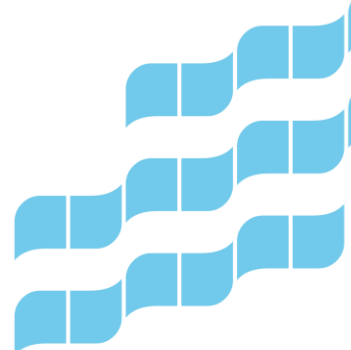


Poikkeamislupahakemusten käsittely ja asemakaavoitus RKY-alueella

R10/2020

Tarkastaja	Markus Kiviaho Heini Ruski Iina Huhtamäki
Ajankohta	elo-syyskuu 2020
Tiedoksi	Tarkastustoimikunta Yhdyskuntalautakunta Hallintojohtaja Heli Hirvelä



Sisällys

1	Poikkeamislupahakemusten käsittely ja asemakaavan valmistelu.....	2
2	Tarkastuksen toteutus	2
3	Yleisarvio sisäisen valvonnan tasosta.....	3
4	Keskeiset tarkastushavainnot ja suositukset.....	3
5	Valvontavastuu	5
6	Pispalan valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö.....	6
7	Suojelunäkökulma Pispalan rakennetun kulttuuriympäristön asemakaavoituksessa	8
7.1	Maankäyttö- ja rakennuslain veloitteet rakennetun kulttuuriympäristön suojelemiseksi	8
7.2	Pispalan asemakaavoituksen vaiheet ja kaavoitusta ohjaavat selvitykset.....	9
7.3	Nähtäville asetettu kaavaehdotus	11
8	Pulkasaarenkatu 4 poikkeamislupahakemukset.....	12
8.1	Tontin tiedot ja poikkeamislupahakemusten tekijät.....	12
8.2	Poikkeamislupahakemusten ja asemakaavan käsittelyn eteneminen	12
8.3	Poikkeamislupahakemusten käsittely ja niihin liittyvä päätöksenteko.....	14
9	Hyvä hallinto kaavoituksessa ja poikkeuslupaharkinnassa	21
10	Arviointiasteikko	24

1 Poikkeamislupahakemusten käsittely ja asemakaavan valmistelu

Tarkastuksen kohteena oli Rakennustoimisto HT-Talot Oy:n ja Pirkanmaan Vuokratodit Oy:n tekemien poikkeamislupahakemusten käsittely. Tontti sijaitsee asemakaavan laadintaa varten rakennuskieltoon määrätyllä alueella Ala-Pispalassa, osoitteessa Pulkasaarenkatu 4. Museoviraston valtakunnallisessa inventoinnissa vuonna 2009 Pispala on luokiteltu merkittäväksi rakennetun kulttuuriympäristön kohteeksi.

Tarkastuksen kohteena on myös Punaisen tukkitien uoman eteläosaa koskeva asemakaavoitukseen liittyvä päätöksentekoprosessi. Poikkeamislupaharkinta on kiinteästi yhteydessä alueen asemakaavoitukseen, eikä niitä siksi ole mahdollista tarkastella toisistaan irrallisina prosesseina.

Tarkastuksen käynnistäminen on perustunut pormestarilta 30.6.2020 saatuun toimeksiantoon.

2 Tarkastuksen toteutus

Tavoitteet	Tavoitteena oli selvittää Ala-Pispalassa rakennuskieltoalueella sijaitsevan tontin poikkeamislupahakemuksiin sekä asemakaavaan liittyvää päätöksentekoprosessia. Tarkastuksessa arvioitiin eri ajankohtina tehtyjen poikkeamislupahakemusten käsittelyn vastaavuutta maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyyn ja Pispalan asemakaavoituksen yhteydessä laadittuun rakentamistapaohjeeseen. Lisäksi arvioitiin yhdyskuntalautakunnan päätöspäätöseläydysten ja päätösten asianmukaisuutta. Tarkastuksessa arvioitiin alueen valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (RKY) suojelutavoitteiden toteuttamista asemakaavoituksen keinoin. Arviointikriteereinä olivat mm. maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) säännökset sekä hallintolain (434/2003) hallinnon oikeusperiaatteet.
Riskit	Poikkeamislupahakemuksen käsittelyyn voi liittyä riski tontinomistajien tasa-arvoisen kohtelun vaarantumisesta, mikäli päätöksenteossa ei toimita puolueettomasti säännöksiä noudattaen sekä oteta objektiivisesti huomioon sääntelyn edellyttämät tosiseikkoja. Mikäli asemakaavan valmistelussa ei saada varmistettua suojelutavoitteiden toteutumista, Pispalan valtakunnallisesti erityiset rakennetun kulttuuriympäristön arvot menetetään.
Menetelmät	Tarkastus tehtiin asian käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyvää asiakirja-aineistoa analysoiden. Lisäksi haastateltiin tontinomistajaa sekä asian käsittelyyn osallistuneita kaupungin viranhaltijoita ja yhdyskuntalautakunnan puheenjohtajaa.
Laadunvarmistus	Tarkastus on suoritettu ammattistandardien mukaisesti.

3 Yleisarvio sisäisen valvonnan tasosta

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että asemakaavoitukseen ja poikkeamislupahakemusten ratkaisuun liittyvän päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta on

tydyttävällä tasolla.



Päätöksentekoprosessin voidaan arvioida sisältävän kontroleja, jotka turvaavat maankäyttö- ja rakennuslain säännösten toteutumista sekä tarkastellun valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön suojelutavoitteiden toteutumista. Prosessiin liittyy kuitenkin päätösten tosiasiaperusteluiden ja laillisuusharkinnan heikkouksia, jotka näkyvät erityisesti päätösehdotuksesta poikkeavien päätösten perusteluiden puutteina.

Päätöksentekoprosessia tulee kehittää niin, että päätösehdotus ja päätös syntyvät objektiivisesti ja johdonmukaisesti riittävien ja yksilöityjen tosiasiaperustelujen ja laillisuusharkinnan tuloksena. Parantamista ja kehittämistä vaativat asiat on esitetty tämän tarkastusraportin suosituksissa ja tuotu esiin sekä tarkastuksen kohteelle sekä valvontavastuussa oleville esimiehille.

4 Keskeiset tarkastushavainnot ja suositukset

Suositus 1: RKY-alueen kaavoitusratkaisujen tekeminen ja perusteleminen sekä vaikutusten arviointi läpinäkyvästi lain ja oikeusperiaatteiden mukaisesti

Apulaispormestari ja palvelualueen johtaja

Havainto:

Pispala on vuonna 2009 Museoviraston toteuttaman inventoinnin perusteella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (MRL 22 §) mukaan suojeltavaksi tarkoitettu valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö (RKY-alue). Pirkanmaan maakuntamuseo on määritellyt vuonna 2018 riippumattomana, paikallisena viranomaisena Punaisen tukkitien sijainnin ja merkityksen osana valtakunnallista kulttuuriympäristöä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennetun ympäristön erityisten arvojen vaaliminen asemakaavalla on velvoittavaa (MRL 54 §).

Yhdyskuntalautakunnan 25.8.2020 nähtäville asettama asemakaavaehdotus punaisen tukkitien uoman eteläosassa (asemakaavaehdotus nro 8824) poikkeaa valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön suojelua valvovan viranomaisen eli Pirkanmaan ELY-keskuksen maankäyttö- ja rakennuslain noudattamista korostavasta näkemyksestä. Päätöstä ei ole

perusteltu hallintolain 45 §:n mukaan niin, että kuntalaisten olisi mahdollista tietää, minkä tosiseikkojen ja lainkohtien perusteella valittuun ratkaisuun on päädytty.

Kaavaehdotuksen vaikutuksia ei ole selvitetty lain edellyttämällä tavalla (MRL 9 §). Nähtävillä asetettu kaavaehdotus on kuntalaisten näkökulmasta epäjohtonmukainen, sillä toimielimen päätös ei vastaa viranhaltijoiden valmisteleman ehdotuksen sisältöä. Muistutusten jättäminen ehdotuksesta sekä niihin vastaaminen on vaikeaa tai mahdotonta.

Suositus:

Kaavoitusviranomaisen on osoitettava maankäyttö- ja rakennuslain noudattaminen, ja esitettävä kaavoitusratkaisujen perustelut sekä lain että muiden tosiseikkojen näkökulmista. Erityisesti, jos päätös poikkeaa muiden maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n tarkoittamien viranomaisten lausunnoista, perusteluvollisuus on tavallistakin vaativampi. Harkintavaltaa ei tule käyttää ennen kuin lain vaatimukset on osoitettu läpinäkyvästi täytetyiksi.

Kaavaehdotusten vaikutukset on selvitettävä lain edellyttämällä tavalla. Mikäli kaava-alueeseen kohdistuu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, selvittämällä on osoitettava, että kaavalla edistetään niiden toteutumista.

Suositus 2: Poikkeamislupahakemuksiin liittyvän laillisuusharkinnan perusteluiden ja johtopäätöksen esittäminen

Apulaispormestari, palvelualueen johtaja ja asian valmistelijat

Havainto:

Hakija on hakenut useita kertoja vuosina 2014 - 2018 poikkeamislupaa rakentamiskieltoalueella sijaitsevalle tontille. Hakemuksissa on esitetty vuosina 2014 - 2017 asuinrakennus sijoitettavaksi Ala-Pispalassa sijaitsevalle Punaisen tukkitien uoman vielä rakentamattomalle väylälle, joka kuuluu Museoviraston inventoimaan valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön (RKY-alue).

Suojeltavasta Punaisen tukkitien väylän sijainnista on esitetty eriäviä näkemyksiä. Maakuntamuseo on määritellyt inventointiin perustuen riippumattomana viranomaisena ja asiantuntijana Punaisen tukkitien uoman vielä rakentamattoman väylän suojeluarvot. Maakuntamuseo on edellyttänyt suojeltavaksi ja rakentamisesta vapaaksi vähintään neljän metrin vyöhykkeen tonttirajan molemmin puolin.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten sekä asuinrakennuksen sijoittumisen vuoksi poikkeamislupapäätöstä ei tällöin ole esitetty myönnettäväksi hakijan hakemusten mukaisesti. Hallinto-oikeuden vuonna 2018 tekemä päätös edellyttää yksittäistä poikkeamislupaharkintaa laajempaa kaavallista tarkastelua. Edellä mainituista syistä asian ratkaiseminen on viivästynyt.

Poikkeamisluvan myöntäminen on mahdollista vain, jos maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset täyttyvät ja jos

poikkeamiseen lisäksi on lain 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy. Ehdottomaksi esteeksi poikkeamisluvan myöntämiselle on perustellussa viranomaislausunnossa todettu poikkeamisedellytysten täyttymättömyys.

Hakijan velvollisuutena on ollut erityisten syiden esittäminen haetuille poikkeamisille maankäytön tavoitteisiin ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden perusteella. Päätösehdotusten perusteluissa on esitetty selvityksiin ja viranomaislausuntoihin perustuvia kannanottoja poikkeamisedellytysten täyttymisestä ja erityisten syiden riittävydestä. Lausunnoissa on tosiasia-perusteluiden ja laillisuusharkinnan tuloksena todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamaa erityistä syytä ei ole esitetty ja, että poikkeamisedellytykset eivät täyty.

Yhdyskuntalautakunnan päätöksistä ja niiden perusteluista ei käy johdonmukaisesti, riittävän läpinäkyvästi ja yksiselitteisesti ilmi hakemusten ja niissä esitettyjen erityisten syiden sekä poikkeamisedellytysten täyttymisen laillisuusharkinta ja siitä tehtävä objektiivisesti perusteltu johtopäätös. Päätösehdotuksista, niiden perustana olevista hakemuksista sekä eri selvityksistä ei ole ollut mahdollista todentaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamisedellytysten täyttymistä ja poikkeamisen mahdollistavaa erityistä syytä. Tällöin myönteisen poikkeamislupapäätöksen tekemiselle ei ole voitu todentaa osoitetun riittäviä objektiivisia perusteita hakemusten, viranomaisen käytössä olevien tosiseikkojen, viranomaislausuntojen sekä hankittujen selvitysten perusteella.

Suositus:

Päätöksentekoprosessia tulee kehittää siten, että päätösehdotuksessa ja sen perusteluissa osoitetaan yksityiskohtaisella ja objektiivisella laillisuusharkinnalla läpinäkyvästi maankäyttö- ja rakennuslain säännösten edellyttämän erityisen syyn sekä poikkeamisedellytysten täytyminen.

Päätösehdotusten ja niiden perusteella tehtyjen päätösten sekä esittelystä poikkeavien päätösten tulee johdonmukaisesti perustua objektiivisesti arvioitavissa oleviin yksilöityihin tosiasia-perusteluihin ja säännösten laillisuusharkintaan, mitkä tulee riittävän yksityiskohtaisesti esittää päätöksessä.

5 Valvontavastuu

Palvelualueen johtaja Mikko Nurminen
Apulaispormestari Aleks Jänntti

6 Pispalan valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö

Museovirasto on toteuttanut valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventoinnin vuonna 2009. Museovirasto toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon-alalla. Sen toimintaa on ohjannut Museovirastosta annettu laki, ja 1.1.2020 alkaen museolaki sekä näiden lisäksi mm. maankäyttö- ja rakennuslaki ja laki rakennusperinnön suojelemisesta.

Museoviraston inventointi on valtioneuvoston päätöksellä otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi rakennetun kulttuuriympäristön inventoinniksi 1.1.2010 alkaen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, rakennettuja kulttuuriympäristöjä (RKY) ja arkeologisia kohteita.

Valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva päätös edellyttää, että valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot, kohteiden alueellinen monimuotoisuus ja ajallinen kerroksisuus turvataan maakuntien suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.

Museoviraston valtakunnallisessa inventoinnissa Pispala on luokiteltu merkittäväksi rakennetun kulttuuriympäristön kohteeksi. Pispalanrinteen poikkeuksellinen sijainti jyrkkärinteisellä harjulla kahden järven välissä on tehnyt siitä Suomen tunnetuimman 1800- ja 1900-lukujen taitteessa suurten kaupunkien ulkopuolelle, kaavoittamattomalle maalle ilman valvontaa rakentuneista työväen asuinalueista. Inventoinnissa on myös todettu, että Pispalanharjulla oli 1800-luvun jälkipuolelta alkaen kaksi Näsijärvestä Pyhäjärveen johtavaa puutavaran kuljetusreittiä, ns. tukkitietä.

Punaisen tukkitien määrittely

Punaisella tukkitiellä tarkoitetaan Pispalassa sijaitsevaa kulttuurihistoriallisesti tärkeää entistä tukkienkuljetustietä, joka rakennettiin vuonna 1863 ja purettiin uittotunnelin valmistuttua 1930-luvulla. Punaisen tukkitien betonisten perustusten jäänteitä on edelleen nähtävillä Pispalan valtatie eteläpuolella, ja niille on kaavan nro 8309 valmisteluvaiheessa merkitty muinaismuistojen suojelumerkintä sm-4. Pispalanharjulle sijoittuva Punainen tukkitie kuuluu valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön (RKY-alue), jonka arvot määrittelee Museoviraston paikallisena edustajana Pirkanmaan maakuntamuseo. Maakuntamuseo on laatinut Pispalan suojeluasemakaavojen perustaksi rakennetun kulttuuriympäristön inventoinnin sekä Punaisen tukkitien arkeologisen selvityksen toukokuussa 2018. Inventoinnissa tuodaan esille Punaisen tukkitien uoman historia ja arvot sekä esitetään, että Punaisen tukkitien uoma tulee säilyttää kokonaisuudessaan rakentamattomana, jotta historiallinen väylä säilyy havaittavana. Punaisen tukkitien uoma käsittää tukkitien rakennelman sekä sen vieressä sijainneen huoltotien. Arkeologisessa selvityksessä on osoitettu alkuperäisen tukkirännin sijainti uoman itäosalla. Maakuntamuseon rakennetun kulttuuriympäristön inventointi arvottaa suojeltavaksi tukkitien uoman kokonaisuuden eli asuintonttien välissä sijaitsevan tyhjän tilan osana kaupunkikuvaa ja maisemaa.



Kuva: Maakuntamuseo, Vapriikin kuva-arkisto.

Punaisen tukkitien alue on muilta osin kaupungin ja seurakunnan omistuksessa, mutta eteläisin osa sijaitsee Tahmelan viertotien ja Pyhäjärven välisessä korttelissa 1088, jonka kiinteistöt ovat yksityisessä omistuksessa. Alueella on voimassa asemakaava nro 5165 vuodelta 1978, joka määrittää rakennusalat ja rakennusoikeuden tehokkuusluvulla $e=0,5$. Vuonna 2007 kaupungin-hallituksen suunnittelujaosto teki päätöksen Ylä- ja Ala-Pispalan sekä Tahmelan asemakaavojen uudistamisen aloittamisesta, tavoitteena Pispalan RKY-alueen säilyttäminen ja kehittäminen. Alueelle määrätty rakennuskielto on voimassa tällä hetkellä 3.3.2022 asti. Pispalan asemakaavan uudistaminen on jaettu kolmeen eri vaiheeseen. Kortteli 1088 kuului alun perin III-vaiheen kaava-alueeseen, kun taas muu osa Punaisesta tukkitiestä II-vaiheeseen. Keväällä 2018 kortteli 1088 liitettiin kaava-alueeseen 8310, jolloin Punaisen tukkitien kokonaisuus voidaan käsitellä samassa asemakaavassa. Myöhemmin Punaisen tukkitien uoman eteläosa erotettiin vielä omaksi kaava-alueeksi 8824.

Korttelille 1088 on merkitty muinaismuistojen suojelumerkintä sm-4. Poikkeamislupaharkintaa ohjaa Pispalan asemakaavoituksen II- ja III-vaiheiden alueilla I-vaiheen rakentamistapaohje, johon sisältyvän yleismääräyksen mukaan kaikki suunnittelu ja rakentaminen on tehtävä siten, että alueen valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö ja arvokas rakennuskanta säilyvät.

Museoviranomaiselle tulee antaa lausuntomahdollisuus valtakunnallisesti merkittävää kulttuuriympäristöä, suojelukohteita ja -alueita koskeissa merkittävässä hankkeissa.

Punainen tukkitie on kulkenut Pulkkaasaarenkatu 4:n itärajan molemmin puolin. Tukkirännin perustukset ovat sijainneet rajan itäpuolella ja tukkitien kokonaisuuteen kuuluva huoltotie on kulkenut rajan länsipuolella. Tontin itärajalla sijainneen, maisemassa avoimena ja rakentamattomana väylänä näkyvän tukkien kuljetustien alue sijoittuu noin 9-11 metriä tontin itärajan molemmin puolin. Suunnittelun ohjauksessa ja päätöksenteossa käytetty tukkitien rajauksen leveys oli 18.6.2014 alkaen tontin länsirajalla noin 8 metriä ja itärajalla 11 metriä. Alkuvuodesta 2017 asemakaavoitus ja maakuntamuseo selvittivät tukkitien linjauksen leveyttä ja ratkaisivat tukkitien suojeltavan väylän leveydeksi 4 metriä sekä tontin länsi- että itärajalla. Asemakaavaehdotukseen vuonna 2020 antamassaan lausunnossa maakuntamuseo on esittänyt, että huomioida tulee sekä alue, jossa rakenteet ovat olleet kuin myös tukkitielle varattu maa-ala rakenteiden länsipuolella. Maakuntamuseo on esittänyt, että rakentamisesta vapaaksi jätetään tonttien välisen rajan kummaltakin puolen vähintään 4 metriä.

7 Suojelunäkökulma Pispalan rakennetun kulttuuriympäristön asemakaavoituksessa

Pispalan vuonna 1978 laadittu asemakaava ei sisältänyt suojelumerkintöjä alkuperäiselle rakennuskannalle. Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n ja 60 §:n mukaan kunnan on seurattava asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Myös Museovirasto ja ympäristöministeriö ovat tuoneet esiin Pispalan vanhojen asemakaavojen uudistamisen tarpeen.

Kunnalla on itsehallinnollisen asemansa vuoksi huomattava julkinen valta. Kunta on ainoa taho, joka voi laatia asemakaavan. Kunnan on kuitenkin toimittava maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden mukaisesti ja suunniteltava maankäyttöä kokonaisuuskaavoitusta katsoen. Lisäksi kaavoituksessa on otettava huomioon ratkaisujen vaikutukset, jotka ulottuvat jopa vuosikymmeniä eteenpäin. Kaavoituksessa on ratkaistava intressiristiriitoja, joita syntyy usein väistämättä. Kaavaratkaisut on toteutettava lainmukaisesti ja niin, että kukaan ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen toisen oikeuden toteuttamisen edessä. Kaavoituksen lähtökohtana tulee siis olla koko alueen arvojen turvaaminen, ja siksi myös tehtävien ratkaisujen vaikutuksia tulee arvioida yksittäisiä tontteja laajemmilla alueilla. Pispalan kaavoitus on poikkeuksellisen laaja kokonaisuus mm. alueen monimuotoisuuden, yksityisen maanomistuksen ja suojeluarvojen vuoksi.

7.1 Maankäyttö- ja rakennuslain veloitteet rakennetun kulttuuriympäristön suojelemiseksi

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennetun ympäristön ja kulttuuriarvojen vaaliminen on vaatimus kaikelle alueidenkäytölle. Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä. Myös lain 5 §:n

mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena tulee olla rakennetun ympäristön ja kulttuuriarvojen vaaliminen. Pispalan kaavoituksessa juuri suojelutavoitteet ovat olleet lähtökohtana, ja toisaalta myös ne ovat aiheuttaneet intressiristiriitoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:ssä säädetään valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, jotka ovat osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maakunta-, yleis- ja asemakaavojen yläpuolella. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen valtakunnallisten arvojen turvaamisvelvoite edellyttää, että viranomaisten laatimien valtakunnallisten inventointien tulokset otetaan huomioon alueiden käytön suunnittelussa kaikilla kaavatasoilla. Alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa inventoinneissa mainitut alueet ja ottaa ne huomioon siten, että niiden arvot turvataan paikallisesti. Inventoinnissa Pispalanrinne on tunnistettu valtakunnallisia arvoja omaavaksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi, ja siksi kaikessa alueidenkäytön suunnittelussa suojeluarvojen turvaaminen on välttämätöntä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädetään asemakaavan sisältövaatimuksista. Toisen momentin mukaan rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia, eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Pispalan kaavoituksen lähtökohta jo alkuvaiheessa on ollut rakennetun ympäristön suojelu, ja suojelutavoitteet ovat täsmentyneet kaavoituksen edetessä.

7.2 Pispalan asemakaavoituksen vaiheet ja kaavoitusta ohjaavat selvitykset

Uusien asemakaavojen laatiminen aloitettiin vuonna 2007, ja kaavaehdotukset päätettiin laatia kolmessa vaiheessa. Maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n mukaan kunta voi määrätä rakennuskiellon alueelle, jolla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä. Kielto päättyy, kun alueelle laadittu uusi asemakaava saa lainvoiman. Kielto on voimassa enintään kaksi vuotta, mutta kunta voi kaavoituksen keskeneneräisyyden vuoksi pidentää kieltoaikaa kaksi vuotta kerrallaan. Yhdyskuntalautakunta määräsi 5.6.2007 Ylä-Pispalaan, Ala-Pispalaan ja Tahmelaan rakennuskiellon asemakaavan laatimista varten. Lautakunnan päätöksen mukaan kielto oli määrättävä, koska voimassa oleva asemakaava ei ohjaa riittävästi uudisrakentamista ja huomioi mahdollista suojelutarvetta. Tarkastelussa oleva tontti Pulkksaarenkatu 4:ssä on ollut rakennuskiellossa vuodesta 2007 saakka. Rakennuskielto jatkuu, kunnes korttelia koskeva kaava saa lainvoiman.

Kaikkien kaavavaiheiden pohjaksi laadittiin Pispalan kaavaperiaatteet, jotka hyväksyttiin yhdyskuntalautakunnassa 15.3.2011 (88 §). Kaavaperiaatteiden mukaan Pispalassa pitäisi säilyä:

- alkuperäisiä rakennuksia, pihapiirejä, kokonaisuuksia
- vanhojen rakennusten ominaispiirteitä
- kaupunkikuvaa, näkymiä sekä kaukomaisemaa
- muinaismuistot
- miljöössä merkittävät rakenteet: portaat ja pulterimuurit
- alueelle tyypillistä kulttuurikasvillisuutta ja luontotyyppejä
- virkistysmahdollisuudet
- sosiaalinen ja kulttuurinen monimuotoisuus

Kaavaperiaatteiden mukaan suojelun tulee olla tasapuolista ja kohtuullista, millä tarkoitetaan sitä, että arvoalueiden ja arvokkaimpien kokonaisuuksien suojelumääräykset ja -ohjeistus ovat tarkempia. Rakennustehokkuuden yleislinjana periaatteissa on mainittu tonttien edeltävä tehokkuus, mikä tarkoittaa Pispalan valtatie eteläpuolella tehokkuutta $e=0,5$. Rakennustehokkuudesta mainitaan vielä, että rakennusoikeutta voidaan maltillisesti nostaa ja laskea tontti- tai korttelikohtaisesti, jolloin perusteena ovat mm. suojelutavoitteet, käyttötarkoitus, maasto, liikennöitävyys, ympäristöhäiriöiden torjunta ja kaupunkikuvalliset syyt.

I-vaiheen asemakaava sai lainvoiman vuonna 2017. Tontti Pulkksaarencatu 4:ssä (kortteli 1088) kuului aluksi III-vaiheen kaava-alueeseen, ja muu osa Punaisen tukkitien tonteista II-vaiheeseen. Keväällä 2018 kortteli 1088 liitettiin kuitenkin II-vaiheeseen sisältyvään kaava-alueeseen 8310, jotta Punaisen tukkitien kokonaisuus voitiin käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Myöhemmin Punaisen tukkitien uoman eteläosa erotettiin vielä omaksi kaava-alueekseen 8824. II-vaiheen valmisteluvaihe on alkanut vuonna 2016.

Kun Punaisen tukkitien korttelia koskeva asemakaavavalmistelu aloitettiin vuonna 2016, valmistelun taustana olivat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset, Pispalan kaavaperiaatteet ja I-vaiheen kaava-aineisto. Toisaalta tiedossa oli myös viranomaisten näkemys suojeluarvojen huomioon ottamisesta korttelin alueella. Näkemykset olivat syntyneet ja tarkentuneet Pulkksaarencatu 4:n poikkeamislupavalmistelun aikana. Jo ensimmäisen poikkeamislupahakemuksen yhteydessä (29 § yhdyskuntalautakunta 27.1.2015) Pirkanmaan ELY-keskukselta pyydytyn lausunnon mukaan poikkeamisen tulee olla kaavan laadinnan pohjaksi laadittujen selvitysten mukaisia.

Myöhemmin ELY-keskus on painottanut poikkeamishakemusta koskevassa lausunnossaan (4.8.2017), että Pirkanmaan maakuntamuseon tehtävänä on museoviranomaisena arvioida tehtyjen selvitysten riittävyttä. Maakuntamuseo on lausunnossaan (14.6.2017) edellyttänyt, että tukkitien arvojen säilyminen edellyttää vähintään neljän metrin rakentamatonta vyöhykettä tontin rajalta länteen. Tällä perusteella ELY-keskus on lausunnossaan katsonut, että ratkaisut, jotka eivät toteuta maakuntamuseon edellyttämän tukkitien uoman säilyttämistä, johtavat valtakunnallisesti arvokkaan kulttuuriympäristön arvojen menettämiseen. Lausunnossa korostetaan, että Punaisen tukkitien arvojen säilyttäminen on valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävä asia, jonka huomioon ottamista ELY-keskuksen on valvottava maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesti.

Myöhemmin viranomaisneuvotteluissa 21.1.2020 viranomaiset ovat tarkentaneet näkemyksiään. Maakuntamuseo pitää perusteltuna tonttitehokkuuden laskemista $e=0,3$ vastaavalle tasolle. Myös Pirkanmaan liitto pitää $e=0,4$ tonttitehokkuutta liian korkeana. Pirkanmaan ELY-keskuksen mukaan rakennusalamerkinnät, jotka sallivat uudisrakentamista Punaisen tukkitien alueella tulee poistaa ja koko korttelissa tulee olla sama tonttitehokkuus ($e=0,3$). Rakennusoikeus tulee erotella asuinrakennukseen ja muihin rakennuksiin siten, että kullakin tontilla on varaus vain yhdelle asuinrakennukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten rakennetun kulttuuriympäristön suojelua koskevien periaatteiden ja vaatimusten on tullut ohjata kaavoitusta prosessin alusta asti. Suojelun käytännön toimenpiteet Punaisen tukkitien korttelissa ovat sen sijaan tarkentuneet kaavan valmistelun aikana ensisijaisesti juuri viranomaisten poikkeuslupahakemusta koskevien lausuntojen vuoksi. Lausunnoissa on otettu kantaa sekä rakennusten sijoittumiseen että tonttitehokkuuteen.

7.3 Nähtäville asetettu kaavaehdotus

Tarkastusraportin kirjoitushetkellä syys-lokakuussa 2020 Punaisen tukkitien korttelia koskeva kaava (asemakaava nro 8824) on asetettu nähtäville. Asemakaavoituksen viranhaltijoiden valmistelema kaavaehdotus oli rakennettua kulttuuriympäristöä koskevien selvitysten ja viranomaislausuntojen vaatimusten mukainen. Yhdyskuntalautakunnan päätöksen (§ 197, 25.8.2020) mukaisesti nähtäville asetettiin kuitenkin merkittävästi muuttunut kaavaehdotus, jossa rakennusoikeuden määrää ei ole rajattu viranomaislausuntojen tarkoittamalla tavalla.

Yhdyskuntalautakunnan päätöksen pääsisältö oli seuraava:

Asemakaavaehdotus nro 8824 (päivätty 22.6.2020) hyväksytään asetettavaksi nähtäville siten, että tonttien olemassa olevaa rakennusoikeutta lasketaan korkeintaan 20 % (tonttitehokkuus $e=0,4$) ja perustellusta syystä tontille on mahdollista rakentaa useampia kuin yksi asuinrakennus, mikäli maanomistaja ei ole antanut suostumusta suurempaan rakennusoikeuden laskemiseen ja rakennusoikeuden rajaamiseen vain yhteen asuinrakennukseen. Ennen nähtäville asetamista kaava-aineistoon tehdään sellaiset muutokset, joilla se saatetaan tämän päätöksen mukaiseen muotoon.

Päätöksen perusteluiden ei voida arvioida olevan riittävät hallintolain 45 §:n näkökulmasta. Yhdyskuntalautakunnan päätöksen perusteluissa ei ole osoitettu läpinäkyvällä laillisuusharkinnalla, miten ehdotus täyttää maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön suojelusta. Päätöksen mukainen kaavaehdotus vaikuttaisi viranomaislausuntojen mukaan heikentävästi kulttuuriympäristön arvojen säilymiseen laajalla alueella. Päätöksestä ei käy ilmi se, miten päätöksen mukainen mahdollisuus rakentaa perustellusta syystä useampia rakennuksia tontille toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita. Päätöksestä eivät selviä myöskään tosiasia-perustelut, joilla ratkaisuun on päädytty.

Yhdyskuntalautakunnan viereistä kaava-aluetta koskeva päätös (asemakaavaehdotus nro 8310) oli saman sisältöinen kuin Punaisen tukkitien korttelia koskeva päätös. Koska kaavaehdotuksia muutettiin merkittäväällä tavalla toimielimen kokouksessa, uudistettujen ehdotusten vaikutuksia ei ole arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämällä tavalla. Nähtävillä on siis kaavaehdotukset, joiden sisältöä ei ole muutettu päätöksen mukaiseksi, eivätkä ne siksi anna oikeaa ja riittävää kuvaa tehdyn päätöksen mukaisista vaikutuksista kaava-alueilla. Epä johdonmukaisen aineiston vuoksi kuntalaisten on vaikea tehdä muistutuksia kaavaehdotuksista.

8 Pulkksaarenkatu 4 poikkeamislupahakemukset

8.1 Tontin tiedot ja poikkeamislupahakemusten tekijät

Poikkeamislupaa on haettu rakennuskiellossa olevalle tontille 1088-14, Ala-Pispalan kaupunginosassa, osoitteessa Pulkksaarenkatu 4. Rakennuspaikka on kulttuurihistoriallisesti merkittävällä alueella. Tontilla on voimassa 25.10.1978 vahvistettu asemakaava nro 5165. Tontin pinta-ala on 788 m² ja tonttitehokkuus $e=0.50$, mikä vastaa 394 k-m²:n rakennusoikeutta.

Tontti on jaettu hallinnanjakosopimuksella. Tontille on rakennuskiellon aikana saatu rakennuslupa asuinrakennukselle, jonka kerrosala on 162,5 k-m². Olemassa oleva asuinrakennus sijoittuu tontin kadunpuoleiselle reunalle. Asuinrakennuksessa asuvat hallitsevat ja omistavat yhdessä toisen puolen tontista.

Poikkeamislupahakemusten tekijöinä ovat olleet Rakennustoimisto HT-Talot Oy (Y-tunnus 1975329-9) ja Pirkanmaan Vuokratodit Oy (Y-tunnus 2017895-7). Asiakstiedon mukaan Rakennustoimisto HT-Talot Oy:n päätoimialana on asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen. Pirkanmaan Vuokratodit Oy:n toimialana on rakennusliiketoiminta, yhtiö voi ostaa ja myydä sekä vuokrata kiinteistöjä ja asunto-osakkeita. Yhtiö voi harjoittaa arvopaperikauppaa.

8.2 Poikkeamislupahakemusten ja asemakaavan käsittelyn eteneminen

Hakija on hakenut ensimmäisen kerran poikkeamislupaa osoitteeseen Pulkksaarenkatu 4 vuonna 2014. Poikkeamislupaa haettiin kahden uuden asuintalon rakentamiselle sekä poikkeamiselle rakennusalasta. Ensimmäinen poikkeamislupahakemus käsiteltiin yhdyskuntalautakunnassa tammikuussa 2015, jolloin lautakunta päätti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Asiaa käsiteltiin uudelleen lautakunnassa toukokuussa 2015, jolloin päätettiin esityksen mukaisesti olla myöntämättä toiselle asunnolle poikkeamislupaa rakennuksen sijoituessa tukkitien linjauksen päälle. Toiselle asunnolle lautakunta myönsi poikkeamisluvan ehdollisena.

Hakija on tehnyt samankaltaisia poikkeamislupahakemuksia myös vuosina 2016, 2017 ja 2018. Hakemuksissa on esitetty toistuvasti vuosina 2014 - 2017 asuinrakennus sijoitettavaksi Ala-Pispalassa sijaitsevalle Punaisen tukkitien vällylle, joka kuuluu valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön (RKY-alue). Tästä syystä myönteistä poikkeamislupapäätöstä ei ole ollut mahdollista tehdä maankäyttö- ja rakennuslain säännösten perusteella. Hallinto-oikeuden vuonna 2018 tekemä päätös edellyttää yksittäistä poikkeamislupaharkintaa laajempaa kaavallista tarkastelua. Edellä mainituista syistä asian ratkaiseminen on viivästynyt.

Taulukko. Asian käsittelyn eteneminen päätöksenteossa

<p>20.3.2014 <i>Poikkeamislupahakemus</i></p>	<p>Hakemus kahden uuden kolmikerroksisen kerrosaltaan 250 m² asuinrakennuksen rakentamiselle, lisäksi haettiin lupaa poiketa rakennusalasta.</p>
--	---

27.1.2015 <i>YLA</i>	Lautakunnalle esitettiin ehdollisesti myönteistä päätöstä poikkeamisluvan myöntämiseksi. Lautakunta palautti asian uudelleen valmisteltavaksi.
12.5.2015 <i>YLA</i>	Lautakunta päätti päätösehdotuksen mukaisesti olla myöntämättä asunnolle 1 poikkeamislupaa, syynä rakennuksen sijoittuminen tukkitien linjauksen päälle, noin 4,6 metrin päähän tontin rajasta. Asunnolle 2 poikkeamislupa myönnettiin päätösehdotuksen mukaisesti ehdollisena.
9.5.2016 <i>Poikkeamislupa-hakemus</i>	Hakemus kaksikerroksisen puuomakotitalon rakentamiselle, lisäksi haettiin lupaa poiketa asemakaavan autopaikkamääräyksestä.
23.8.2016 <i>YLA</i>	Lautakunta päätti päätösehdotuksen mukaisesti olla myöntämättä poikkeamislupaa, syynä rakennuksen sijoittuminen tukkitien linjauksen päälle, noin 1,6 metrin päähän tontin rajasta.
9.5.2017 <i>Poikkeamislupa-hakemus</i>	Hakemus yhden asunnon talon ja yhden talousrakennuksen rakentamiselle, lisäksi haettiin lupaa poiketa rakennusala-
27.6.2017 <i>YLA</i>	Lautakunta päätti lautakunnan jäsenen ehdotuksesta yksimielisesti myöntää poikkeamisluvan hakijan hakemuksen mukaisesti. Rakennukset sijoittuivat 2,0 metrin päähän tontin itäraja-
7/2017 <i>Valitus</i>	Valitus hallinto-oikeuteen päätöksestä 27.6.2017.
29.8.2017 <i>YLA</i>	Lautakunta hylkäsi hakijan tekemän pyynnön asiavirheen korjaamiseksi. Lautakunta päätti myöntää ehdotuksen mukaisesti poikkeamisluvan ehdollisena.
8.6.2018 <i>HHO</i>	Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätökset 27.6.2017 § 209 ja 29.8.2017 § 233 mm. sillä perusteella, että tontille suunnitellun rakentamisen merkitys Punaisen tukkitien edustamien historiallisten arvojen säilyttämisen kannalta edellyttää tässä tilanteessa yksittäistä poikkeamislupaharkintaa laajempaa kaavallista tarkastelua. Hakija tyytyi hallinto-oikeuden päätökseen.
5.9.2018 <i>Poikkeamislupa-hakemus</i>	Hakemus yhden asunnon talon ja talousrakennuksen rakentamiselle. Hakemusta ei ole voitu käsitellä. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan kysymyksessä olevalle tontille suunnitellun rakentamisen merkitys Punaisen tukkitien edustamien historiallisten arvojen säilyttämisen kannalta edellyttää tässä tilanteessa yksittäistä poikkeamislupaharkintaa laajempaa kaavallista tarkastelua.
15.1.2019 <i>YLA</i>	Lautakunnalle esitettiin asemakaavaehdotuksen 8310 hyväksymistä asetettavaksi nähtäville. Tuolloin Punaisen tukkitien kortteli kuului vielä kaava-alueeseen 8310. Lautakunta jätti asian pöydälle.

29.1.2019 YLA	Esittelijä uudisti päätösehdotuksensa. Lautakunta palautti äänestyspäätöksellä kaavaehdotuksen 8310 uudelleen valmisteltavaksi. Lisäksi päätökseen liitettiin puheenjohtajan esityksestä rakennustarkastajan laatima Punaisen tukkitien sijaintia koskeva selvitys liitteineen.
22.8. - 23.9.2019	Kaavaehdotus 8310 oli nähtävillä.
12.12.2019	Viranomaisneuvottelujen jälkeen Punaisen tukkitien uoman eteläosa ja siihen kuuluva kortteli 1088 erotettiin omaksi kaava-alueekseen 8824. Lisäksi viranomaisneuvottelun tuloksena kaavaehdotusten sisältöä tuli tarkistaa erityisesti rakennetun ympäristön suojelemiseksi.
11.8.2020 YLA	Lautakunnalle esitettiin asemakaavaehdotuksen 8824 hyväksymistä asetettavaksi nähtäville. Lautakunta jätti asian pöydälle.
25.8.2020 YLA	Lautakunta päätti päätösehdotuksesta poiketen hyväksyä asemakaavaehdotuksen 8824 asetettavaksi nähtäville siten, että tonttien olemassa olevaa rakennusoikeutta lasketaan korkeintaan 20 % ja perustellusta syystä tontille on mahdollista rakentaa useampia kuin yksi asuinrakennus, mikäli maanomistaja ei ole antanut suostumusta suurempaan rakennusoikeuden laskemiseen ja rakennusoikeuden rajaamiseen vain yhteen asuinrakennukseen.

Punaisen tukkitien korttelia koskevassa kaavavalmistelussa on pyritty johdonmukaisesti viranomaislausuntojen mukaiseen kaavaratkaisuun. Yhdyskuntalautakunta on jättänyt asian toistuvasti pöydälle. Lisäksi asia on palautettu uudelleen valmisteltavaksi niin, että Punaisen tukkitien uoma määriteltäisiin riippumattoman maakuntamuseon inventoinnista poikkeavalla tavalla. Viimeisin päätös 25.8.2020 poikkeaa oleellisesti virkamiesvalmistelusta ja viranomaislausunnoista. Päätöksen perusteluina on tuotu esiin kaupunginhallituksen ohjaus sekä yhdyskuntalautakunnassa käydyt lähetekeskustelut.

Poliittinen ohjaus on ollut voimakasta erityisesti poikkeamislupahakemuksen käsittelyn aikana. Luottamushenkilöt ovat olleet henkilökohtaisesti tekemisissä Pulkkaasaarenkatu 4:n tontin omistajan kanssa, ja pyrkineet ohjaamaan valmistelua niin, että tontinomistaja saisi hakemansa poikkeamisluparatkaisun.

8.3 Poikkeamislupahakemusten käsittely ja niihin liittyvä päätöksenteko

Poikkeamislupahakemusten ja poikkeamislupapäätösten keskeiset tiedot

Ala-Pispalan rakennuskieltoalueella sijaitsevalle rakennuspaikalle Pulkkaasaarenkatu 4 hakija on hakenut 20.3.2014 poikkeamislupaa kahden uuden kolmikerroksisen kerrosaltaan 250 m² omakotitalon rakentamiselle. Vuonna 2014 tehdyssä hakemuksessa ei ollut selostusta poikkeuksista, hakemuksen perusteluista eikä arviota hankkeen keskeisistä vaikutuksista. Hakija on yhdyskuntalautakunnan päätösehdotuksen perusteluiden mukaan hakenut lupaa poiketa

maankäyttö- ja rakennuslain 171–174 §:n nojalla lupaa maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n mukaisesta rakennuskiellosta sekä 58 § 1 momentin säädöksestä, jonka mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Lisäksi hakija haki lupaa poiketa rakennusalasta. Hakija on eri ajankohtina tekemissään hakemuksissa esittänyt luontoon ja kulttuuriin liittyvinä tarkentavina tietoina, että rakennuspaikka on kulttuurihistoriallisesti merkittävällä alueella tai arvokkaassa maisemassa. Rakentamisen vaikutusten merkittävydestä hakemuksissa ei ollut esitetty tietoja. Hakija on kahteen hakemukseen merkinnyt, että rakennuspaikan läheisyydessä ei ole suojelukohteita tai -alueita.

Päätökset kielteisiä rakennuksen toistuvasti sijoituessa tukkitien uomalle

Yhdyskuntalautakunta päätti 12.5.2015 myöntää hakijalle ehdollisen luvan saada poiketa rakennuskiellosta toisen omakotitalon rakentamiselle. Sen sijaan toisen rakennuksen osalta yhdyskuntalautakunta päätti esittelyn mukaisesti olla myöntämättä lupaa saada poiketa rakennuskiellosta ja rakennusalasta asunnon rakentamiseksi. Esitettyjen suunnitelmien mukaan asunto olisi sijoittunut noin 2,6 metrin päähän rajasta ja siten osaltaan katkaissut tontin itärajalla sijaitsevan maisemassa avoimena ja rakentamattomana olevan tukkitien väylän. Päätösehdotuksen perusteluissa on todettu, että hakemuksen liitteenä olevien suunnitelmien mukaan toteutettuna poikkeaminen rakennuskiellosta ja rakennusalasta aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä rakennetun ympäristön arvojen säilyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle.

Hakija on tehnyt edellä mainitun kielteisen päätöksen jälkeen uudet poikkeamislupahakemukset vuosina 2016, 2017 ja 2018. Tällöin poikkeamista on haettu uudelleen aiemmin esitetyn yhden asunnon talon lisäksi talousrakennuksen rakentamiselle. Hakemuksissa esitetty rakennusten yhteenlaskettu kerrosala on ollut 213 m². Hakija on hakenut lupaa poiketa rakennuskiellosta sekä maankäyttö- ja rakennuslain säädöksestä, jonka mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Vuonna 2016 poikkeamislupahakemuksessa haettiin lisäksi lupaa poiketa asemakaavan autopaikkamääräyksestä. Vuonna 2017 haettiin myös lupaa poiketa rakennusalasta. Vuonna 2016 tehdyssä hakemuksessa on hakija esittänyt poikkeamisena säännöksistä perusteluineen, että ”kahdelle rakennukselle on merkitty yhteensä vain kaksi autoa. Perustelu: Tontin liittymät ja rakennusalueen rajat eivät mahdollista useampia paikkoja. Määräykset estävät lisäpaikat.”

Vuonna 2016 tehdyn poikkeamislupahakemuksen suunnitelmien mukaan uudisrakennuksen itäosan yksikerroksinen osa sijoittuu noin 1,6 metrin päähän rajasta ja siten osaltaan katkaisee jo aiemmin tehdyssä päätöksessäkin esitetyllä tavalla maisemassa avoimena olevan väylän. Vuonna 2016 tehdyn päätösehdotusten perusteluissa on esitetty, että rakennetun ympäristön inventoinnin sekä saatujen lausuntojen pohjalta on perusteltua ratkaista kysymys tukkitien alueen maankäytöstä asemakaavamuutoksessa, jolloin voidaan varmistaa korttelin tonttien tasapuolinen kohtelu. Päätösehdotuksen perusteluissa on jälleen todettu, että hakemuksen liitteenä olevien suunnitelmien mukaan toteutettuna poikkeaminen rakennuskiellosta ja rakennusalasta aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä rakennetun ympäristön arvojen säilyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle. Yhdyskuntalautakunta päätti esittelyn mukaisesti olla myöntämättä lupaa saada poiketa rakennuskiellosta ja autopaikkamääräyksestä asuinrakennuksen rakentamiseksi.

Yhdyskuntalautakunnalle esiteltyjen päätösten mukaan poikkeamislupahakemukset ja suunnitelmat poikkesivat rakentamistapaohjeista parvekeratkaisuiden, symmetrisen harjakaton sekä pihapäällysteiden vettäläpäisevyyden osalta. Rakentamistapaohjeiden antaminen on perustunut valtuuston maankäyttö- ja rakennuslain perusteella hyväksymään rakennusjärjestykseen. Pispalan rakentamistapaohjeiden tarkoituksena on ohjata rakentajia ja korjaajia säilyttämään Pispalan valtakunnallisesti arvokasta ympäristöä. Asemakaavan liiteasiakirjana rakentamistapaohje toistaa asemakaavan yleismääräyksiä, täsmentää asemakaavan kaavamääräysten sisältöä sekä esittää hyväksyttävän rakentamistavan.

Pispalan alueen rakentamistapaohjeiden keskeisten yleismääräysten ja rakentamistapaohjeiden mukaan kaikki suunnittelu ja rakentaminen on tehtävä niin, että alueen valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö ja arvokas rakennuskanta säilyvät. Pispalan asemakaavoituksen I vaiheen rakentamistapaohje ohjaa Ala-Pispalan alueen rakennuskiellon aikaista uudis- ja korjausrakentamisen poikkeamislupaharkintaa.

Aiemmasta linjasta poikkeava päätös ilman riittävän laillisuusharkinnan osoittamista

Vuonna 2017 tehdyssä hakemuksessa hakija esittänyt poikkeamisena säännöksistä perusteluineen, että ”Tontti sijaitsee alueella, jolla on rakennuskielto asemakaavan laatimista varten. Talousrakennus sijaitsee rakennusalan ulkopuolella. Tontin sallittua rakennusoikeutta on jaettu erillisiin rakennusmassoihin. Näin myös tontin piha-alueet jakautuvat pienemmiksi ja käyttötarkoituksiltaan erilaisiksi kokonaisuuksiksi.” Mainitut perustelut on esitetty myös päätösehdotuksen perustelutekstissä. Vuonna 2017 tehdyn poikkeamislupahakemuksen suunnitelmien mukaan asuinrakennus ja talousrakennus sijoittuvat 2,0 metrin päähän rajasta ja katkaisevat maisemassa rakentamiselta lähes avoimena olevan väylän. Päätösehdotuksen perusteluissa on esitetty, että rakennetun ympäristön inventoinnin sekä saadun lausunnon pohjalta on perusteltua edellyttää, että rakennusten etäisyyden rajasta tulee olla vähintään neljä metriä. Näin voidaan tulevan kaavoituksen osalta varmistaa korttelin tonttien tasapuolinen kohtelu. Samoin on esitetty, että rakennussuunnitelmat noudattavat Pispalan kaavoituksen I-vaiheen asemakaavojen nro 8256 ja 8257 sekä niihin liittyvän rakentamistapaohjeen periaatteita, joten siltä osin poikkeaminen rakennuskiellosta ei vaikeuta tulevaa kaavoitusta.

Päätösehdotuksena oli myöntää lupa saada poiketa rakennuskiellosta ja rakennusalaista asuinrakennuksen ja talousrakennuksen rakentamiseksi hakemuksen liitteinä olevien suunnitelmien periaatteiden mukaisesti muun muassa sillä ehdolla, että asuinrakennus ja talousrakennus sijaitsevat vähintään neljän metrin päässä tontin itärajalta, jotta punaisen tukkitien linjaus säilyy edelleenkin maisemassa rakentamiselta avoimena. Yhdyskuntalautakunta päätti kesäkuussa 2017 yksimielisesti yhdyskuntalautakunnan jäsenen ehdotukseen perustuen, että poikkeamishakemus hyväksytään hakijan hakemuksen mukaisesti. Aiemmasta linjasta poikkeavan päätösehdotuksen sekä lautakunnan yksimielisen päätöksen perustaksi ei ollut esitetty selviytyksiin ja viranomaislausuntoihin perustuvaa johdonmukaista ja riittävää laillisuusharkintaa maankäyttö- ja rakennuslain 171.1 § ja 17.1.2 § poikkeamisedellytysten täyttymisestä.

Yhdyskuntalautakunta käsitteli tehtyä päätöstä uudelleen elokuussa 2017 hakijan tekemän valituksen perusteella asiavirheen korjauksena. Yhdyskuntalautakunta päätti päätösehdotuksen mukaisesti myöntää ehdollisen luvan saada poiketa rakennuskiellosta ja rakennusalaista asuinrakennuksen ja talousrakennuksen rakentamiseksi. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen.

Asemakaavapäällikkö antoi hallinto-oikeudelle lausunnon perustuen kaupunkiympäristön palvelualueen toimintasääntöön, jossa palvelualueen johtaja on siirtänyt hallintosäännön 37 §:n 2 kohdan mukaisen toimivallan muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen ja muutoksenhakuun liittyvien lausuntojen hyväksymiseen asemakaavapäällikölle. Lausunto on johdonmukaisesti perustunut lautakunnan 12.5.2015 ja 23.8.2016 tekemiin päätöksiin, joissa on todettu poikkeamisen muun muassa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle sekä rakennetun ympäristön arvojen säilyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että poikkeamisluvan edellytykset eivät ole täyttyneet. Rakennushankkeen toteuttaminen aiheuttaisi hallinto-oikeuden mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 § kohdassa tarkoittamaa haittaa alueen kaavoitukselle sekä vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Hallinto-oikeus viittaa perusteluissaan yhdyskuntalautakunnan aiempiin päätöksiin, joiden perustelujen mukaan hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle.

Hallinto-oikeus velvoittaa laajempaan kaavalliseen tarkasteluun

Hakijan vuonna 2018 poikkeamislupahakemuksessa on hakija esittänyt poikkeamisena säännöksistä perustelut rakennusosalasta poikkeamiselle. Perusteluiden mukaan ”Pispalassa tonteilla on perinteisesti ollut yksi tai useita asuin- ja piharakennuksia. Tulevan asemakaavan periaatteita noudattaen tontin sallittu rakennusoikeus on jaettu erillisiin rakennusmassoihin ja rakennuksiin. Asuinrakennukset, jo tontilla olemassa oleva sekä nyt suunniteltu, on sijoitettu asemakaavan määrittämälle rakennusosalalle. Talousrakennus on sijoitettu rakennusalan ulkopuolelle kuitenkin 4 metrin päähän tontin itärajasta. Massallisesti asuinrakennuksiin verrattuna alisteinen talousrakennus on sijoitettu tontin maastollisesti matalimpaan kohtaan, jossa se myös jakaa tonttia muodostaen rakennusten väliin pieniä ja eriluonteisia pihatiloja.” Vuonna 2018 tehtyä poikkeamislupahakemusta ei ole mahdollista ratkaista poikkeamislupana. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan kysymyksessä olevalle tontille suunnitellun rakentamisen merkitys Punaisen tukkietien edustamien historiallisten arvojen säilyttämisen kannalta edellyttää tässä tilanteessa yksittäistä poikkeamislupaharkintaa laajempaa kaavallista tarkastelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n mukaisten viranomaislausuntojen keskeisiä kannanottoja

Yhdyskuntalautakunnan päätösten perustaksi on annettu naapureille tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen ja lisäksi on pyydetty maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n velvoittamalla tavalla viranomaislausunnot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja maakuntamuseolta. Pirkanmaan ELY-keskus ja maakuntamuseo ovat antaneet lausuntonsa kustakin poikkeamislupahakemuksesta.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on todennut jo vuonna 2014 ja tämän jälkeen toistuvasti lausunnoissaan, että ”poikkeamisen edellytykset eivät täyty Pulkkaasaarenkatu 4:n poikkeuslupahakemuksessa. Lausunnon mukaan suunniteltu rakentaminen heikentää valtakunnallisesti arvokkaan Pispalan rakennetun kulttuuriympäristön arvoja hävittämällä sen alkuperäisiä piirteitä ja korvaamalla ne mittakaavaltaan ympäristöön sopimattomalla uudisrakentamisella. Rakentamiselta vapaaksi jätettäväksi tarkoitettun historiallisen punaisen tukkietien alueelle on suunnitelmassa sijoitettu uudisrakentamista. Suunnitelmassa ei lausunnon ole

otettu huomioon alueen asemakaavoituksen pohjaksi laadittua rakennetun kulttuuriympäristön inventointia.”

Vuonna 2016 annetussa lausunnossa on todettu, että ”ELY-keskuksen näkemyksen mukaan massiivista, osin kolmikerroksista uudisrakentamista ei tule sijoittaa kyseisessä korttelissa tontin keskiosaan muusta rakenteesta poikkeavalla tavalla poikkeamislupamenettelyllä. Alueen maankäyttöratkaisut kokonaisuutena ja erityisesti vanhan tukkitien alueen tuleva käyttö tulee ratkaista vireillä olevalla asemakaavalla. Nyt vireillä oleva rakennushanke katkaisisi tukkitien näkyvyyden maisemassa ja johtaisi ratkaisuun, joka ei ota huomioon alueen kulttuuriympäristön arvoja. Tukkitien maisemallinen asema tulee tutkia ja ratkaista koko korttelin osalta samanaikaisesti.”

ELY-keskus on 4.8.2017 lausunnossaan todennut, että raskasta asuinrakennusta ei tule sijoittaa korttelissa tontin keskiosaan muusta rakenteesta poikkeavalla tavalla. Rakennus katkaisi ns. Punaisen tukkitien näkyvyyden maisemassa ja johtaisi ratkaisuun, joka ei ota huomioon alueen kulttuuriympäristön arvoja. Tukkitien maisemallinen asema tulee tutkia ja ratkaista koko korttelin osalta samanaikaisesti. Lausuntonsa yhteenvedossa ELY-keskus esittää näkemyksensä, että hanke aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 § mukaista haittaa kaavoitukselle ja vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Haitan arvioinnissa on huomioitava rakennuspaikan sijoittuminen valtakunnallisesti arvokkaalle RKY-alueelle. Poikkeamiselle ei ole myöskään esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 171.1 § mukaista erityistä syytä.

Lausunnossa todetaan, että käsiteltävässä hankkeessa tulisi osoittaa erityinen syy sille, miksi korttelin yhdellä tontilla ei odoteta asemakaavan valmistumista. Erityiset syyt eivät voi olla henkilökohtaisia, vaan niiden tulee pohjautua maankäyttöllisiin tavoitteisiin. Esittämällään perusteiden ELY-keskus ei puolla poikkeamislupahakemusta. ELY-keskus toteaa lausunnossaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 172.2 § mukaisten poikkeamisedellytysten täyttymättömyys on ehdoton este poikkeamisluvan myöntämiselle. Tontin rakennusoikeus ja rakentamistapa tulee ratkaista asemakaavassa, jolloin voidaan varmistaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

Pirkanmaan maakuntamuseo on todennut vuonna 2014 ja tämän jälkeen vuonna 2016 lausunnossaan, että Pispalan asemakaavaa varten laaditussa rakennetun ympäristön inventoinnissa esitetään tavoitteeksi tukkitien vielä rakentamattomien osien säilyttäminen rakentamattomana. Koska alueelle on jo paikoin rakennettu tukkitien linjan päälle, tulee jatkossa asemakaavassa tarkastella tarkemmin, miten ko. aluetta voidaan säilyttää rakentamattomana mahdollisimman paljon.

Vuonna 2017 annetussa lausunnossa on maakuntamuseo esittänyt, että tukkitien sijainti on määriteltävissä 1900-luvun alun kartta- ja valokuvadokumenttien perusteella ja maakuntamuseo katsoo, että huomioida tulee sekä alue, jossa rakenteet ovat olleet kuin myös tukkitielle varattu maa-ala rakenteiden länsipuolella. Lisäksi maakuntamuseo on esittänyt, poikkeamislupasuunnitelmia tarkistetaan vielä siten, että tontin itärajan ja rakennusten; sekä päärakennuksen että saunan väliin jää riittävästi vapaa-alueeksi hahmottuva vyöhyke, tässä tapauksessa vähintään 4 metriä.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset poikkeamisen edellytysten laillisuusharkinnasta

Poikkeamislupahakemusten käsittelyä sääntelee maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) säännösten lisäksi hallintolaki. Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeamislupa voidaan myöntää vain, jos maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 §:ssä säädetyt poikkeamisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät ja jos lisäksi on olemassa pykälän 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Mikäli poikkeamisen edellytyksiä ei voida lupaehtoilla poistaa, on lupahakemus hylättävä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 §:n mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista;
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia.

Lähtökohtaisesti hakijan asiana on tuoda esille se, mitä asiassa olisi pidettävä erityisenä syynä. Hallintolain mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja asian selvittämisvelvollisuus, joten käytännössä asian valmistelija joutuu usein viran puolesta selvittämään, onko asiassa olemassa erityinen syy. Laissa ei ole määritelty erityisiä syitä vaan käsitteen merkityssisältö on muotoutunut pitkäaikaisessa lupa- ja oikeuskäytännössä. Hakijaan liittyvät erilaiset henkilökohtaiset syyt eivät ole laissa tarkoitettuja erityisiä syitä. Erityisen syyn sisältö vaihtelee sen mukaan, minkä sisältöisestä poikkeamisesta on kysymys ja mistä poikkeusta haetaan. Yhteisenä nimittäjänä erityisille syille voidaan pitää sitä, että niiden on liityttävä jollain tavoin maankäytön tavoitteisiin ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumiseen.

Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle -poikkeamisedellytyksellä varaudutaan tulevaan kaavoitukseen. Olennaista on, että poikkeamisella ei saa vaarantaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista. Poikkeamisedellytyksenä on myös rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen. Poikkeaminen ei siis saa myöskään vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poikkeamisen oikeudellisten edellytysten ja erityisen syyn arviointi sekä laillisuusharkinta

Poikkeamishakemuksen ratkaisuvaihtoehtoina ovat hakemuksen hyväksyminen haetun sisällöisenä, hylkääminen tai hyväksyminen osittain päätöksen mukaisin lupaehdoin. Hakemuksen sekä laadittujen ja hankittujen selvitysten pohjalta on otettava kantaa siihen, täytyvätkö poikkeamisen edellytykset ja onko poikkeamiseen olemassa erityinen syy. Tässä yhteydessä on esitettävä se, miksi esille tulleet tosiasiat joko puhuvat poikkeamisen edellytysten täyttymisen puolesta tai sitä vastaan. Tosiasioiden ja sovellettujen säännösten nojalla voidaan esittää johtopäätöksenä, että poikkeamisen edellytykset joko täyttyvät tai eivät täyty ja sen mukaan hakemus voidaan joko hyväksyä tai hylätä.

Yhdyskuntalautakunnan päätösten perusteluissa on esitetty perustiedot poikkeamishankkeesta, rakentamisrajoitus (johon haetaan poikkeamista), hakemuksen johdosta jätettyjen muistutusten sisältö, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä Pirkanmaan maakuntamuseon lausuntojen sisältö, alueen kaavoitustilanne ja sovelletut rakentamistapaohjeet. Päätösten perusteluissa on myös esitetty tiedot Pispalan valtakunnallisesti merkittävästä rakennetun kulttuuriympäristön inventoinnista, sekä Pispalan asemakaavaa varten laaditusta rakennetun ympäristön inventoinnin tavoitteesta säilyttää tukkieten vielä rakentamattomat osat rakentamattomana. Päätösten perusteluissa on arvioitu sitä, että aiheuttavatko esitetyt poikkeamiset haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä rakennetun ympäristön arvojen säilyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle.

Hakijan velvollisuutena on ollut erityisten syiden esittäminen haetuille poikkeamisille maankäytön tavoitteisiin ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden perusteella. Yhdyskuntalautakunnan päätöksistä ja niiden perusteluista ei käy riittävän läpinäkyvästi ja yksiselitteisesti ilmi hakemusten ja niissä esitettyjen erityisten syiden laillisuusharkinta ja perusteltu johtopäätös. Päätösehdotusten perusteluissa on kuitenkin esitetty selvityksiin ja viranomaislausuntoihin perustuvia kannanottoja poikkeamisedellytysten täyttymisestä ja erityisten syiden riittävydestä. Yhdyskuntalautakunnalle 27.6.2017 tehdyn päätösehdotuksen ja lautakunnan jäsenen esittelystä poikkeavan päätösehdotuksen perustaksi ei ole selvitetty ja perusteltu sekä riittävällä laillisuusharkinnalla osoitettu poikkeamisedellytysten täyttyminen. Lautakunnalla on kuitenkin ollut tiedossaan viranomaislausunnot, joista on käynyt ilmi tosiasia-perustelut ja laillisuusharkintaan perustuva kriittinen johtopäätös poikkeamisedellytysten täyttymisestä ja erityisten syiden riittävydestä.

Pirkanmaan ELY-keskus on lausunnoissaan todennut, että poikkeamiselle ei ole esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 171.1 § mukaista erityistä syytä. Lisäksi lausunnoissa on todettu, että hanke aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 § mukaista haittaa kaavoitukselle ja vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeamisluvan myöntäminen on mahdollista vain, jos edellä todetut maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset täyttyvät ja jos poikkeamiseen lisäksi on lain 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy. Ehdottomaksi esteeksi poikkeamisluvan myöntämiselle on todettu poikkeamisedellytysten täyttymättömyys. Tarkoituksenmukaisuusperusteella hakemusta ei voida hyväksyä.

Päätösesityksen mukaisesti tehdyistä poikkeamispäätöksistä käy maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämän erityisten syiden laillisuusharkinnan yksiselitteistä johtopäätöstä lukuun ottamatta riittävän selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, miten asia on ratkaistu.

9 Hyvä hallinto kaavoituksessa ja poikkeuslupaharkinnassa

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hyvän hallinnon sääntelyn tarkoituksena on turvata uskottavuutta ja kuntalaisten yleistä luottamusta hallintoon, sen virkamiesten ja toimielinten toimintaan.

Lain 6 §:ssa on säädetty viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta seuraavasti:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännös sisältää viranomaisen harkintavallan käytön yleiset periaatteet, joiden merkitys on olennainen kaavoituksessa ja poikkeuslupaharkinnassa. Harkintavallan käyttöä päätöksenteossa rajoittavat hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus, objektiviteetti ja luottamuksensuoja.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus lain edessä sisältää vaatimuksen johdonmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta kaavoitustoiminnassa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteilla tavoitellaan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Kunnan onkin noudatettava kaavoituksessa pitkälläkin aikavälillä yhdenmukaista linjaa, jos laki pysyy muuttumattomana. Viranomaisella on kuitenkin oikeus ja velvollisuus ottaa huomioon erilaiset olosuhteet ja olosuhteiden muutokset. Yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus edellyttävät, että poikkeavalle kaavaratkaisulle ja muuttuneelle käytännölle on riittävät ja hyvin perustellut perusteet. Tasapuolinen kohtelu edellyttää yhdenvertaista maanomistajien kohtelua tietyllä suunnitelmallisesti yhtenäisellä alueella ajallisesti yhdenmukaisessa päätössarjassa. Poikkeuslupaharkinnassa tasapuolinen kohtelu edellyttää arvioimaan poikkeusluvalla toteutettavan hankkeen vaikutukset yhtä tonttia laajemmalla alueella. Erityisesti suojelualueella objektiivisen yhdenvertaisuuden vaatimus korostuu, sillä toisistaan poikkeavat intressit ovat todennäköisiä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää velvollisuuden käyttää viranomaisen toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu. Päätöksenteon perusteiden on oltava lainsäädännössä asetettujen päämäärien, tavoitteiden ja toimintaohjeiden mukaisia. Asemakaavoituksessa keskeinen kysymys on yleensä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteista sekä esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimuksista. Harkintavaltaa on mahdollista käyttää

vasta, kun lain vaatimukset on täytetty. Punaisen tukkitien korttelin kaavaan ja Pulkkaasaarenkatu 4:n tonttiin liittyvässä lautakunnan äänestysratkaisuin tehdyssä päätöksenteossa vaikuttaisi laillisuusharkinnan sijaan käytetyn tarkoituksenmukaisuusperusteita.

Suhteellisuusperiaate

Päätöksen tai toimenpiteen tulee olla kohtuullisessa ja järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan. Kaavaratkaisua tehtäessä tavoitellaan kokonaisratkaisua, joka on alueen käytön muutostarpeen vaatima, ja jossa suhteutetaan keskenään erilaiset intressit. Intressivertailu joudutaan usein tekemään yleisen edun ja yksityisen edun kesken. Maankäyttö- ja rakennuslain 54§:ssä säädetään useista julkisen edun vaatimuksia, joita ei saa jättää huomiotta. Mitään vaatimuksista ei myöskään saa jättää muita vähemmälle painoarvolle. Intressivertailussa on usein tutkittava myös eri osapuolille koituvan ratkaisun kohtuullisuutta. Pulkkaasaarenkatu 4:n tontin nykyinen käyttö on valmistelijoiden toimesta arvioitu kohtuulliseksi, sillä tontilla sijaitsee jo nyt yksi asuinrakennus, ja rakennusoikeutta on jäljellä kaavaratkaisusta riippumatta. Tontinomistajien laatima hallinnanjakosopimus ei vaikuta kohtuullisuuden arviointiin.

Objektiveettiperiaate

Periaate velvoittaa kaavaa valmisteltaessa ja poikkeuslupaharkinnassa menettelemään siten, että ratkaisu on aina objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa. Objektiveetti sisältää vaatimuksen päätösten puolueettomuudesta ja asiallisuudesta, ja se koskee sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä. Päätösten on oltava johdonmukaisia, millä tarkoitetaan sitä, että harkinnan kohteina olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Erilaisten ratkaisujen tulee perustua tapauksen erityislaatuun tai erilaisuuteen. Viranomaisen tulee pitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian ratkaisussa. Viranomaisen on otettava puolueettomasti ja huolellisesti huomioon kaikki asiaan vaikuttavat olosuhteet ja asian kannalta merkitykselliset seikat, joihin asiassa tehdyt ratkaisut perustuvat.

Punaisen tukkitien kaavaa ja Pulkkaasaarenkatu 4:n poikkeuslupaa koskevassa päätöksenteossa on osittain jäänyt epäselväksi, millaiseen laillisuusharkintaan toimielinpäätökset ovat perustuneet. Tontinomistajille ei voi luvata tiettyä ratkaisua arvioimatta ensin huolellisesti ratkaisun vaikutuksia sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Luottamuksensuojaperiaate

Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kysymys on luottamuksesta viranomaistoimintaan, viranomaisen toiminnan virheettömyyteen ja ennakoitavuuteen. Kaavoitukseen liittyvässä oikeuskäytännössä luottamuksensuojaa on luonnehdittu kuitenkin ongelmalliseksi, sillä yhdyskuntasuunnitteluun ei kuulu pysyvyys vaan jatkuvuus ja syntyvien muutostarpeiden vuoksi tehtävä tapauskohtainen harkinta. Maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n mukaan kunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaa-

vojen uudistamiseksi. Asemakaavaa muutettaessa alueen käyttötarkoituksia ja rakennusoikeuksia voi olla tarpeen muuttaa maankäytöllisistä syistä asemakaavan sisältövaatimusten mukaisesti. Kaavassa osoitettu rakennusoikeus ei ole ns. saavutettu etu, vaan sitä voidaan suunnittelutilanteesta johtuen vähentää myöhemmässä kaavoitusvaiheessa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kuitenkin asetettu suunnittelulle kohtuuttomuuskielto. Sen mukaan asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka voitaisiin välttää kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä. Rajoitus tai haitta voi siis olla kohtuuton, mutta silloin kyseeseen tulee yleensä maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n mukaiset korvaukset.

Kun Pispala asetettiin rakennuskieltoon asemakaavan laatimista varten, oli kaavan laatimisen keskeisenä tavoitteena alueen rakennetun kulttuuriympäristön suojelu. Tästä näkökulmasta on perusteltua arvioida objektiivisesti kaikkia ratkaisuja, jotka vaikuttavat rakennetun kulttuuriympäristön suojelutavoitteiden toteutumiseen. Suojeluun velvoittaa myös maankäyttö- ja rakennuslaki. Kaupungin kanta kaavoitusratkaisuun syntyy vasta, kun kaava tai poikkeamislupapäätös saa lainvoiman. Yksittäinen luottamushenkilö tai viranhaltija ei voi luvata tiettyä ratkaisua kuntalaiselle ennen kuin asia on selvitetty huolellisesti ja objektiivisesti sekä päätetty toimivaltaisessa viranomaisessa säännöksiä ja hallinnon oikeusperiaatteita noudattaen.

Päätösten perusteluvollisuus

Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätösten perusteleminen. Lain esitöiden mukaan (HE72/2002) päätöksessä on kuvattava, mitkä seikat ovat johtaneet ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut. Tosiasia-perusteluina päätöksessä on käytävä ilmi ne selvitettyksi katsottavat tosiseikat, joille asian ratkaisu perustuu. Oikeudellisena perusteena on ilmoitettava ratkaisun perusteena olevat lain tai asetuksen säännökset sekä mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet.

Hallituksen esityksen mukaan perusteluvollisuuden merkitys yleisenä oikeusturvaperiaatteena on selvästi korostunut, sillä perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeus perusteltuun päätökseen saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan tämä oikeus kuuluu niihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kun toimielin on tehnyt päätöksiä esittelystä poiketen sekä asemakaavasta että poikkeamisluvasta, hallintolain päätösten perusteluvollisuus on jäänyt olennaisilta osin täyttämättä.

Markus Kiviaho
tarkastusjohtaja




Heini Ruski
sisäinen tarkastaja

Hyväksynyt

Kaj Palenius
tarkastuspäällikkö

10 Arviointiasteikko

Sisäisen valvonnan tasoa arvioitaessa käytetään alla olevaa asteikkoa.

<p><u>pääosin hyvällä tasolla.</u> Sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja tiedostettu ja se kattaa kaikki olennaisimmat riskitekijät. On syytä olettaa, että valvonta toimii vaikuttavasti. Parantamista ja kehittämistä vaativat asiat on tuotu yksikön/ toiminnon tietoon ja esitetty tässä tarkastusraportissa.</p>	
<p><u>tydyttävällä tasolla.</u> Peruskontrollit ovat olemassa ja isoja riskejä vastaan on olemassa tyydyttävä suoja. Valvonta kattaa olennaisimmat riskitekijät ja toimii pääosin vaikuttavasti, mutta saattaa joissakin tapauksissa epäonnistua. Parantamista ja kehittämistä vaativat asiat on esitetty tämän tarkastusraportin suosituksissa ja tuotu esiin sekä yksikön/ toiminnon johdolle että yksikön/ toiminnon valvontavastuussa oleville esimiehille.</p>	
<p><u>ei hyväksyttävällä tasolla.</u> Sisäisen valvonnan puuttumisesta tai toimimattomuudesta johtuen syntyy taloudellista tappiota tai on olemassa suuri todennäköisyys, että näin käy. Valvonta ei kata kaikkia olennaisia riskitekijöitä ja/tai valvonta epäonnistuu todennäköisesti usein. Yksikön/ toiminnon valvontajärjestelmään sisältyy merkittäviä riskejä, jotka edellyttävät välittömiä korjaavia toimenpiteitä. Parantamista ja kehittämistä vaativat asiat on esitetty tämän tarkastusraportin suosituksissa ja tuotu esiin sekä yksikön/ toiminnon johdolle että yksikön/ toiminnon valvontavastuussa oleville esimiehille.</p>	
<p><u>ei arvioitu.</u> Yksikön/ toiminnon sisäisen valvonnan tasosta ei ole tehty kokonaisarviota tarkastuksen luonteen tai tarkastuksessa saatujen/ esiin tulleiden riittämättömien perusteiden johdosta.</p>	