

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS

ASIA Rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeva valituslupahakemus ja valitus, Sipoo

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS Helsingin hallinto-oikeuden päätös 26.9.2022 nro H5240/2022

VALITTAJA Sipoon kunta, kunnanhallitus

VAATIMUKSET

Sipoon kunta hakee korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut Sipoon kunnanvaltuuston päätöksen 14.6.2021 § 69.

Sipoon kunta vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja saattaa Sipoon kunnanvaltuuston päätöksen voimaan.

VALITUSLUPAHAKEMUKSEN PERUSTELUT

Asia koskee rakennusjärjestykseen otettuja määräyksiä rakennusoikeudesta ja erityisesti sivuasuntojen rakentamisesta.

Sipoon kunta on valmistellut rakennusjärjestyksen muutoksen, jossa määrätään sivuasuntojen rakentamisesta ja niiden enimmäiskoosta. Määräys on rajattu alueellisesti siten, että se ei koske ranta-alueita eikä muita herkkiä alueita. Sipoon kunnan olosuhteissa määräys ei mahdollista sivuasuntojen rakentamista ilman asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisua, joissa rakentamisen edellytykset ratkaistaan tapauskohtaisesti.

Helsingin hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen, jolla rakennusjärjestyksen muutos oli hyväksytty. Hallinto-oikeus katsoi, että rakennusjärjestyksen muutosta hyväksyttäessä ei ole riittävästi selvitetty, onko sivuasuntoja koskeva määräys tarpeen kunnan paikallisista oloista johtuvan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta.

Korkein hallinto-oikeus on aiemmin antanut vuosikirjaratkaisun KHO 2020:1, joka myös koski Sipoon kunnan rakennusjärjestystä. Ratkaisussa käsiteltiin tilannetta, jossa rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevaa määräystä ei ollut alueellisesti rajattu koskemaan vain osaa kunnan alueesta. Ratkaisu koskee tämän vuoksi erilaista tilannetta kuin mistä nyt on kyse.

Korkein hallinto-oikeus on antanut Oriveden rakennusjärjestystä koskevan vuosikirjapäätöksen KHO 2021:177. Asiassa oli kyse muun muassa mahdollisuuksista määrätä rakentamisen enimmäismäärästä sellaisella ranta-alueella, jolle uuden asuinrakennuksen rakentaminen ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa edellyttää aina poikkeamispäätöstä. Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt rakennusjärjestyksen määräyksiä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastaisina tai kaavoitukseen liitty-

vää suunnitteluvaraa supistavina. Osin vastaavatyypisistä asemelmasta on ollut kyse vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:8 sekä julkaisemattomissa ratkaisuisissa KHO 14.12.2004 t. 3262, 3263 ja 3264.

Helsingin hallinto-oikeuden nyt valituksenalaisessa päätöksessä on tulkittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2020:1 tavalla, joka supistaa huomattavasti kunnan mahdollisuuksia käyttää rakennusjärjestystä. Helsingin hallinto-oikeuden tulkintatapa johtaisi siihen, että rakennusoikeudesta määrääminen rakennusjärjestyksessä edellyttäisi samanlaisia selvityksiä kuin mitä yksityiskohtaisessa kaavoituksessa edellytetään. Hallinto-oikeuden ratkaisu poikkeaa siitä, mitä edellytyksiä ratkaisussa KHO 2021:177 on rakennusjärjestyksen hyväksymiselle asetettu.

Asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Hallinto-oikeuden päätös on myös ilmeisen virheellinen. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee myöntää valituslupa.

Täydentävinä valituslupahakemuksen perusteluina viittaamme valituksen perusteluihin.

VALITUKSEN PERUSTELUT

1. Valituksenalainen päätös ja sen tausta

Sipoon kunnan rakennusjärjestyksissä on ollut pitkään määräyksiä sivuasunnoista. Rakennusjärjestyksessä, joka tuli kokonaisuudessaan voimaan 21.11.2007, määrättiin seuraavasti:

Muulla kuin meren, järven taikka Sipoon- ja Keravanjoen pääuoman ranta-alueella voi rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon vähintään 5 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle. Rakennuksen tulee kuulua samaan pihapiiriin päärakennuksen kanssa ja pääsääntöisesti hyödyntää samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) ja tieliittymää kuin päärakennus. Olemassa olevaan rakennukseen rakennettava sivuasunto saa olla huoneistoalaltaan enintään 70 m². Sivuasunto ja päärakennus muodostavat kokonaisuuden, jota ei maanmittaustoimituksella saa erottaa itsenäisiksi kiinteistöiksi.

Sipoon kunnassa valmisteltiin uusi rakennusjärjestys vuonna 2017. Ehdotuksen mukaan sivuasunnot voisivat olla aiemmin määriteltyä suurempia ja ne olisivat mahdollisia myös ranta-alueilla:

Vähintään 3 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa lisäksi rakentaa enintään 150 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. 2000 – 2999 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Alle 2000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 75 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Rakennuksen tulee kuulua

samaan pihapiiriin vakituiseen asumiseen tarkoitetun päärakennuksen kanssa ja pääsääntöisesti hyödyntää samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) ja tieliittymää kuin päärakennus. Sivuasuuntoon saa rakentaa kellarin, johon saa sijoittaa vain varasto- ja teknisiä tiloja. Sivuasuunto ja pääasuunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan.

Kunnanvaltuusto hyväksyi ehdotuksen mukaisen rakennusjärjestyksen 11.12.2017. Päätöksestä valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka kumosi rakennusjärjestyksen kyseisen sivuasuntoja koskevan määräyksen. Sipoon kunnanhallitus valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen vuosikirjapäätöksellä 2020:1. Muilta osin uusi 11.12.2017 hyväksytty rakennusjärjestys tuli voimaan.

Sipoon kunnassa valmisteltiin vuosina 2020–2021 rakennusjärjestyksen täydennys siten, että siihen otetaan sivuasuntoja koskeva määräys. Valmistelussa otettiin huomioon ratkaisu KHO 2020:1, ja rakennusjärjestyksen muutos muotoiltiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa esitettyjen linjausten mukaisesti. Uuden ehdotuksen mukaan määräys ei koske ranta-alueita eikä eräitä muita alueita:

Vähintään 3000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa lisäksi rakentaa enintään 150 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. 2000–2999 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Alle 2000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 70 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Kiinteästi pääasunnon yhteyteen toteutettavan sivuasunnon enimmäiskoko on 70 k-m². Rakennuksen tulee kuulua samaan pihapiiriin vakituiseen asumiseen tarkoitetun päärakennuksen kanssa ja hyödyntää samaa tieliittymää sekä pääsääntöisesti samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) kuin päärakennus. Sivuasuuntoon saa rakentaa kellarin, johon voi sijoittaa vain varasto- ja teknisiä tiloja. Sivuasuunto ja pääasuunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan; sivuasuntoa ei saa lohkoa erilliseksi kiinteistöksi pääasunnosta. Sivuasuuntoa ei kuitenkaan saa toteuttaa valtakunnallisesti merkittävälle rakennetuille kulttuuriympäristön alueille (VAT-alueet), Sipoonjokilaakson maisemallisesti arvokkaille alueille, loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille.

Sipoon kunnanvaltuusto hyväksyi rakennusjärjestyksen muutoksen 14.6.2021.

Uudenmaan ELY-keskus ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry valittivat kunnanvaltuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen nyt valituksenalaisella päätöksellä. Hallinto-oikeus on päätöksen perusteluissa muun muassa katsonut, että sivuasuntojen rakentamisen mahdollistavalla määräyksellä on tosiasiallisesti pitkälti samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Hallinto-oikeus on viitannut erityisesti Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-alueisiin ja katsonut, että rakennusjärjestyksen määräys mahdollistaisi pysyvän asuinrakentamisen merkittävän lisäämisen verrattuna siihen, mitä osayleiskaavassa

on kyseisille alueille osoitettu kaavaa aikanaan hyväksyttäessä. Edelleen hallinto-oikeus on katsonut, että sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys mahdollistaisi lähtökohtaisesti asuinrakentamisen lisäämisen suunnittelemattomasti eri puolilla kunnan aluetta ja että rakennusjärjestyksen määräyksen vaikutuksia ei myöskään ole arvioitu.

2. Valituksen keskeiset perustelut

Hallinto-oikeuden päätöksessä on sivuutettu Sipoon kunnan olosuhteet, joiden vuoksi sivuasuntojen rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisun myöntämistä. Tämä vaikuttaa olennaisesti rakennusjärjestyksen muutoksen merkitykseen ja sen hyväksyttävyyteen. Asiaa on käsitelty valituksen kohdassa 3.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on arvioitu epätarkasti ja virheellisesti rakennusjärjestyksen muutoksen merkitystä Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueella. Rakennusjärjestyksen muutoksen merkitys ei ole hallinto-oikeuden väittämällä tavalla epäselvä (valituksen kohta 4).

Hallinto-oikeus on arvioinut rakennusjärjestyksen vaikutukset todellista suuremmiksi ja asettanut kohtuuttomia vaatimuksia rakennusjärjestyksen vaikutusten arvioinnille. Rakennusjärjestyksen muutos ei tule johtamaan suunnittelemattomaan eikä merkittävään rakentamiseen. Asian merkitykseen suhteutettuna rakennusjärjestyksen muutokset on arvioitu lain edellyttämällä tavalla (valituksen kohta 5).

3. Sivuasuntojen rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä on sivuutettu se, että sivuasuntojen rakentaminen ja rakennuslupien myöntäminen ei voi perustua Sipoossa pelkästään rakennusjärjestykseen.

Asuinrakennusten rakentaminen perustuu Sipoossa ensisijassa asemakaavoihin. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 14.4 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos asemakaavassa on asiasta toisin määrätty. Kaikissa Sipoon asemakaavoissa on määrätty rakennusoikeuden määrästä. Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevilla määräyksillä ei ole merkitystä asemakaava-alueilla.

Ranta-alueella rakentaminen voi perustua MRL 72 §:n mukaisesti asemakaavojen lisäksi oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan. Nyt kyseessä olevassa rakennusjärjestyksen muutoksessa ei kuitenkaan ole sallittu sivuasuntojen rakentamista ranta-alueille. Rakennusjärjestyksen muutos poikkeaa tämän vuoksi merkitykseltään olennaisesti päätöksessä KHO 2020:1 kyseessä olleesta rakennus-

järjestyksestä.

Rakennusluvan myöntäminen asuinrakennukselle muualla kuin asemakaava-alueella ja oikeusvaikutteisen rantaosayleiskaavan alueella edellyttää Sipoossa lähes poikkeuksetta suunnittelutarveratkaisua. Näin siksi, että pääkaupunkiseudun rakennuspaineen takia Sipoon kunta on katsottu kokonaan suunnittelutarvealueeksi suoraan MRL 16.1 §:n perusteella. Sipoossa on toimittu johdonmukaisesti tämän linjauksen mukaisesti lukuunottamatta eräitä Kringemalmin osayleiskaavan mukaisia rakennuspaikkoja. Kringemalmin osayleiskaavassa on kielletty sivuasuntojen rakentaminen, joten rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevalla määräyksellä ei ole alueella merkitystä (MRL 14.4 §).

Edellä sanottu tarkoittaa, että nyt kyseessä oleva rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskeva määräys tulee Sipoon olosuhteissa sovellettavaksi ainoastaan tilanteissa, joissa rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua. Tämä on tuotu myös esiin rakennusjärjestyksen valmistelun ja hallinto-oikeuskäsittelyn aikana.

Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskeva määräys voidaan ottaa suunnittelutarveratkaisuharkinnassa huomioon. Määräys asettaa sivuasuntojen koolle sellaisen enimmäisrajan, jota ei ole mahdollista ylittää ilman poikkeamispäätöstä. Rakennusjärjestys ei kuitenkaan velvoita hyväksymään suunnittelutarveratkaisuhakemuksia. Rakennusjärjestyksellä ei ole sivuutettu eikä voitu sivuuttaa MRL 137 §:n mukaisia rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Suunnittelutarveratkaisun myöntäminen sivuasunnoille edellyttää jatkossakin MRL 137 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että rakentaminen ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Myös muiden suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytysten tulee täytyä. Rakennusjärjestys asettaa sivuasuntojen koolle enimmäisrajan, mutta ei yksinään mahdollista sivuasuntojen rakentamista.

Sipoon rakennusjärjestykseen nyt otetun sivuasuntoja koskevan määräyksen merkitys vertautuu oikeudellisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2021:177 kyseessä olleeseen tilanteeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa Oriveden rakennusjärjestyksen 25 §:ssä oli määrätty rakentamisen enimmäismäärästä ranta-alueella. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus totesi seuraavasti:

Edellä mainitut rakennusjärjestyksen 25 §:n määräykset koskevat ainoastaan mahdollisen rakentamisen enimmäismäärää. Lisäksi on otettava huomioon, että määräykset koskevat 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 poikkeamispäätöstä, johon maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 1 momentti huomioon otta-

en on mahdollista ottaa tarpeellisia määräyksiä ja ehtoja. Rakennusjärjestys ei näin ollen sellaisenaan mahdollista kaavoittamattomille ranta-alueille suurempaa rakentamisen määrää kuin mitä suunnitelmallisen rakentamisen piiriin kuuluvilla ranta-alueilla on kaavoituksen kautta voitu sallia. Rakennusjärjestyksen 25 §:n määräyksiä ei näin ollen ole pidettävä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastaisina tai kaavoitukseen liittyvää suunnitteluvaraa supistavina.

Ratkaisun KHO 2021:177 mukaan olennaista oli, että rakentamismahdollisuudet ratkaistaan myöhemmin erikseen MRL 171 §:n mukaisilla poikkeamispäätöksillä. Ratkaisu vastaa periaatteiltaan myös vuosikirjapäätöstä KHO 2009:8 sekä julkaisemattomia ratkaisuja KHO 14.12.2004 t. 3262, 3263 ja 3264. Vastaavasti Sipoossa sivuasuntojen rakennusmahdollisuuksia ei ratkaista lopullisesti rakennusjärjestyksellä vaan myöhemmin MRL 137 §:n mukaisilla suunnittelutarveratkaisuilla. Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskeva määräys ei näin ollen ole maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastainen tai kaavoitukseen liittyvää suunnitteluvaraa supistava.

4. Rakennusjärjestyksen merkitys Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-alueilla on rajallinen ja selvitetty

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan sivuasuntomääräyksellä olisi merkitystä erityisesti Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-alueilla ja rakennusjärjestyksen määräys mahdollistaisi pysyvän asuinrakentamisen merkittävän lisäämisen verrattuna siihen, mitä osayleiskaavassa on kyseisille alueille osoitettu kaavaa aikanaan hyväksyttäessä. Päätöksessä on myös mainittu, että asiassa olisi jäänyt epäselväksi, mitä vaikutuksia rakennusjärjestyksen määräyksellä tulisi olemaan niillä Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueilla, joita koskevissa kaavamääräyksissä on viittauksia rakennusjärjestykseen.

Sipoon kunnanvaltuusto on päätöksellään 13.6.2011 § 69 hyväksynyt Saariston ja rannikon osayleiskaavan. Korkein hallinto-oikeus on 12.2.2014 hylännyt päätöksestä tehdyt valitukset. Osayleiskaavamääräyksissä on useissa kohden viitattu rakennusjärjestykseen.

Sipoon kunnanvaltuuston hyväksymä rakennusjärjestyksen muutos ei mahdollista sivuasuntojen rakentamista loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille. Rakennusjärjestyksen muutos ei näin ollen koske rantavyöhykettä, joka on ranta-aluetta kapeampi osa (kaavan AP-1 -alueet). Rakennusjärjestyksellä voi näin ollen merkitystä ainoastaan Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-alueilla (pientalovaltainen asuinalue), jotka sijoittuvat rantavyöhykkeen ulkopuolelle.

Saariston ja rannikon osayleiskaavassa on määrätty MRL 72.1 §:n

nojalla, että yleiskaavaa saadaan käyttää rakennuslupien myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla. Määräys voi lain mukaan koskea ainoastaan ranta-alueita, ei AP-alueita. AP-alueilla rakentaminen edellyttää lain mukaan joko asemakaavan laatimista tai suunnittelutarveratkaisun myöntämistä. Näin Sipoossa on myös toimittu. Koko Saariston ja rannikon osayleiskaavan alue on Sipoossa katsottu edellä jo todetu tavoin MRL 16.1 §:n mukaiseksi suunnittelutarvealueeksi.

Saariston ja rannikon osayleiskaavassa on osoitettu AP-alueille rakennuspaikkoja 175 kappaletta, joista kaavaa valmistellessa olemassa olevia rakennuspaikkoja on 117 ja uusia 58 (kaavaselostus 31.5.2011, s. 75). Kaavamääräyksen mukaan rakennusten kerrosalat ja käyttötarkoitukset määräytyvät rakennusjärjestyksen mukaan.

Osayleiskaavaa hyväksyttäessä voimassa olleen rakennusjärjestyksen mukaan on ollut mahdollista rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruinen sivuasunto vähintään 5 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle. Nyt käsiteltävän rakennusjärjestyksen mukaan sivuasunnon enimmäiskoko olisi suurimmillaan 150 k-m² ja sivuasunnon voisi rakentaa rakennusjärjestyksessä tarkemmin määritellyin tavoin myös alle 5 000 m² suuruiselle rakennuspaikalle. Rakennusjärjestyksen muutos ei näin ollen ole merkittävä periaatetason muutos verrattuna siihen rakennusjärjestykseen, joka oli voimassa osayleiskaavaa hyväksyttäessä.

Yleiskaava on MRL 42 §:n mukaisesti ohjeena, jos Saariston ja rannikon osayleiskaavojen AP-alueille laaditaan asemakaavoja tai jos sinne haetaan suunnittelutarveratkaisuja. Sekä sivuasuntojen että muun rakentamisen edellytykset arvioidaan kuitenkin vielä tässä vaiheessa MRL 54 §:n tai MRL 137 §:n mukaisesti. Rakennusjärjestyksen määräys ei näin ollen yksinään mahdollista asuinrakentamisen lisäämistä verrattuna siihen, mitä osayleiskaavassa on kyseisille alueille osoitettu kaavaa aikanaan hyväksyttäessä. Asiassa ei ole jäänyt hallinto-oikeuden väittämällä tavalla epäselväksi, mitä vaikutuksia rakennusjärjestyksen määräyksellä tulisi olemaan Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueella.

5. Rakennusjärjestyksen vaikutuksia on selvitetty rakennusjärjestyksen merkitys huomioon ottaen asianmukaisesti

Sipoon kunta on selvittänyt rakennusjärjestyksen muutoksen vaikutuksia päätöksentekoaikainena ilmenevin tavoin. Rakennusjärjestysehdotuksesta on muun muassa pyydetty lausuntoja, joita on arvioitu kunnan toimielimissä. Vaikutusten arvioinnissa on käytetty hyväksi myös aiempaa kunnanvaltuuston päätökseen 11.12.2017 § 129 liittyvää aineistoa.

Arvioinnista ilmenee, että sivuasuntoja koskevan määräyksen merkitys on Sipoon olosuhteissa hyvin rajallinen useasta syystä:

Ensiksi, rakennusjärjestyksen muutos on rajattu siten, että sivuasuntoa ei saa toteuttaa valtakunnallisesti merkittävillä rakennetuilla kulttuuriympäristön alueilla (VAT-alueet), Sipoonjokilaakson maisemallisesti arvokkaille alueille, loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille. Rakennusjärjestyksen muutos ei näin ollen koske esimerkiksi merenranta-alueita, joiden houkuttelevuuteen ratkaisussa KHO 2020:1 erityisesti viitattiin.

Toiseksi, suurinta osaa Sipoon kunnan muita kuin jo asemakaavoitettuja alueita koskee sellainen osayleiskaava, jossa on joko kielletty sivuasunnot tai määrätty niiden rakentamisen sallittavuudesta. Tällaisia kaavoja ovat Sipoon yleiskaava 2025, Immersbyn osayleiskaava, Boxin kylätaajaman osayleiskaava, Linnanpellon osayleiskaava sekä Kringelmalmin osayleiskaava. Rakennusjärjestyksen muutoksen sivuasuntoja koskevilla määräyksillä ei ole näillä alueilla merkitystä (MRL 14.4 §)

Kolmanneksi, rakennusjärjestyksen määräyksillä on edellytetty päärakennusten ja sivuasuntojen yhteyttä. Sivuasuntojen tulee kuulua samaan pihapiiriin vakituiseen asumiseen tarkoitetun päärakennuksen kanssa ja pääsääntöisesti hyödyntää samoja teknisiä järjestelmiä ja tieliittymää kuin päärakennus. Hallinto-oikeuden viittaamista kiinteistönmuodostamislain kohdista huolimatta myös lohkomista koskeva kieltä on omiaan edesauttamaan sitä, että sivuasunnot eivät eriydy pääasunnoista.

Neljänneksi, Sipoon kunnassa on pitkä kokemus sivuasuntojen mahdollistavista osayleiskaavoista ja rakennusjärjestyksestä. Esimerkiksi vuosina 2018–2022 sivuasunnoille on haettu 18 lupaa, eli hakemuksia on ollut keskimäärin alle neljä kappaletta vuodessa.

Jos sivuasuntoja rakennetaan, niillä on erityisesti yhdyskuntarakenteen kannalta osittain samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Edellä mainittujen syiden vuoksi voidaan kuitenkin arvioida, että uusi rakennusjärjestyksen muutos tulee johtamaan vuosittain vain muutamaan yksittäiseen suunnittelutarveratkaisuhakemukseen. Hakemukset eivät kohdistu ranta-alueille tai muutoin ympäristön kannalta herkimpiin kunnan osiin. Mahdollisuudet hyväksyä nämä hakemukset arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset sekä asemakaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle aiheutuva haitta. Nämä seikat huomioon ottaen rakennusjärjestyksen muutoksen vaikutukset on selvitetty asianmukaisesti.

6. Lopuksi

Sipoon kunnan rakennusjärjestyksen muutoksen taustalla ovat kunnan strategiaan liittyvät tavoitteet. Lähtökohtana on kylien kehittäminen olemassa olevan asutuksen ja infrastruktuurin pohjalta. Tarkoituksenmukaista on tiivistää kyliä niiden laajentamisen sijaan. Rakennusjärjestyksen muutoksella kunta haluaa nostaa esiin ja edistää mahdollisuuksia olemassa olevan yhdyskuntarakentamisen tiivistämiseen pääarakennusten yhteyteen rakennettavien sivuasuntojen avulla. Tällä hetkellä kylien väestönkasvu on vähäistä, ja sivuasuntojen rakentaminen on yksi mahdollinen keino kylien elinvoimaisina pitämiselle.

Sivuasunnot sopivat erityisen hyvin usean sukupolven asumisratkaisuihin ja ne tukevat elinkaariasumisen ajatusta. Usean sukupolven asumisen edistäminen on sivuasuntojen päätarkoitus. Kyseessä on myös yhteiskunnan kannalta taloudellinen ratkaisu.

Sivuasuntojen mahdollisuus on otettu huomioon jo pitkään laajasti Sipoon eri kaavoissa sekä aiemmissa rakennusjärjestyksissä. Vuoden 2017 rakennusjärjestyksen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2020:1 jälkeen tilanne on muuttunut, kun korkein hallinto-oikeus kumosi rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevan määräyksen. Eri alueiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää, että rakennusjärjestykseen otetaan sivuasuntojen rakentamista ohjaava määräys.

Kuten tässä valituksessa ja rakennusjärjestyksen muutoksen valmisteluaineistossa on tarkemmin selvitetty, rakennusjärjestyksen muutoksen sivuasuntoja koskevan määräyksen oikeudelliset vaikutukset ovat rajalliset. Sipoon kunta pitää kuitenkin tärkeänä pitää esillä mahdollisuuksia sivuasuntojen rakentamiseen eri tavoin, myös rakennusjärjestyksessä. Rakennusjärjestyksellä kunta voi paitsi tosiasiaa ohjata oikeudellisesti rakentamista niin myös laajemmin kuvata ja ottaa huomioon kunnan strategisia tavoitteita (rakennusjärjestyksestä ja maankäytön suunnittelun megatrendeistä ks. Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2018, s. 190). Kunnan alueidenkäytön suunnittelu myös rakennusjärjestyksen avulla on kunnallisen itsehallinnon ydintä, eikä sitä tule rajata maankäyttö- ja rakennuslain perusteettoman tiukalla tulkinnalla.

Asiaa valmistellut asianajaja Petri Vesa

Sipoossa 24.10.2022

Mikael Grannas
kunnanjohtaja

Liitteet

1. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 26.9.2022 (valituksenalainen päätös)
2. Sipoon kunnanhallituksen päätös 24.10.2022 § 315