

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle Joensuun keskustan suojelukaavan hyväksymistä koskevaan kunnallisvalitukseen

KRAKLLK 30.08.2022 § 120
48/10.02.03.00/2020

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 13.6.2022 (§ 65) Joensuun keskustan suojelukaavan ja tonttijaon. Hyväksymispäätöksestä As Oy Joensuun Kalevanhaka on tehnyt valituksen Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Valitus koskee rakennussuojeluratkaisua valittajan kiinteistöllä 167-4-60-2.

Valittaja vaatii, että Joensuun kaupunginvaltuuston päätös kumotaan siltä osin kuin Joensuun keskustan suojelukaavaan on merkitty Asunto Oy Joensuun Kalevanhaan omistamille rakennuksille (kiinteistötunnus 167-4-60-2) suojelumerkintä sr- I. Lisäksi valittaja vaatii oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Valituksen mukaan kiinteistöllä sijaitsevilla rakennuksilla ei ole sellaista arvoa, että niitä voitaisiin suojella. Valittaja perustelee näkemystään erityisesti sillä, että rakennukset ovat muuttuneet merkittävästi niiden rakentamisen jälkeen sekä lisäksi sillä, että sr-1-merkittyjen rakennusten väliin vuonna 1978 rakennettu liiketila poistaa vähäisenkin suojeluperusteen ja sillä, että suunnittelijan naissukupuolelle ei voi asettaa merkittävää rakennusten suojelua puoltavaa arvoa. Valittaja pyytää katselmuksen järjestämistä kiinteistöllä. Valitus kokonaisuudessaan on liitteenä

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt valituksen johdosta Joensuun kaupunginhallitusta antamaan lausuntonsa asiasta ja toimittamaan valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muun tarvittavan selvityksen 9.9.2022 mennessä. Lausunto- ja asiakirjapyyntö on liitteenä.

Yleistä

Asemakaavoitusta, siihen liittyvää päättämistä ja muutoksenhakua sääntelevät maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) ja kuntalaki (410/2015). Täydentäviä säännöksiä mm. kaavoituksessa noudatettavista menettelytavoista on maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999, MRA). Muutoksenhakua koskee lisäksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL). Rakennussuojelun osalta voi tulla sovellettavaksi myös laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010, rakennusperintölaki).

Asemakaavan hyväksymisestä päättää MRL 52 §:n (230/2017) pääsäännön mukaan kunnanvaltuusto. Muutoksenhaussa kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen sovelletaan MRL 188.1 §:n (976/2017) mukaan kuntalakia. Kuntalain 135 §:n mukaan kunnanvaltuuston tekemästä päätöksestä saa tehdä valituksen sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Kyseessä on laillisuusvalitus, mikä tarkoittaa, että kunnanvaltuuston päätös voidaan kumota muutoksenhaussa vain, jos se on jollain kuntalain 135 §:ssä mainitulla tavalla lainvastainen. Lisäksi kunnallisvalitukselle on ominaista, että hallinto-oikeus voi tutkia vain niitä vaatimuksia ja perusteita, jotka valittaja on esittänyt ennen valitusajan päättymistä.

Valituksen väitteet ja niihin liittyvä säännökset

Päätöksen lainvastaisuutta koskevat väitteet liittyvät tässä siihen, onko valittajan kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten suojelemiseksi valituksenalaisessa alaisessa kaavassa esitetyllä tavalla (suojelumerkintä sr-1) ollut laillisia perusteita. Tämän osalta ensisijaisesti sovellettava säännös on MRL 57.2 §, jonka mukaan asemakaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä, jos jotakin rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Lisäksi on sovellettava lakia rakennusperintölakia sen selvittämiseksi, millaisin kriteerin on arvioitava rakennuskohteen suojelun edellytyksiä (8 §).

Tässä kaavahankkeessa on rakennussuojelun osalta merkitystä myös oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutuksella (MRL 42 § ja 54.1 §). Lisäksi valittajan väitettä siitä, että valittajan tekemiä muistutuksia rakennuksissa tehdyistä muutoksista ei olisi otettu huomioon, on tutkittava siitä näkökulmasta, onko kaavan vuorovaikutus toteutettu MRL 8 luvun edellyttämällä tavalla.

Yleiskaavan ohjausvaikutus

MRL 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaava. Tähän vaatimukseen viittaa myös asemakaavan sisältövaatimusten 1 momentti (MRL 54.1 §). Joensuun keskustan suojelukaavan koko suunnittelualueella on voimassa Joensuun keskustan osayleiskaava, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 17.12.2012 (§ 175). Joensuun keskustan suojelukaavalla toteutetaan nimenomaisesti Joensuun keskustan osayleiskaavaan (2012) sisältyvää rakennussuojeluratkaisua.

Valittajan kiinteistön osalta osayleiskaava tuli voimaan kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä 14.4.2014 (§ 169), koska osayleiskaavan hyväksymispäätöksestä tehdyt valitukset eivät koskeneet valittajan kiinteistöä. Osayleiskaavan rakennussuojeluun liittyvä olennainen sisältö valittajan kiinteistön osalta on ilmaistu osayleiskaavan merkinnällä sr (99). Kyseessä on rakennussuojelukohde (sr), jossa suluissa oleva numero viittaa osayleiskaavan yhteydessä tehdyn kulttuuri- ja rakennushistoriallisen selvityksen (Piiparinen 2011) kohdenumeroon 99. Merkintä kohdistuu valittajan kiinteistöllä sijaitseviin kahteen asuinrakennukseen.

Osayleiskaavan sr-merkintä edellyttää, että suojelun yksityiskohtainen toteuttamistapa ja lisärakentamismahdollisuudet ratkaistaan asemakaavatasolla, ja että rakennusta ei saa purkaa eikä sen ulkoasuun tehdä sellaisia muutoksia, jotka vaarantavat kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilymisen. Osayleiskaavan merkintä on ollut MRL 42.1 §:n mukaan oikeudellisesti ohjeena laadittaessa Joensuun keskustan suojelukaavaa, jota valitus koskee.

Valittajan voi katsoa hyväksyneen osaltaan suojelun, koska ei ole hakenut muutosta osayleiskaavaratkaisuun. Valittajalle annettiin useaan otteeseen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta osayleiskaavan laatimisen aikana.

Suojelumääräysten antaminen asemakaavassa ja niiden perusteet tässä tapauksessa

MRL 57.2 §:n mukaan asemakaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä, jos jotakin rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Lisäksi asemakaavan sisältövaatimuksissa edellytetään, että rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää (MRL 54.2 §). Rakennussuojeluperusteita voi pitää sellaisina erityisinä arvoina, joiden hävittäminen on kielletty.

Kiinteistön 167-4-60-2 suojeluperusteet on kirjattu Joensuun keskustan osayleiskaavan (2012) yhteydessä laadittuun kulttuuri- ja rakennushistorialliseen selvitykseen (Piiparinen 2011). Kohteen keskeinen suojeluperuste on se, että se kuvastaa historiallisesti Joensuun ruutukaava-alueen kaupunkirakenteen muutosta ja kaupungin kasvua 1950- ja 1960-lukujen taitteessa, mikä käy ilmi kohteesta laaditusta kohdekortista. Kohdekortit ovat laaditun kulttuuri- ja rakennushistoriallisen selvityksen liite. Kohde on todettu paikallisesti arvokkaaksi ja sen suojeluperuste on ensi sijassa historiallinen. Arvoa lisää se, että kohde on naisarkkitehdin suunnittelema, mikä on tuona aikana ollut harvinaista, erityisesti paikallisesti Joensuussa. Paikallisuudella ei siis tässä yhteydessä viitata suunnittelijan kotiseutuun vaan joensuulaiseen suunnittelukulttuuriin ja sen tuolloiseen miesvaltaisuuteen.

Joensuun keskustan kaupunkirakenteellista muutosta on kuvattu laajemmin kulttuuri- ja rakennushistoriallisen selvityksen raporttiosassa (Piiparinen 2011), erityisesti sen luvussa 4.2 Korttelit ja tontit kaupunkirakenteen muutoksessa (ss. 27-32). Luvussa kuvataan Joensuun sodanjälkeisen kasvun ja modernismin

liikkeellepanemaa laajaa ja kauaskantoista muutosta 1800-luvun puutalokaupungista modernismin hengessä suunnitelluksi ja toteutetuksi kerrostalokaupungiksi. Valittajan kiinteistön asuinrakennukset on rakennettu vuonna 1960, joten ne kuvastavat Joensuun ruutukaava-alueen modernisoinnin ensimmäistä vaihetta, toisen vaiheen ajoittuessa vasta 1960-luvun laajojen asemakaavauudistusten jälkeiseen aikaan (selvityksen luku 4.4 Rakennusten rakennustapa 1960-luvulta lähtien, ss. 35-39).

Kohteen ensisijainen suojeluperuste on siis se, että se todistaa historiallisesti merkittävästä paikallisesta rakennus- ja kaupunkisuunnittelukulttuuriin muutoksesta. Tätä täydentää suunnittelijan sukupuoleen liittyvä harvinaisuus, mikä puolestaan liittyy historiallisesti rakennusten rakentamisaikana vallinneeseen rakennusalan kulttuuriin.

Rakennuksen merkittävyyden arviointi suojeluharkinnassa

Rakennusperintölain 8 §:n mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Saman lainkohdan mukaan rakennuksen merkittävyyttä arvioidaan sen harvinaisuuden, tyypillisyyden, edustavuuden, alkuperäisyyden, historiallisen todistusvoimaisuuden tai historiallisen kerroksisuuden perusteella. Kaikkien rakennuksen merkittävyyden arviointikriteerien ei tarvitse toteutua yhtä aikaa. Näitä merkittävyyden kriteerejä on syytä soveltaa myös arvioitaessa asemakaavalla ratkaistavaa rakennussuojelua, mikä on rakennusperintölain 2 §:n mukaan pääsääntö asemakaava- ja rakennuskieltoalueilla.

Kuten aiemmin on sanottu, valittajan kiinteistöllä sijaitsevat rakennukset on arvioitu paikallisesti arvokkaiksi. Lisäksi niiden arvon on todettu koostuvan historiallisesta todistusvoimaisuudesta ja suunnittelijan sukupuoleen liittyvästä harvinaisuudesta, millä on samalla nähtävä historiallista merkitystä. Suojeluratkaisua ei siten ole pääasiallisesti perusteltu alkuperäisyydellä, mikä tuodaan esille myös kohteen 99 kohdekortissa, kun siinä todetaan kohteessa tehty julkisivuremontti. Luonnollisesti on katsottu, että kohde on riittävästi säilynyt ottaen huomioon suojeluratkaisun aiemmin mainitut keskeiset perusteet.

Valituksessa keskitytään korostamaan rakennuksissa tehtyjä muutoksia ja pyritään tämän avulla esittämään, että kohde ei olisi säilynyt riittävän alkuperäisenä, että se voitaisiin suojella. Alkuperäisyys on vain yksi merkittävyyden kriteereistä, eikä se ole tässä kohteessa ollenkaan olennaisin seikka. Kun otetaan huomioon suojelun historiallinen peruste, ei rakennusten säilyminen kaikilta detaljeiltaan ja julkisivuratkaisuiltaan ole välttämätöntä vaan olennaista on rakennusten kokonaisuuden, laajuuden, korkeuden ja sijoittelun sekä rakentamistavan perusteiden säilyminen.

Lisäksi valituksessa todetaan, että asuinrakennusten väliin rakennettu liikerakennus *'poistaa vähäisenkään suojellisen perusteen'*. Vuonna 1978 rakennetun liikerakennuksen rakentamismahdollisuus perustuu 16.2.1970 hyväksyttyyn asemakaavamuutokseen. Se taas on olennaisilta osiltaan – myös *liikerakennuksen rakentamismahdollisuuden, sijainnin, laajuuden ja kerrosluvun osalta* - sisällöltään vastaava kuin vuonna 1960 laadittu ja 30.10.1962 hyväksytty aiempi asemakaava. Vuoden 1962 kaavan pohjakartan ja vuonna 1964 Joensuusta otetun ortoilmakuvan perusteella liikerakennuksen paikalla on ollut vuonna 1978 rakennettua liikerakennusta varhaisempi rakennus, joka on ollut osa kohteen kokonaisuutta ja liittynyt suojelun perusteena olevaan kaupunkirakenteen murrokseen. Liikerakennus on myöhemmin uudistettu, muuttamatta kuitenkaan kaavaratkaisun perusteita.

Suojelumääräysten kohtuullisuus

MRL 57.2 mom edellyttää, että suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Valittaja ei ole vedonnut tähän, mutta asia on silti syytä käydä lyhyesti läpi. Kohtuullisuudella tarkoitetaan vastaavissa yhteyksissä yleisesti mahdollisuutta käyttää omaisuutta hyväksi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Suojelumääräys ei estä sr-1-merkittyjen asuinrakennusten käyttämistä asumiseen, mikä on rakennusten rakennusluvan ja asemakaavan mukainen pääkäyttötarkoitus. Suojelumääräys ei estä tarpeellisia korjauksia, joita

rakennusten ikääntyminen edellyttää. Suojelu ei edellytä museaalista korjaustapaa vaan sitä, että rakennuksissa ei suoriteta sellaisia korjaus- tai muutostöitä, jotka vaarantavat niiden rakennustaiteellisesti arvokkaan tai kaupunkikuvan kannalta merkittävän luonteen säilymisen. Suojelu edellyttää säilyttämään rakennukset ja estää merkittävän lisärakentamisen. Suojelumääräys ei muodostu kohtuuttomaksi, koska tavanomainen, taloudellisesti kestävä käyttömahdollisuus säilyy.

Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus

MRL 8 luku koskee kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta kaavaa valmisteltaessa. Tiiviisti ilmaisten vuorovaikutukselta edellytetään kaavaa laadittaessa sitä, että maanomistajilla ja osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (MRL 62.1 §). Kaavaehdotusvaiheessa annettuja mielipiteitä kutsutaan muistutuksiksi (MRL 65.1 §).

Vuorovaikutuksen kautta saatu palauteaineisto on osa aineistoa, jonka perusteella kaavan laatimisvaiheessa harkitaan päätettäväksi vietävän kaavaratkaisun sisältöä. Se on kaavan hyväksymisestä päättävän toimielimen käytettävissä sen tehdessä ratkaisua kaavan hyväksymisestä. Mielipiteiden ja muistutusten huomioon ottaminen tarkoittaa sitä, että ne ovat läpinäkyvä osa kaavan valmistelua, niiden sisältämät argumentit huomioidaan ja kaavaratkaisu tehdään perustellusti ja nämä argumentit tunnistaen. Huomioon ottaminen ei puolestaan tarkoita, että kaavaratkaisu olisi tehtävä mielipiteissä esitetyn mukaisesti.

Valittaja on jättänyt mielipiteen kaavan luonnosvaiheessa. Mielipide sisältyy kaavaselostuksen koosteeseen luonnosvaiheen palautteesta (kaavaselostuksen liite 5), ja siihen on annettu vastine. Valittaja on tehnyt muistutuksen nähtävillä olleesta kaavaehdotuksesta. Muistutus sisältyy kaavaselostuksen koosteeseen ehdotusvaiheen palautteesta (kaavaselostuksen liite 6), ja siihen on annettu vastine. Mielipide ja muistutus eivät ole antaneet perusteita muuttaa suojeluratkaisua, mitä on selostettu niihin annetuissa vastineissa. Mielipide ja muistutus ovat olleet kaavan hyväksyneen kaupunginvaltuuston tiedossa sen hyväksyessä kaavan.

Valittajalla on ollut mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Valittajan esittämät näkemykset on huomioitu kaavan laatimisen yhteydessä ja niihin on annettu asialliset vastineet. Kaavaratkaisu on tehty tietoisena näistä valittajan näkemyksistä, jotka ovat siten olleet osa sitä aineistoa, jonka perusteella kaavaratkaisu on valmisteltu ja hyväksytty. Menettely täyttää MRL:n vaatimukset, jotka koskevat kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta kaavaa valmisteltaessa.

Katselmuksen järjestäminen

Valittaja esittää katselmuksen järjestämistä valittajan omistamalla kiinteistöllä. Kaupunki ei vastusta katselmuksen järjestämistä, mutta toteaa, että koska keskeiset suojeluperusteet eivät ole rakennusten alkuperäisyyteen tai muuttuneisuuteen liittyviä, ei katselmuksella ole asian ratkaisemisessa sellaista merkitystä kuin valittaja olettaa sillä olevan.

Yhteenveto

Kaiken edelle kirjoitetun sekä Joensuun keskustan suojelukaavan valmistelu- ja päätöksentekoaikoina perusteella voidaan todeta, että Joensuun kaupunginvaltuuston 13.6.2022 (§ 65) hyväksymä Joensuun keskustan suojelukaava on valmisteltu ja siihen liittyvä vuorovaikutus järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Valittajan kiinteistöä koskeva rakennussuojeluratkaisu on lainmukainen ja perusteltu eikä se ole maanomistajan kannalta kohtuuton. Valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Joensuun kaupunki on valmis antamaan tarvittaessa lisätietoja asiassa ja täydentämään asiakirja-aineistoa, jos hallinto-oikeus näkee sen tarpeelliseksi.

Hallinto-oikeudelle lähetettävä aineisto

Hallinto-oikeudelle lähetetään sen pyytämä aineisto, joka koostuu seuraavista asiakirjoista:

- 1) värillinen kaavakartta kaavamerkintöineen ja määräyksineen,
- 2) pöytäkirja ote, kaupunginvaltuusto 13.6.2022 § 65
- 3) kaavaselostus lopullisessa muodossaan (sis. osallistumis- ja arviointisuunnitelma),
- 4) Joensuun keskustan osayleiskaavan (2012) kulttuuri- ja rakennushistoriallinen selvitys (Piiparinen 2011); selvitysraportti ja valituksen kohdetta koskeva kohdekortti,
- 5) kaavasta kaikissa sen vaiheissa annetut lausunnot, mielipiteet ja muistutukset kopioina alkuperäisistä asiakirjoista sekä vastineet,
- 6) valituksen kohdekiinteistöllä voimassa oleva värillinen asemakaavakartta kaavamerkintöineen ja kaavamääräyksineen
- 7) valituksen kohdekiinteistöllä voimassa olevan kaavan kaavaselostus ja vahvistusteksti
- 8) hyväksymismerkinnöillä varustettu värillinen Joensuun keskustan osayleiskaavakartta (2012) kaavamerkintöineen ja kaavamääräyksineen
- 9) Joensuun keskustan osayleiskaavan (2012) selostus
- 10) karttaselvitys valituksenalaisen kiinteistön sijainnista, maanomistajasta ja rekisterinumerosta

Valmistelija: kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen

Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:

Kaupunkirakennelautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle, että se antaa edelle kirjoitetun vastauksen kunnallisvalitukseen, joka koskee Joensuun kaupunginvaltuuston päätöstä 13.6.2022 (§ 65), jolla se hyväksyi Joensuun keskustan suojelukaavan ja tonttijaon.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.