



KHO:2021:77

Maankäyttö ja rakentaminen – Rakennusvalvonta – Käyttötarkoituksen olennainen muutos – Majoitustoiminta – Vuokraustoiminta – Lyhytkestoiset majoitusjaksot – Alustatalous

Vuosikirjanumero: KHO:2021:77
Antopäivä: 7.6.2021
Taltionumero: 363
Diaarinumero(t): 2915/1/19
ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2021:77

A oli pyytänyt kunnan rakennusvalvontaviranomaista ryhtymään toimenpiteisiin kahdella hänen asuinkiinteistönsä rajautuvalla tontilla harjoitettavan majoitustoiminnan luonteisen huoneistojen vuokraustoiminnan lopettamiseksi. Toisella mainituista tonteista sijaitsi neljä huoneistoa käsittävä rivitalo ja toisella kaksi paritaloa. Kolmelle kahden paritalon yhteensä neljästä huoneistosta oli myönnetty vuonna 2006 poikkeamislupa asemakaavan käyttötarkoituksesta majoitustoimintaan, joten A:n toimenpidepyyntö koski muita kuin poikkeamispäätöksessä tarkoitettuja huoneistoja.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimiva ympäristölautakunta oli päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin A:n pyynnön johdosta. Lautakunta perusteli päätöstään muun ohella sillä, että vuokraustoimintaa voitiin pitää alueelle tyypillisenä, koska samaan kortteliin oli jo myönnetty poikkeamislupa majoitustoimintaan.

Kysymyksessä olevat tontit sijaitsivat asemakaavassa asuinpientalojen korttelialueeksi osoitetulla alueella, ja toimenpidepyynnön kohteena olevat huoneistot olivat rakennusluvan mukaiselta käyttötarkoitukseltaan asuinhuoneistoja. Asiassa oli kuitenkin selvitetty, että toimenpidepyynnössä tarkoitettua yhtä kalustettua paritalohuoneistoa ja ainakin yhtä kalustettua rivitalohuoneistoa oli tarjottu toistuvasti vuokralle myös lyhytkestoisilla sopimuksilla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta arvioitaessa oli tapauskohtaisesti tarkasteltava sitä, vastasivatko lupaharkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset myönnettyä rakennuslupaa ja alueelle asemakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Olennaista oli se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa on.

Kalustettujen huoneistojen toistuva vuokraaminen lyhytkestoisilla sopimuksilla oli luonteeltaan majoitustoimintaa, jota ei voitu pitää asuinalueelle tyypillisenä, ja joka ei myöskään vaikutuksiltaan vastannut tavanomaista pientaloasumista. Sillä, oliko kysymys liiketoiminnasta tai sillä, mitä lakia huoneiston omistajan ja vuokralaisen välisissä vuokrasopimuksissa sovellettiin, ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä.

Asemakaavoitetulla alueella alueen pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan asemakaavassa. Koska nyt kysymyksessä olevat tontit sijoituivat asuinpientalojen korttelialueelle, kyseessä olevaa vuokraustoimintaa ei voitu tässä tapauksessa pitää alueelle tyypillisenä yksinomaan sillä perusteella, että yhdelle mainitulle korttelialueelle sijoittuvista tonteista oli myönnetty kolmea huoneistoa koskeva poikkeamislupa majoitustoimintaan.

Kun otettiin huomioon, että ainakin kahta toimenpidepyynnössä tarkoitettua huoneistoa käytettiin asiassa saadun selvityksen perusteella sellaiseen majoitustoimintaan, joka ei ollut alueella voimassa olevan asemakaavan ja tonteille myönnettyjen rakennuslupien mukaista, ympäristölautakunta ei ollut voinut päätöksessään esittämillään perusteilla ja kysymyksessä olevan vuokraustoiminnan laatua ja laajuutta yksityiskohtaisemmin selvittämättä päättää olla ryhtymättä asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Hallintolaki 31 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki 58 § 2 momentti, 125 § 5 momentti, 182 § 1 momentti

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 24.5.2019 nro 19/0111/1

Asian aikaisempi käsittely

Rovaniemen ympäristölautakunta on 30.5.2018 (§ 75) tekemällään päätöksellä hylännyt A:n 21.2.2018 toimittaman vaatimuksen, jolla hän on vaatinut ympäristölautakuntaa velvoittamaan X:n ja Y:n lopettamaan kaavanvastainen majoitustoiminta Rovaniemen kaupungissa 4. kaupunginosassa sijaitsevan korttelin 488 tonteilla nro 6 ja nro 9. Tontille nro 6 on vuonna 2006 myönnetty asemakaavan käyttötarkoituksesta poikkeamislupa (2006-1122) majoitustoimintaan kahden paritalon asunnoille A2, B3 ja B4. Tontille nro 9 on vuonna 2017 myönnetty rakennuslupa neljän asunnon rivitalolle asemakaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen.

Päätöksen perustelujen mukaan X:n ja Y:n vuokraustoiminta on asemakaavan sekä myönnettyjen poikkeamis- ja rakennusluvan mukaista. Koska samaan kortteliin on jo myönnetty poikkeamislupa majoitustoimintaa varten, voidaan vuokraustoimintaa pitää alueelle tyypillisenä. Sillä seikalla, onko vuokrasuhteen pituus pitkä vai lyhyt, ei ole rakennusvalvontaviranomaisen kannalta merkitystä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään A:n valituksesta kumonnut ympäristölautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen

käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on lisäksi A:n oikeudenkäyntivaatimuksen enemmälti hyläten velvoittanut Rovaniemen kaupungin korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut asiassa 150 eurolla.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään täällä kysymyksessä olevilta osin seuraavasti:

Pääasiaratkaisu

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 2 momentin mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Asiassa saatu selvitys

Asiakirjoista ilmenee, että As Oy Rovaniemen Hetetie 2 omistaa Rovaniemellä osoitteessa Hetetie 2 korttelissa 488 sijaitsevan tontin nro 6. Y ja X omistavat samassa korttelissa osoitteessa Hetetie 1-3 sijaitsevan tontin nro 9. Kiinteistöt sijaitsevat alueella voimassa olevassa asemakaavassa asuinpientalojen korttelialueella (AP).

Osoitteessa Hetetie 2 sijaitseviin kahteen paritaloon on 22.8.2006 myönnetty poikkeamislupa, jonka mukaan talojen asuntoja A2, B3 ja B4 saa käyttää matkailumajoituksessa. Väestörekisteristä saadun tiedon mukaan missään paritalojen neljästä asunnosta ei asu kukaan pysyvästi tai tilapäisesti. X ja Y ovat hakeneet osoitteeseen Hetetie 1 poikkeamislupaa rivitalon rakentamiseksi majoitustoiminnan harjoittamista varten, mutta hakemus on hylätty 9.1.2017. Kielteisen päätöksen jälkeen rivitalon rakentamista varten on haettu ja myönnetty rakennuslupa 10.4.2017 kaavanmukaiseen käyttötarkoitukseen (AP). Rivitalossa on neljä asuntoa, joista yhdessä asuu väestörekisterin mukaan vakinaisesti Y ja yhdessä X. Kahdessa asunnossa ei asu ketään pysyvästi tai tilapäisesti.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan rivitalon kalustettua asuntoa osoitteessa Hetetie 1 tarjotaan vuokralle sivustojen Booking.com ja Tori.fi kautta. Lisäksi osoitteessa Hetetie 2 sijaitsevan paritalon asuntoa A1 vuokrataan sekä lyhyt- että pitkäaikaisesti yrityksille ja yksityisille henkilöille esimerkiksi väliaikaiseksi asunnoksi.

Ympäristölautakunnalle on esitetty vaatimus, jonka mukaan osoitteissa Hetetie 1 ja Hetetie 2 tapahtuvaan kaavanvastaiseen toimintaan tulee puuttua. Ympäristölautakunta on valituksenalaisella päätöksellään katsonut X:n ja Y:n vuokraustoiminnan edellä mainituissa osoitteissa olevan asemakaavan sekä myönnettyjen poikkeamis- ja rakennuslupan mukaista. Lautakunnan päätöksen mukaan vuokraustoimintaa voidaan pitää alueelle tyypillisenä, koska samaan kortteliin on jo myönnetty poikkeaminen majoitustoimintaa varten. Lautakunnan mukaan vuokrasuhteen pituudella ei ole asiassa merkitystä.

Oikeudellinen arviointi

Arvioitaessa kiinteistöillä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan ja maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kannalta ratkaisevia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset. Rakentamisen sijainnin ohjauksen ja käyttötarkoitusehdysten avulla osoitetaan yhteiskunnan eri toimintoille sopivat alueet, joissa toiminta ei aiheuta häiriötä muille. Tämän järjestelmän olennainen edellytys on se, että tiettyyn käyttötarkoitukseen varatulla alueella myös toiminnan vaikutukset pysyvät tasolla, joka vastaa käyttötarkoituksen yleistä luonnetta. Kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi. Asiassa on kyse asuinalueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, osin loma-asuntokäytöstä. Kiinteistöille lyhytaikaisesti majoittuvat henkilöt ovat alueella vieraina toisin kuin korttelissa pysyvästi asuvat asukkaat.

Valittajan kuvaamia, majoitusvieraiden aiheuttamia haittoja aiheutuu alueelle jo myönnetyn poikkeamisluvan vuoksi. Myönnetystä poikkeamisluvasta huolimatta korttelin pääasiallinen käyttötarkoitus on edelleen asuinpientalojen korttelialue. Tähän nähden ympäristölautakunta ei ole valituksenalaisessa päätöksessä mainitsemillaan perusteilla voinut jättää ryhtymättä asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä edellytettyihin toimenpiteisiin.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja lain 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Mainitun lain 75 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikuluista on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7–16 §:ssä säädetään.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta sekä asiamiehen tai avustajan palkkiosta aiheutuneet kustannukset. Korvausta suoritetaan myös oikeudenkäynnin asianosaiselle aiheuttamasta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 107/1998 21 luvun 8 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asianosaiselle itselleen suoritettavan oikeudenkäyntikulujen korvauksen tulee olla poikkeuksellista. Se ei saa olla korvaus oikeudenkäyntiin osallistumisesta tai siihen valmistautumisesta aiheutuvasta tavanomaisesta vaivannäöstä. Asianosaiselle itselleen työstä määrättävä korvaus tulee rajoittaa lähinnä tilanteisiin, joissa asianosainen itse on ammattitaitonsa tai erityisosaamisensa perusteella tehnyt sellaisia oikeudenkäynnin kannalta välttämättömiä paljon aikaa vaatineita toimenpiteitä, jotka jonkun muun suorittamina olisivat myös asiamiehen tai avustajan laskuttamia kuluja.

Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja kun oikeudenkäynnin on katsottava aiheutuneen viranomaisen virheestä, valittajalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus asiassa hänelle aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Vaikka valittajalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta saada oikeudenkäyntikuluina korvausta itse suorittamastaan työstä ja ajanhukasta, olisi tässä tapauksessa asian lopputulokseen nähden kohtuutonta, että hän ei saisi siitä lainkaan korvausta. Hallinto-oikeus pitää 150 euroa kohtuullisena korvauksena valittajan suorittamasta työstä. Tämän vuoksi hallinto-oikeus velvoittaa Rovaniemen kaupungin korvaamaan valittajalle hänen oikeudenkäyntikulunsa mainitulla määrällä.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Martti Raunio, Kaisa Hiltunen ja Renne Pulkkinen. Esittelijä Merja Kulmala.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Rovaniemen ympäristölautakunta on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan kokonaan ja lautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Kiinteistölle 698-4-488-6 on myönnetty poikkeamislupa asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta jo vuonna 2006. Koska majoitustoiminta on luvan perusteella jatkunut korttelin alueella jo pitkän ajan, majoitusta ei voida pitää alueelle epätyypillisenä käyttötarkoituksena.

Rakennuksia on kiinteistöjen omistajien mukaan vuokrattu asumisen käyttötarkoituksessa osin lyhyt- ja osin pitkäkestoisilla vuokrasopimuksilla. Kohteessa harjoitettava toiminta ei tässä tapauksessa ole rinnastettavissa sellaiseen majoitusliiketoimintaan, jota säätelee majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettu laki, koska kysymys ei ole hotell- tai vastaavasta majoitusliiketoiminnasta. Sillä, että toiminta on vastikkeellista tai että sen voidaan katsoa olevan liiketoimintaa, ei ratkaisusta KHO 2014:143 johdettavissa oleva oikeusohje huomioon ottaen ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa kiinteistöllä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan kannalta. Ratkaisevia sen sijaan ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset.

Ilmoitetut häiriöt ovat olleet käyttötarkoitukseen nähden tyypillisiä tai perustuneet poikkeamisluvalla sallittuun käyttötarkoitukseen. Edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymiselle ei tässä tapauksessa ole ollut.

A on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä. A on lisäksi vaatinut, että Rovaniemen kaupunki velvoitetaan korvaamaan hänelle selityksen antamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut 750 euroa korkoineen.

A on esittänyt selityksessään muun ohella seuraavaa:

Vaikka korttelin 488 tontin 6 pääasiallinen käyttötarkoitus on poikkeamisluvan perusteella majoituskäyttö, tämä ei tarkoita sitä, että koko korttelin käyttötarkoitus olisi muuttunut asuinkäytöstä majoituskäyttöön. Asemakaavamerkintä on se, johon korttelin tonteilla tapahtuvan toiminnan vaikutuksia on verrattava. Arvioitaessa sitä, onko kiinteistöllä harjoitettu toiminta kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista, merkitsevää on toiminnan luonne ja tosiasialliset vaikutukset.

X:lle ja Y:lle on varattu tilaisuus selityksen antamiseen. Selitystä ei ole annettu.

Rovaniemen ympäristölautakunta on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

1. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Rovaniemen kaupunki velvoitetaan korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohtuulliseksi harkitulla 150 eurolla viivästyskorkoineen. Viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuna korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Perustelut

1. Valituksen hylkääminen

1.1 Ratkaisun lähtökohdat ja kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on 21.2.2018 toimittanut Rovaniemen rakennusvalvonnalle kirjelmän, jossa hän on vaatinut rakennusvalvontaa ryhtymään toimenpiteisiin tonteilla 698-4-488-6 ja 698-4-488-9 (jäljempänä tontit 6 ja 9) harjoitettavan huoneistojen vuokraustoiminnan lopettamiseksi. Tontilla 6 sijaitsevien kahden paritalon huoneistoille A2, B3 ja B4 on myönnetty vuonna 2006 poikkeamislupa asemakaavan käyttötarkoituksesta majoitustoimintaan, joten A:n toimenpidepyynnön on katsottava koskeneen muita kuin poikkeamispäätöksessä tarkoitettuja huoneistoja.

Rovaniemen ympäristölautakunta on 30.5.2018 (§ 75) tekemällään päätöksellä todennut tonteilla 6 ja 9 harjoitettavan harjoitetun vuokraustoiminnan tonteille myönnettyjen poikkeamis- ja rakennuslupien mukaiseksi ja on päättänyt olla ryhtymättä asiassa toimenpiteisiin. Hallinto-oikeus on kuitenkin A:n valituksesta kumonnut Rovaniemen ympäristölautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Asiassa on Rovaniemen ympäristölautakunnan valituksesta ratkaistavana, onko tontilla 6 sijaitsevassa paritalo- ja huoneistossa A1 ja tontilla 9 sijaitsevilla neljässä rivitalo- ja huoneistossa harjoitettavaa vuokraustoimintaa pidettävä sellaisena asemakaavan ja tonteille 6 ja 9 myönnettyjen rakennuslupien vastaisena majoitustoiminnan luonteisena toimintana, johon ympäristölautakunnalla kunnan rakennusvalvontaviranomaisena on maankäyttö- ja rakennuslain 182 § huomioon ottaen velvollisuus puuttua. Asiassa on ympäristölautakunnan valituksen johdosta otettava lisäksi erityisesti kantaa siihen, onko vuokraustoimintaa pidettävä tontille 6 vuonna 2006 myönnetty poikkeamislupa huomioon ottaen alueelle tyypillisenä.

1.2 Sovellettavat säännökset ja lainvalmisteluaineisto

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*). Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu

tähän tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräästä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkoissa (1113/1990) säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 125 §:n kohdalla todettu muun ohella seuraavaa:

”Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen vaatisi rakennuslupan. Käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin, kuten nykyisinkin, myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Lisäksi säädettäisiin, että luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavoituksen toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Rakennuslupa verrattavasti siten käsiteltäisiin sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä. Esimerkkeinä ovat liiketilan muutos myyntitilasta ravintolaksi tai teollisuustilan muutos palovaarallisuusluokaltaan vaativammaksi.”

1.3 Saatu selvitys

Osoitteessa Hetetie 2 sijaitsevan tontin 6 omistaa asiassa saadun selvityksen perusteella As Oy Rovaniemen Hetetie 2 ja osoitteessa Hetetie 1–3 sijaitsevan tontin 9 omistavat Y ja X. Kiinteistöt sijaitsevat alueella voimassa olevassa asemakaavassa asuinpientalojen korttelialueeksi (AP) osoitetulla alueella.

Osoitteessa Hetetie 2 sijaitseviin kahteen paritaloon on 22.8.2006 myönnetty poikkeamislupa, jonka mukaan talojen asuntoja A2, B3 ja B4 saa käyttää matkailumajoituksessa. Huoneisto A1 on rakennuslupan mukaan asuinhuoneisto. Missään paritalojen neljästä asunnosta ei väestörekisteritietojen perusteella asu kukaan pysyvästi tai tilapäisesti.

X ja Y ovat hakeneet osoitteessa Hetetie 1 sijaitsevalle kiinteistölle poikkeamislupaa rivitalon rakentamiseksi majoitustoiminnan harjoittamista varten, mutta hakemus on hylätty 9.1.2017. Kielteisen päätöksen jälkeen rivitalon rakentamista varten on haettu ja myönnetty rakennuslupa 10.4.2017 kaavanmukaiseen käyttötarkoitukseen eli asuinkäyttöön. Rivitalossa on neljä asuntoa, joista yhdessä asuu väestörekisterin mukaan vakinaisesti Y ja yhdessä X. Kahdessa asunnossa ei asu ketään pysyvästi tai tilapäisesti.

X:n ja Y:n ympäristölautakunnalle 7.5.2018 antaman lausunnon mukaan osoitteessa Hetetie 2 sijaitsevan paritalon asuntoa A1 vuokrataan sekä lyhyt- että pitkäaikaisesti yrityksille ja yksityisille henkilöille esimerkiksi väliaikaiseksi asunnoksi. X ja Y ovat lisäksi todenneet launnossaan, että he vuokraavat yksityishenkilöinä osaa osoitteessa Hetetie 1–3 sijaitsevista huoneistoista asuinhuoneiston vuokrasopimuksella asumiskäyttöön. Kysymys on kalustettujen huoneistojen vuokrauksesta, johon ei sisälly muita palveluja.

A on valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt selvitystä siitä, että ainakin yhtä rivitalon kalustettua asuntoa osoitteessa Hetetie 1 tarjotaan vuokralle internet-sivustoilla Booking.com ja Tori.fi.

1.4 Oikeudellinen arviointi

Tontit 6 ja 9 sijaitsevat asemakaavassa asuinpientalojen korttelialueeksi (AP) osoitetulla alueella. Tontilla 6 sijaitseva paritalohuoneisto A1 ja tontilla 9 sijaitsevat neljä rivitalohuoneistoa ovat rakennuslupan mukaiselta käyttötarkoitukseltaan asuinhuoneistoja.

Asiassa on selvitetty, että tontilla 6 sijaitsevaa kalustettua huoneistoa A1 on tarjottu toistuvasti vuokralle sekä lyhyt- että pitkäkestoisilla sopimuksilla. Tontilla 9 sijaitsevien neljän rivitalohuoneiston käytöstä ja vuokraustoiminnasta esitetty selvitys on osittain ristiriitaista, mutta asiassa voidaan kuitenkin pitää selvitettyinä, että ainakin yhtä tontilla 9 sijaitsevista kalustetuista huoneistoista on tarjottu toistuvasti vuokrattavaksi sekä lyhyt- ja pitkäkestoisilla sopimuksilla internet-sivustoilla Booking.com ja Tori.fi.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää aina rakennuslupaa. Arvioitaessa sitä, merkitseekö edellä mainittu vuokraustoiminta asuinhuoneistojen käyttötarkoituksen luvanvaraista muuttamista, on harkinnan lähtökohtana paitsi myönnetty rakennuslupa myös maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaisesti kulloinkin kysymyksessä olevalle alueelle asemakaavassa osoitetut aluevaraukset. Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta arvioitaessa on siten tapauskohtaisesti tarkasteltava sitä, vastaavatko lupaharkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset myönnettyä rakennuslupaa ja alueelle asemakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Olennaista on se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa on. Kaavoituksessa käytetään esimerkiksi asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kalustettujen huoneistojen toistuva vuokraaminen lyhytkestoisilla sopimuksilla on luonteeltaan majoitustoimintaa, jota ei voida pitää asuinalueelle tyypillisenä, ja joka ei myöskään vaikutuksiltaan vastaa tavanomaista pientaloasumista. Sillä, onko kysymys liiketoiminnasta tai sillä, mitä lakia huoneiston omistajan ja vuokralaisen välisissä vuokrasopimuksissa sovelletaan, ei ole maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä.

Asemakaavoitetulla alueella alueen pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan asemakaavassa. Koska nyt kysymyksessä olevat tontit sijoittuvat asuinpientalojen korttelialueelle, kyseessä olevaa vuokraustoimintaa ei voida tässä tapauksessa pitää alueelle tyypillisenä yksinomaan sillä perusteella, että yhdelle mainitulle korttelialueelle sijoittuvista tonteista on myönnetty kolmea huoneistoa koskeva poikkeamislupa majoitustoimintaan.

1.5 Johtopäätökset ja loppupulso

Saadun selvityksen perusteella tontilla 6 sijaitsevaa huoneistoa A1 sekä ainakin yhtä tontilla 9 sijaitsevista huoneistoista tarjotaan toistuvasti vuokrattavaksi myös lyhytkestoisilla sopimuksilla. Näin ollen on katsottava, että ainakin näitä kahta huoneistoa käytetään sellaiseen majoitustoimintaan, joka ei ole alueella voimassa olevan asemakaavan ja tonteille myönnettyjen rakennuslupien mukaista. Ympäristölautakunta ei tämän vuoksi ole voinut päätöksessään esittämillään perusteilla ja kysymyksessä olevan vuokraustoiminnan laatua ja laajuutta yksityiskohtaisemmin selvittämättä päättää olla ryhtymättä asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuus ryhtyä rakennusvalvontatoimenpiteisiin koskee kaikkia niitä mainituilla tonteilla sijaitsevia huoneistoja, joita käytetään asemakaavan ja rakennuslupien vastaisesti majoitustoimintaan.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta

lisäksi hallinto-oikeuden päätöksessä sovelletut oikeusohjeet ja muut perustelut, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikuluvaatimus korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 126 §:n siirtymäsäännöksen perusteella tämän asian käsittelyyn sovelletaan kumotun hallintolainkäyttölain (586/1996) säännöksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos A joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Tämän vuoksi Rovaniemen kaupunki on hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla velvoitettava korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Asian ovat ratkaisseet presidentti Kari Kuusiniemi sekä oikeusneuvokset Kari Tornikoski, Tuomas Kuokkanen, Taina Pyysaari ja Robert Utter. Asian esittelijä Petri Hellstén.