

Itä-Suomen hallinto-oikeus

ita-suomi.hao@oikeus.fi

Valitus Poikkeamislupaa koskevassa asiassa

Päätös, jota valitus koskee

Mikkeli Lupa- ja valvontajaoston päätös asiassa MliDno-2024-1420 /Ketvekukkula / ote pöytäkirjasta 3/2024 / 26.9.2024 / pöytäkirja allekirjoitettu, tarkastettu sekä tiedoksi annettu 1.10.2024

Asia, jota päätös koskee: oikaisuvaatimus poikkeamispäätökseen kiinteistö Ketvekukkula 491-512-2-118

Valittaja Ketvekukkula- tilan 491-512-2-118 omistaja: XX

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Maria Väisänen
Asianajotoimisto Hiltunen Lepistö & Liukkonen Oy
Puistokatu 4, 49400 Hamina
puhelin 0440 584 291
maria.vaisanen@hll.fi

Vaatimukset

Valituksen kohteena oleva Mikkelin lupa- ja valvontajaoston päätös kumotaan ja poikkeamislupa myönnetään valittajalle.

Perusteet

Taustaa

XX on Ketvekukkula -tilan omistajana hakenut MRL 171 §:n mukaista poikkeamista MRL 43 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta loma-asunnon muuttamiseksi vakituiseksi asunnoksi yleiskaavan loma-asuntoalueelle (RA). Mikkelin kaavoitusinsinööri ei ole myöntänyt poikkeamislupaa (viranhaltijapäätös 4.6.2024). XX on tehnyt määräajassa oikaisuvaatimuksen (19.6.2024), jotka koskeva kielteinen päätös on nyt valituksen kohteena. Rakennuspaikka käsittää tilan Ketvekukkula 491-512-2-118 ja sen pinta-ala on 0,97 hehtaaria. Rakennuspaikka sijaitsee Ristiinassa Yöveden rannassa Uittamonsalmen pohjoispuolella, linnuntietä noin 9 km Ristiinan taajamasta kaakkoon.

Alueella on voimassa Yöveden ja Louhiveden alueen rantaosayleiskaava (hyv. 24.1.2003) Rakennuspaikka sijaitsee yleiskaavan loma-asuntoalueella (RA-12). Kaavan mukainen rakennusoikeus on 160k-m² ja rakennuspaikalle saa rakentaa yhden loma-asunnon, saunan sekä talousrakennuksia. Kaavamääräyksen mukaan rakennukset tulee sijoittaa kunnan rakennusjärjestyksessä määrätyn etäisyyden päähän rantaviivasta. Rakennusten sopeutumisessa ympäristöön, sijoittumisessa ja niiden enimmäismäärässä tulee noudattaa rakennusjärjestyksen määräyksiä.

Hakijan tarkoitus on ollut muuttaa asemapiirroksen mukainen 89 k-m² loma-asunto vakituiseksi asunnoksi. Loma-asunnolle on myönnetty rakennuslupa (20-0756-A) 15.12.2020. Kiinteistöllä on rakennusrekisterin mukaan lisäksi autotalli 51 k-m² ja sauna 21 k-m². Loma-asunnon käyttöönottokatselmus oli 13.11.2023. Asuinrakennus sijoittuu 60 metrin etäisyydelle rannasta. Mikkelin rakennusjärjestyksen mukaan enintään 120 m² asuin- tai lomarakennuksen etäisyys rannasta tulee olla vähintään 30 m, joten sijoittuminen on rakennusjärjestyksen mukainen.

Ketvekukkula – kiinteistön lomarakennus täyttää asuinrakennuksen energiamääräykset. Jätevedet käsitellään jätevesilain mukaisesti. Talousvesi täyttää talousvedelle asetetut vaatimukset. Rakennuspaikka on yli 5000 m² suuruinen ja täyttää rakennusjärjestyksen pinta-ala vaatimuksen sekä Yöveden ja Louhiveden alueen rantaosayleiskaavan vaatimuksen asuinrakennuspaikalle. Rakennusten sijoittelu täyttää rakennusjärjestyksen määräykset myös vakituisen asuinrakennuksen osalta. Rakennuspaikalle on tieyhteys ympäri vuoden.

Rakennuspaikka sijaitsee rantaosayleiskaavalla tiiviisti rakennetulla lomarakennusalueella: Ketveleentiellä on kaksi lomarakennusaluetta niemen molemmilla puolilla (RA/25 ja RA/12). Lähin loma-asunnosta vakituiseksi poikkeamisluvalla muutettu asunto sijaitsee Ketveniementien linnuntietä noin 500 metrin etäisyydellä, tietä pitkin noin 1,4 km etäisyydellä. Muut vakituiset asunnot sijaitsevat linnuntietä noin 2 km päässä Tiaisenkylällä. Tilan Ketvekukkula naapurissa, samalla rannalla on kuusi muuta yli 5000 m² lomarakennuspaikkaa sekä kaksi pienempää lomarakennuspaikkaa. Ketveleentien ja Ketveniementien varressa sekä Aartamanniementien on yli 50 kpl yli 5000m² suuruista lomarakennuspaikkaa ja yli 30 kpl pienempää lomarakennuspaikkaa hyvin tiiviinä loma-asuntoalueena.

Maakuntakaavassa alue kuuluu matkailun painopistealueeseen. Kiinteistöllä ei ole tiedossa olevia erityisiä luontoarvoja eikä suojelumääräyksiä.

MRL 171 §:n mukaiset edellytykset poikkeamiselle (lailisuusharkinta)

Poikkeamisluvan myöntäminen nyt käsillä olevassa tapauksessa ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle. Kiinteistöllä ei ole mitään erityisiä huomioitavia luontoarvoja tai suojelumääräyksiä. Jäljempänä esitetyin tavoin poikkeamisluvan myöntäminen ei johda merkittävään rakentamiseen tai muutoinkaan aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Kielteistä päätöstä on perusteltu muun ohessa sillä, että myönteinen poikkeamislupa edellyttäisi, että vastaavilla rakennuspaikoilla sijaitseville naapureille tulisi myös myöntää lupa heidän lomarakennustensa käyttötarkoituksen muutoksille.

Poikkeamislupia ei ole kuitenkaan lähivuosina myönnetty asiaa koskevan pöytäkirjan (26.9.2024) mukaisesti kuin yksi. Edellinen lupa oli myönnetty yli 15 vuotta sitten. Poikkeamisluvan kieltäminen, sillä perusteella, että viranhaltija ennakoii mahdollisia tulevia tapahtumia ei ole kestävä peruste, etenkin kun vastaavin perustein haettuja poikkeamislupia ei ole ollut millään tavalla merkittävästi alueella. Tällainen ennakoiminen ei perustu faktatietoon ja on myös hallinnon suhteellisuusperiaatteen vastainen. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimensa oikein suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen, pitäytyä kohtuudessa. Poikkeamisluvan myöntäminen nyt käsillä olevassa tilanteessa ei lisäisi alueen vakituista asumista siten, että vielä olisi tarvetta kaavalliselle tarkastelulle tai luontoarvojen uudelleen tarkastelulle. Tässä tilanteessa painavampi peruste on jäljempänä käsitelty hallintolain mukainen yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.

Hakijan kannalta puolestaan on tärkeää saada poikkeamislupa myös sillä perusteella, että hän käyttää kohdetta vakituksena asuntonaan.

Kielteistä päätöstä on perusteltu myös KHO 2004:57 päätöksellä. Päätöksessä poikkeamislupaa ei ole myönnetty, mutta keskeisenä perusteena on ollut muun ohella, että kyseinen rakennus oli rakennettu liian lähelle rantaa 28 m. Pysyvään asutukseen tarkoitettulla AP-1 alueella (Päijänteen rantayleiskaava) omakotitalon etäisyys rantaviivasta tulee olla pääsääntöisesti vähintään 40 m. Jos tässä tapauksessa poikkeus käyttötarkoituksen muutokseen olisi myönnetty, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi, että myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille tulisi tällöin sallia pysyvän asutuksen sijoittaminen ranta-alueelle. Tämä johtaisi suunnittelemattomaan pysyvän asutuksen lisäämiseen Rutalahden alueella. Päätös ei näin ollen suoraan sovellu nyt käsillä olevaan tapaukseen, jossa tilan pinta-ala täyttää rakennusjärjestyksen pinta-alavaatimuksen sekä Yöveden ja Louhiveden alueen rantaosayleiskaavan vaatimuksen asuinrakennuspaikalle. Myös rakennusten sijoittelu täyttää rakennusjärjestyksen määräykset myös vakituisen asuinrakennuksen osalta.

Hallintolain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate

Tilalle Ketvekivi 491-512-2-127 on 16.1.2023 annettu kielteinen poikkeamispäätös (MliDno 2022-5787) loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituiseksi asunnoksi. **Hakijan oikaisuvaatimus tuli kuitenkin hyväksytyksi lupa- ja valvontajaostossa 23.2.2023.** Lupa myönnettiin äänestyksen jälkeen. Ketvekivi -tila sijaitsee linnuntietä noin 500 metrin päässä nyt kyseessä olevasta Ketvekukkula -tilasta. Poikkeamislupaa oli vastustettu täysin samoin perustein, kun nyt käsillä olevassa tapauksessa. Eriävässä mielipiteessä oli tuotu esille, että hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen johdosta alueen muillakin rakennuspaikoilla käyttötarkoituksen muutokseen tulee suhtautua jatkossa positiivisesti, minkä jälkeen useampi myönteinen päätös aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle. Näin ollen seuraavia poikkeamisia tulee joka tapauksessa tarkastella yleiskaavan muutoksella. Tästä eriävästä mielipiteestä huolimatta oikaisuvaatimus tuli hyväksytyksi.

Valituksen kohteena nyt oleva kielteinen poikkeamispäätös ei ole hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisuusperiaatteen, luottamuksensuojaperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Vastaavassa tapauksessa tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista annettu myönteinen päätös ja lähes välittömästi tämän jälkeen annettu kielteinen päätös ei toteuta edellä mainittuja vakiintuneita hallinto-oikeudellisia periaatteita. Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että kansalaisella on oikeus odottaa viranomaiselta

oikeusjärjestyksen mukaista, ennakoitavaa ja johdonmukaista päätöksentekoa. Ratkaisujen tulee samankaltaisissa hallintoasioissa olla samanlaisia. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan edellyttää, että hallinnon kanssa asioivia kohdellaan tasapuolisesti. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoitaa toimensa oikein suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen, pitäytyä kohtuudessa.

Maaomistajien yhdenvertainen kohtelu on keskeinen lähtökohta kaikessa lupaharkinnassa. Molempien tapausten tosiseikat ovat käytännössä samanlaiset. Hakija on voinut luottaa siihen, että hänen poikkeamislupa-asiansa käsittelyn lopputulos on samanlainen kuin Ketvekivi -tilalle myönnetty poikkeamislupa. Hakija on voinut luottaa tasapuoliseen, johdonmukaiseen ja ennakoitavaan käsittelyyn omassa asiassaan. Näin etenkin tilanteessa, jossa poikkeamislupia ei ole kuitenkaan myönnetty siinä määrin merkittävästi, että olisi vielä tarvetta kaavalliselle tarkastelulle tai luontoarvojen uudelleen tarkastelulle alueella.

Hakijan luottamusta lisäsi myös tieto siitä, että kaavan yleismääräyksissä todetaan, että kunta suhtautuu myönteisesti käyttötarkoituksen muutoksiin edellyttäen, että rakennuspaikka on riittävän suuri, käyttötarkoituksen muutos ei muodosta alueelle rakennuslain mukaista taajamaa, rakennuspaikalle on tieyhteys, lähialueella on pysyvää asutusta ja rakennuspaikka tukeutuu vakituiseen asutukseen, jätevedet pystytään johtamaan asianmukaisesti, muutos ei aiheuta haittaa tulevalle kaavoitukselle ja rakennus täyttää vakitukselle asuinrakennukselle asetetut vaatimukset.

Nyt käsillä olevassa tapauksessa kielteistä päätöstä poikkeamislupalta on perusteltu myös sillä, että em. vuonna 2023 annettu myönteinen päätös on perustunut pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkintaan (*"pääöksessä MRL 171 §:n oikeudelliset edellytykset eivät täyty ja päätös perustuu pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkintaan"*). Tällä perusteella vuonna 2023 annetulle myönteiselle päätökselle ei ole nyt käsillä olevassa tapauksessa annettu painoarvoa. Perustelu on kestävä.

Poikkeamisen tarkoituksenmukaisuutta voidaan harkita vasta, jos MRL 171 §:n 2 mom:ssa säädetyt oikeudelliset edellytykset poikkeamiselle ovat olemassa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että ensin on selvitettävä, ovatko mainitussa 2 mom:ssa säädetyt oikeudelliset edellytykset olemassa. Vasta tämän jälkeen harkintaan, onko poikkeamiseen myös MRL 171 §:n 1 mom:ssa tarkoitettu erityinen syy. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuutta ei ole muutoinkaan syytä korostaa, kuin kaikessa virkatoiminnassa on hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen aina tarkoin noudatettava lakia. Viranomaisen toimintaa rajoittaa myös aiemmin mainitut vakiintuneet hallinto-oikeudelliset periaatteet (Maankäyttö- ja rakennuslaki; Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen, Helsinki 2020, 4. painos, s. 1087-1088). Vuonna 2023 annetun myönteisen päätöksen on täytynyt perustua ensisijaisesti

MRL 171 §:n 2 momentin mukaisille edellytyksille. Näin ollen hallinnon yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate edellyttävät, että nyt käsillä oleva tapaus ratkaistaan johdonmukaisesti samalla tavalla ja poikkeamislupa myönnetään.

Edellä mainituilla perustella valituksen kohteena oleva Mikkelin lupa- ja valvontajaoston päätös tulee kumota ja poikkeamislupa myöntää valittajalle.

- Asiakirjat**
1. Mikkelin Lupa- ja valvontajaoston päätös asiassa MliDno-2024-1420 liitteinen (liitteet 1-4) sekä valitusosoituksineen / ote pöytäkirjasta 3/2024 / 26.9.2024 / pöytäkirja allekirjoitettu, tarkastettu sekä tiedoksi annettu 1.10.2024
 2. Mikkelin Lupa- ja valvontajaoston päätös asiassa MliDno-2022-5787 (Ketvekivi) liitteinen (liitteet 1-6) / ote pöytäkirjasta 1/2023 / 23.2.2023.

Haminassa, 30. päivänä lokakuuta 2024

XX

Laati

Maria Väisänen
asianajaja, Kotka