

AA, DI Petri Vesa

8.8.2017

RAKENNUSJÄRJESTYKSEN LAINMUKAISUUDEN ARVIOINTI

1. Aluksi

Sito Oy avustaa Sipoon kuntaa rakennusjärjestyksen laadinnassa. Asiassa on kyse muun muassa siitä, onko Sipoon rakennusjärjestykseen mahdollista sisällyttää lähes koko kunnan aluetta koskeva määräys, jossa on määritelty sivuasuntojen enimmäiskoko nykyistä rakennusjärjestystä suuremmaksi.

Tämän muistion tarkoituksena on tuoda esiin määräyksen lainmukaisuuden arviointiin vaikuttavia seikkoja jatkotyön pohjaksi. Muistion on laatinut ympäristöoikeudellisiin asioihin erikoistunut asianajaja, diplomi-insinööri Petri Vesa.

2. Tarkastelun lähtökohtia

Sivuasunnon käsitettä ei ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Sivuasunnolla tarkoitetaan vakiintuneesti asuinrakennusta tai asuntoa, jolla on sellainen yhteys päärakennukseen, että sen voidaan katsoa sijaitsevan yhteisellä rakennuspaikalla päärakennuksen kanssa. Sivuasunnon koko on sellainen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 14 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakennuspaikan ja rakennuksen kokoon liittyvä kysymys, josta on mahdollista antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä.

Kunnan harkintavaltaa rakennusjärjestystä laadittaessa rajoittaa MRL 14 §:n 2 momentin vaatimus, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräysten tulee olla tarpeellisia paikallisista oloista johtuvan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta. Edelleen on säädetty, että rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Muista MRL:n vaatimuksista huomioon tulee ottaa mm. maakuntakaavan ohjausvaikutus. Rakennusjärjestyksen määräysten tulee myös perustua riittäviin selvityksiin.

Rakennusjärjestysluonnoksen lainmukaisuuden arvioimiseksi on tarkasteltava sen merkitystä eri tilanteissa. Seuraavassa tarkastellaan erikseen Sipoossa olennaisia tilanteita:

- (i) *tulevat kaavat ja kaavojen muutokset*
- (ii) *nykyiset oikeusvaikutteiset kaavat siltä osin kuin kaavassa on sivuasuntoja koskevia määräyksiä*
- (iii) *nykyiset oikeusvaikutteiset kaavat siltä osin kuin kaavassa on viitattu rakennusjärjestykseen (erityisesti Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueet)*
- (iv) *muut alueet, joilla rakentaminen perustuu poikkeamispäätökseen (ranta-alueet), suunnittelutarveratkaisuun tai rakennuslupaan.*

3. Muutetun rakennusjärjestyksen merkitys eri alueilla ja eri tilanteissa

(i) *Tulevat kaavat ja kaavojen muutokset*

Rakennusjärjestys ei ohjaa oikeudellisesti tulevaa kaavoitusta. Nyt laadittava rakennusjärjestys ei rajoita mahdollisuuksia määrätä sivuasunnoista tulevissa kaavoissa toisin.

On kuitenkin sallittua ja mahdollista ilmaista rakennusjärjestyksen avulla sitä suuntaa, mihin kuntaa halutaan kehittää tulevassa kaavoituksessa. Oikeuskirjallisuudessa asiaa on kuvattu mm. seuraavasti:¹

Taitavasti laadittu rakennusjärjestys voi myös toimia kaavojen laatimisen ja kaavoitus käytännön ohjenuorana. Rakennusjärjestyksessä voidaan ottaa huomioon usein kaavoja paremmin kunnan maankäytön suunnittelun eräänlaisia ”megatrendejä”. Kysymys on tällöin rakennusjärjestyksen tosiasiallisesta ohjaavasta vaikutuksesta, ei juridisesta sitovuudesta.

Kunta voi pyrkiä ohjaamaan tulevaa kaavoitusta rakennusjärjestyksellä. Oikeudellista merkitystä tällä ei ole.

(ii) *Nykyiset oikeusvaikutteiset kaavat siltä osin kuin kaavassa on sivuasuntoja koskevia määräyksiä*

Sipoon kunnassa on alueita, joiden oikeusvaikutteisissa kaavoissa on määräyksiä sivuasunnoista tai rakennuspaikalla sallittujen rakennusten määrästä.²

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusjärjestyksen määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on määrätty toisin. Rakennusjärjestyksellä ei ole tältä osin näillä kaava-alueilla merkitystä.

¹ Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s. 190.

² Tämä muistio perustuu kunnan antamiin yleisluonteisiin tietoihin kaavoituksesta, ei kaavojen yksityiskohtaiseen arviointiin.

Kunnan useista oikeusvaikutteisista kaavoista poikkeava sivuasuntojen määrittely saattaa aiheuttaa epäselvyyttä sekä lisätä tiedottamisen, neuvonnan ja ohjauksen tarvetta. Tämä on rakennusjärjestystä laadittaessa huomioon ottava seikka, mutta ei johda rakennusjärjestyksen lainvastaisuuteen.

(iii) *Nykyiset oikeusvaikutteiset kaavat siltä osin kuin kaavassa on viitattu rakennusjärjestykseen (erityisesti Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueet)*

Rakennusjärjestyksen merkitys voi olla suuri tilanteessa, jossa nykyistä oikeusvaikutteisista kaavaa on mahdollista käyttää suoraan rakennusluvan perusteena, mutta mahdollisten rakennusten määrän ja niiden koon sääntely on jätetty rakennusjärjestyksen varaan.

Tällainen tilanne on ainakin Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueilla. Kaavassa on osoitettu rakennuspaikkoja rantavyöhykkeelle ja viitattu muutoin kaavamääräyksessä rakennusjärjestykseen: *"Rakennusten kerrosalat, käyttötarcoitukset ja vähimmäisetäisyydet keskivedenpinnan mukaisesta rantaviivasta määräytyvät rakennusjärjestyksen mukaan."* Jos uusi rakennusjärjestysluonnos tulee voimaan, niin rakennusjärjestyksen mukaisia sivuasuntoja koskevat rakennusluvat olisi todennäköisesti mahdollista myöntää suoraan osayleiskaavan perusteella ilman poikkeamispäätöksiä.³

Vastaavantyyppisestä tilanteesta oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:7, joka koski Kristiinankaupungin rakennusjärjestystä. Tuossa tapauksessa rantayleiskaava mahdollisti rakennusluvan myöntämisen kaavan mukaisille rakennuspaikoille siten, että rakennusoikeuden määrä määräytyi rakennusjärjestyksen perusteella. Kun rakennusjärjestystä muutettiin, niin muutoksen tosiasialliset vaikutukset olivat samat kuin mitä rantaosayleiskaavan muutoksen vaikutukset olisivat olleet. Korkein hallinto-oikeus ei katsonut tätä mahdottomaksi, mutta rakennusjärjestys kumottiin riittämättömien selvitysten vuoksi:

Kaupungin rantayleiskaavassa oli määrätty, että yhden loma-asuntoyksikön rakennusoikeus oli rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevien määräysten mukainen ja että rakennuslupa loma-asunnon rakentamiseen voitiin myöntää suoraan rantayleiskaavan perusteella.

Kaupungin voimassa olevassa rakennusjärjestyksessä oli määrätty, että rantayleiskaavan loma-asuntoalueen (RA) rakennuspaikalla rakennusten yhteenlaskettu kerrosala sai olla enintään 150 neliometriä. Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt rakennusjärjestyksen muutoksen, jonka mukaan edellä mainittu kerrosala sai olla enintään 12,5 prosenttia (rakennuspaikan pinta-alasta) eli 250 neliometriä.

Kaupunginvaltuusto voi sinänsä maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan rakennusjärjestyksellä säädellä rakennusoikeuden määrää. Tässä tapauksessa kaupunginvaltuuston hyväksymä rakennusjärjestyksen määräys kohdistui kuitenkin RA-alueisiin, joiden osalta rantayleiskaavassa oli erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä suoraan loma-asunnon rakennusluvan myöntämisen perusteena ja

³ Vrt. kuitenkin KHO 1.12.2016 t. 5085, jossa rakennusjärjestyksen salliman sivuloma-asunnon rakentaminen rantaosayleiskaavan RA-alueelle ei ollut mahdollista ilman poikkeamista. Tuossa tapauksessa osayleiskaavan kaavamääräyksissä ei kuitenkaan ollut nimenomaisesti viitattu rakennusjärjestykseen.

rakennuspaikkojen rakennusoikeuden määrä oli kytketty kulloinkin voimassa olevaan rakennusjärjestyksen määräykseen. Määräyksen muutosta ei ollut asiakirjoissa tarkemmin perusteltu eikä asiassa muutoinkaan ollut esitetty selvitystä rakennusoikeuden huomattavan lisäämisen vaikutuksista paikallisiin oloihin rantayleiskaava-alueella. Asiassa ei siten ollut esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi ollut arvioitavissa, täyttikö rakennusjärjestyksen muutos edellä mainitussa lainkohdassa rakennusjärjestyksen määräyksille asetetut vaatimukset. Näin ollen kaupunginvaltuuston päätös oli näiltä osin riittämättömästi selvitetynä lainvastainen.

Sipoossa ehdotettu rakennusjärjestyksen muutos edellyttäisi sen huolellista selvittämistä, kuinka muutos vaikuttaisi Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueiden käyttöön ja paikallisiin olosuhteisiin. Vaikka asiaa tarkastellaan oikeudellisesti rakennusjärjestyksestä koskevan MRL 14 §:n mukaisesti, niin käytännössä vaadittava selvitysten taso ja edellytykset rakennusjärjestyksen hyväksymiselle vastannevat pitkälti sitä, mitä vaaditaan rantayleiskaava muutettaessa.

Rakennusjärjestykseen voidaan ottaa myös määräys, jonka mukaan sivuasuntoja koskeva määräys ei salli rakentamista Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueilla. Tämä ei estäisi sitä, että tämän kaavan muuttamismahdollisuuksia tarkasteltaisiin myöhemmin normaalina kaavan muutosprosessina.

(iv) Muut alueet, joilla rakentaminen perustuu poikkeamispäätökseen (ranta-alueet), suunnittelutarveratkaisuun tai rakennuslupaan.

Sipoossa on alueita, joissa oikeusvaikutteinen kaava ei ohjaa rakentamista ja sivuasuntojen sallittavuutta. Tällaisilla ranta-alueilla uuden asuinrakennuksen, myös sivurakennuksen, rakentaminen edellyttää poikkeuksen myöntämistä (MRL 72 §). Niillä kuivan maan alueilla, joilla rakentaminen ei perustu suoraan oikeusvaikutteiseen kaavaan, rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti suunnittelutarveratkaisua. Joillain alueilla rakentaminen voi olla mahdollista pelkän rakennuslupan perusteella.

Rakennusjärjestys ei oikeuta saamaan lupaa rakennusjärjestyksen osoittaman enimmäismäärän suuruiselle rakennukselle. Erityisesti jos rakentaminen vaatii poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua, niin näissä menettelyissä ratkaistaan lopullisesti mahdollisuus sivuasunnon rakentamiseen ja mahdollinen rakennusoikeuden määrä. Tästä seuraa, että rakennusjärjestys ei ole lainvastainen sillä perusteella, että rakennusjärjestyksessä asetettu rakennusoikeuden määrä on suurempi kuin mikä kaikilla rakennuspaikoilla on mahdollista.

Edellä mainittu seikka ilmenee muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 14.12.2004 t. 3263. Siinä kunta muutti rakennusjärjestyksestä niin, että ranta-alueiden enimmäisrakennusoikeus määrättiin suhteellisen korkeaksi ja ympäristökeskus valitti päätöksestä. Kunnan päätös ei ollut kuitenkaan lainvastainen:

Längelmäen kunnanvaltuusto oli hyväksynyt rakennusjärjestyksen, jossa oli muun ohella määrätty seuraavaa: "Ranta-alueella rakennusten yhteenlaskettu kerrosala saa rakennuspaikalla olla korkeintaan 7 % rakennuspaikan pinta-alasta, kuitenkin

enintään 300 m² ja kerrosten lukumäärä enintään puolitoista. Rakennuspaikalle saa rakentaa enintään viisi rakennusta.”

Pirkanmaan ympäristökeskus valitti rakennusjärjestyksestä ensin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen ja sen hylättyä valituksen edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusta ympäristökeskus perusteli sillä, että rakennusoikeuden enimmäismäärä rannoilla on liian korkea, jotta se edistäisi suunnitelmallista ja sopivaa rakentamista. Ympäristökeskuksen mukaan olisi todennäköistä, että Längelmäen kunnassa tullaan rakennusjärjestyksen perusteella hyväksymään nykyistä selvästi korkeampia rakennusoikeuksia rantarakennuspaikoille rakennuspaikkojen olosuhteita selvittämättä. Edelleen ympäristökeskus katsoi, että rakennusjärjestyksen mukainen enimmäisrakennusoikeus rannalla on noin 50–100 prosenttia korkeampi kuin kunnassa hyväksytyjen kaavojen enimmäisrakennusoikeudet rantarakennuspaikoilla ja poikkeuksellisen suuri verrattuna myös yleisesti Pirkanmaalla käytössä oleviin rantojen enimmäisrakennusoikeuksiin.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, ja rakennusjärjestys jäi voimaan. Perusteluissaan KHO totesi seuraavaa: ”Kysymys on ainoastaan mahdollisen rakentamisen enimmäismäärää rajoittavasta määräyksestä. Tämän vuoksi ja kun myös otetaan huomioon, että määräys koskee aluetta, jolle uuden asuinrakennuksen rakentaminen ilman asemakaavaa tai maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeusvaikutteista yleiskaavaa edellyttää aina saman lain 171 §:ssä tarkoitettua poikkeamis päätöstä, johon maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 1 momentti huomioon ottaen on mahdollista ottaa tarpeellisia määräyksiä ja ehtoja, kunnanvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyllä perusteella lainvastainen.”

Mainitussa tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei ottanut lainkaan kantaa siihen, sallivatko kunnan olosuhteet rakennusjärjestyksen mukaisen rakennusoikeuden ranta-alueella (7 % / 300 m²) eikä tämä ollut olennaista rakennusjärjestyksen lainmukaisuuden kannalta. Olennaista sen sijaan oli, että rakennusjärjestyksellä määrätään vain rakentamisen enimmäismäärästä ja että rakentaminen vaatii ranta-alueella joko oikeusvaikutteista kaavaa tai poikkeamis päätöstä. Vasta näissä menettelyissä ratkaistaan, millainen rakentamisen määrä alueilla on paikalliset olosuhteet huomioon ottaen mahdollista.

Vastaavantyyppisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on muitakin. Seuraava tapaus koski rakennusoikeuden korkeahkoa määrää suunnittelutarvealueella:

Rakennusjärjestyksen mukaan rakennuspaikan pinta-alasta sai rakentamiseen käyttää suunnittelutarvealueilla 25 % ja muualla 15 %. Ympäristökeskus valitti päätöksestä. Se katsoi, että suunnittelutarvealueeksi osoitettu alue ei ollut sellaista, jolle rakennusjärjestyksellä olisi perusteltua ohjata rakentamista 25 % tehokkuudella. Muissa uusissa Suomen rakennusjärjestyksissä yleisin kerrosalan suhde rakennuspaikan pinta-alaan oli valituksen mukaan 10 % ja vaihteluväli 4–20 %. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen viitaten MRL 137 §:n mukaisiin rakennusluvan erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueilla sekä siihen, että määräys koski ainoastaan rakentamisen enimmäismäärää.⁴

Edelleen kunnan laajaa harkintavaltaa rakennusjärjestyksessä asetettavan rakennusten enimmäiskoon suhteen kuvaa saunarakennuksia koskeva tapaus:

Ympäristökeskus valitti rakennusjärjestyksestä, jossa saunarakennuksen kerrosalaksi oli määritelty ranta-alueella enintään 40 m². Ympäristökeskuksen mukaan jo 30 m² kokoista saunarakennusta on pidetty vakiintuneeksi lomarakennuksena.

⁴ KHO 14.12.2004 t. 3262. Myös KHO 14.12.2004 t. 3264, jossa asuinrakennuksen enimmäiskerrosalaksi oli määritelty rakennusjärjestyksessä 400 m² ja talousrakennuksen 200 m². Määräys ei ollut lainvastainen.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen todeten, että rakentamista koskeviin säännöksiin ja määräyksiin ei sisälly saunarakennuksen suurinta sallittua kerrosalaa koskevia säännöksiä ranta-alueella. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupamennettelyssä on rakennuksen käyttötarkoitus arvioitava kussakin yksittäistapauksessa olemassa olevien tosiseikkojen perusteella. Tuolloin tulee huomiota kiinnittää muihinkin rakennuksen ominaisuuksiin kuin sen kerrosalaan. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi ympäristökeskuksen jatkovalituksen ja viittasi perusteluina hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin.⁵

Sivuasuntojen koon määrittelyyn soveltuu pitkälti samanlainen logiikka kuin mitä edellä mainitussa tapauksessa sovellettiin saunarakennuksen kokoon. Säännöksissä ei ole määritelty sivuasuntojen (tai saunarakennusten) enimmäiskokoa. Lopullinen ratkaisu rakentamisen sallittavuudesta sekä siitä, onko kyseessä sivuasunto (tai saunarakennus), tehdään kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Huomioon tulee ottaa muutkin seikat kuin rakennuksen koko. Rakennusjärjestys ei ole lainvastainen sillä perusteella, että sivuasunnon (tai saunarakennuksen) koko on määritelty suuremmaksi kuin mitä esimerkiksi lähiseudun muissa rakennusjärjestyksissä on tehty.

Sekä lainsäädäntö että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö tukee sitä, että Sipoon kunnan on mahdollista määrätä rakennusjärjestysluonnoksessa ehdotetulla tavalla sivuasunnoista. Rakennusjärjestys ei kuitenkaan oikeuta automaattisesti saamaan lupia sivuasunnoille, vaan kysymys ratkaistaan tapauskohtaisesti. Rakennusjärjestys ei ole lainvastainen, vaikka rakennusjärjestyksen osoittaman enimmäiskoon mukaisen sivuasunnon rakentaminen kaikille rakennuspaikoille ei olisi mahdollista. Erityisesti suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin sisältyy merkittävää tapauskohtaista harkintaa.

Rakennusjärjestystä laadittaessa tulee arvioida sivuasuntojen lisääntymisen seuraukset ja näiden suhde MRL 14 §:n vaatimukseen. Selvitys voi kuitenkin olla yleisluonteisempi kuin edellä käsitellyllä Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueella.

Rakennusjärjestyksessä osoitettu suuri sivuasunnon koko voi antaa joillekin maanomistajille väärän kuvan siitä, minkälainen rakentaminen eri alueilla on mahdollista. Määrittely voi myös lisätä neuvonnan ja ohjauksen tarvetta, suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöshakemusten käsittelyn työmäärää sekä päätöksistä tehtäviä valituksia. Kunnan on syytä ottaa huomioon nämä seikat harkitessaan sitä, minkälainen rakennusjärjestys on tarkoituksenmukainen. Suunniteltu rakennusjärjestys ei kuitenkaan ole lainvastainen tällaisten seikkojen vuoksi.

4. Yhteenveto

Suunniteltu sivuasuntomääräys on oikeudellisesti ongelmallinen Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1 -alueilla. Näillä alueilla olemassa oleva osayleiskaava ja uusi rakennusjärjestys osoittavat yhdessä rakennusoikeuden, jonka vai-

⁵ KHO 14.12.2004 t. 3265

kutusta paikallisten olosuhteiden kannalta ei tarkastella enää myöhemmin esimerkiksi poikkeamispäätösmenettelyssä. Tämä asettaa korkeat vaatimukset rakennusjärjestyksen laadinnan yhteydessä tehtäville selvityksille sekä sille, kuinka selvitysten tuloksia verrataan MRL 14 §:n mukaisiin rakennusjärjestyksen määräyksille asetettuihin vaatimuksiin.

Muilla alueilla (muut ranta-alueet, kuivan maan alueet) ehdotettu sivuasunto-määrittely on oikeudellisesti ongelmattomampi seuraavista syistä:

- määrittely ei ole voimassa niillä alueilla, joiden oikeusvaikutteisessa kaavassa on määrätty tai määrätään myöhemmin asiasta toisin
- muilla alueilla rakennusjärjestys asettaa vain sivuasuntojen koon enimmäismäärän eikä syrjäytä muita lain vaatimuksia; suurimmassa osassa tapauksia sivuasuntojen toteuttaminen edellyttää joko suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamispäätöstä, joissa tapauskohtainen harkinta on vielä rakennuslupamenettelyä suurempaa.

Rakennusjärjestystä laadittaessa on syytä arvioida näilläkin alueilla, millaisia vaikutuksia sivuasuntojen määrän lisääntymisellä olisi ja miten vaikutukset suhtautuvat maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksiin. Lähinnä kyse on kuitenkin kunnan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta.