää esityksen ja toteaa, että Savolan alueen 1990-luvun alussa käynnistettyä kaavoitusta jatketaan ripeästi käynnistämisaikana voimassaolleen rakennuslain (370/1958) mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. Aiemmin vastaava säädös oli rakennuslain (370/1958) 125 §:n kirjauksella rakennusasetuksen (697/1990) pykälässä 8 §.

Savolan alueen kaavoitus on käynnistynyt rakennuslain voimassaollessa ja on ollut Savonlinnan kaupungin kaavoitusohjelmassa ja kaavoituskatsauksissa jo 1990-luvun alusta lähtien. Savonlinnan kaupunginhallitus on kokouksessaan 29.1.1990 asiassa Asemakaavoitusohjelma vuodelle 1990 § 156 hyväksynyt kaavoitusohjelman (vuonna 1995 kaavoitusohjelmaa alettiin kutsua säädöstekstin mukaan kaavoituskatsaukseksi). Vuoden 1990 kaavoitusohjelmassa Savolan kaavoitus mainittiin ensimmäisen kerran. Asemakaavoituskohde 23 oli nimeltään Piispanmäki-Savola, ja myöhemmin kohteen nimitys muuttui pelkästään Savolaksi. Katsauksessa 1990 mainitaan muun muassa seuraavaa: "Osalla aluetta on vahvistettu asemakaava, joka on vanhentunut. Alue on rakennuskiellossa, ja on tärkeä keskustan laajentumisalue tulevaisuudessa." Seuraavien vuosien kaavoituskatsauksissa aluetta pidetään kaupungin tärkeimpänä suunnittelukohteena. Vuoden 1995 kaavoituskatsauksessa mainitaan seuraavaa: "34. Savola. Alue on yksityisten omistuksessa kaupungin omistamaa vesialuetta lukuunottamatta. Alue muodostaa yhdessä kohteiden 32. Satama ja 33. Asemanseutu kanssa ns. uuden keskustan, joka tulee olemaan lähivuosina tärkein suunnittelukohte Savonlinnassa. Osalla aluetta on vahvistettu teollisuuskaava, joka on vanhentunut. Odottaa osayleiskaavan vahvistumista." Mainittu ydinkeskustan osayleiskaava on hyväksytty Savonlinnan kaupunginvaltuustossa 30.1.1995, ja Etelä-Savon ympäristökeskus vahvisti osayleiskaavan 9.12.1997. Vahvistamispäätös on saanut lainvoiman. Savolan asemakaavahanke on mainittu jokaisessa Savonlinnan kaupungin kaavoituskatsauksessa. Hanke odotti valmistelussa myös rinnakkaisväylän kaavaa, joka sittemmin on myös hyväksytty ja rakennettu, mutta Savolan käynnistynyt kaavahanke on silti jäänyt toteuttamatta.

Savonlinnassa oli ennen Savolan kaavoituksen käynnistämistä jo pitkään noudatettu käytäntöä, että päätös kaavojen laatimisesta syntyy hyväksymällä vuosittainen kaavoitusohjelma (ks. mm. Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätös § 26, 3.3.2008). Tämä käytäntö on todettu useasti Savolan kaavoitusasian yhteydessä. Savolan kaavoitus on siten ollut vireillä jo yli 30 vuotta.

Vaikka Savolan kaavoitus oli käynnistetty jo 90-luvulla, Savonlinnan kaupunginvaltuusto käynnisti erillisellä päätöksellä Savolan kaavoituksen uudelleen 3.3.2008 § 29. Siitäkin päätöksestä tuli viime viikolla kuluneeksi 15 vuotta.

Vuoden 2008 päätös Savolan kaavoituksen käynnistämisestä (3.3.2008 § 29) johti myös siihen, että Savonlinnan kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2014 pakkolunastaa yhden Savolan kaava-alueella sijaitsevan kiinteistön. Lunastuspäätöksestä valittiin ympäristöministeriöön, eikä ministeriö antanut kaupungille lunastuslupaa kaupungin pakkolunastusta koskevassa päätöksessä olleen muotovirheen vuoksi. Päätökseen oli osallistunut esteellinen luottamushenkilö.

Pakkolunastuksen yrittämisestä on nyt kulunut noin yhdeksän vuotta. Savolan kaavoitus on siten kestänyt kohtuuttoman kauan, kauemmin kuin Euroopan Unionin oikeuskäytäntö edellyttää. Kymmeniä vuosia jatkunut ja päättymätön kaavoitus on estänyt kunnan jäsenen omaisuuden nautinnan ja hyödyntämisen.

Nyt yllättäen virkamiehet ovat sitten keksineet, että vuoden 2008 kaavapäätös olisi syntynyt väärässä järjestyksessä, ja siksi kaavoituksen käynnistys pitäisi jälleen kerran tehdä uudestaan. Mutta vuoden 2008 päätös oli jo sinällään tarpeeton, sillä Savolan kaavoitus oli jo ollut käynnissä 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Siten 2008 päätöksellä aivan ilmeisesti pyrittiin vain siihen, että kaavoituksen käsittelyn kestoajan laskeminen aloitettaisiin alusta. Nyt käsillä olevassa päätöksessä pyritään aivan samaan. Siten minun nähdäkseni ei ole kyse oikeasta oikeustoimesta, sillä kaavoitus on jo käynnissä. Päätäjille voi jäädä kuitenkin harhakuva, että nyt toimittaisiin oikein.

On huomattava, että Suomessa hallinto ei päätä, onko jokin päätös (tässä tapauksessa 15 vuoden takainen päätös, josta on seurannut myös muita päätöksiä) syntynyt väärässä järjestyksessä. Kunnanvaltuustossa väärässä järjestyksessä tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Jos hallinnossa syntyy epäily virheellisestä päätöksestä, päätös on kumottava tai poistettava, ja vasta sen jälkeen tehdään tarvittaessa uusi päätös. Olisi kuntalaisten kannalta kohtuullista, että epäily syntyisi pian päätöksen jälkeen eikä vasta viidentoista vuoden kuluttua. Kaikki varmasti ymmärtävät, että kun on kyse 15 vuotta vanhasta päätöksestä, silloin asiassa on kulutettu tekemättömyyteen 15 turhaa vuotta. Euroopan Unionin oikeuskäytännön mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että esimerkiksi kaavaprosessi saisi kestää enimmillään kahdeksan (8) vuotta. Kaikki varmasti ymmärtävät myös, että kaupungin keskeisimmällä paikalla sijaitsevan alueen kiinteistöomaisuuden seisottaminen 30 vuotta tyhjän panttina on kiinteistöjen omistajien kannalta kohtuutonta. Savolan kaavoitusprosessia ei saa enää yhtään viivyttää.

Teknisen lautakunnan esittelijän väite muodollisesti virheellisestä päätöksestä on kopioitu suoraan esitykseksi kaupunginhallitukselle. Esittelijä väittää, että ”Savolan asemakaavoittamisesta ei ole koskaan tehty muodollista kaavoituksen käynnistämispäätöstä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Vuonna 2008 kaupunginvaltuuston päätöstä Savolan asemakaavoituksen käynnistämisestä ei ole tehty muodollisesti oikein, koska samassa valtuuston kokouksessa on hyväksytty kaupungin hallintosääntö, missä päätäntävalta delegoitiin valtuustolta kaupunginhallitukselle kaavoituksen käynnistämistä koskien. Valtuusto ei tämän vuoksi ole ollut päätäntävaltainen kaavoituksen käynnistämispäätöstä tehdessään.”

Kun Savolan kehittämisessä vuonna 2014 edettiin lunastusvaiheeseen, silloin esittelijä kovasti väitti, että kaavoitus oli nimenomaan käynnistetty vuonna 2008 eikä 1990-luvulla.

Esittelijän näkemys on virheellinen. Savonlinnan kaupunginvaltuusto oli toimivaltainen eli päätäntävaltainen kaavoituksen käynnistäjä, vaikka samassa valtuuston kokouksessa ”pätäntävalta delegoitiin valtuustolta kaupunginhallitukselle kaavoituksen käynnistämistä koskien”. Hallintosäännön muutos ei ole estänyt valtuustoa päättämästä kaavoituksen aloittamista, sillä kyseisessä valtuuston kokouksessa tehdyt päätökset on tehty silloin voimassa olleen hallintosäännön mukaan, eikä hallintosäännön muutos ole tullut lainvoimaiseksi kyseisessä kokouksessa, vaan vasta muutoksenhakuajan tai mahdollisen valituksen käsittelyn jälkeen. Muutettu hallintosääntö astui siten voimaan yli kuukausi päätöksen jälkeen, eikä Suomessa tunneta taannehtivaa ”lainsäädäntöä”, joka voisi kumota historiassa tehtyjä päätöksiä, ellei sitten nimenomaisesti kumota tiettyjä päätöksiä. Mutta tässä tapauksessa ei siis ollut siitä kyse.

Teknisen lautakunnan valmisteleva esitys ei mainituilla selostusosan perusteilla siten ole aito oikeustoimi, eikä kaupunginhallitus voi viedä eteenpäin päätöstä, joka on valmistelevassa lautakunnassa tehty väärässä järjestyksessä.

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty esittelijän ehdotuksesta poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys.

Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä esittelijän ehdotuksen puolesta annettiin 6 jaa -ääntä (Backman Anja, Ihalainen Katri, Kristiansson Olli-Pekka, Laamanen Kirsti, Metsälä Sanna, Kokko Lea) ja Juha Kukkonen esityksen puolesta 3 ei -ääntä (Koskela Jouni, Kukkonen Juha, Peitsaro Panu).

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi teknisen lautakunnan esityksen.

Toimenpiteet

Kaavoituspalvelut

Kukkonen Juha, Koskela Jouni ja Peitsaro Panu jättivät eriävän mielipiteen pöytäkirjaan merkittäväksi.