



**alfa**  
ASIANAJOTOIMISTO

50.11.18  
- 9.11.18 (ps. annettu)  
21  
7.12.18 (s-posti)  
28 pv.

Korkein hallinto-oikeus

Saapunut 07. 12. 2018

Liitteitä 3 No. 5697/1/18

4103 p-postit

**KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE**

ASIA

Valituslupahakemus ja valitus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 9.11.2018 antamasta päätöksestä nro 18/0531/2 asemakaavan hyväksymistä koskevassa valitusasiassa (liitteenä 1)

ASIANOSAISET

Muutoksenhakijat

1. Asunto Oy Tuomiokirkonkatu 23, Tampere
2. Asunto Oy Pirkanportti, Tampere

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Peter Rasmussen

Asianajotoimisto Alfa Oy

Hämeenkatu 20 A, 6. krs, 33200 Tampere

puh. 03 3142 9013, faksi 03 214 8946

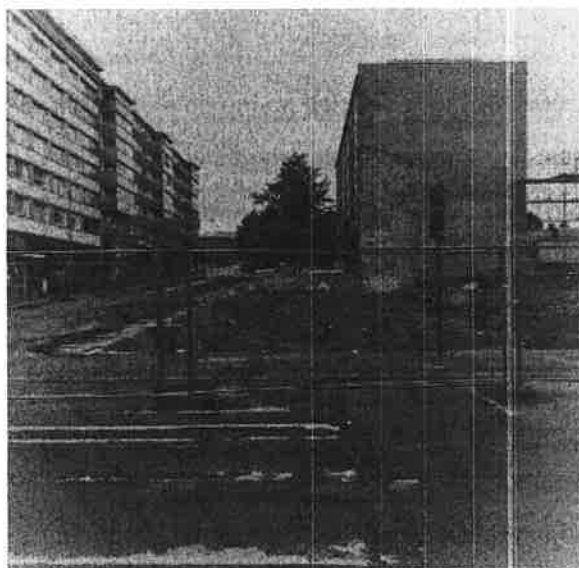
sähköposti: [peter.rasmussen@alfalaw.com](mailto:peter.rasmussen@alfalaw.com)

## I JOHDANTO

Asia liittyy Tampereen ydinkeskustassa eteläisen Kyttälän (XII) kaupunginosassa sijaitsevan yksittäisen maanomistajan suunnittelualueen asemakaavoitukseen. Tampereen kaupunki on hyväksynyt suunnittelualueelle helmikuussa 2018 asemakaavan. Naapurikiinteistöjen omistajat katsovat, että hyväksytty kaava on lain vastainen.

Maanomistaja oli ennen hakemaansa kaavamuutosta tehnyt päätöksen purkaa vanha alueella sijainnut asuinrakennus ja saanut purkamiselle kaupungilta erillisen purkamisluvan. Vuoden 2018 kesällä purettu rakennus oli sijainnut osittain sellaisen alueen päällä, joka oli voimassa olleessa aiemmassa asemakaavassa ollut osoitettu katualueeksi (ks. kuva alla).

Maanomistajan intressissä oli, että tontille tuleva uudisrakennus voisi jatkossakin sijaita katualueen päällä aiempaa suuremman rakennusoikeuden määrän mahdollistamiseksi. Tampereen kaupunki hyväksyi maanomistajan tästä lähtökohdasta tehdyn kaavamuutoshakemuksen ja luopui uudessa asemakaavassa katualueesta yksittäisen maanomistajan hyväksi, jotta maanomistaja voisi käyttää vanhaa katualuetta asuinrakentamiseen.



KUVA 1. Asemakaavan suunnittelualue etelän suuntaan, kuva otettu 24.8.2018.

Muutoksenhakijoiden keskeiset valitusperusteet ovat hallinto-oikeudessa liittyneet (i) **kaavamuutoksen yleiskaavan vastaisuuteen** sekä (ii) **alueen maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun**.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on äänestysratkaisullaan 2–1 hylännyt muutoksenhakijoiden valituksen. Hallinto-oikeuden enemmistö on katsonut, että kaupungilla on itsehallintonsa puitteissa oikeus päättää, millainen kaava alueelle laaditaan. Äänestyslausunnon jättänyt vähemmistöön jäänyt hallinto-oikeuden jäsen on todennut, että yleiskaavan ohjausvaikutusta ei ollut asemakaavassa huomiotu, minkä lisäksi uusi asemakaava oli rikkonut myös maanomistajien keskinäistä yhdenvertaisuutta. Eri mieltä ollut jäsen olisi kumonnut asemakaavan hyväksymispäätöksen.

## II VALITUSLUPAHAKEMUS

Asunto Oy Tuomiokirkonkatu 23 ja Asunto Oy Pirkanportti pyytävät, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi yhtiöille luvan hakea muutosta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asiassa 9.11.2018 antamaan päätökseen.

Muutoksenhakijat perustelevat valitusluvan myöntämistä koskevaa pyyntöään ennakkopäätösperusteella. Asia on tärkeää saattaa lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

## PERUSTEET VALITUSLUVAN MYÖNTÄMISELLE

1. Purkavan uusrakentamisen lisääntyminen kaupunkikeskustoissa – vaatimukset kaavoittajan toiminnalle ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteuttamiselle

Täydennysrakentamista koskevat hankkeet ovat päivän kehityssuunta Suomen kaikkien suurimpien kaupunkien keskusta-alueilla. Täydennysrakentaminen tarkoittaa perinteisessä merkityksessä uutta rakentamista niin, että uutta kerrosalaa rakennetaan jo olemassa olevan kaupungin sisällä hyödyntäen samalla kaupungin valmista yhdyskuntarakennetta ja palveluverkkoa.

Koska kaupunkikeskustoissa on vanha yhdyskuntarakenne ja infrastruktuuri huomioiden rajallisesti maata kokonaan uusille rakennuksille, saadaan vanhoihin kerrostaloihin lisää rakennusoikeutta mm. lisäkerrosten avulla ullakotiloja asunnoiksi muuttamalla.

Kaupunkikeskustoissa lisääntyy samanaikaisesti myös ns. **purkavan uusrakentamisen** tarve.

Hallitus on lokakuun 2018 lopussa antanut eduskunnalle asunto-osakeyhtiölain muuttamista koskevan lakiesityksen (HE 210/2018 vp), joka tähtää asunto-osakeyhtiöiden purkavaa uusrakentamista koskevan päätöksenteon helpottamiseen. Lakiesityksen yleisperustelujen (ks. hallituksen esitys, s. 32) mukaan asunto-osakeyhtiölain muutoksen tavoitteena on mahdollistaa se, että *merkittävä osa erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen asunorakentamisesta voitaisiin tulevaisuudessa toteuttaa purkavana uusrakentamisena*.<sup>1</sup> Purkava uusrakentaminen mahdollistaa aivan erilaisia vaihtoehtoja kuin vanhan rakennuskannan säilyttävä täydennys-/lisärakentaminen.

Kun kaupunkikeskustojen asunto-osakeyhtiöt alkavat maanomistajina tulevina vuosina purkaa teknisen käyttöikänsä päässä olevia asuinrakennuksia rakennuttaakseen kokonaan uutta tilalle, millaisia vaatimuksia tämä kehitystrendi asettaa kaavoitusviranomaisen toiminnalle? Miten kunta on velvollinen huomioimaan kaavoitusratkaisuihinsa alueella olevien muiden maanomistajien intressit? Jos maanomistaja A lähtee purkamaan omaa rakennustaan ja kaavoittaja kohtelee sitä määrättyllä tavalla, miten kunnan tulee varmistaa, että naapurikiinteistön omistaja B:tä kohdellaan myöhemmin tasapuolisesti, jos B päättää vähän myöhemmin purkavasta uusrakentamisesta ja hakee siihen liittyen kaavamuutosta.

Kunnalla on itsehallintonsa puitteissa kaavoitusmonopoli. Perustuslain 6 §:stä seuraa kuitenkin vaatimus sille, että toimiessaan monopoliasemassa kaavoitusratkaisuihinsa (i) kunta kohtelee kaikkia maanomistajia tasapuolisesti ja että (ii) kunnan toiminta on johdonmukaista ja ennustettavaa kunnan aiemmat maankäytön suunnittelua koskevat ratkaisut huomioiden.

<sup>1</sup> "Varovaisimpien arvioiden mukaan potentiaali on noin 5–10 % uustuotannosta. Toisaalta on esitetty, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun 1960–80-lukujen asunto-osakeyhtiömuotoisesta asuinrakennuskannasta hyvien liikenneyhteysien varrella noin puolet soveltuisi purkavaan uusrakentamiseen." HE 210/2018, s. 33.

## 2. Tapauksen arvioinnissa merkitykselliset oikeuskysymykset

Käsillä olevassa tapauksessa tarvitaan korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

### 2.1 Yleiskaavan ohjausvaikutuksen toteuttamatta jättäminen

*Mitä kaavoitusviranomaiselta voidaan perustellusti edellyttää tilanteessa, jossa yleiskaavasta seuraava toimimisvelvoite on positiivinen eli määrättyjen tilojen määrän lisäämiseen velvoittava? Toteutuuko oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus valituksenalaisessa asemakaavassa riittävässä määrin?*

Kun asemakaavaa laaditaan tai muutetaan taikka ryhdytään muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi, yleiskaava on tällöin ohjeena (MRL 42 § 1 mom.).

Yleiskaavamääräys, jonka kaupungin kaavoitusviranomainen on joutunut ottamaan asemakaavaa laatiessaan huomioon, on seuraava:

*”täydennysrakentamisen yhteydessä julkiseen oleskeluun sopivia tiloja ja kaupunkivihreää on lisättävä”*

Käskyn muotoon puettu yleiskaavamääräys **ohjaa asemakaavoittajaa positiiviseen toimintaan** korostaen kaavan laatijan velvollisuutta lisätä suunnittelualueella jatkossa määrättyjä elementtejä kaupunkirakenteessa ja kaupunkikuvassa. Kysymyksessä on ohjausvaikutuksen osalta **suunnittelumääräys, joka kohdistuu viranomaiseen** - tässä asemakaavan laatijaan eli kuntaan.<sup>2</sup>

Suunnittelualueella oli aiemmin voimassa asemakaava, jossa katualue määriteltä 21 metriä leveäksi. Valituksenalaisessa asemakaavassa kaavoittaja on yleiskaavamääräyksestä huolimatta kaventanut kadun 14 metriä leveäksi.

<sup>2</sup> Ympäristöministeriön opas (2003): ”Yleiskaavakaavamerkinnot ja -määräykset”, s. 30.

Kysymys on kävelykaduksi jatkossa tarkoitettusta alueesta.

Tilanteessa on oikeudellisena kysymyksenä se, onko yleiskaavan MRL 42 § 1 momentin oikeusohje huomioitu asemakaavoituksessa riittävästi. Millainen asemakaavan tulee olla, jotta se "lisää" riittävästi yleiskaavassa tavoiteltuja asioita ja toteuttaa yleiskaavan tavoitteita? Miten ratkaisu pitää tältä osin perustella (millä tavalla on päätelty, että positiivinen toimimisvelvoite on tullut täytetyksi)?

## 2.2

### Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta

*Purkavassa uusrakentamisessa vanha rakennuskanta häviää. Kun tämä lähtökohta on kaavoittajan tiedossa, onko purkamistöitä edeltäneellä vanhalla kaupunkikuvalla merkitystä uutta kaavaa laadittaessa? Voidaanko purkavassa uusrakentamisessa hakea perustelut tulevaisuuden maankäytölle ja maanomistajien tasapuoliselle/eriarvoiselle kohtelulle menneisyydestä?*

Vuoden 2018 kesällä purettu asuinrakennus oli sijainnut osittain sellaisella alueella, joka oli aiemmassa vuoden 1957 asemakaavassa osoitettu katualueeksi. Kun katua on asemakaavassa vuonna 2018 kavennettu 21 metristä 14 metriin, tosiasia on, että kaavamääräysten valossa kadusta asuinalueeksi muutetulla alueella oli sijainnut asuinrakennus aiemman asemakaavan vastaisesti.

Hallinto-oikeuden enemmistö on antanut merkitystä kaupunkikuvan ja rakennetun ympäristön historialle ja katsonut tämän olevan peruste sallia uudisrakennuksen sijoittuminen "kadun päälle", koska purettu vanha rakennuskin oli ollut "kadun päällä". Hallinto-oikeudessa vähemmistöön jäänyt jäsen ei pitänyt mahdollisena, että yksin alueen historialliset syyt olisivat hyväksyttävä maankäytöllinen peruste sallia yksittäiselle maanomistajalle levittäytyminen kaavassa katualueen päälle.

Kaupunkirakenteiden tiivistyessä taloyhtiöt voivat lähtökohtaisesti kasvaa ylöspäin tai alaspäin uusia kerroksia rakentamalla. Jos kaupunki kaavoittajana sallii yhdelle maanomistajalle määrätyllä mekanismilla tapahtuvan täy-

dennysrakentamisen (ullakkorakentaminen tms.), yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraa, että sama vaihtoehto tulisi olla muidenkin samalla alueella maata omistavien naapureiden käytössä. Käsillä olevassa asetelmassa muodostuu ongelma siitä, että jos sivusuunnassa laajentuminen sallitaan purkavassa uusrakentamisessa yhdelle maanomistajalle, yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tällöin, että sama tulee sallia myös muille.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei edellytä kaikille maanomistajille samansuuruista rakennusoikeutta. Maanomistajien erilaiseen kohteluun tulee kuitenkin olla kaavan sisältövaatimuksista johdettavissa olevat hyväksyttävät perusteet.<sup>3</sup>

Asiassa tulee ratkaistavaksi, voidaanko nämä hyväksyttävät perusteet johtaa purkavassa uusrakentamisessa kaupunkikuvan historiasta, vaikka purkamisen jälkeen ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa vanha kaupunkikuva on asiallisesti hävitetty.

## 2.3

### Vaatimus kaavoitusmonopolin haltijan toiminnan johdonmukaisuudesta

*Millaista johdonmukaisuutta kaavoitusviranomaiselta voidaan perustellusti edellyttää kaavoitusratkaisussa, kun peilataan sitä, millaisia edellytyksiä sama viranomainen on aikaisemmassa käytännössään asettanut muille saman alueen maanomistajille?*

Samassa kaupunginosassa on ollut voimassa 1950-luvun lopulta sama asemakaava. Kaava oli aikanaan jo vuonna 1940 laadittu lähtökohdasta, että katualue on 21 metriä leveä.

Kaupunki on 1950-luvun lopun jälkeen hankkinut useilla luovutustoimilla alueen muilta maanomistajilta maa-alueita siinä tarkoituksessa, että katu saadaan levennetyksi vuoden 1957 asemakaavan määräysten mukaiseksi.

---

<sup>3</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta: "Maankäyttö- ja rakennuslaki" 2015 s. 398–399.

Kaupunki on vielä vuonna 2015 linjannut samaa kaupunginosaa Kyttälä B koskeneessa toisessa asemakaava-asiassa, että mikäli maanomistaja olisi omalla tontillaan (po. kiinteistö sijaitsee lähes Otavallanhovin naapurissa) päättänyt purkavasta uusrakentamisesta, katulinja olisi tällöin kaavoitusviranomaisen esittämän kannan mukaan tullut oikaista vuosien 1940–1957 kaavojen mukaiseksi.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kaavoituksessa tasapuolinen kohtelu edellyttää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua *suunnitelmallisesti yhte-näisellä alueella ajallisesti yhdenmukaisessa sarjassa kaavoituspäätöksiä*.<sup>4</sup>

Kaupunki on valituksenalaisen asemakaavan kohdalla muuttanut aikaisem-min johdonmukaisesti noudattamaansa linjaa. Linjamuutos johtaa tilantees-sa maanomistajan eriarvoiseen asemaan. Sitä, mitä ei vuonna 2015 sallittu naapurikiinteistön omistajalle, sallittiin vuonna 2018 toiselle. Mikäli linjan muuttamiselle ei ole kelpoista maankäytöllistä perustetta, onko tällöinkin kysymyksessä maanomistajien yhdenvertaisuuden loukkaus?

### 3. Tarve oikeuskäytäntöä ohjaavalle ennakkopäätökselle

Muutoksenhakijat eivät kritisoi kaupungin päätöstä lisätä rakennusoikeuden lisäämistä sinänsä, vaan mekanismia, jolla rakennusoikeuden lisäys on vali-tuksenalaisessa kaavamutoksessa mahdollistettu osoittamalla julkiseen oleskeluun soveltuvaa tilaa rakentamiseen. Muutoksenhakijat kritisoivat myös kaupungin kaavoituksen epäjohdonmukaisuutta kaavoitusratkaisuis-saan, mikä johtaa yhtäältä maanomistajien asettamiseen kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan ilman maankäytöllistä perustetta ja toisaalta yleiskaa-van määräysten vastaiseen tilanteeseen.

Korkein hallinto-oikeus ei ole muutoksenhakijoiden käsityksen mukaan an-tanut ennakkopäätöstä tässä lupahakemuksessa esitetyistä oikeuskysymyk-sistä. Yhdenvertaisuuskysymystä on arvioitu ratkaisussa KHO:2017:202. Ta-pauksen tosiseikasto poikkeaa kuitenkin merkittävästi käsillä olevan tapauk-

<sup>4</sup> Jääskeläinen & Syrjänen – Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, 2010, s. 58



sen oikeudellisesta kysymyksenasettelusta.

Hallinto-oikeudessa suoritettu äänestys vahvistaa osaltaan, ettei asian arviointi ole tulkinnallisesti selvä asia.

### III VALITUS

Muutoksenhakijat vaativat, että korkein hallinto-oikeus

1. **kumoaa** Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 9.11.2018 tekemän valituksenalaisen päätöksen;
2. **velvoittaa** Tampereen kaupungin korvaamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen kuukauden kuluttua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta.

### VALITUKSEN PERUSTEET

1. Hallinto-oikeuden päätöksessä selostetut taustatiedot kaava-alueesta ja kaavasta

Valituksen kohteena oleva suunnittelualue sijaitsee Tampereen kaupungissa kaupunginosassa **Kyttälä B** (kaupunginosan hallinnollinen tunnus **XII**). Kaupunginosa Kyttälä B sijaitsee Hämeenkadun eteläpuolella kuvasta ilmenevällä tavalla.



Kuva 2: Tampereen keskustan rakennettu kulttuuriympäristö 2012

Suunnittelualueella on voimassa vuonna 2017 kuulutettu keskustan strateginen osayleiskaava, jota koskien muutoksenhakijat toteavat, että hallinto-oikeus on päätöksensä sivulla 5 toisessa kappaleessa selostanut yleiskaavan sisältöä ja määräyksiä asian ratkaisuun vaikuttavilta osin oikein.

Hallinto-oikeus on sen jälkeen päätöksensä taustaselvitysosassa (s. 5, kolmas kappale) selostanut asemakaavoituksen suunnittelun lähtökohtia ja niiden muuttumista Kyttälän alueella. Esimerkkejä Kyttälän alueen kaavoituksesta on haettu osoitteissa Aleksanterinkatu 21, 19 ja 15 sijaitsevista tonteista. Kaikki nämä kolme tonttia sijaitsevat Hämeenkadun **pohjoispuolella** hallinnollisesti toisessa kaupunginosassa **Kyttälä A**. Kyttälä B:n ja Kyttälä A:n erottaa toisistaan Hämeenkatu, joka on kaavoitettu myös omana alueenaan. Silmä, miten Kyttälä A:n puolella sijaitsevien tonttien vanhat rajat ovat säilyneet tai palautuneet ennalleen, ei muutoksenhakijoiden näkemyksen mukaan ole asiassa merkitystä. Katulinjan oikaisemiseen liittyvän historiallisen tarkastelun tulisi keskittyä kaupunginosaan Kyttälä B (XII), josta asiassa on kysymys.

Tarkastelun keskiössä olevassa kaupunginosassa Kyttälä B suunnittelualuetta lähinnä oleva esimerkki on osoitteessa **Aleksanterinkatu 33** sijaitseva Asunto Oy Kyttälän omistama kiinteistö. Sanotun kiinteistön asemakaavaa muutettiin viimeksi vuonna 2015 eli aivan äskettäin.

Kiinteistön ulottuvuuden osalta lähtötilanne Asunto Oy Kyttälän kaavamuutosta valmisteltaessa oli sama kuin Asunto Oy Otavallanhovilla. Kiinteistörekisteriin merkitty As Oy Kyttälän tontin pinta-ala oli 1.508 m<sup>2</sup>, kun taas asemakaavan ja sitovan tonttijaon mukainen tontti oli 1.131 m<sup>2</sup>. As Oy Kyttälän hanke erosi Otavallanhovin kaavahankkeesta siinä, että hanke käynnistettiin uudisrakentamishankkeena, mutta kaavavalmistelun aikana päädyttiin täydennysrakentamisen vaihtoehtoon, joka säilyttää kiinteistön vanhan rakennuskannan.

Asemakaavamuutoksessa nro 8553 Aleksanterinkatu 33:ssa sijaitseva vanha rakennuskanta päätettiin siis säilyttää (suojella). Asemakaavan nro 8553 selostuksesta (liite 3) käy ilmi Tampereen kaupungin kaavoitusviranomaisen kanta vuonna 2015. Mikäli Aleksanterinkatu 33:ssa sijainneet vanhat raken-

nukset olisi purettu ja korvattu uudisrakentamisella, tällöin kiinteistöistä olisi jouduttu erottamaan erillinen osa **katualueeksi ja Aleksanterinkadun katulinja olisi myös tullut oikaista vastaamaan vuoden 1957 asemakaavaa**. Kaupunki ja maanomistaja päätyivät asemakaavassa nro 8553 vaihtoehtoon, joka vastasi alueella jo toteutunutta ja vakiintunutta nykytilannetta ja jossa kaupunkikuvallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennuskanta suojeltiin eikä katulinjaa oikaistu.

Asunto Oy Otavallanhovin asemakaava-asia erosi Aleksanterinkatu 33:n tilanteesta siinä, että Otavallanhovin vanhaa rakennusta ei lopulta tarkoitettu säilytettävän, vaan maanomistaja siirtyi kaavavalmistelussa täydennysrakentamisen vaihtoehdosta purkavan uusrakentamisen vaihtoehtoon. Vanhalle rakennukselle oli haettu ja saatu purkamislupa kaupungin rakennusvalvonnalta vuoden 2016 kesällä. Purkavan uusrakentamisen vaihtoehto oli ollut esillä jo Aleksanterinkatu 33:n kaavaa vuosina 2014–2015 valmisteltaessa. Tällöin Tampereen kaupungin kanta oli yksiselitteisesti se, että purkamisen seurauksena ainoana vaihtoehtona olisi ollut **voimassaolevan kaavan mukaisen katulinjan palauttaminen uudisrakentamisen yhteydessä** (ks. kirjelmän liite 3, asemakaavaa 8553 koskeva kaavaselostus, s. 21).

Aivan suunnittelualueen naapurissa Aleksanterinkatu 33:ssa sijaitsevan tontin kaavamuutos ei ollut esillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Kaavoitusviranomaisen siinä asiassa esittämillä kannanotoilla on kuitenkin muutoksenhakijoiden näkemyksen mukaan tässä asiassa merkitystä. Aleksanterinkatu 33:n tilanteessa purkavan uusrakentamisen yhteydessä rakennusoikeuden määrän lisäys ei olisi ollut mahdollista osoittamalla voimassaolevan asemakaavan mukaista katualueita rakentamiseen. Aleksanterinkatu 33:n ja Otavallanhovin kaavamuutosasiat ovat tulleet kaupungin kaavoitusviranomaisessa samoihin aikoihin vireille.

## 2. Hallinto-oikeuden johtopäätös yleiskaavan ohjausvaikutuksen huomioimisesta

Yleiskaavan päätarkoitus on kunnan alueiden käyttötavoitteiden osoittaminen. Nämä alueiden käyttötavoitteet toteutuvat yleiskaavan pohjalta laadittavassa asemakaavassa, jonka laatimista yleiskaava ohjaa (Hallberg et al, s.

264). Yleiskaavan perusteella tulisi siis olla edes jollain tavalla ennakoitavissa, minkä sisältöinen asemakaava on yleiskaavan käsittämällä suunnittelualueella mahdollinen.

Tampereen keskustan strategisen osayleiskaavan mukaan ydinkeskustan kehittämisvyöhykkeen alueella, johon suunnittelualue kuuluu, täydennysrakentamisen yhteydessä on **lisättävä julkiseen oleskeluun soveltuvia tiloja ja kaupunkivihreää.**

Asemakaavamuutoksen johdosta asemakaavoitettu katualue kaventuisi Tuomiokirkonkadulla 21 metristä 14 metriin. Prosentuaalisesti vähennys on 33 %.

Hallinto-oikeuden enemmistö myöntää perusteluissaan (s. 7) avoimesti, että kaavamuutos vähentää liikkumiseen käytettävissä olevaa katualueutta (julkiseen oleskeluun soveltuva tila).

Pari virkettä myöhemmin enemmistö ilmoittaa, että ”kaavaratkaisu ottaa riittävässä määrin huomioon.....”. Enemmistö ei kuitenkaan perustele sanalakaan ratkaisussaan, millä tavalla tämä yleiskaavan huomioon ottaminen toteutuu. Se johtopäätös enemmistön olisi nimenomaan tullut perustella, kun on lopulta päädytty johtopäätökseen, että yleiskaava olisi riittävästi huomioitu.

Perustelut tuntuvat sisäisesti ristiriitaisilta ja epä johdonmukaisilta.

Hallinto-oikeuden on tullut arvioida tilanteessa myös seuraavaa yleiskaavamääräystä, joka ohjaa asemakaavoittajaa positiiviseen aktiiviseen toimintaan:

*”jalankulun olosuhteita on parannettava viihtyisien kävelyalueiden, kävelykatujen ja kävelypainotteisten katujen avulla”*

Hallinto-oikeuden arvioitavana ollut yleiskaavamääräys ei ole ollut kielto-  
määräyksen tyyppinen:

*”täydennysrakentamisen yhteydessä on varmistuttava, ettei mahdollisuutta jalankulkuun taikka pyöräilyyn rajoiteta”*

Hallinto-oikeuden enemmistön perustelut on kirjoitettu negaation avulla (“...muutos ei kuitenkaan estä tai rajoita jalankulkua tai polkupyöräilyä...”). Enemmistö ei ole oikeasti vastannut kysymykseen, millä tavalla asemakaava **parantaa** kävelykeskustan rakentamista. Yleiskaavamääräyksen sisältö ei ole kieltävä, vaan positiiviseen muutokseen ohjaava. Jos hallinto-oikeus ei ole löytänyt asemakaavasta positiiviseen muutokseen tähtääviä vaikutuksia – ainakaan sellaisia ei ole kirjoitettu perusteluihin auki – johtopäätöksen pitäisi tällöin olla, että yleiskaavan ohjausvaikutus ei täyty riittävästi.

Eri mieltä olleen hallinto-oikeuden jäsenen äänestyslausunnon mukaan valituksenalainen asemakaavaratkaisu ei mahdollista yleiskaavan edellyttämää julkiseen oleskeluun soveltuvien tilojen ja kaupunkivihreän lisäämistä. Eri mieltä ollut jäsen toteaa, että katualue kaventuu merkittävästi verrattuna aiempaan kaavaan, minkä lisäksi korttelin oleskelutilat on osoitettu sisäpihalle. Äänestyslausunnosta on suoraan luettavissa, miksi eri mieltä ollut jäsen on päätenyt siihen johtopäätökseen, että hyväksytty asemakaavamuutos on MRL 42 §:n 1 momentin vastainen.

Muutoksenhakijat toistavat hallinto-oikeudessa esittämänsä ja hyväksyvät eri mieltä olleen jäsenen kannan. Kaupunginvaltuuston päätös on MRL 42 §:n 1 momentin vastainen. Kysymys ei ole siitä, että toisen sisältöinen kaava olisi muutoksenhakijoiden mielestä parempi tai tarkoituksenmukaisempi, vaan siitä, että tehty päätös on lainvastainen. Päätös on siksi kumottava.

### 3. Hallinto-oikeuden johtopäätös maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta

Muutoksenhakijat ovat samaa mieltä kuin hallinto-oikeus päätöksensä sivulla 7 toiseksi viimeisessä kappaleessa siitä, että Suomen perustuslaissa 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, ettei maanomistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen ole maankäytöllistä perustetta.

Muutoksenhakijat katsovat lisäksi, että kunnan on kohdeltava jäseniään keskenään samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla, antamatta kenellekään etuoikeutta.<sup>5</sup> Tämä vaatimus tarkoittaa kaavaprosessin yhteydessä, että jos maanomistajia päätetään kohdella keskenään eriarvoisesti, kohteluun tulee olla kaavan sisältövaatimuksista ja tarkoituksesta johdettavissa olevat hyväksyttävät perusteet.<sup>6</sup>

Tasapuolinen kohtelu edellyttää kaavoituksessa niin ikään maanomistajien yhdenvertaista kohtelua suunnitelmallisesti yhtenäisellä alueella, ajallisesti yhdenmukaisessa sarjassa kaavoituspäätöksiä.<sup>7</sup>

Tampereen kaupungin XII kaupunginosassa Kytälä B Tuomiokirkonkadun varrella sijaitsevat tontit ovat olleet lähtötilanteessa pääasiassa yhtä suuria (pinta-ala 1508 m<sup>2</sup> tai 1512 m<sup>2</sup>). Vuoden 1941 asemakaava on lähtenyt Tuomiokirkonkadun leventämisestä 21 metrin leveyteen. Tämä on edellyttänyt aiemman tonttijaon muuttamista niin, että jokaisesta vanhasta tontista on ”nakerrettu” noin 377 m<sup>2</sup>:n suuruinen osa liitettäväksi katualueeseen. Kaavassa osoitettu rakennusoikeus n. 4770 k-m<sup>2</sup> näyttää olleen kaikilla tonteilla sama.

Kaupunki on **1940-luvun alun jälkeen** (i) hankkinut toisiaan seuranneilla luovutustoimilla omistukseensa Tuomiokirkonkadun varrella sijaitsevien kiinteistöjen alueita, jotka (ii) kaupunki on liittänyt katualueeseen ja (iii) kasvatanut näin kadun leveyttä systemaattisesti aikanaan tehtyjen kaavoitusrat-

<sup>5</sup> Heuru – Kuntalaki käytännössä, 2001, s. 88.

<sup>6</sup> Hallberg, Haapala, Koljonen, Ranta, Reinikainen – Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 398–399.

<sup>7</sup> Jääskeläinen & Syrjänen – Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, 2010, s. 58.

kaisujen mukaiseksi. (iv) Kaupunki ei ole aiemmin antanut yhdellekään alueen maanomistajalle rakennusoikeutta kadun puolelta vaan hankkinut maanomistajilta maata liitettäväksi katuun.

Vuoden 1941 asemakaavan suunnittelualueen Tuomiokirkonkatuun rajoittuvista tonteista Asunto Oy Otavallanhovin kiinteistö on ainoa, jolta Tampereen kaupunki ei ole hankkinut asemakaavassa katualueeksi osoitettua osuutta. Vuoden 1941 kaavan suunnittelualue on muutoin tonttijaon osalta toteutunut Tuomiokirkonkadulla hyvin yhtenäisenä.

Käsillä olevaan tapaukseen nähden analoginen tilanne on ollut esillä jo edellä selostetussa vuoden 2015 asemakaavamuutoksessa 8553, joka koski suunnittelualueen kanssa samassa kaupunginosassa sijaitsevaa As Oy Kyttälän tonttia. As Oy Kyttälän asuinrakennus sijaitsee Otavallanhovin tontin vieressä, arviolta parinkymmenen metrin päässä. Asemakaavan 8553 selostusosasta on luettavissa, että vuoden 2015 asemakaavassa kyseisen As Oy Kyttälän tontin pinta-ala on 1508 m<sup>2</sup> ja kokonaisrakennusoikeus 4700 k-m<sup>2</sup> (uudessa kaavassa noin e=3,12). **Asemakaavamuutoksessa 8553 rakennusoikeuden määrä säilyi ennallaan, mutta asemakaavan mukaisen tontin pinta-alan kasvaessa (1134 m<sup>2</sup>→1508 m<sup>2</sup>) tonttitehokkuus laski** (vanhassa kaavassa noin e=4,19). As Oy Kyttälän vanha rakennuskanta säilytettiin, eikä sitä korvattu massiivisella uudisrakennuksella toisin kuin Otavallanhovin tilanteessa.

Valituksenalaisessa asemakaavassa nro 8564 Otavallanhovin tontin pinta-ala kasvoi 1134 m<sup>2</sup>:stä 1428 m<sup>2</sup>:iin. Rakennusoikeuden määrä vastaavasti kasvoi 4770 k-m<sup>2</sup>:stä 6400 k-m<sup>2</sup>:iin. Rakennusoikeuden määrän lisäys mahdollistettiin osittain osoittamalla rakennusoikeutta katualueelta. As Oy Kyttälällä ei omassa kaavamuutoksessaan kaavaselostuksen mukaan olisi ollut tällaista mahdollisuutta, jos As Oy Kyttälä olisi päätenyt purkavaan uusrakentamiseen. Kaupunki linjasi As Oy Kyttälän asemakaavan valmistelussa<sup>8</sup>, että katu olisi purkavassa uusrakentamisessa tullut oikaista voimassaolleen asemakaavan mukaisesti. Kaupunki ei ole toiminut kaavoitusratkaisuisaan johdonmukaisesti alueen maanomistajia tasapuolisesti kohdellen.

<sup>8</sup> Asemakaavaa nro 8553 koskeva kaavaselostus s. 21. Liite 3.

Hallinto-oikeus on päätöksensä sivulla 8 toisessa kappaleessa aivan oikein todennut, että rakennusoikeuden määrän lisäämisen on osittain mahdollistanut se, että voimassaolevan asemakaavan mukaista katualuetta on osoitettu rakentamiseen. Tämä on ollut myös eri mieltä olleen jäsenen näkemys.

Toisin kuin hallinto-oikeus on päätöksensä sivulla 8 toisessa kappaleessa perustellut, eteläisen Kyttälä B:n (XII) alueen asemakaavoissa suunnittelun lähtökohtana on jo kymmeniä vuosia ollut **nimenomaan tonttien rajojen saattaminen kaavanmukaiseksi eli katualueen leventäminen**. Tämä lähtökohta voidaan vaikeuksitta todeta vuosien 1940–1967 välisenä aikana tehtyjen luovutustoimien perusteella. Sama lähtökohta voidaan havaita myös asemakaavan nro 8553 selostuksesta.

Hallinto-oikeus on päätöksen sivulla 8 perustellut Otavallanhovin erityistä asemaa sillä, että rakennus oli sijainnut kadun päällä jo ennen vuotta 1957 ja sitä ennen hyväksytyjen asemakaavojen voimaantuloa.

Tampereen kaupungin kaupunkikuvatoimikunta oli kaavavalmistelun aikana lausunut, että poikkeamat Tuomiokirkonkadun katutilassa olivat mahdollisia ja kertoivat alueen historiasta. Tällä kaupunkikuvatoimikunta oli perustellut uudisrakennuksen sijoittamista kadulle. Hallinto-oikeuden enemmistö on tehdyssä päätöksessä päätenyt hyväksymään kaupunkikuvatoimikunnan jäsenten näkemykset.

Otavallanhovin rakennuksen vieressä Hämeenkadulle päin mentäessä ollut Tuomiokirkonkatu 36:n vanha rakennus, joka oli sijainnut Otavallanhovin rakennuksen kanssa samassa katulinjassa, oli purettu vuonna 1966. Purkavan rakentamisen mahdollistama kaavamuutos oli leventänyt katualueen Tuomiokirkonkatu 36:n kohdalla 21 metriin.

Otavallanhovin rakennus on vasta vuoden 1966 jälkeen ”työntynyt” kaupunkikuvallisesti katualueelle, kun Tuomiokirkonkatu 36:n uudisrakennus rakennettiin vuoden 1957 asemakaavan mukaisesti. Kaupunkikuvatoimikunnan valmisteluasiakirjoissa viitattu ”kadun polveilu” ei selity Otavallanhovin rakennuksella, vaan sillä, että rakennuksen ympärillä kaikki myöhempi raken-



taminen on toteutettu samaan linjaan myöhempien asemakaavojen mukaisesti. Otavallanhovin rakennus on jäänyt keskelle katua vastoin vuoden vuosien 1940 ja 1957 asemakaavoja, koska rakennus oli valmistunut jo vuonna 1925.

Muutoksenhakijat eivät pidä mahdollisena, että legitimaatio yhden maanomistajan oikeudelle rakentaa uudisrakennus kadun päälle juonnettaisiin historiasta, jos muille maanomistajille ei samalla anneta mahdollisuutta suorittaa täydennysrakentamista "sivuttaissuunnassa". Otavallanhovilla olisi ollut kaikki edellytykset rakennuttaa puretun rakennuksen paikalle uudisrakennus myös vuoden 1957 kaavan mukaisesti ilman, että asemakaavaa olisi ylipäättään täytynyt muuttaa. Kaavamuutokseen on ryhdytty, koska rakennusoikeutta on haluttu vuoden 1957 kaavaan nähden merkittävästi lisää.

Vaatus Tuomiokirkonkadun 21 metrin leveydestä perustuu jo vuonna 1941 laadittuun asemakaavaan eli 77 vuoden taakse. Tampereen kaupunki on kaavoitustoimillaan aiheuttanut Otavallanhovin korostuneen aseman suhteessa muihin alueen maanomistajiin. Naapurikiinteistöjen omistajien kannalta on täysin kestävä, että kaupunki kaavoittajana hyväksyy yksittäisen maanomistajan intressejä palvelevan kaavamuutoksen, jonka mahdollistamiseksi kaupunki kaventaa omaa katuaan.

Vilittaukset vanhaan poistuneeseen kaupunkikuvaan eivät voi olla hyväksyttävä maankäytöllinen peruste erilaiseen kohteluun tilanteessa, jossa katualueella osittain sijainnut rakennus on purettu. Vuoden 1957 asemakaavaa on johdonmukaisesti noudatettu Tuomiokirkonkadun muilla tonteilla, aivan kuten hallinto-oikeuden eri mieltä olleen jäsenen äänestyslausunnossa todetaan. Vuoden 2018 asemakaavan muutos poikkeaa aiemmasta linjasta ja johtaa väistämättä maanomistajien eriarvoiseen kohteluun, jolle ei ole löydettävissä hyväksyttävää perustetta edes historiallisesta tarkastelusta.

Muutoksenhakijat toistavat hallinto-oikeudessa esittämänsä ja hyväksyvät eri mieltä olleen jäsenen kannan. Kaupunginvaltuuston päätös on MRL 42 §:n 1 momentin vastainen. Kysymys ei ole siitä, että toisen sisältöinen kaava olisi muutoksenhakijoiden mielestä parempi tai tarkoituksenmukaisempi,

vaan siitä, että tehty päätös on lainvastainen. Päätös on siksi kumottava.

#### 4. Hallinto-oikeuden johtopäätös selvitysten riittävydestä

Selvyyden vuoksi todetaan, että muutoksenhakijat eivät kohdista kritiikkiä hallinto-oikeuden päätöksen tämän otsikon alla päätöksen sivuilla 6-7 esitettyjen perustelujen osalta.

#### 5. Lopuksi

Muutoksenhakijat viittaavat edellä esiin tuomiensa valitusperusteiden osalta hallinto-oikeudessa jo lausumaansa (valitus 27.3.2018 ja selitys 26.6.2018) sekä vetoavat kaikkeen hallinto-oikeudessa näiden valitusperusteiden osalta esittämäänsä.

#### 6. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Oikeudenkäyntiin on jouduttu kaavoitusviranomaisen tekemistä virheistä johtuen. Valittajat vaativat tämän johdosta, että Tampereen kaupunki veloitetaan korvamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asunto-osakeyhtiöt täsmentävät kuluvaatimuksensa määrän myöhemmin.

IV PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUS

Tampereella 7 päivänä joulukuuta 2018

**Asunto Oy Tuomiokirkonkatu 23**

**Asunto Oy Pirkanportti**

puolesta asiamiehenä



Peter Rasmussen

asianajaja, varatuomari

LIITTEET

1. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 9.11.2018 nro 18/0531/2
2. Ympäristöministeriön opas 16.6.2003: Yleiskaavamerkinnot ja määräykset
3. asemakaavan nro 8553 selostus

