

22.1.2024

Dnro 2147/03.04.04.16/2023

Asia	Poikkeamista rakentamisessa koskeva valitus
Valittajat	Kiinteistö Oy Porvoon Keskustalo ja Kiinteistö Oy Porvoon Piispankatu 19
Päätös, josta valitetaan	

Porvoon kaupunkikehityslautakunta 21.3.2023 § 44

Kaupunkikehityslautakunta on myöntänyt Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 - Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå:lle poikkeamisen, lupatunnus 638-2023-5012, asemakaavassa osoitetusta autopaikkavaatimuksesta Porvoon keskustassa sijaitsevalla kiinteistöllä 638-2-23-9. Poikkeaminen on myönnetty seuraavin ehdoin:

- Autopaikkavaatimus on 1 autopaikka / 100 k-m² liiketilaa kohti ja 1 autopaikka / 120 k-m² toimistotilaa kohti.
- Kadunvarsipysäköinnin kehittämiseen lyhytaikaista asiointipysäköintiä tukevaksi on varauduttava.
- Polkupyörille on varattava toimistotilan työntekijöiden käyttöön katettua säilytystilaa vähintään 40 pp.
- Lyhytaikaiseen asiointipyöräpysäköintiin on tutkittava ratkaisujen tehostamista Piispankadun katutasossa yhteistyössä naapurikiinteistöjen kanssa.
- Rakentamisessa noudatetaan muutoin asemakaavaa.

Päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella, että rakennukseen kunnostetaan toimistotilaa Porvoon kaupungin virastokäyttöön. Nykyaikaiseen toimistoon on tarpeen järjestää vähähiilistä liikkumista kannustava polkupyöräpysäköintiratkaisu, minkä takia kellarikerroksen autopaikkaratkaisua on syytä järjestellä uudelleen. Kellarikerrokseen tarvitaan myös muuta käyttötarkoituksen muutoksen edellyttämää tilaa, kuten arkisto- ja jätehuonetilaa. Kun otetaan huomioon hankkeen myönteinen vaikutus keskustan kehittämiseen ja hakemuksen suhde keskustan kehittämisen tämän hetken maankäytön suunnittelutavoitteisiin, hakemus on keskustan suunnitteluperiaatteiden, vähähiiliseen liikkumiseen kannustamisen, yksityisautoilun vähentämisen ja kevyen liikenteen edellytysten tukemisen

kannalta tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Hanke tukee olemassa olevien tilojen käyttötarkoituksen uudistamista. Haettu hanke ei päätöksen lupaehdoilla aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Valituksenalainen päätös on kumottava ja poikkeamista koskeva hakemus hylättävä.

Luvansaaja Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 - Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå on valtuuttanut Porvoon kaupungin (toimitilat) hakemaan poikkeamista asemakaavasta liikekeskustassa. Hakemus koskee kiinteistöä, johon Porvoon kaupunki sisustaa uusia keskitettyjä toimitiloja muun muassa kaupunkikehityksen käyttöön. Porvoon kaupunki on vähemmistöosakkaana kiinteistöyhtiössä.

Nykyisen asemakaavan mukainen luvansaajan kiinteistön autopysäköinti-paikkamääräys toteutuu tällä hetkellä vain paperilla, todellisuudessa kiinteistön käytössä ovat vain ne 72 autopysäköintipaikkaa, jotka on toteutettu kiinteistölle. Mikäli haettu poikkeaminen myönnetään, tulisi tontin autojen pysäköintipaikkavelvoite pienenemään nykyisestä 102 pysäköintipaikasta 57 pysäköintipaikkaan. Kun Porvoon keskustan näin keskeiseltä kiinteistöltä poistuu 45 autopysäköintipaikkaa, se tulee merkittävällä tavalla vaikuttamaan kaavoitukseen, kaavan toteuttamiseen ja alueen käytön muuhun järjestämiseen, koska autopysäköintipaikkojen tarve ei tule päätöksen johdosta pienenemään ja kyseiset autopysäköintipaikat tulee joka tapauksessa järjestää jollain muulla tavalla Porvoon keskustaan.

Päätöksessä ei ole esitetty riittäviä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n edellyttämää erityistä syytä tai muita oikeudellisia edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle voimassa olevista asemakaavamääräyksistä.

Poikkeamispäätöstä valmistellut kaavoittaja Pekka Mikkola Porvoon kaupunkisuunnittelusta on toiminut luvansaajan valtuuttamana asiamiehenä lupahakemuksen osalta. Asia ilmenee Mikkolan 23.2.2023 lähettämästä ilmoituksesta naapurissa vireille tulleesta poikkeamishakemuksesta, eli niin sanotusta naapurin kuulemisesta. Asiaa valmistellut virkamies on tullut esteelliseksi hoitamaan asiaa toimiessaan myös hakijayhtiön asiamiehenä asiassa. Tästä syystä päätös on syntynyt lainvastaisessa järjestyksessä.

Porvoon kaupunki ei voi itse tekemillään poikkeamispäätöksillä suosia sellaisia kiinteistöjä, joissa se on itse kiinteistöyhtiön kautta osaomistajana. Poikkeaminen asettaa hakemuksessa tarkoitetun kiinteistön parempaan asemaan kuin muut Porvoon keskustan kiinteistöt.

Asian käsittely ja selvittäminen

Porvoon kaupunkikehityslautakunta on antanut lausunnon, jossa todetaan muun ohella, että maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n edellyttämä erityinen syy kytkeytyy rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen ja tämän

yhteydessä aktivoituneeseen autopaikkatarpeen selvittämiseen. Poikkeamisvalmistelun yhteydessä suoritetun asemakaavan sisältövaatimusten mukaisen vaikutustenarvioinnin yhteydessä on todettu, että asemakaavan autopaikkavaatimus ei vastaa nykyistä tarvetta ja on siten kiinteistönomistajan kannalta nykytilanteessa kohtuuton. Nimenomaan kiinteistön keskeinen sijainti puoltaa autopaikkojen sijoittamisen vaatimuksen väljentämistä kiinteistöllä. Keskustakiinteistöllä liiallinen autopaikkavaatimus estäisi kiinteistön kehittämisen.

Valmistelija ei ole ollut esteellinen. Poikkeamishakemuksessa hakijana on ollut kiinteistön omistaja, Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 - Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå -niminen yhtiö, joka on valtuuttanut Porvoon toimitilapalvelut toimimaan asiamiehenään. Hakemuksen ovat laatineet suunnitteluassistentti Tarja Selenius ja kaupunginarkkitehti Markku Partanen. Porvoon hallintosäännön mukaisena asiamiehenä on toiminut hallintosäännön perusteella toimitilajohtaja Mikko Silvast. Kaavoittaja Pekka Mikkola Porvoon kaupunkisuunnittelusta on vastaavasti saanut tehtäväkseen ottaa poikkeamishakemus vastaan ja ryhtyä valmistelemaan päätösesitystä kaupunkikehityslautakunnalle. Näin ollen Mikkola on ollut asiassa valmistelija. Koska hakija on halunnut, että kaupunki hoitaa naapurien kuulemisen, tämä tehtävä on näin ollen tullut poikkeamispäätösvaivastilastajan hoidettavaksi. Siksi kaavoittaja Mikkola on lähettänyt tiedon saapuneesta hakemuksesta naapureille, eli suorittanut niin sanotun naapurin kuulemisen. Kaavoittaja ei ole toiminut asiassa hakijan asiamiehenä, vaan edustanut lupavalmistelua. Lupaviranomaisena poikkeamispäätösasiassa on toiminut kaupunkikehityslautakunta Porvoon kaupungin hallintosäännön mukaisesti.

Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 - Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå:lle on varattu tilaisuus selityksen antamiseen. Selitystä ei ole annettu.

Kiinteistö Oy Porvoon Keskustalo ja Kiinteistö Oy Porvoon Piispankatu 19 ovat antaneet vastaselityksen. Asemakaavan mukaista autopaikkavaatimusta on tähän saakka noudatettu pikkutarkasti, eikä siitä ole aikaisemmin myönnetty yhdellekään kiinteistönomistajalle poikkeuksia. Porvoon kaupungin virkamiehet, valituksessa mainittu kaavoittaja Pekka Mikkola ja lausunnon mukaan hakemuksen laatineet suunnitteluassistentti Tarja Selenius, kaupunginarkkitehti Markku Partanen ja toimitilajohtaja Mikko Silvast ovat kaikki toimineet eri rooleissa asiamiehinä kiinteistöyhtiön poikkeamislupahakemuksen valmistelussa ja sen vuoksi tulleet esteellisiksi käsittelemään poikkeamislupahakemusasiaa. Menettely ei vastaa hyvää hallintotapaa, kun samat henkilöt sekä toimivat hakijan asiamiehinä että valmistelevat päätöstä Porvoon kaupungin taholla.

Porvoon kaupunki on myöntänyt rakennusluvut parhaillaan käynnissä olevalle rakennushankkeelle, vaikka voimassa olevan asemakaavan mukainen autopaikkavelvoite ei täyty eikä valituksenalainen poikkeamislupa ole vielä lainvoimainen. Rakennuslupia ei olisi tullut myöntää poikkeamisluvan mukaisella autopaikkavelvoitteella, koska poikkeamislupapäätös ei ole vielä lainvoimainen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Poikkeamispäätöksen voimassaoloaika pidennetään päättymään kahden vuoden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä.

Perustelut

Esteellisyyttä koskeva valitusperuste

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Saman pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen muun ohella, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Asiassa saadun selvityksen perusteella poikkeamiasian esitellyt kaavoittaja Pekka Mikkola ei ole toiminut hakijan asiamiehenä. Se, että Mikkola on hakemuksen vireille tultua asian valmistelijana hoitanut naapurien kuulemiset ei tarkoita hänen olleen esteellinen esittelemään poikkeamishakemusta. Kaupunkikehityslautakunnan pöytäkirjan 21.3.2023 mukaan valittajan mainitsevat kaupungin työntekijät Tarja Selenius, Markku Partanen ja Mikko Silvast eivät ole olleet päättämässä poikkeamisluvan myöntämisestä eikä asiassa ole tullut ilmi muitakaan seikkoja, joiden vuoksi heidän olisi katsottava osallistuneen poikkeamiasian käsittelyyn esteellisinä. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, ettei päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*).

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Samana pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käyttöön

- 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.

Asiassa saatu keskeinen selvitys ja selvityksen oikeudellinen arviointi

Rakennushankkeessa on kyse vuonna 1981 valmistuneeseen 6 080 k-m²:n suuruiseen liike- ja toimistorakennukseen tehtävistä muutostöistä Porvoon keskustassa sijaitsevalla 3 723 m²:n suuruisella kiinteistöllä 638-2-23-9.

Rakennushanke sijoittuu 2.9.2004 hyväksytyn Porvoon keskustan kaupungin-osan 2 korttelin 23 tonttia 9 koskevassa asemakaavan muutoksessa osoitetulle liike-, toimisto- ja opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialueelle (KYO-1). Korttelialuetta koskevan kaavamääräyksen mukaan tontille saa sijoittaa opetustoimintaa palvelevia tiloja enintään 50 % tontin kerrosalasta. Tontille saa rakentaa kaksi asuntoa. Autopaikkavaatimus: 1 ap / 100 m² asuinkerrosalaa ja 1 ap / 60 k-m² liike-, toimisto- ja opetusalaa kohti. Tontille tulee sijoittaa vähintään 50 % autopaikoista. Tämän yli menevät autopaikat tulee sijoittaa kortteleihin 19, 25 ja 35 tai Rihkamatorille, Kauppatorille tai maanalaiseen pysäköintilaitokseen. Tontin tehokkuusluku on $e=1,8$ ja suurin sallittu kerrosluku rakennusalan eri osissa I, III tai IV.

Hanke poikkeaa asemakaavan osoittamasta autopaikkavaatimuksesta siten, että tontille vaadittaisiin liiketilaa kohti 1 autopaikka / 100 k-m² ja toimistotilaa kohti 1 autopaikka / 120 k-m². Lisäksi tontille vaadittaisiin 40 polkupyöräpaikkaa. Saadun selvityksen perusteella puheena olevassa rakennuksessa on liiketilaa 2 820 k-m² ja toimistotilaa 3 260 k-m². Siten poikkeamishakemuksen mukainen autopaikkavaatimus olisi yhteensä 57 autopaikkaa, kun se asemakaavan mukaan olisi 102 autopaikkaa. Valituksenalaisessa päätöksessä todetaan, että kun vapaaksi ostetut 15 autopaikkaa vähennetään kokonaisautopaikkatarpeesta, tontille on sijoitettava vähintään 42 autopaikkaa. Edelleen valituksenalaisen päätöksen mukaan kellarikerroksen suunnitelman mukaan sinne on sijoitettavissa muutosten jälkeen vähintään 51–57 autopaikkaa ja tällä hetkellä kellarikerroksessa on 72 autopaikkaa.

Hakemuksessa poikkeamista on perusteltu siten, että nyt haettu muutos toisi vaatimuksen lähemmäs nykyisin kaupungin keskustassa noudatettua autopaikkamitoitusta ja olisi linjassa käytännössä havaitun, tontin todellisen autopaikkojen tarpeen kanssa. Samalla tontille voitaisiin sijoittaa riittävä määrä polkupyöräpaikkoja. Hankkeen erityistä syytä on perusteltu valituksenalaisessa päätöksessä ja lausunnossa sillä, että autopaikkojen tarpeen muutos liittyy rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen ja tämän yhteydessä aktivoituneeseen autopaikkatarpeen selvittämiseen.

Hallinto-oikeus toteaa, että poikkeamiselle on ollut edellä mainitut seikat huomioon ottaen erityinen syy. Poikkeamisella ei voida katsoa olevan asiassa saatu selvitys huomioon ottaen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n

2 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia. Lautakunta on perustellut päätöstään hallintolain 45 §:n edellytysten mukaisesti, ja se on voinut myöntää haetun poikkeamisen. Asiassa ei ole ilmennyt, että poikkeaminen olisi hakemuksen kohteena olevan rakennuksen muuttuva käyttötarkoitus huomioon ottaen myönnetty maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaisesti. Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että tällä hallinto-oikeuden päätöksellä, jolla on ratkaistu poikkeamispäätöstä koskeva valitus, ei ole otettu eikä ole voitukaan ottaa kantaa erillisillä päätöksillä myönnettyjen rakennuslupien myöntämisen edellytyksiin.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen ja Joonas Ahtonen (t).



Esittelijä Alexander Degerman

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajien asiamiehelle tavallisena tiedoksiantona Asiamies: AA, VT Olavi Kailari
	Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa (Kiinteistö Oy Porvoon Keskustalo ja Kiinteistö Oy Porvoon Piispankatu 19 yhteisvastuullisesti)
	Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Porvoon kaupunkikehityslautakunta
	Kiinteistö Oy Porvoon Lundinkatu 8 - Fastighets Ab Lundagatan 8 i Borgå