



§ 748

Lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta (Kruununhaan arvokkaat porrashuoneet, asemakaavan muutos nro 12060)

HEL 2012-013862 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta:

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 § 239 hyväksynyt 1. kaupunginosan (Kruununhaka) korttelin 11 tontin 6, korttelin 14 tonttien 6 ja 12, korttelin 15 tontin 4, korttelin 16 tontin 9, korttelin 19 tontin 2, korttelin 21 tontin 1, korttelin 22 tontin 6 ja korttelin 23 tontin 10 asemakaavan muutoksen kaupunkisuunnitteluviraston asema-kaavaosaston 9.6.2011 päivätyn ja 22.5.2012 muutetun piirustuksen nro 12060 mukaisena.

***** ovat valittaneet valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 12.4.2013 nro 13/0258/5 hylännyt valituksen. Valittajat ovat 10.5.2013 toimittaneet asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. KHO on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen. Kysymyksessä on jatkovalitus asiassa, jossa hallinto-oikeus on pysyttänyt valtuuston päätöksen.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Valittajat ovat vaatineet korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan myöntämistä arvokkaita asuintaloja koskevan asemakaavan ratkaisuihin, joiden mukaan hissien rakentaminen sr-1 merkittyjen talojen porrashuoneisiin pääsääntöisesti sallittaisiin siitä huolimatta, että porrashuoneet ovat Helsingin ja koko maan rakennuskannassa historiallisia harvinaisuuksia ja uhkaavat turmeltua.

Valituksessa KHO:lle on pyydetty hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista siten, että valtuuston päätös kumotaan kokonaisuudessaan ja 1) vähintään siltä osin kuin se pääsääntöisesti



sallii hissien rakentamisen arvokkaisiin porrashuoneisiin 2) vähintään siltä osin kuin se koskee hissien rakentamista porrashuoneisiin.

Valituslupahakemuksen perusteina valittajat ovat todenneet, että 1) on tärkeätä saattaa KHO:n ratkaistavaksi, onko esteettömyysperiaatteen ensisijainen soveltaminen ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54.2 §:n suojel säännösten kanssa ottaen huomioon, että MRL 13.3 § esteettömyydestä koskee vain uudisrakennuksia. Lisäksi 2) asiassa on tapahtunut sellainen virhe, että MRL 9 §:n edellyttämä riittävä tutkimus ja selvitys on puutteellinen ja on jäänyt näyttämättä, että kaava täysin perustuisi tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan tiedoksisaannista. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu 12.4.2013. Valituslupahakemus ja valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 10.5.2013. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajilla, jotka ovat hakeneet muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Lausunto valituksen johdosta

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraava selitys. Selitys on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä.

Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollut päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai



oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle.

Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut valtuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen

Valittajan tulee kuntalain 90 §:n 3 momentin perusteella esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus pyytää, että valituksessa esitetyt väitteet muun muassa kaavamääräysten porrashuonekohtaisuudesta, rakennustapaohjeen sisällyttämisestä kaavamääräyksiin, porrashuoneiden muodostumisesta hissien rakentamisen johdosta entistä kapeammiksi sekä portaiden nousemisen terveellisyydestä tulee jättää tutkimatta, koska väitteet on esitetty valitusajan hallinto-oikeudelle päättymisen jälkeen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä myös siltä osin kun se kohdistuu valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.

Asemakaavoitusta koskevien säännösten soveltaminen

Valituslupahakemuksessa on katsottu, että kaavassa omaksutun esteettömyysperiaatteen ensisijainen soveltaminen on ristiriidassa MRL 54.2 §:n suojelusäännösten sekä rakennusperinnön suojelemisesta



annetun lain kanssa. Asemakaavassa on syrjäytetty suojelutavoite ja esteettömyysperiaate on tullut asemakaavan määrääväksi periaatteeksi sen estämättä, että MRL 13 §:ssä säädetty esteettömyysperiaate koskee vain uudisrakentamista.

Kaupunginhallitus toteaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain soveltamisen osalta, että kysymyksessä olevan lain 2 §:n mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lainkohdan perustelujen mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella huolehditaan ensisijaisesti kaavoituksella (HE 101/2009). Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia ei siten sovelleta kaavoitusmenettelyyn silloin kun rakennusten ja niiden osien suojelu järjestetään asemakaavalla. Hallinto-oikeus onkin päätöksessään todennut, että sillä seikalla, että kaupunginhallitus ei ole lausunnossa ottanut kantaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain säännöksiin, ei ole merkitystä kaavaratkaisun lainmukaisuutta arvioitaessa.

Asemakaavan sisältövaatimuksista säädetään MRL 54.2 §:ssä, jonka mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

MRL 57 §:ssä lisäksi todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettava vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa. Jos jotakin rakennusta on rakennetun ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi suojeltava, kaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä, jotka tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jossa todetaan, että asemakaavan tarkoituksena on muun ohella ohjata rakentamista paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kysymyksessä oleva säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita. Kaavan tavoitteiden määrittäminen kuuluu siten kunnan harkintavaltaan (HE 101/1998).

Kysymyksessä olevan kaavamuutoksen lähtökohtana on ollut esteettömyyden ja suojelunäkökohtien yhdistäminen. Asemakaavan selostuksessa on todettu, että asemakaavamuutoksen tavoitteena on



suojella kulttuurihistoriallisesti merkittävät asuinkerrostalot ja samalla parantaa niiden esteettömyyttä. Tavoitteena on esittää mahdollisuudet hissien rakentamiseen siten, että arvokkaat porrashuoneet voidaan säilyttää.

Kaavan yhtenä tavoitteena on esteettömyyden parantaminen nykyajan asumistarpeita vastaavalla tavalla, joka voidaan katsoa tarkoittavan myös MRL 50 §:ssä kaavan tavoitteena esimerkkinä mainittua olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämistä.

Koska esteettömyyden parantaminen on lain mukainen asemakaavan tavoite, ei esteettömyyttä koskevien lähinnä uudisrakentamisessa noudatettavien MRL 13 §:ään perustuvien Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten ja MRL 117.3 ja MRA 53.2 §:n säännösten soveltamisella ole asemakaavan laillisuuden arvioinnin osalta merkitystä. Kuten myös hallinto-oikeus on oikein todennut, MRL 13 § ei ole ollut esteenä sille, että kaavoituksen yhdeksi lähtökohdaksi on otettu esteettömyyden parantaminen alueella.

Asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n yleinen tavoite-säännös ei voi myöskään olla muutoksenhaun perusteena (HE 101/1998).

Vanhoilta asuinrakennuksilta ei kaavassa vaadita nykyisten esteettömyysvaatimusten täyttämistä eikä niitä ole mahdollista edes toteuttaa. Kaavaa valmisteltaessa täyden esteettömyyden saavuttamista ei ole edellytetty, vaan pidettiin riittävänä ratkaisuja, joissa joitakin porrasaskelmia jäisi noustavaksi.

Kaupunginhallitus lisäksi toteaa, että asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun edellä mainittujen MRL 54 ja 57 §:ssä säädettyjen mm. terveelliseen, turvalliseen, viihtyisään elinympäristöön ja rakennetun ympäristön suojelemiseen sekä kaavan kohtuullisuuteen liittyvien, erilaisten ja osittain ristiriitaisten kaavan sisältövaatimusten suhteen. Kaavan laatimiseen liittyy useiden erilaisten näkemysten yhteen sovittamista.

Hyväksytyssä kaavassa ei ole arvoitettu, toisin kuin valittajat väittävät, esteettömyysnäkökohtia suojelun edelle. Kysymyksessä on ollut ristiriitoja sisältänyt kaavoitusprosessi. Muun muassa asukkaiden kannanotot kaavaehdotuksesta ovat jakautuneet kulttuurihistoriallisia arvoja puolustaviin ja hissien rakentamista ajaviin. Osassa kaavaehdotuksesta annetuista muistutuksissa on pidetty suojelumääräyksiä kohtuuttomina. Kaavan valmistelun liittyneen laajan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyn ja perusteellisen selvitystyön pohjalta on päädytty siihen, että asemakaavalla hissien rakentamista ei arvokkaimpiinkaan porrashuoneisiin kokonaan kielletä, mutta tavoitteeksi asetetaan korkeat suojeluarvot huomioon ottavat laadulliset kriteerit.



Kuten hallinto-oikeus on todennut, toisilleen osin ristiriitaiset asemakaavan tavoitteet on kaavassa sovitettu yhteen siten, että hissien sijoittamista koskevassa rakennuslupavaiheessa ei hanketta arvioida pelkästään sen kaavamääräyksen perusteella, onko hissien rakentaminen teknisesti mahdollista ja sopiiko hissi mahdollisimman hyvin ympäristöönsä. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon myös korjaustöitä ja porrashuoneiden suojelua koskeva kaavamääräys, joka osaltaan turvaa porrashuoneiden arvokkaiden ominaispiirteiden säilyttämistä.

Kyseisen kaavamääräyksen mukaan korjaustöiden lähtökohtana tulee ensisijaisesti olla, että arvokkaat porrashuoneet ja niiden yksityiskohdat säilytetään. Mikäli rakennusosia joudutaan pakottavista syistä uusimaan, tulee se tehdä alkuperäistoteutuksen mukaisesti. Lisäksi kaava sisältää määräyksen, jonka mukaan arvokkaiden porrashuoneiden rakennus- ja muutostöistä on pyydettävä museoviranomaisen lausunto.

Kaavamääräykset sallivat myös rungon ulkopuoliset tai asuin- tai aputiloihin rakennettavat hissit, jolloin porrashuoneiden arvot voidaan säilyttää.

Kaavassa ei ole määrätty hissien rakentamisesta. Hallinto-oikeus on katsonut kaavaselostuksessa todetun mukaisesti, että kaavassa ei esitetä, eikä hankkeen toteuttamiseen liittyvien erisuuntaisten näkökohtien vuoksi voitukaan esittää, hisseille tarkkaa sijaintia tilallisesti hyvien erilaisissa kohteissa, vaan sijainti tulee ratkaistavaksi kunkin yksittäisen hankkeen kohdalla erikseen jatkosuunnittelun yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee hankkia museoviranomaisen lausunto sekä ottaa tarpeen mukaan huomioon selvityksestä ”Hissien sijoittaminen eräisiin Kruunuhaan asuinkerrostaloihin” ilmeneviä periaatteita.

Valituslupahakemuksessa on lisäksi viitattu, että asemakaava on ristiriidassa MRL 118 §:n kanssa, jonka mukaan rakennuksen korjaus- ja muutostöissä on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia turmella. Kaupunginhallitus tältä osin toteaa, että kyseistä säännöstä sovelletaan rakennuslupamenettelyssä eikä sillä ole merkitystä asemakaavan laillisuutta arvioitaessa.

MRL 58 ja 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asema-kaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista. Rakennuslupaviranomaisen lupaharkinnassa on noudatettava asemakaavan määräyksiä.



Valituslupahakemuksessa ei ole siten edellä todetun perusteella esitetty sellaista lainsoveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa liittyvää perustetta, jonka vuoksi valituslupa olisi myönnettävä.

Asemakaava sisältää riittävät määräykset arvokkaiden porrashuoneiden kulttuuri- ja historiallisten arvojen suojelemiseksi ja kaava täyttää laissa asetetut rakennetun ympäristön vaalimista ja erityisten arvojen säilyttämistä koskevat vaatimukset.

Kaavan perustuminen riittäviin selvityksiin

Valituslupahakemuksessa on todettu, että tutkimukset ja selvitykset, joihin asemakaava tulisi MRL 9 §:n nojalla perustua, ovat puutteellisia. Kaavan uudelleen valmistelun yhteydessä ei ole tuotu esiin uusia selvityksiä. Kaava ei myöskään täysin perustu tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavan laatimisen yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset:

- Kantakaupungin rakennussuojeluinventoinnin kokonaistarkistus 1990–1991. Helsingin kaupungin museo 1991.
- Kruununhaka, rakennustaiteellisesti arvokkaiden porrashuoneiden inventointi. Arkkitehtitoimisto Sari Schulman Oy 2003.
- Hissien sijoittaminen eräisiin Kruununhaan asuinkerrostaloihin. Vilhelm Helander / Vilhelm Helander, Juha Leiviskä, arkkitehdit SAFA 2008.

Lisäksi asiassa on laadittu julkaisu: Kruununhaan porrashuoneet, Helsinki suunnittelee 2005:5. Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto 2005.

Selvitysten osalta viitataan hallinto-oikeuden päätökseen, jonka sivuilla 4-6 on selostettu selvitysten keskeinen sisältö.

Hissien rakentamistapoja koskevassa selvityksessä löydettiin kuhunkin taloon esimerkkiratkaisu, joka säilyttäisi porrashuoneiden arvot. Selvitykset perustuvat luonnosmaiseen tarkasteluun eivätkä ne sisällä valmiita hissisuunnitelmia.

Porrashuoneiden historialliset ja rakennustaiteelliset arvot on selvitetty perusteellisesti. Hallinto-oikeus on asianmukaisesti katsonut, että Vilhelm Helanderin selvityksessä on monipuolisesti arvioitu, mikä vaikutus hisseillä on rakennuksiin ja siinä on esitetty erilaisia vaihtoehtoja mahdollisten hissien sijoittamiselle. Kaavapäätöksessä ei ole määrätty hissien toteuttamisesta. Kun otetaan lisäksi huomioon, mitä edellä on todettu asemakaavan merkityksestä, ei enempien



selvitysten tekeminen hissien rakentamisen vaikutuksista porrashuoneisiin ole ollut tarpeen tehdä.

Valituslupahakemuksessa on todettu, että hissien rakentaminen porrashuoneisiin sallitaan asiantuntijalausuntojen vastaisesti.

Kaupunginhallitus toteaa, että asiassa on kaavaehdotusvaiheessa järjestetty Uudenmaan ELY-keskuksen, kaupunginmuseon ja kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen kesken MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu 12.4.2012, jonka pohjalta kaavaehdotukseen on lisätty määräys museoviranomaisen kuulemisesta porrashuoneiden rakennus- ja muutostöistä. Uudenmaan ELY-keskus ei ole tehnyt asiassa MRL 195 §:n mukaista oikaisukehotusta kaavapäätöksestä. ELY-keskus ja museovirasto eivät ole myöskään valittaneet kaavapäätöksestä hallinto-oikeudelle.

Valituslupahakemuksessa ei ole edellä todetuina tavoin esitetty päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valitusluvan myöntämiseksi.

Kaava perustuu MRL 9 §:n edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, jotka on tehty lain edellyttämällä tavalla tarpeellisessa määrin.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että hallinto-oikeus on arvioinut valtuuston päätöksen laillisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun.

Valituslupahakemuksessa ei ole esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle. Valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.

Asemakaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain tai muunkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää siten valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä ja valitusperusteiden tutkimatta jättämistä edellä mainituilta osin.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024



24.06.2013

Kaj/4

tanja.sippola-alho(a)hel.fi

Liitteet

1 Valitus (internet-versio)

Otteet

Ote

Ote oikeuspalveluille lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta:

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 § 239 hyväksynyt 1. kaupunginosan (Kruununhaka) korttelin 11 tontin 6, korttelin 14 tonttien 6 ja 12, korttelin 15 tontin 4, korttelin 16 tontin 9, korttelin 19 tontin 2, korttelin 21 tontin 1, korttelin 22 tontin 6 ja korttelin 23 tontin 10 asemakaavan muutoksen kaupunkisuunnitteluviraston asema-kaavaosaston 9.6.2011 päivätyn ja 22.5.2012 muutetun piirustuksen nro 12060 mukaisena.

***** ovat valittaneet valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 12.4.2013 nro 13/0258/5 hylännyt valituksen. Valittajat ovat 10.5.2013 toimittaneet asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. KHO on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen. Kysymyksessä on jatkovalitus asiassa, jossa hallinto-oikeus on pysyttänyt valtuuston päätöksen.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Valittajat ovat vaatineet korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan myöntämistä arvokkaita asuintaloja koskevan asemakaavan ratkaisuihin, joiden mukaan hissien rakentaminen sr-1 merkittyjen talojen porrashuoneisiin pääsääntöisesti sallittaisiin siitä huolimatta, että porrashuoneet ovat Helsingin ja koko maan rakennuskannassa historiallisia harvinaisuuksia ja uhkaavat turmeltua.



Valituksessa KHO:lle on pyydetty hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista siten, että valtuuston päätös kumotaan kokonaisuudessaan ja 1) vähintään siltä osin kuin se pääsääntöisesti sallii hissien rakentamisen arvokkaisiin porrashuoneisiin 2) vähintään siltä osin kuin se koskee hissien rakentamista porrashuoneisiin.

Valituslupahakemuksen perusteina valittajat ovat todenneet, että 1) on tärkeitä saattaa KHO:n ratkaistavaksi, onko esteettömyperiaatteen ensisijainen soveltaminen ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54.2 §:n suojelusäännösten kanssa ottaen huomioon, että MRL 13.3 § esteettömyydestä koskee vain uudisrakennuksia. Lisäksi 2) asiassa on tapahtunut sellainen virhe, että MRL 9 §:n edellyttämä riittävä tutkimus ja selvitys on puutteellinen ja on jäänyt näyttämättä, että kaava täysin perustuisi tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan tiedoksisaannista. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu 12.4.2013. Valituslupahakemus ja valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 10.5.2013. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajilla, jotka ovat hakeneet muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Lausunto valituksen johdosta

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraava selitys. Selitys on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä.

Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollut päätöstä siltä osalta, johon



valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle.

Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut valtuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen

Valittajan tulee kuntalain 90 §:n 3 momentin perusteella esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus pyytää, että valituksessa esitetyt väitteet muun muassa kaavamääräysten porrashuonekohtaisuudesta, rakennustapaohjeen sisällyttämisestä kaavamääräyksiin, porrashuoneiden muodostumisesta hissien rakentamisen johdosta entistä kapeammiksi sekä portaiden nousemisen terveellisyydestä tulee jättää tutkimatta, koska väitteet on esitetty valitusajan hallinto-oikeudelle päättymisen jälkeen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä myös siltä osin kun se kohdistuu valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.



Asemakaavoitusta koskevien säännösten soveltaminen

Valituslupahakemuksessa on katsottu, että kaavassa omaksutun esteettömyysperiaatteen ensisijainen soveltaminen on ristiriidassa MRL 54.2 §:n suojelusäännösten sekä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain kanssa. Asemakaavassa on syrjäytetty suojelutavoite ja esteettömyysperiaate on tullut asemakaavan määrääväksi periaatteeksi sen estämättä, että MRL 13 §:ssä säädetty esteettömyysperiaate koskee vain uudisrakentamista.

Kaupunginhallitus toteaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain soveltamisen osalta, että kysymyksessä olevan lain 2 §:n mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lainkohdan perustelujen mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella huolehditaan ensisijaisesti kaavoituksella (HE 101/2009). Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia ei siten sovelleta kaavoitusmenettelyyn silloin kun rakennusten ja niiden osien suojelu järjestetään asemakaavalla. Hallinto-oikeus onkin päätöksessään todennut, että sillä seikalla, että kaupunginhallitus ei ole lausunnossa ottanut kantaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain säännöksiin, ei ole merkitystä kaavaratkaisun lainmukaisuutta arvioitaessa.

Asemakaavan sisältövaatimuksista säädetään MRL 54.2 §:ssä, jonka mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

MRL 57 §:ssä lisäksi todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettava vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa. Jos jotakin rakennusta on rakennetun ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi suojeltava, kaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä, jotka tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jossa todetaan, että asemakaavan tarkoituksena on muun ohella ohjata rakentamista paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kysymyksessä oleva säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita. Kaavan



tavoitteiden määrittäminen kuuluu siten kunnan harkintavaltaan (HE 101/1998).

Kysymyksessä olevan kaavamuutoksen lähtökohtana on ollut esteettömyyden ja suojelunäkökohtien yhdistäminen. Asemakaavan selostuksessa on todettu, että asemakaavamuutoksen tavoitteena on suojella kulttuurihistoriallisesti merkittävät asuinkerrostalot ja samalla parantaa niiden esteettömyyttä. Tavoitteena on esittää mahdollisuudet hissien rakentamiseen siten, että arvokkaat porrashuoneet voidaan säilyttää.

Kaavan yhtenä tavoitteena on esteettömyyden parantaminen nykyajan asumistarpeita vastaavalla tavalla, joka voidaan katsoa tarkoittavan myös MRL 50 §:ssä kaavan tavoitteena esimerkkinä mainittua olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämistä.

Koska esteettömyyden parantaminen on lain mukainen asemakaavan tavoite, ei esteettömyyttä koskevien lähinnä uudisrakentamisessa noudatettavien MRL 13 §:ään perustuvien Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten ja MRL 117.3 ja MRA 53.2 §:n säännösten soveltamisella ole asemakaavan laillisuuden arvioinnin osalta merkitystä. Kuten myös hallinto-oikeus on oikein todennut, MRL 13 § ei ole ollut esteenä sille, että kaavoituksen yhdeksi lähtökohdaksi on otettu esteettömyyden parantaminen alueella.

Asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n yleinen tavoite-säännös ei voi myöskään olla muutoksenhaun perusteena (HE 101/1998).

Vanhoilta asuinrakennuksilta ei kaavassa vaadita nykyisten esteettömyysvaatimusten täyttämistä eikä niitä ole mahdollista edes toteuttaa. Kaavaa valmisteltaessa täyden esteettömyyden saavuttamista ei ole edellytetty, vaan pidettiin riittävänä ratkaisuja, joissa joitakin porrasaskelmia jäisi noustavaksi.

Kaupunginhallitus lisäksi toteaa, että asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun edellä mainittujen MRL 54 ja 57 §:ssä säädettyjen mm. terveelliseen, turvalliseen, viihtyisään elinympäristöön ja rakennetun ympäristön suojelemiseen sekä kaavan kohtuullisuuteen liittyvien, erilaisten ja osittain ristiriitaisten kaavan sisältövaatimusten suhteen. Kaavan laatimiseen liittyy useiden erilaisten näkemysten yhteen sovittamista.

Hyväksytyssä kaavassa ei ole arvoitettu, toisin kuin valittajat väittävät, esteettömyysnäkökohtia suojelun edelle. Kysymyksessä on ollut ristiriitoja sisältänyt kaavoitusprosessi. Muun muassa asukkaiden kannanotot kaavaehdotuksesta ovat jakautuneet kulttuurihistoriallisia arvoja puolustaviin ja hissien rakentamista ajaviin. Osassa kaavaehdotuksesta annetuista muistutuksissa on pidetty



suojelumääräyksiä kohtuuttomina. Kaavan valmistelun liittyneen laajan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyn ja perusteellisen selvitystyön pohjalta on päädytty siihen, että asemakaavalla hissien rakentamista ei arvokkaimpiinkaan porrashuoneisiin kokonaan kielletä, mutta tavoitteeksi asetetaan korkeat suojeluarvot huomioon ottavat laadulliset kriteerit.

Kuten hallinto-oikeus on todennut, toisilleen osin ristiriitaiset asemakaavan tavoitteet on kaavassa sovittu yhteen siten, että hissien sijoittamista koskevassa rakennuslupavaiheessa ei hanketta arvioida pelkästään sen kaavamääräyksen perusteella, onko hissien rakentaminen teknisesti mahdollista ja sopiiko hissi mahdollisimman hyvin ympäristöönsä. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon myös korjaustöitä ja porrashuoneiden suojelua koskeva kaavamääräys, joka osaltaan turvaa porrashuoneiden arvokkaiden ominaispiirteiden säilyttämistä.

Kyseisen kaavamääräyksen mukaan korjaustöiden lähtökohtana tulee ensisijaisesti olla, että arvokkaat porrashuoneet ja niiden yksityiskohdat säilytetään. Mikäli rakennusosia joudutaan pakottavista syistä uusimaan, tulee se tehdä alkuperäistoteutuksen mukaisesti. Lisäksi kaava sisältää määräyksen, jonka mukaan arvokkaiden porrashuoneiden rakennus- ja muutostöistä on pyydettävä museoviranomaisen lausunto.

Kaavamääräykset sallivat myös rungon ulkopuoliset tai asuin- tai aputiloihin rakennettavat hissit, jolloin porrashuoneiden arvot voidaan säilyttää.

Kaavassa ei ole määrätty hissien rakentamisesta. Hallinto-oikeus on katsonut kaavaselostuksessa todetun mukaisesti, että kaavassa ei esitetä, eikä hankkeen toteuttamiseen liittyvien erisuuntaisten näkökohtien vuoksi voitukaan esittää, hisseille tarkkaa sijaintia tilallisesti hyvien erilaisissa kohteissa, vaan sijainti tulee ratkaistavaksi kunkin yksittäisen hankkeen kohdalla erikseen jatkosuunnittelun yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee hankkia museoviranomaisen lausunto sekä ottaa tarpeen mukaan huomioon selvityksestä ”Hissien sijoittaminen eräisiin Kruunuhaan asuinkerrostaloihin” ilmeneviä periaatteita.

Valituslupahakemuksessa on lisäksi viitattu, että asemakaava on ristiriidassa MRL 118 §:n kanssa, jonka mukaan rakennuksen korjaus- ja muutostöissä on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia turmella. Kaupunginhallitus tältä osin toteaa, että kyseistä säännöstä sovelletaan rakennuslupamenettelyssä eikä sillä ole merkitystä asemakaavan laillisuutta arvioitaessa.



MRL 58 ja 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista. Rakennuslupaviranomaisen lupaharkinnassa on noudatettava asemakaavan määräyksiä.

Valituslupahakemuksessa ei ole siten edellä todetun perusteella esitetty sellaista lainsoveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa liittyvää perustetta, jonka vuoksi valituslupa olisi myönnettävä.

Asemakaava sisältää riittävät määräykset arvokkaiden porrashuoneiden kulttuuri- ja historiallisten arvojen suojelemiseksi ja kaava täyttää laissa asetetut rakennetun ympäristön vaalimista ja erityisten arvojen säilyttämistä koskevat vaatimukset.

Kaavan perustuminen riittäviin selvityksiin

Valituslupahakemuksessa on todettu, että tutkimukset ja selvitykset, joihin asemakaava tulisi MRL 9 §:n nojalla perustua, ovat puutteellisia. Kaavan uudelleen valmistelun yhteydessä ei ole tuotu esiin uusia selvityksiä. Kaava ei myöskään täysin perustu tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavan laatimisen yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset:

- Kantakaupungin rakennussuojeluinventoinnin kokonaistarkistus 1990–1991. Helsingin kaupungin museo 1991.
- Kruununhaka, rakennustaiteellisesti arvokkaiden porrashuoneiden inventointi. Arkkitehtitoimisto Sari Schulman Oy 2003.
- Hissien sijoittaminen eräisiin Kruununhaan asuinkerrostaloihin. Vilhelm Helander / Vilhelm Helander, Juha Leiviskä, arkkitehdit SAFA 2008.

Lisäksi asiassa on laadittu julkaisu: Kruununhaan porrashuoneet, Helsinki suunnittelee 2005:5. Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto 2005.

Selvitysten osalta viitataan hallinto-oikeuden päätökseen, jonka sivuilla 4-6 on selostettu selvitysten keskeinen sisältö.

Hissien rakentamistapoja koskevassa selvityksessä löydettiin kuhunkin taloon esimerkkiratkaisu, joka säilyttäisi porrashuoneiden arvot. Selvitykset perustuvat luonnosmaiseen tarkasteluun eivätkä ne sisällä valmiita hissisuunnitelmia.



Porrashuoneiden historialliset ja rakennustaiteelliset arvot on selvitetty perusteellisesti. Hallinto-oikeus on asianmukaisesti katsonut, että Vilhelm Helanderin selvityksessä on monipuolisesti arvioitu, mikä vaikutus hisseillä on rakennuksiin ja siinä on esitetty erilaisia vaihtoehtoja mahdollisten hissien sijoittamiselle. Kaavapäätöksessä ei ole määrätty hissien toteuttamisesta. Kun otetaan lisäksi huomioon, mitä edellä on todettu asemakaavan merkityksestä, ei enempien selvitysten tekeminen hissien rakentamisen vaikutuksista porrashuoneisiin ole ollut tarpeen tehdä.

Valituslupahakemuksessa on todettu, että hissien rakentaminen porrashuoneisiin sallitaan asiantuntijalausuntojen vastaisesti.

Kaupunginhallitus toteaa, että asiassa on kaavaehdotusvaiheessa järjestetty Uudenmaan ELY-keskuksen, kaupunginmuseon ja kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen kesken MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu 12.4.2012, jonka pohjalta kaavaehdotukseen on lisätty määräys museoviranomaisen kuulemisesta porrashuoneiden rakennus- ja muutostöistä. Uudenmaan ELY-keskus ei ole tehnyt asiassa MRL 195 §:n mukaista oikaisukehotusta kaavapäätöksestä. ELY-keskus ja museovirasto eivät ole myöskään valittaneet kaavapäätöksestä hallinto-oikeudelle.

Valituslupahakemuksessa ei ole edellä todetuina tavoin esitetty päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valitusluvan myöntämiseksi.

Kaava perustuu MRL 9 §:n edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, jotka on tehty lain edellyttämällä tavalla tarpeellisessa määrin.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että hallinto-oikeus on arvioinut valtuuston päätöksen laillisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun.

Valituslupahakemuksessa ei ole esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valituslupahakemuksen myöntämiseksi. Valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.

Asemakaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain tai muunkaan lain vastainen.



24.06.2013

Kaj/4

Kaupunginhallitus pyytää siten valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä ja valitusperusteiden tutkimatta jättämistä edellä mainituilta osin.

Esittelijä

Valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta on hankittu hallintokeskuksen oikeuspalvelujen lausunto. Esittelijän ehdotus on lausunnon mukainen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

Liitteet

1 Valitus (internet-versio)

Oheismateriaali

1 Helsingin hallinto-oikeuden päätös 12.4.2013

Otteet

Ote

Ote oikeuspalveluille lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätöshistoria

Hallintokeskus Oikeuspalvelut 17.6.2013

16.11.2012 Lausunto annettu

Lisätiedot

Kaisu Tähtinen, johtava kaupunginasiamies, puhelin: 310 36555
kaisu.tahtinen(a)hel.fi

Kaupunginhallitus 03.12.2012 § 1361

HEL 2012-013862 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa asiasta Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon.

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 päättänyt hyväksyä 1. kaupunginosan (Kruununhaka) korttelin nro 11 tontin nro 6, korttelin nro 14 tonttien nro 6 ja 12, korttelin nro 15 tontin nro 4, korttelin nro 16 tontin nro 9, korttelin nro 19 tontin nro 2, korttelin nro 21 tontin nro 1, korttelin nro 22 tontin nro 6 ja korttelin nro 23 tontin nro 10 asemakaavan muutoksen kaupunkisuunnitteluviraston asemakaavaosaston 9.6.2011 päivätyn ja 22.5.2012 muutetun piirustuksen nro 12060 mukaisena.

***** ovat valittaneet valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle ja vaatineet hallinto-oikeutta kumoamaan päätöksen lainvastaisena.

Valituksen keskeiset perusteet

Valituksen mukaan valtuuston päätös on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54 §:n 2 momentin ja 9 §:n vastainen, koska siinä on jätetty huomioimatta rakennetun ympäristön suojelemisvaatimukset. Kaava ei myöskään perustu riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin mm. ympäristövaikutusten, kuten yhdyskuntataloudellisten sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten osalta. Valittajat katsovat, että kulttuurisista vaikutuksista tehdyt selvitykset puoltavat yksiselitteisesti porrashuoneiden rakennushistoriallisten kulttuuriarvojen vaalimista. Asemakaavapäätös on tehty vastoin näitä selvityksiä. Sen sijaan päätöksessä on nojaututtu esteettömyysperiaatteeseen, joka ei edes koske vanhoja taloja. Lisäksi päätökseen väitetään liitetyn ehtoja, jotka ovat pelkästään näennäisiä.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

MRL 188 §:n 1 momentin mukaan muutosta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsenenä. Muutoksenhakijoiden kotipaikka on Helsinki. Muutoksenhakijoilla on asiassa valitusoikeus.

Kuntalain 93 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. MRL 188 §:n 5 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Kaupunginvaltuuston 29.8.2012 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä 7.9.2012. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 28.9.2012. Valitus on siten tehty määräajassa.



24.06.2013

Kaj/4

Lausunto valituksen johdosta

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perustein valituksen hylkäämistä. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt MRL:n asemakaavaa koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen.

Kaupunginhallitus pyytää lisäksi valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin, kun se kohdistuu päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kaavan perustuminen riittäviin selvityksiin

Valituksessa on todettu, että kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kaavan ympäristövaikutuksista, mukaan lukien yhdyskuntataloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurillisista vaikutuksista. Muita kuin kulttuurillisia selvityksiä ei ole asiassa tehty. Valituksen mukaan esteettömyyden toteuttaminen ei mm. taloudellisista syistä helpota vanhusten asumista pidempään kotona.

Kaupunginhallitus toteaa, että MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan olevan olennaisia vaikutuksia. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaan kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus sekä muut selvityksen tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

MRL 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Asemakaavalla ei saa asettaa mm. maanomistajalle kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Edellä mainittujen säännösten mukaan kaavan vaikutukset on siis arvioitava tarpeellisessa määrin kaavan tarkoitus huomioon ottaen.

Kysymyksessä olevan kaavan laatimisen yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset:

- Kantakaupungin rakennussuojeluinventoinnin kokonaistarkistus 1990–1991. Helsingin kaupungin museo 1991.



- Kruununhaka, rakennustaiteellisesti arvokkaiden porrashuoneiden inventointi. Arkkitehtitoimisto Sari Schulman Oy 2003.
- Hissien sijoittaminen eräisiin Kruununhaan asuinkerrostaloihin. Vilhelm Helander / Vilhelm Helander, Juha Leiviskä, arkkitehdit SAFA 2008.

Lisäksi asiassa on laadittu julkaisu: Kruununhaan porrashuoneet, Helsinki suunnittelee 2005:5. Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto 2005.

Kaavapäätöksen kohteena olevien rakennusten porrashuoneineen on todettu olevan kaavatyön pohjana olleiden selvitysten perusteella rakennustaiteellisesti, historiallisesti ja kaupunkikuvallisesti arvokkaita. Tämän vuoksi rakennukset on kaavakartassa merkitty tunnuksin sr-1 ja niille on annettu useita suojelumääräyksiä.

Hissien rakentamistapoja koskevassa selvityksessä löydettiin kuhunkin taloon esimerkkiratkaisu, joka säilyttäisi porrashuoneiden arvot. Selvitykset perustuvat luonnosmaiseen tarkasteluun eivätkä ne sisällä valmiita hissisuunnitelmia.

Asemakaavan muutoksen valmistelussa on ollut mukana useita eri viranomaistahoja, kuten Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Museovirasto, kaupungin museo, kaupungin rakennusvalvontavirasto ja kaupunkisuunnitteluvirasto. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on mm. lausunnossaan 23.11.2011 katsonut, että asiassa tehdyt selvitykset ovat olleet riittäviä. Kaavan valmistelussa vuorovaikutus on ollut erittäin laajaa lukuisine asukastilaisuuksineen ja neuvotteluineen. Asiassa järjestetty vuorovaikutus ilmenee vuorovaikutusraportista 22.5.2012.

Asemakaavojen ja asemakaavan muutosten yhdyskuntataloudellisia kustannuksia arvioitaessa tarkastellaan vakiintuneen tavan mukaan niitä kustannusvaikutuksia, joita kaavan toteuttaminen kaupungin eri hallintokuntien taholta edellyttää. Näitä ovat esimerkiksi katujen ja teknisen huollon verkostojen rakentaminen. Näitä ei kyseisen asemakaavahankkeen toteuttamisessa synny, joten niitä ei ole ollut tarpeen erikseen selvittää. Sosiaalisten vaikutusten osalta arvioidaan mm. kulloiseenkin kaava-alueeseen sisältyvien uusien palvelukustannusten kuten mm. päiväkotien, koulujen investointikustannukset. Näitä ei ole ollut kyseisessä kaavassa tarpeen arvioida.

Asemakaavan toteuttamisen ympäristövaikutusten, kuten yhdyskuntataloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten, katsottiin olevan vähäisiä, joten niistä ei ole tehty erillisiä kirjallisia selvityksiä. Kaavahankkeen yhteydessä ei ole valituksessa viitatulla tavalla tutkittu, miten hissien



rakentaminen vaikuttaa vanhusten kotona asumiseen ja asumisjärjestelyihin.

Kaavan sosiaalisena vaikutuksena voidaan todeta olevan esteettömyyden parantaminen, mikä on todettu myös kaavaselostuksessa. Kaava-alueen esteettömyyden parantaminen on ollut kaavahankkeen keskeinen lähtökohta ja tavoite suojelutavoitteen lisäksi. Hissien rakentamista vanhoihin asuinkerrostaloihin tuetaan valtion ja kaupungin toimesta ja tuen yhtenä tavoitteena on esteettömyyden edistäminen.

Kaavan laadinnan yhteydessä on siten tehty MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n edellyttämät riittävät tutkimukset ja selvitykset. Ympäristövaikutukset on selvitetty vaaditulla tavalla tarpeellisessa määrin.

Kaavan perustuminen laadittuihin selvityksiin

Valituksen mukaan kaavapäätös ei perustu kulttuurisista vaikutuksista tehtyihin selvityksiin, jotka yksiselitteisesti puoltavat porrashuoneiden rakennushistoriallisten kulttuuriarvojen vaalimista. Museoviraston ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiassa antamat lausunnot on myös jätetty huomioimatta.

Kuten edellä on todettu, MRL 54 §:n 2 momentissa säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Lainkohdassa lisäksi edellytetään, että asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

MRL 57 §:ssä todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettava vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Jos jotakin aluetta tai rakennusta on mm. rakennetun ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi suojeltava, kaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset). Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun edellä mainittujen mm. terveelliseen, turvallisuuteen ja rakennettuun ympäristöön sekä kaavan kohtuullisuuteen liittyvien, erilaisten ja



osittain ristiriitaisten vaatimusten suhteen. Kaavan laatimiseen liittyy useiden erilaisten näkemysten yhteen sovittamista.

Kysymyksessä on ollut poikkeuksellisen pitkäaikainen ja erittäin vaikeita ristiriitoja sisältänyt kaavoitusprosessi. Muun muassa asukkaiden kannanotot kaavaehdotuksesta ovat jakautuneet kulttuurihistoriallisia arvoja puolustaviin ja hissien rakentamista ajaviin. Osassa ehdotuksesta annetuissa muistutuksissa on, toisin kuin valituksessa, katsottu, että porrashuoneiden suojelulle ei ole laillisia perusteita ja että suojelumääräykset ovat kohtuuttomia.

Pääasiallinen ongelma kaavoitusprosessissa on kiteytynyt siihen, voidaanko alun perin hissittömiksi suunnitelluja porrashuoneita muuttaa hissillisiksi ja esteettömiksi nykyajan asumistarpeita vastaavalla tavalla menettämättä samalla peruuttamattomasti joitakin erittäin arvokkaita kulttuurihistoriallisia arvoja helsinkiläisessä rakennusperinteessä. Kaavaa varten tehdyn perusteellisen selvitystyön pohjalta on lopulta harkinnassa päädytty siihen, että asemakaavalla hissien rakentamista ei arvokkaimpiinkaan porrashuoneisiin kokonaan kielletä, mutta tavoitteeksi asetetaan korkeat laadulliset kriteerit ja kaavamääräyksen mukaan hankkeista pyydetään museoviranomaisen lausunto.

Asiassa on järjestetty mm. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kaupunginmuseon ja kaupungin rakennusvalvontaviraston kesken kaavaehdotusvaiheessa MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu 12.4.2012, jonka pohjalta kaavaehdotukseen lisättiin määräys museoviranomaisen lausunnon pyytämisestä.

Asemakaava sisältää mm. seuraavat kaavamääräykset koskien määräyksissä lueteltuja arvokkaita porrashuoneita sekä hissien rakentamista:

”Korjaustöiden lähtökohtana tulee ensisijaisesti olla, että arvokkaiden porrashuoneiden tilasarjat, rakenteet ja porrassyökset sekä alkuperäiset tai niihin verrattavat porraskaiteet, lattia-, seinä- ja kattopinnat, sisäovet ja -ikkunat, valaisimet ja muut yksityiskohdat materiaaleineen ja väreineen säilytetään. Mikäli rakennusosia joudutaan pakottavista syistä uusimaan, se tulee tehdä alkuperäistoteutuksen mukaisesti.”

”Rakennusten ja niiden arvokkaiden porrashuoneiden rakennus- ja muutostöistä on pyydettävä museoviraston lausunto.”

”Hissien rakentaminen sallitaan porraskäynteihin, mikäli se on teknisesti mahdollista. Hissit on toteutettava rakennusteknisesti siten, että ne sopivat mahdollisimman hyvin ympäristöönsä.”



”Hissin saa rakentaa kerrosalan lisäksi rakennuksen rungon ulkopuolelle sisäpihan puolelle ja porrashuoneen viereiseen asuin- tai aputilaan. Hissiä ei saa rakentaa rungon ulkopuolelle tontilla 11/6 eikä tontilla 15/4 lukuun ottamatta G-porrasta, jonka yhteydessä hissikuilu voi maantasokerroksessa sijoittua osittain rakennuksen rungon ulkopuolelle. Hissiä varten porrashuoneeseen saa tehdä uuden, arkkitehtuurin ominaispiirteisiin hyvin soveltuvan oven.”

”Olemassa olevien hissien kunnostustyöt tulee tehdä porrashuoneiden historialliset arvot ja arkkitehtuurin ominaispiirteet säilyttäen tai palauttaen.”

Asemakaavan muutoksen tavoitteena on rakennusten ja niiden arvokkaiden porrashuoneiden suojeleminen. Kaavassa on osoitettu asiantuntijaselvitysten mukaiset hissien sijoitusvaihtoehdot ja tämän lisäksi mahdollistettu hissien rakentaminen myös porrashuoneisiin. Kaavassa sallitaan rungon ulkopuoliset tai asuin- tai aputiloihin rakennettavat hissit, jolloin porrashuoneiden arvot voidaan säilyttää. Kaavassa ei esitetä hissille tarkkaa sijaintikohtaa, vaan se ratkaistaan kunkin yksittäisen hankkeen kohdalla erikseen jatkosuunnittelun yhteydessä.

Kaava ei kuitenkaan velvoita hissien sijoittamiseen arvokkaisiin porrashuoneisiin. Kaavan mukaan hissi voidaan nykytekniikalla aina rakentaa, jos sen vaatima tila on mahdollista osoittaa. Hissin sopiminen mahdollisimman hyvin ympäristöön edellyttää rakennuslupaviranomaisen harkintaa. Rakennusvalvontaviranomainen ohjaa hankkeita rakennusluvan yhteydessä. Hankkeesta tulee pyytää museoviranomaisen lausunto.

Esteettömyysperiaate

Valituksen mukaan kaavapäätöksessä on rakennetun ympäristön suojele vaatimuksen sijasta nojaututtu esteettömyysperiaatteeseen, joka ei edes koske vanhoja rakennuksia. Valituksessa on lisäksi todettu, että vanhoissa taloissa on katutasolla portaita ja porrashuoneissa väliportaita, joita hissien asentaminen ei poista.

Kaava muutoksen lähtökohtana on ollut esteettömyyden ja suojele näkökohtien yhdistäminen. Hyväksytyssä kaavassa ei ole arvotettu esteettömyysnäkökohtia suojele edelle. Kaavaan sisältyy kaikki aiemman kaavaehdotuksen nro 11944 asiantuntijaselvityksessä todetut vaihtoehtoiset sijoituspaikat ja toimivat hissiratkaisut sekä lisäksi mahdollisuus sijoittaa hissi porrashuoneeseen. Kaavaehdotus nro 11944 mahdollisti hissiyhteyden yhtä moneen asuntoon kuin hyväksytty kaava. Ratkaisu ei siten lisää hissillisten asuntojen määrää alueella vaan tarjoaa ainoastaan taloyhtiöille vaihtoehtoja hissien sijoittamiselle.



Helsingin kaupunginhallitus hyväksyi 15.10.2001 (§ 1353) kaupungin liikkumisesteettömyysstrategiaa koskevan ohjelman vuosille 2001–2010. Tällöin päätettiin myös perustaa määräaikainen, 1.1.2002–31.12.2011 voimassa oleva Esteetön Helsinki -projekti (nykyisin Helsinki kaikille -projekti. Kaupunginhallitus palautti 10.1.2011 kysymyksessä olevan kaavan valmisteluun siten, että siinä sallitaan hissien rakentaminen porraskäynteihin, mikäli se on teknisesti mahdollista.

MRL 117 §:n mukaan rakennuksen tulee sen käytön edellyttämällä tavalla soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Korjaus- ja muutostöissä tulee ottaa huomioon mm. rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. MRA 53 §:n 2 momentin mukaan asuinrakennuksen tulee käyttäjämäärä ja kerrosluku huomioon ottaen täyttää liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetut vaatimukset. MRL 13 §:n mukaan Suomen rakentamiskokoelman määräykset rakennuksen esteettömyydestä (G1, F1) koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostöissä määräyksiä sovelletaan siltä osin kuin mm. toimenpiteen laatu ja laajuus edellyttävät.

Hissien rakentamista koskevat kaavamääräykset täyttävät edellä mainitut MRL 57 §:n vaatimukset. Määräykset ovat kaavan tavoite ja sisältövaatimukset huomioon ottaen tarpeellisia aluetta rakennettaessa ja muuten käytettäessä. Vanhoilta asuinrakennuksilta ei kaavassa vaadita nykyisten esteettömyysvaatimusten täyttämistä eikä niitä ole mahdollista edes toteuttaa, ei myöskään esimerkiksi hissien mitoituksen osalta.

Kaavaa valmisteltaessa täyden esteettömyyden saavuttamista ei ole edellytetty, vaan pidettiin riittävänä ratkaisuja, joissa joitakin porraskäytinjä jäisi noustavaksi. Näin on tapauksissa, joissa hissillä päästään kerrosten välitasolle. Monissa taloissa on jo lähtökohtaisesti ratkaisemattomia tasoeroja. Usein rakennukseen sisään tultaessa on noustava korkeat portaat. Vaikka täysin esteetön hissivaihtoehto ei olisikaan mahdollinen, helpottaisi sellainen kuitenkin useimpien asukkaiden elämää.

Kaavamääräyksiin sisällytetyt ehdot

Valituksessa on todettu, että kaavapäätökseen on liitetty ehtoja, joita voidaan pitää näennäisinä, kuten mm. edellytys siitä, että hissi voidaan rakentaa, jos se on teknisesti mahdollista ja edellytys hissien soveltuvuudesta ympäristöönsä sekä vaatimus Museoviraston lausunnon pyytämistä koskien rakennus- ja muutostöitä. Valituksen mukaan rakennuslupia käsittelevät viranomaiset kiinnittävät huomiota vain rakennusteknisiin seikkoihin.



Kaupunginhallitus toteaa, että MRL 58 §:n mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksena on, että rakennustoimenpiteitä ei saa suorittaa vastoin asemakaavaa. MRL 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista.

Kysymyksessä olevat asemakaavamääräykset eivät ole näennäisiä. Rakennuslupaviranomaisen on niitä noudatettava. Hissi voidaan rakentaa porraskäynteihin vain, jos se on teknisesti mahdollista. Hissin rakentaminen ei ole kaikissa tapauksissa teknisesti mahdollista mm. sen vaatiman tilan tai porrashuoneen geometrian vuoksi.

Hankkeesta on edelleen pyydettävä Museoviraston lausunto. Lupaviranomaisen on harkittava, miten lausunto otetaan huomioon ja miten hissi sopii mahdollisimman hyvin ympäristöönsä.

Kaavan sisältövaatimuksen ja kaavamääräyksille asetettujen edellytysten täyttyminen

Kaava täyttää edellä todetun perusteella lain vaatimuksen rakennetun ympäristön vaalimisesta ja siihen liittyvien erityisten arvojen säilyttämisestä. Kaavaan on sisällytetty lain vaatimat tarpeelliset määräykset rakennuksen suojelemiseksi ottamalla samalla huomioon laissa edellytetty määräysten kohtuullisuus ja edellytysten luominen terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Kaava ei aiheuta kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua kaavan tarkoitus huomioon ottaen.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa ei ole sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella asemakaavapäätös tulisi kumota. Kaava täyttää MRL 54 §:n sisältövaatimukset ja perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavapäätös ei ole siten syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen hylkäämistä perusteettomana.

Kunnallisvalitusta ei saa tehdä tarkoituksenmukaisuuskysymyksistä. Valitus tulisi siten päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvilta osin jättää tutkimatta.



24.06.2013

Kaj/4

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Pirkko Vainio, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
pirkko.vainio(a)hel.fi