

Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 29.5.2024

Kunnanhallituksen lausunto Suomelantien katualuetta koskevan asemakaavan hyväksymispäätöksestä tehdystä valituksesta

Lakimaa Oy/Susanna Ijäs, VT

Taustaa

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on pyytänyt Vesilahden kunnanvaltuuston lausuntoa valituksen johdosta. Valitus on tehty kunnanvaltuuston päätöksestä hyväksyä Suomelantien katualuetta koskeva kaava (KH 18.3.2024 § 11). Vesilahden 1.3.2024 hyväksytyn hallintosäännön mukaan KH antaa selityksen valtuuston puolesta valtuuston päätöksestä tehdystä valituksesta, jos kunnanhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätökseen.

Kaavan hyväksymispäätöstä edeltää pitkä ajanjakso aina lähtien vuodesta 2015, jolloin valittajan edustaman tahon ja kunnan välillä on allekirjoitettu kaavoituksen käynnistämissopimus ns. Rahoisten asemakaavoituksen käynnistämistä koskien. Tämä aiemmin vireillä ollut, nyttemmin hallintopäätöksellä (KH 13.6.2022 § 111) keskeytetyn kaavaprosessin mukainen kaava-alue on käsittänyt alueellisesti myös nyt valituksen alaisena olevan hyväksytyn asemakaavan sisältämän katualueen.

Kunta on käynnistänyt aiemman kaavoituksen maanomistajatahon kanssa allekirjoitetun kaavoituksen käynnistämissopimuksen mukaisesti ("Kaavoituksen aloittamissopimus"), mutta maanomistaja ei ole suostunut noudattamaan käynnistämissopimuksen mukaisia ehtoja (mm. sopimuksen kohta 4/sovitut alueluovutukset). Yhteistyö maanomistajatahon ja kunnan välillä on ollut ongelmallista eikä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämästä maankäyttösopimuksesta kaavaprosessin edettyä siihen vaiheeseen, ole mm. näistä syystä päästy yksimielisyyteen eikä sitä ole allekirjoitettu. Sopimusneuvotteluja on jatkettu pitkään, mutta kunnan ja maanomistajatahon erimielisyyksistä sekä myös maanomistajatahon sisäisistä erimielisyyksistä johtuen kunta on tehnyt päätöksen aiemman ns. Rahoisten asemakaavaprosessin päättämisestä. Kaava on tullut maanomistajan aloitteesta vireille v. 2015 ja kaavaprosessi on keskeytetty v. 2022.

Kunnan käsityksen mukaan nyt valituksen alaisella päätöksellä ei ole ratkaistu maanomistajatahon omistamien maiden kaavoitusta, eikä aiemman vireillä olleen ns. Rahoisten asemakaavan päättämisen lainmukaisuutta, vaikka suuri osa valitusperusteista liittyy näihin päätöksiin tai niitä koskevaan kaavaprosessiin.

Esitetyt valitusperusteet ja vaatimukset

Aiempaa kaavoitusta koskevan kaavoituksen käynnistämissopimuksen merkitys

Valituksen tekijä esittää, että aiemman ns. Rahoisten asemakaavaprosessin päättämistä koskevan päätöksen valitusprosessin ollessa vielä kesken, kunnanvaltuustolla ei olisi toimivaltaa tehdä katualuetta koskevan kaavan hyväksymispäätöstä, koska aiemman ns. Rahoisten asemakaavaprosessin käynnistämistä koskevaa sopimusta tulee edelleen noudattaa. Lisäksi valituksen tekijä esittää virheellisenä käsityksenään, että kysymyksessä olisi yksi ja sama kaavaprosessi, puhuttaessa ns. Rahoisten asemakaavasta ja katualueen hyväksymistä koskevasta kaavasta. Valituksen tekijä on myös esittänyt, että kaavan hyväksymispäätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä, johtuen kaavoituksen käynnistämissopimuksesta ja että kunta olisi käyttänyt kaavoitusmonopoliansa väärin.

Kysymyksessä ovat erilliset kaavaprosessit, joista toinen on hallinnollisesti päätetty lopettaa ja toinen tämä valituksenalainen kaavapäätös, jonka valtuusto on hyväksynyt. Kysymys kaavoituksen käynnistämissopimuksen voimassaolosta ei ole nyt hyväksytyyn kaavan lainmukaisuuden kannalta relevantti. Hallintopäätöksellä ei voida aikaansaada oikeusvaikutuksia sopimuksen sitovuuteen eikä sopimuksen voimassaolo vaikuta kunnan oikeuteen laittaa vireille uutta asemakaavaa. Hallinto-oikeus ei kunnan käsityksen mukaan ole oikea toimivaltainen elin ratkaisemaan sopimuksen mahdollista sitovuutta/sitomattomuutta. Kunta on joka tapauksessa täyttänyt kaavoituksen käynnistämissopimuksen mukaiset velvoitteensa ja kaavaprosessin keskeyttämiseen on ollut perustellut maankäytölliset syyt. Kaavoituksen käynnistämissopimuksella ei voida sopia/luvata missään tilanteessa kaavoituksen lopputulosta.

Mitä aiemman kaavaprosessin keskeyttämispäätökseen ja sen täytäntöönpanokelpoisuuteen tulee, on keskeyttämispäätös kuntalain mukainen päätös, joka voidaan kuntalain 143 §:n pääsäännön mukaisesti laittaa täytäntöön ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Hallinto-oikeus ei ole liioin kieltänyt keskeyttämispäätöksen täytäntöönpanoa vireillä olevan valituksen johdosta.

Valituksen tekijä on viitannut myös valtuuston aiempiin Suomalantien linjauksia koskeviin päätöksiin. Näillä linjauksilla ei ole valtuustoa itseään koskevaa sitovuutta, kun valtuustolla on ollut perusteltu syy muuttaa aiempia linjauksiaan. Aiemmillä linjauksilla ei ole luotu yksilöä

koskevia oikeuksia tai velvollisuuksia, eikä valmistelutoimenpiteillä ei ole voitu luoda maanomistajataholle sellaisia perusteltuja odotuksia, jota esim. luottamuksensuojan saaminen edellyttäisi.

Toimivalta Suomelantien katualueen kaavan hyväksymiseen on ollut MRL 52 §:n mukaisesti valtuustolla. Katualuetta koskeva asemakaava perustuu voimassa olevaan osayleiskaavaan, toisin kuin valituksen tekijä esittää. Alueella on voimassa Vesilahden kunnanvaltuuston 13.11.2006 hyväksymä, 19.03.2009 voimaan tullut Kirkonkylän osayleiskaavan muutos ja laajennus. Kaavan hyväksymispäätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen kaava-asioissa perustuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen vuorovaikutteiseen kaavoitusmenettelyyn. Valituksen tekijän viittaamia hallintolain mukaisia asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta kaavaprosessissa, jonka tulee täyttää maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset. Kaavoitusmenettelyä koskevasta vuorovaikutuksesta, joka palvelee samalla asianosaisten kuulemisen tarpeita, on siis säädetty erityislakina maankäyttö- ja rakennuslaissa. Sääntely on lähtökohtaisesti tyhjentävää, jolloin hallintolaki ei tule kunnan käsityksen mukaan edes täydentävästi sovellettavaksi.

Maanomistajataho on käyttänyt tämän valituksenalaisen kaavan hyväksymispäätöksen vuorovaikutteisessa kaavaprosessissa aktiivisesti vuorovaikutteista osallistumisoikeuttaan.

Kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta hyväksyttää teknisiä tie- ja vesihuoltoon liittyviä valmistelevia suunnitelmiaan maanomistajataholla. Suunnitelmista on voinut tarvittaessa lausua kaavaprosessin yhteydessä.

Asemakaavasta asianosaiselle aiheutuva kohtuuton haitta

Valituksen tekijä esittää, että katualuetta koskeva asemakaava aiheuttaa maanomistajataholle merkittävää taloudellista haittaa. Hän tekee vertailua aiempaan vireillä olleeseen kaavaprosessiin, jota ei saatu päätökseen. Kunnan käsityksen mukaan kaavasta aiheutuvaa kohtuutonta haittaa ei voida arvioida vertailemalla alueen kaavoituksen aiempaa valmistelutyötä ja nyt hyväksyttyä kaavapäätöstä. Harkittaessa aiheuttaako asemakaava maanomistajalle olennaista ja kohtuutonta haittaa, tulee huomioida myös maanomistajatahon allekirjoittamaan kaavoituksen käynnistämissopimukseen perustuva sitoumus katualueen luovuttamisesta korvauksetta kunnalle. Kokoojakadun/ yhdystien toteuttaminen on ollut vuodesta 2015 lähtien kunnan olennainen ja ensisijainen tavoite alueen kaavoitukselle. Kunnalla on niin halutessaan mahdollisuus tarkastella Suomelantien katualueeseen rajautuvien alueiden tulevalle maankäytölle asetettavia tavoitteita erikseen käynnistettävän tai käynnistettävien asemakaavahankkeiden puitteissa. Alueella ei ole vireillä muita asemakaavahankkeita. Alueelle myöhemmin mahdollisesti laadittavien kaavojen sisältöä ei

myöskään ratkaista nyt valituksen alaisella Suomalantien katualuetta koskevalla asemakaavalla. Kunta huomauttaa, että nyt käsillä oleva valituksenalainen päätös ei siis koske ns. Rahoisten asemakaavaa, jonka etenemiseen liittyvä kritiikki ei kunnan käsityksen mukaan kuulu valituksenalaisen päätöksen arviointiin.

Katualuetta koskevalla asemakaavalla ei aiheuteta maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n tarkoittamaa maanomistatahon elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei olisi perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään aseteta maanomistataholle MRL 54 §:n mukaista sellaista kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voitaisiin välttää. Kaavan tavoitteita ja vaatimuksia ei voida tässä tapauksessa saavuttaa muulla tavalla. Kaavan olennaisena tavoitteena on ollut saada aikaan yhdystie kunnan eri alueiden välille, millä mm. parannetaan alueiden saavutettavuutta ja paikallista liikenneturvallisuutta, sekä luodaan edellytykset yhdyskuntateknisten verkostojen ja joukkoliikennejärjestelyjen kehittämiseksi. Kunnan on laadittava asemakaava paikallisten olosuhteiden edellyttämällä tavalla sitä mukaa kuin kehitys sitä vaatii.

Kunnanjohtajan esteellisyys

Valituksen tekijä esittää, että asian valtuustolle esiteltyt kunnanjohtaja olisi ollut esteellinen valmistelemaan kaava-asiaa, koska luottamus hänen puolueettomuuteensa on hallintolain 28 § 1 momentin 7-kohdan mukaisesti vaarantunut. Puolueettomuuden vaarantuminen ilmenee valituksen tekijän mukaan kaavoituksenkäynnistämissopimuksen mukaisen kaavaprosessin päättämisenä. Kunnanjohtaja on hoitanut virkaansa perustuvaa valmistelutehtävää, eikä aiemmissa työtehtävissä ilmenneet erimielisyydet vielä täytyä hallintolain esteellisyysperustetta. Monivaiheinen osallistuminen hallintoasian käsittelemiseen ei synnytä esteellisyyttä ilman erityistä syytä. Tavanomainen asiakkuussuhde ei täytyä esteellisyysperusteen syntymisen olennaisuusvaatimusta eikä ole lain tarkoittama erityinen syy. Kunnanjohtajalla ei ole kunnan käsityksen mukaan ollut henkilökohtaisia intressejä asianosaisten tai kaava-asian suhteen suuntaan eikä toiseen. Erimielisyydet kaava-asian hoitamisessa ovat alkaneet jo aiemman kunnanjohtajan viranhoitokaudella. Esimerkiksi ennakoasenteeseen perustuvalta esteellisyysperusteelta edellytetään, että lain edellyttämän erityisen syyn on oltava myös ulkopuolisen tahon havaittavissa, eikä tällaista ole kunnan käsityksen mukaan osoitettavissa. Maanomistajatahon kunnanjohtajaan kohdistama epäluulo ei ole hallintolaissa tarkoitettu erityinen syy. Kunnan näkemyksen mukaan kunnanjohtaja ei ole ollut esteellinen valmistelemaan katualuetta koskevaa asemakaavaa. Kunnanjohtajan irtisanoutumisella ei ole asiassa juridista merkitystä.

Yhteenveto

Kunnanvaltuuston päätös Suomalantien katualuetta koskevan asemakaavan hyväksymisestä on kuulunut kunnanvaltuuston toimivaltaan. Toista kaavaa koskevalla kaavoituksen käynnistämissopimuksella ja sen tulkinnalla ei ole juridista merkitystä tämän kaava-asian ratkaisemisen tai sen lainmukaisuuden kannalta. Kunta on voinut laittaa sille merkityksellisen kaava-asian vireille kaavoitusmonopoliinsa perustuen ja viedä prosessia eteenpäin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Suomalantien katualuetta koskevan asemakaavan hyväksymispäätös ei ole esitetyillä perusteilla lainvastainen, se ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä siitä aiheudu maanomistajataholla edellä mainituin syin kohtuutonta haittaa, joka oltaisiin voitu välttää kaavan tavoitteita vaarantamatta.

Vihdissä 29.5.2024

Susanna Ijäs, VT, lakimies
Lakimaa Oy