

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

Asia

Valituslupahakemus ja valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Valituksen kohteena oleva päätös

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 23.01.2023 antama päätös 95/2023 (diarinumero 169/03.04.04.16/2022), koskien Tampereen yhdyskuntalautakunnan rakentamisen poikkeamispäätöstä 14.12.2021 § 374 koskevaan Pirkanmaan maakuntamuseon jättämään valitukseen Taysin uudistamishankkeesta.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, sitä päivää lukuunottamatta. Hallinto-oikeus on antanut päätöksensä 23.1.2023, joten viimeinen päivä valituksen jättämiselle on 22.2.2023.

Muutoksenhakija

Tampereen kaupunki
PL487
33101 Tampere
kirjaamo@tampere.fi
03 565 611

Vaatimukset

Muutoksenhakija vaatii kunnioittavasti, että korkein hallinto-oikeus:

- 1) myöntää asiassa valitusluvan;
- 2) järjestää asiassa katselmuksen ja;
- 3) kumoaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen.

1 PÄÄTÖKSESTÄ LYHYESTI

Tampereen yhdyskuntalautakunta on 14.12.2021 myöntänyt Pirkanmaan sairaanhoitopiirille (nykyisin Pirkanmaan hyvinvointialue) maankäyttö- ja rakennuslain ("MRL") 171 §:n mukaisen poikkeamispäätökseen. Poikkeamispäätös koski Pirkanmaan sairaanhoitopiirille myönnettyä lupaa saada poiketa asemakaavan mukaisesta kerrosluvusta, vesikaton ylimmästä korkeusasemasta, rakennusalasta ja istutettavasta alueen osasta osoitteessa Lääkärintie 10, Kauppi eli Taysin keskussairaalan alueella.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on Pirkanmaan maakuntamuseon valituksesta hylännyt Tampereen yhdyskuntalautakunnan (YLA) päätöksen. Hallinto-oikeus on katsonut, että suunniteltu rakennushanke aiheuttaa haittaa asemakaavan toteuttamiselle ja vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista ja kumonnut yhdyskuntalautakunnan päätöksen. Hallinto-oikeus on katsonut, että Pirkanmaan maakuntamuseolla on alueellisena vastuumuseona oikeus valittaa asiassa.

2 VALITUSLUPAHAKEMUS

2.1 Valituslupahakemuksen peruste

Muutoksenhakija pyytää kohteliaimmin, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan otsikkoasiassa. Muutoksenhakija katsoo, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Muutoksenhakija katsoo, että valitusluvan myöntämiselle on myös muu painava syy.

2.2 Valituslupahakemusta perustelevat seikat

2.2.1 Kysymys haitasta asemakaavan toteuttamiselle

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että poikkeamispäätöksen mukainen rakentaminen aiheuttaisi haittaa asemakaavan toteuttamiselle. Poikkeamislupahakemuksen määritelmään kuuluu se, että poikkeamisen mukainen rakentaminen ei ole asemakaavan mukaista. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poikkeamisen kaavoitukseen ja alueiden käytön järjestämiseen liittyvillä edellytyksillä tarkoitetaan kaavan sisältövaatimusten huomioimista.¹ Hallinto-oikeus ei ole päätöksessään esittänyt, mikä asemakaavan sisältövaatimus jäisi toteutumatta suunnitellulla rakentamisella. Korkeimman hallinto-oikeuden on tärkeä ottaa asia ratkaistavakseen, jotta MRL 171 §:n tulkinta olisi ennustettavampaa.

2.2.2 Kysymys rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden vaarantumisesta

Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että suunniteltu rakennushanke vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Hallinto-oikeus on tukeutuen kaavaselostukseen ja kaavamääräyksiin pitänyt Taysin sairaala-alueen B-rakennuksen maisemallista säilymistä kaupunkikuvassa rakennetun ympäristön suojelemista koskevana tavoitteena. Yhdyskuntalautakunta on päätöksessään katsonut yleiskaavaan tukeutuen tavoitteina olevan alueen kehittäminen ja näkyvyys kaupunkikuvassa. Korkeimman hallinto-

¹ Hallberg–Haapanala–Koljonen–Ranta–Reinikainen: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2020 s. 1090-1097.

oikeuden olisi tärkeä ottaa kantaa, millä tavalla rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tavoitteita voidaan päätellä kaavamääräyksistä.

2.2.3 Kysymys valittajan valitusoikeudesta

Hallinto-oikeus on katsonut, että Pirkanmaan maakuntamuseolla on museolaissa (314/2019) tarkoitettuna alueellisena vastuumuseona valitusoikeus MRL 193 §:n 7) kohdan mukaisesti viranomaisella toimialaansa kuuluvassa asiassa. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2006:96 katsonut, että aikaisemman museolain (729/1992) mukaisella maakuntamuseolla ei ole ollut valitusoikeutta MRL 192 §:n tai hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla. Verrattaessa alueellisen vastuumuseon toimialaa esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, jonka valitusoikeus perustuu sen MRL 18 §:n 2 momentissa määriteltyyn toimialaan, alueellisen vastuumuseon museolain 7 §:ssä säädetty toimiala ei osoita valitusoikeutta. Muutoksenhakija katsoo, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää, että korkein hallinto-oikeus antaa linjauksen siitä, onko alueellisella vastuumuseolla oikeus valittaa asiassa, jossa se ei ole valvova viranomainen.

2.2.4 Muu painava syy

Suunnitellussa hankkeessa on kysymys koko Pirkanmaan alueen erikoissairaanhoidon tarpeiden turvaamisesta. Asiassa annettava päätös vaikuttaa Pirkanmaan hyvinvointialueen hyväksymän arviolta yli 800 miljoonaa euroa maksavan rakennushankkeen toteutukseen ja aikatauluun.

3 VALITUS

3.1 Vaatimukset

Muutoksenhakija vaatii, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös kumotaan, ja Tampereen yhdyskuntalautakunnan poikkeamispäätös 14.12.2021 § 374 pysytetään voimassa, ja Pirkanmaan maakuntamuseon valitus hylätään.

3.2 Poikkeamislupahakemuksen erityisestä syystä ja asian taustasta

Pirkanmaan hyvinvointialueen nykyiset tilat eivät mahdollista erikoissairaanhoidon palvelujen toteuttamista 2030-luvulla. Väestöennusteen mukaan Pirkanmaan väestö kasvaa 3,5 % ja yli 70-vuotiaiden määrä kasvaa 40 % vuoteen 2040 mennessä. Erikoissairaanhoidon tarpeen arvioidaan kasvavan noin 20 % vuoteen 2030 mennessä.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin valtuusto hyväksyi 23.11.2021 Taysin uudistamisohjelman I vaiheen hankesuunnitelman ja piti hanketta välttämättömänä ja kiireellisenä erikoissairaanhoidon palvelujen turvaamiseksi ja edellytti, että suunnittelua ja rakentamisen valmistelua jatketaan hankesuunnitelman pohjalta. Hankesuunnitelman budjetti on yli 800 miljoonaa euroa.

Alueen nykyinen asemakaava nro 8311 on hyväksytty vuonna 2015. Asemakaavassa Taysin B-rakennus eli vuonna 1962 valmistunut 13-kerroksinen vuodeosastorakennus on julkisivultaan suojeltu rakennus, jota ei saa purkaa. Viereinen A-rakennus on suojeltu osittain. Rakennukset muodostavat vaativan sairaanhoidon kuumimman toiminnan ytimen, jonka ympärille muu sairaala on rakentunut.

Asemakaavan valmistumisen jälkeen vanhoissa 1960-luvulla olevissa sairaalarakennuksissa A ja B on todettu työterveyteen vaikuttavia sisäilmaongelmia ja mm. teho-osasto ja osa poliklinikoista on jouduttu siirtämään sisäilmaongelman takia alueella oleviin toimistorakennuksiin. Vuokratilat aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia ja hajallaan sijaitseva toiminta vaikeuttaa asiakkaiden ja henkilöstön liikkumista toimipisteiden välillä.

A-rakennus on osittain poistettu käytöstä välipohjarakenteiden laajamittaisten kosteusvaurioiden vuoksi. Sairaalan kriittisin yksikkö, teho-osasto, on jouduttu hätäevakuoimaan A-rakennuksesta etäämmäksi toiminnan keskipisteestä. Teho-osaston sijainti muista ydintoiminnoista etäällä sijaitsevassa toimistorakennuksessa johtaa kriittisesti sairaiden potilaiden osalta pitkiin siirtymäaikoihin ja vaatii huomattavan määrän henkilökuntaa. A- ja sen viereisen K-rakennuksen leikkaussalit ovat elinkaarensa päässä. Lisäksi K-siivessä olevissa ensiavun tiloissa on todettu ahtautta ja sisäilmaongelmia. B-rakennuksen välipohjarakenteissa on todettu laajasti sädesieniä ja muita mikrobeja, jotka muodostavat pahimmallaan keskeytysriskin koko sairaalatoiminnalle, mikäli rakennus todetaan terveydelle haitalliseksi. Rakennuksessa sijaitsevat sairaalan vuodeosastot ja ilman niitä sairaala ei voi toimia. Rakennusta ei voi korvata väliaikaisratkaisulla, kuten koulujen ja päiväkotien kohdalla on toimittu, sen suuren koon vuoksi. Niin suuren väliaikaisrakennuksen tekeminen on toiminnallisesti ja teknisesti hankalaa ja lisäksi maksaisi arviolta 100 miljoonaa euroa.

Poikkeamishakemuksella tavoiteltiin lupaa hankkeelle, joka korvaa kriittisten toimintojen kannalta keskeisimmät, tulevaisuuden sairaalakäyttöön teknisesti sopimattomat ja merkittäviä sisäilmariskejä sisältävät rakennukset. Korvaavat tilat luodaan uusilla rakennuksilla Pirkanmaan vaativan erikoissairaanhoidon tärkeimpään ytimeen.

Toiminnan ja henkilöstön käytön kannalta on välttämätöntä rakentaa uudisrakennukset lähelle A- ja B-rakennusten muodostamaa toiminnallista ydintä ja vuonna 2019 valmistuneita tiloja ja toimintoja: sydänsairaalaa, D- ja L-rakennuksia sekä pääaulaa. Hajallaan olevien toimintojen keskittämisellä voidaan saavuttaa merkittävää tuottavuuden kasvua, jolla vähennetään kustannusten kasvua. B-rakennuksen ja Teiskontien välinen alue on ainoa paikka, joka sijaitsee tarpeeksi lähellä toiminnallista ydintä ja jonne voidaan keskittää päivystys Acuta, kuvantaminen, teho- ja leikkausosastot ja saada niiden yläpuolelle toimintojen tarvitsemat vuodeosastot ja rakentaminen voidaan toteuttaa sairaalan toiminnan kannalta mahdollisimman vähäisellä häiriöllä. Mikäli toiminnallinen ydin siirrettäisiin muualle, yhteydet kaikkiin muihin toimintoihin muissa rakennuksissa muodostuisivat liian pitkiksi kriittisten toimintojen osalta.

Edellä mainittujen sairaalan toimintojen turvaaminen on myös MRL 4 a §:ssä tarkoitetun huoltovarmuuden osalta keskeistä.

Kaikki nämä sairaalan kriittisimmät toiminnot on tarkoitus toteuttaa uudisrakennuksiin poikkeamispäätöksen mukaisessa hankkeessa. Hakemukselle on siten MRL 171 §:ssä tarkoitettu erityinen syy.

3.3 Valittajan valitusoikeuden arviointi

3.3.1 Hallinto-oikeuden päätöksestä

Valittajana asiassa on ollut Pirkanmaan maakuntamuseo alueellisena vastuumuseona. Pirkanmaan maakuntamuseo (Tampereen museot) on osa Tampereen kaupungin hallintoa. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on päätöksessään (s. 4) katsonut, että ”kun otetaan huomioon alueellisen vastuumuseon tehtävä rakennetun ympäristön kulttuuriperinnön asiantuntijana ja vaalijana, asiassa on kysymys Pirkanmaan maakuntamuseon toimialaan kuuluvasta asiasta”. Sinänsä asiassa lienee kysymys rakennetun ympäristön suojelua koskevista tavoitteista. Alueellisen vastuumuseon toimialaa ei kuitenkaan museolain 7 §:ssä ole säädetty niin, että vastuumuseon tehtäviin kuuluisi viranomaisten päätösten valvominen.

3.3.2 Viranomaisen toimialasta

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 7 kohdan mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Pirkanmaan maakuntamuseon rooli asiassa on

lausunnonantaja alueellisena vastuumuseona. Museolain 7 § mukaisesti: *Alueellisen vastuumuseon tehtävänä on toimialueellaan: 2) toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista.*

Alueellisen vastuumuseon valitusoikeuden kannalta olennaista on, mitä MRL 193 §:n 7 kohdan toimialalla on tarkoitettu. Asiaa on hiljattain tarkasteltu, kun MRL 193 §:n nykyinen sanamuoto on tullut voimaan 1.5.2017. Ennen lainmuutosta Elinkeino-, ja liikenne- ja ympäristökeskuksella (ELY-keskus) on ollut MRL 193 §:ssä nimenomainen valitusoikeus. Uudistuksen jälkeen ELY-keskuksen valitusoikeus on rajattu sen toimialaan kuuluviin asioihin.² ELY-keskuksen tehtävät on määritelty MRL 18 §:ssä. Lain esitöiden mukaan ELY-keskuksen valitusoikeus on rajattu ratkaisuihin, joilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia.³ Tämän mukaisesti MRL 18.2 §:ssä on säädetty, että ELY-keskuksen ”on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.”

Tässä yhteydessä on huomattava, että MRL 18 §:n 1 momentin mukaan ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.” Edelleen MRL 173 §:n 3 momentissa säädetään, milloin kunnan on pyydettävä ELY-keskukselta lausunto. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on katsonut, että alueellisen vastuumuseon tehtävä antaa asiantuntijalausuntoja ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista tuottaisi sille valitusoikeuden. Mikäli vastaavaa tulkintaa sovellettaisiin laajasti, ELY-keskuksella olisi valitusoikeus jokaisessa asiassa, jossa ELY-keskukselta on pyydettävä lausunto. Tämä olisi vastoin hallituksen esityksessä 251/2016 esitettyä lainsäätäjän tavoitetta.

3.3.3 Viranomaisten tehtävästä valvoa rakennetun ympäristön suojelua

Uusi museolaki on tullut voimaan 1.1.2020. Myöskään tämän lain esitöistä ei voida päätellä, että alueellisen vastuumuseon tehtäviin katsottaisiin kuuluvan toisten viranomaisten päätösten valvonta.⁴ Sen sijaan Museoviraston tehtäviin on laissa Museovirastosta (282/2004) selvästi säädetty vastuu kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta (2 §).

Lainsäädännön mukaan joko ELY-keskus tai Museovirasto voisivat tulla otsikkoasiassa kyseeseen valvovana viranomaisena. ELY-keskuksen velvollisuus valvoa kulttuuriympäristön suojelua on asetettu MRL 18.2 §:ssä. Huomautettakoon, että Pirkanmaan maakuntavaltuuston 27.3.2017 hyväksymässä maakuntakaavassa Taysin sairaalan alue on merkitty maakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi. Sinänsä ELY-keskuksella voidaan siis katsoa olleen valitusoikeus, jota se ei ole kuitenkaan käyttänyt. Museovirastosta annetun lain 2 § mukaan: ”*Museoviraston tehtävänä on... 3) vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta.*” Myös Museovirastolla olisi ollut valitusoikeus.

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä aiemman museolain (729/1992) voimassa ollessa maakuntamuseolla ei ole ollut valitusoikeutta rakennuksen purkuluvasta (KHO:n vuosikirjapäätös 2006:96). Valitusoikeus ei ollut ”*viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen*”, eikä maakuntamuseo ollut valvova viranomainen. Tässä yhteydessä on huomioitava, että

² HE 251/2016 vp. s. 48.

³ HE 251/2016 vp. s. 24, 26.

⁴ HE 194/2018 vp. s. 28.

aiemman museolain (729/1992) aikana valtioneuvoston museoista antaman asetuksen (1192/2005) 3 §:n 4 kohdan mukaisesti Museovirasto on voinut delegoida valtioille kuuluvia tehtäviä maakuntamuseoille. Voimassa oleva museolaki (314/2019) ei mahdollista tällaista delegointia, vaan valvova viranomaisena on Museovirasto.

3.3.4 Johtopäätökset

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on tulkinnallaan luonut valitusoikeuden tilanteessa, jossa ei ole nähtävissä erityistä aukkoa tai muuta perustetta lain sanamuotoa laajentavalle tulkinnalle. Julkisen vallan käyttämisen on perustuttava lakiin. Viranomaisten toimialat, tehtävät ja oikeudet on pyrittävä määrittelemään selvästi. Mahdollisen valituksen tekeminen olisi kuulunut ELY-keskuksen tai Museoviraston toimialaan, mutta alueellisella vastuumuseolla ei ole säädetty tällaista tehtävää eikä sillä siten ole valitusoikeutta MRL 193 §:n mukaisesti.

3.4 Poikkeamisluvan esteiden arviointi

3.4.1 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisen edellytykset

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (rakentamisrajoitus), joten Muutoksenhakija on hakenut asemakaavasta poikkeavalle uudisrakennukselle poikkeamislupaa. Tampereen yhdyskuntalautakunta on pitänyt rakentamista tarpeellisena ja poikkeamisen myöntämisen edellytykset täyttävänä, ja myöntänyt Muutoksenhakijalle rakentamisen poikkeamispäätöksen voimassa olevaan asemakaavaan. Hallinto-oikeus on hyväksynyt valittajan kannan siitä, että poikkeamislupaa ei olisi tullut myöntää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § 2 momentin mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se:

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

Hallinto-oikeus perustaa päätöksensä siihen, että sen näkemyksen mukaan suunniteltu rakennushanke sen laajuuden ja hankealueen ympäristön huomioon ottaen aiheuttaa haittaa asemakaavan toteuttamiselle ja vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Hallinto-oikeuden mukaan suunniteltua rakentamista ei voida toteuttaa yksittäistapauksellisella poikkeamisenmenettelyllä, vaan se edellyttää asemakaavallista tarkastelua, joka mahdollistaa hankkeen arvioinnin laajemmasta, eri maankäyttötarpeiden ja suojelumääräysten yhteensovittamisen näkökulmasta. Muutoksenhakijan näkemyksen hallinto-oikeus ei anna päätöksessään riittävän kattavia perusteluja sille, miksi sen mukaan rakentaminen vaatisi asemakaavallista tarkastelua.

Hallinto-oikeus on todennut päätöksessään, että koska maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin mukaiset poikkeamisen edellytykset eivät täyty, hankkeen perusteeksi esitettyjen erityisten syiden olemassaololla ole asian ratkaisun kannalta oikeudellista merkitystä. Näin ollen hallinto-oikeus on jättänyt päätöksessään tarkastelematta hankkeen tarpeellisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja muut erityiset syyt, joita poikkeuksen myöntämiselle olisi.

Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden antamat perustelut asiassa ovat riittämättömät ja hallinto-oikeus on tehnyt asiassa virheellisen ratkaisun.

3.4.2 Rakennetun ympäristön suojeleminen

Asemakaavamääräysten tavoitteiden tarkastelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § 2 momentin 3 kohdan mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Asiassa on tarkasteltava ensin, mitä rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tavoitteita suunnitellun hankkeen alueeseen kohdistuu.

Rakennuspaikka on osa vuonna 2015 hyväksytyyn asemakaavan mukaista sairaala- ja opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialuetta YSO. Rakennuspaikan luoteispuolella sijaitsevat B-rakennus ja A-rakennus on asemakaavassa osoitettu osittain suojeltaviksi merkinnällä sr. Asiassa keskeisen B-rakennusosan suojelumerkinnällä tarkoitetaan rakennustaiteellisesti arvokasta ja kaupunkikuvan ja kaupunkimaiseman säilymisen kannalta tärkeää rakennusosaa, jota ei saa purkaa. Rakennuksessa suoritettavilla korjaus- ja muutostöillä ei saa turmella rakennuksen katu- tai pihasivujen rakennustaiteellisia arvoja, eikä rakennusmassan maisemallista säilymistä kaupunkikuvassa. Rakennusten julkisivuja voidaan korjata siten, että rakennuksen asema historiallisena arkkitehtuurin sommitelmana säilyy osana uudisrakentamisen kokonaisuutta.

Asemakaavan kaavaselosteessa on todettu, että *”rakennusten suojelutasonperiaatteena on ollut rakennusten ja rakennusosien yleinen tunnettuus ja julkinen luonne. A-rakennuksen julkisen aulatilän arkkitehtuuri ja sairaalahistoria ja B-rakennuksen osalta maisemallinen asema maamerkinä ja TAYS:n imagon sekä tunnettuuden säilyttäminen osana uudistuvaa kokonaisuutta.”*⁵

Hallinto-oikeus on päätöksessään (s. 6) todennut, että voimassa olevan asemakaavan mukaisesti ”suojelumääräyksissä on korostettu rakennusten rakennustaiteellisten arvojen säilyttämisen lisäksi myös B-rakennuksen muodostaman rakennusmassan maisemallista säilymistä kaupunkikuvassa”, ja, että ”Hanke muuttaisi pysyvästi keskussairaalan ympäristöä ja suojeltujen rakennusten näkymää kaupunkikuvassa ja rakennetussa kulttuuriympäristössä.”

Hallinto-oikeus on päätöksessään perustanut johtopäätöksensä lähinnä B-rakennuksen kaavamääräyksessä esitettyyn suojelumääräykseen (sr). Poikkeamislupahakemuksessa ei kuitenkaan ole kysymys tästä kaavamääräyksestä poikkeamisesta. Rakennuksen vesikaton ylimmän kohdan korkeusasema on ilmoitettu asemakaavamääräyksissä ilman tarkentavia kirjauksia. Kaavamääräysten kohdan ”Alueen toteuttaminen” mukaan *”Alueen toteuttamisessa ja kaupunkikuvallisen kokonaisuuden muodostamisessa ovat ohjeena asemakaavan liitteenä olevat kokonaisuunnitelma ja viheryleissuunnitelma sekä rakentamistapaohje.”*

Muun asemakaava-aineiston ja yleis- sekä maakuntakaavan tavoitteiden tarkastelu

Asemakaavan rakennustapaohjeen mukaan *”Rakennusten massoitellussa tulee huomioida rakennushistoriallisesti merkittävän A ja B rakennusten muodostama sommitelma.”* Edelleen rakennustapaohjeen mukaan *”Laajentamisessa on otettava huomioon suojellut rakennukset.”*⁶ A-rakennus sijaitsee B-rakennuksen luoteispuolella, joten A- ja B-rakennusten sommitelma viittaa lähinnä näkymään korttelin sisäosiin, jossa Elämänaukion kautta kuljetaan sairaala-alueen useisiin rakennuksiin.

Rakennusten näkyvyyttä Taysin sairaalan alueen ulkopuolelle on käsitelty lähinnä yleiskaavassa. Tampereen kantakaupungin yleiskaavassa 2040 kyseessä oleva alueen merkintä on maisemallisesti ja kaupunkikuvallisesti huomioitava rakennettu kulttuuriympäristö (M13). Aluetta

⁵ Asemakaavaselostus s. 62.

⁶ Asemaakaava nro 8311 Rakentamistapaohje 27.1.2014 s. 9.

ja kohdetta koskeissa toimenpiteissä on otettava huomioon rakennetun ympäristön kokonaisuus, ominaispiirteet ja identiteetti. Kohdekohtaisen selostuksen mukaan: *”Uusia rakennuksia on rakennettu jatkuvasti ja muutos alueella onkin pysyvää. Sairaala-alueella puhutaan campus-alueena ja se on monipuolinen terveydenhoidon opetus-, terveysteknologia- ja yritysalue. Alueella on tärkeä rooli kaupunkikuvassa, Teiskontien sisääntuloväylän varressa ja Kissanmaankadun päätteellä. Hyvin hoidetut viheralueet ovat vastapainona massiiviselle rakentamiselle.”*⁷

Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 (hyväksytty 27.3.2017) Taysin alue on merkitty maakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (liite 2, kartta 12a, kohde numero 71 kantasairaala, voimalaitos ja asuinrakennukset). Maakuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan *”alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä tulee turvata ja edistää alueen kaupunkikuvan ja rakennusperinnön arvojen säilymistä ja edelleen kehittämistä. Uusi rakentaminen on sopeutettava alueen kulttuuriympäristön ominaispiirteisiin ja ajalliseen kerroksellisuuteen.”*

Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 lähes koko Tampereen keskustan alue on osoitettu valtakunnallisesti tai maakunnallisesti rakennetuksi kulttuuriympäristöksi. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt Tampereen keskustan merkittävää muutosta viimeisten vuosien aikana.

Yleiskaavan ja maakuntakaavan tavoitteet alueen tärkeästä roolista kaupunkikuvassa sekä uuden rakentamisen sopeuttamisesta aikaisempaan rakennuskantaan on suhteutettava muuhun kaupunkikehitykseen. Muu kaupunkikehitys menee koko ajan suuntaan, jossa aiemman matalan rakennuskannan yhteyteen rakennetaan korkeita rakennuksia ja yksittäisten kohteiden näkyvyys kaukomaisemassa rajautuu koko ajan entistä pienemmäksi.

Tavoitteiden vaarantumisen arviointi

Hallinto-oikeus on päätöksessään tarkastellut B-rakennuksen suojelumääräystä, jonka mukaan muutostöillä ei saa turmella rakennusmassan maisemallista säilymistä kaupunkikuvassa. Mikäli tätä pidettäisiin MRL 171 §:n 2 momentin 3 kohdan tarkoittamana rakennetun ympäristön suojelua koskevana tavoitteena, on erityisen tärkeää pitää mielessä, että B-rakennuksen pitkän julkisivun näkyvyys ei säilyisi Teiskontieltä katsottuna voimassa olevan kaavan mukaisella rakentamisella. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on esittänyt tästä havainnekuvat selityksessään 29.3.2022 sivuilla 5 ja 9. Pirkanmaan hyvinvointialue täydentää tätä maisemavaikutuksista antamaansa selvitystä vastaselityksessään tai viimeistään mahdolliseen katselmukseen mennessä.

Kaavan mukainen rakentaminen peittää B-rakennuksen julkisivun ja näin ollen poikkeusluvan mukainen rakentaminen ei tuo tähän asiaan muutosta. Rakennuksen näkyvyyttä kaupunkikuvassa kaakon suuntaan ei siis voi pitää asemakaavan 8311 tavoitteena, ellei kysymys ole vaikutusten tarkastelusta kaukomaisemassa.

B-rakennuksen näkyvyyttä kaupunkikuvassa olisi tarkasteltava kaukomaisemassa eli joidenkin kilometrien päässä, jotta poikkeamishakemuksen mukaisella hankkeella olisi vaikutusta. Tällöinkin muutos on lähinnä yksittäisestä suunnasta, Taysin sairaala-alueelta etelään kulkevan Hervannan valtaväylän suunnasta tarkasteltuna. Sairaala-alueen kaakkoispuolella ei juurikaan ole kaupunkialueita, joilta B-rakennus näkyisi, vaan rakennukset, puut ja asemakaavan 8311 mukainen rakentaminen peittäisivät rakennuksen näkyvyyden.

Tampereen yhdyskuntalautakunta arvioi, että B-rakennuksen näkyvyys kaupunkikuvassa säilyisi uudisrakentamisesta huolimatta. Tässä yhdyskuntalautakunta on ottanut huomioon erityisesti

⁷ Tampereen kantakaupungin yleiskaava 2040, hyväksytty 15.5.2017. Selostuksen liite 2.

sen, että B-rakennuksen kaakkoon suuntautuvan pitkän sivun lisäksi on tarkasteltava myös rakennuksen näkyvyyttä kaupungin keskustan ja sairaalakampuksen suuntaan. B-rakennuksen pääty näkymä on yleisesti mediassa niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla käytetty näkymä, ja on tunnetuin mielikuva muodostaessa Taysin sairaalakampuksen imagoa ja tunnettuutta.

Johtopäätökset

B-rakennuksen näkyvyys ei muutu kaupunkikuvassa nykyiseen asemakaavan mukaiseen rakentamiseen verrattuna lähialueelta tarkasteltuna. Koko Tampereen kaupunkikuvassa voidaan todeta pientä muutosta kauempaa vain erittäin rajatulta alueelta tarkasteltuna. Huomioitavaa on, että katsottaessa kilometrien päästä yksittäisen rakennuksen vaikutus pienenee eikä rakennus ole enää yksilöitävissä. Asemakaavamääräyksessä käytetäänkin sanaa rakennusmassa, joka ei viittaa erityisesti yksilöitävään, tunnistettavaan rakennukseen.

B-rakennuksen näkyvyyden tarvetta tai tarkasteltavia näkymäsuuntia ei ole määritetty asemakaavan tai muunkaan kaavan aineistossa. Yksittäisen näkemäsuunnan tarkastelu on saanut tämän valituksen kohdassa 3.2 esitetyt erityiset syyt ja MRL 4 a pykälän mukainen Pirkanmaan huoltovarmuuden kannalta kriittinen rakentaminen huomioon ottaen liian suuren merkityksen tilanteessa, jossa poikkeamista on haettu kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaiselle toiminnalle. MRL 171 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisten rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteita on oikeuskäytännössä tulkittava ennakoitavasti ja täsmällisesti, välttämättä laajentavia tulkintoja.

Yleiskaavan tavoitteiden mukainen *alueen tärkeä rooli kaupunkikuvassa* ei muutu, vaan sairaala-alue säilyy omana tunnistettavana alueenaan kaukomaisemassa myös tulevaisuudessa. Uudisrakennus muodostaa edelleen sairaala-alueelle tunnusomaisen vastaavan rakennusmassan kaukomaisemassa, joka täyttää yleiskaavan tavoitteet. Huomioitavaa on myös, että muu kaupunkikehitys on rajannut yksittäisten kohteiden näkyvyyttä kaukomaisemassa.

Muutoksenhakija katsoo, että huomioiden B-rakennuksen turvattu asema sairaala-alueen maamerkinä, tulisi aluetta ja rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tavoitteita tarkastella kokonaisvaltaisemmin. Sen lisäksi, että aluetta ja sen suojelutarvetta tulisi arvioida kokonaisuutena, tulisi huomioida se, että poikkeusluvan sallima uudisrakennus ei muokkaa olennaisesti kaupunkikuvaa tai suojelullisia arvoja lähikuvassa B-rakennuksen osalta nykyisen kaavan mukaiseen rakentamiseen verrattuna. Tärkeää on myös huomioida, että B-rakennusta ei poikkeamisluvalla pureta vaan suunnitellussa hankkeessa se korjataan yli 100 miljoonan euron kustannuksella toimistokäyttöön keskelle sairaala-aluetta ja se jää merkittäväksi elementiksi alueelle, varsinkin pääsisäänkäyntialueelle.

Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan hallinto-oikeus on arvioinut päätöksessään virheellisesti suunnitellun hankkeen vaikutuksia alueen rakennusten suojelutavoitteisiin.

3.4.3 Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle tai kaavan toteutumiselle

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § 2 momentin 1 kohdan mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle. Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan haettu poikkeaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteutumiselle, vaan hallinto-oikeus on arvioinut asiaa päätöksessään virheellisesti.

Hallinto-oikeus ei ole päätöksessään erottanut tarkastelua verrattuna nykytilanteeseen tai kaavan mukaiseen tilanteeseen eikä eritelty, kuinka poikkeamisluvalla rakennettu kohde vaikeuttaisi voimassa olevan kaavan toteutumista tai tulevaa kaavoitusta. Pelkästään se, että suunniteltu

rakennushanke poikkeaa asemakaavasta, ei Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan voi olla perusteena poikkeusluvan hylkäämiselle.

Yleisesti ottaen kaavoitukselle aiheutuvalle haitalle tarkoitetaan tilannetta, jossa poikkeamista haetaan hankkeelle, jota ei kaavoituksessakaan mahdollisesti voisi hyväksyä kaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen. Näin on erityisesti, kun poikkeamislupahakemuksella poikettaisiin asemakaavassa osoitetusta tai ympäröivän alueen käyttötarkoituksesta, ja näiden eri käyttömuotojen yhteen sovittaminen edellyttäisi yhtä hanketta laajemman alueen tarkastelua kaavoituksessa.⁸ Vastaava tilanne olisi, jos asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus ylitettäisiin selvästi.

Pohdittaessa mahdollista haittaa kaavoitukselle on suhteutettava haettava poikkeaminen voimassa olevaan asemakaavaan sekä otettava huomioon hankkeen yksilölliset olosuhteet, jotka vaikuttavat siihen, kuinka ison alueen suunnittelutilannetta pitää tarkastella. Pirkanmaan ELY-keskus on suunnitelmasta antamassaan ennakkolausunnon⁹ todennut, että vaikka kyse on huomattavan suurista rakennusoikeuden määristä, eivät ne suhteessa rakennusoikeuden määrään tai kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen merkitse sellaista poikkeamista, joka aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsittelyssä ei ole ilmennyt sellaista, joka antaisi aihetta arvioida asiaa toisin.

Nyt esitetyssä suunnitelmassa on kyse asemakaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisista toiminnoista, jotka sijoitettaisiin eri tavalla. Kyse on yksittäistapauksessa myönnettävästä poikkeamisesta, jolla ei ole vaikutusta viereisten tonttien tai rakennuspaikkojen mahdollisuuksiin tai oikeuksiin rakentaa.

3.4.4 Yhteenveto poikkeamisen esteiden arvioinnista

Edellä esitetyllä tavalla johtuen Muutoksenhakija näkee hallinto-oikeuden ratkaisun virheelliseksi ja kohtuuttomaksi, ottaen huomioon suunnitellun hankkeen taustalla olevat valituksen kohdassa 3.2 esitetyt erityiset syyt. Poikkeamisluvan mukainen rakentaminen säilyttää rakennuksen aseman merkittävänä elementtinä sairaala-alueella, jolloin kokonaisuutena tarkastellen alueen rakennetun ympäristön suojelua koskevat tavoitteet eivät vaarannu.

4 KATSELMUKSEN PERUSTEET

Asiassa on tarpeen pitää katselmus B-rakennuksen suojelutavoitteiden toteutumisen tarkastelemiseksi. Pirkanmaan hyvinvointialue selvittää ja esittää viimeistään vastaselityksessään ne kohteet, joita olisi tarkasteltava katselmuksessa.

5 LIITTEET

1. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 95/2023 23.1.2023 asiassa Dnro 169/03.04.04.04.16/2022

6 PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUS

Tampereella 20.2.2023

Apulaispormestari, yhdyskuntalautakunnan puheenjohtaja Aleks Jäntti

⁸ KHO 21.12.2017 taltio 6654.

⁹ Pirkanmaan ELY-keskus 23.8.2021, lausunto PIRELY/13006/2021.