

07.02.2023

Dnro 20380/03.04.04.04.16/2021

Asia Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasia

Valittaja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)

Luvanhakija Porin kaupunki

Päätös, josta valitetaan

Porin kaupunginhallitus, 15.02.2021, § 105

Rakennuspaikka: Pori I -nimisen kiinteistön Kirjurinluodon alue Porin kaupungissa, kiinteistötunnus 609-430-1-18

Porin kaupunki on hakenut poikkeamislupaa kerrosalaltaan 300 m²:n suuruisen saunan ja yleisten palvelujen rakennuksen rakentamiseksi Porin Kirjurinluodolla voimassa olevan asemakaavan mukaisen rakennusalan ulkopuolelle kaavan virkistysalueelle (V-1).

Kaupunginhallitus on myöntänyt haetun poikkeamisen seuraavin ehdoin. Tarjouskilpailussa ja rakennussuunnittelun ohjauksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota rakentamisen sopeutumiseen Kokemäenjoen kulttuurimaisemaan ja kansalliseen kaupunkipuistoon. Rakennus tulee toteuttaa arkkitehtonisesti ja maisemallisesti korkeatasoisena. Lisäksi vuokra-alueen luovutusehdoissa ja myöhemmässä valvonnassa tulee varmistua siitä, ettei suunniteltu rakentaminen johda epätoivottuun oheisrakentamiseen tai muuhun alueelle sopeutumattomaan toimintaan.

Valitus

Kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja lupahakemus hylättävä.

Myönnetty poikkeaminen vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista ja johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, ottaen huomioon alueen valtakunnalliset rakennetun kulttuuriympäristön arvot. Lisäksi poikkeaminen haittaa kaavan toteuttamista.

Lähtökohtaisesti rakennetun kulttuuriympäristön alueilla rakentaminen tulee tapahtua asemakaavan mukaisesti. Alueen asemakaava on laadittu vain muutamia vuosia sitten. Poikkeamishanke merkitsee toteutuessaan rakentamisen määrän lisääntymistä alueella. Lisäksi hanke sijoittuu kulttuurimaiseman kannalta erittäin keskeiselle alueelle, ja se on massaltaan nykyiseen rakennuskantaan nähden huomattavan suuri. Erityisesti tulee ottaa huomioon, että suunniteltu rakennuspaikka sijoittuu valtakunnallisesti arvokkaaseen ympäristöön. Hanke tulee ratkaista poikkeamisen asemesta asemakaavan muutoksella, jossa rakentamiselle ja sen sijoittumiselle voidaan asettaa tarpeellisia ehtoja ja jonka yhteydessä hankkeen kaupunkikuvalliset vaikutukset ja maisemavaikutukset sekä vaikutukset kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan huomioida laajemmin kuin poikkeamisluvan yhteydessä voidaan tehdä.

Rakennus on sijoitettu alueelle, joka kaavassa on merkitty maiseman ja kaupunkikuvan kannalta tärkeäksi. Rakennusalat asemakaavan V-1-alueella on osoitettu erikseen ja tutkittu asemakaavatasoisilla selvityksillä. Rakennuksen paikka on lähempänä jokea kuin kaavassa osoitettu rakennusala. Lisäksi kaavan osoittama rakennusala jää poikkeamisen jälkeen edelleen voimaan, mikä on ongelmallista kaavan toteuttamisen kannalta.

Kaupunki esittää perustelunaan, että rakennusoikeutta ei lisätä poikkeamisella, koska kaupungilla on mahdollisuus hallita alueen rakentamista jatkossa. Kuitenkin poikkeamisella mahdollistettu rakennusoikeus lisää rakennusoikeutta kaavaan nähden, koska voimassa olevan asemakaavan rakennusoikeutta ei kumota. Poikkeamisella mahdollistettu lisärakentaminen on selkeästi maisemassa erottuvaa ja sijoittuu alueelle, joka on aktiivisessa virkistyskäytössä. Koska alue on valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä, poikkeaminen johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Lisäksi jää epäselväksi, kuinka paljon saunarakennusta tullaan käyttämään yleiseen kuntalaisten virkistyskäyttöön. Rakentamisen tulisi asemakaavan virkistysalueella olla kaavan tarkoitusta palvelevaa, jottei se haittaa kaavan toteuttamista.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Kaupunginhallitus on luvanhakijan ominaisuudessa antanut vastineen.

ELY-keskus on antanut vastineen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa kaupunginhallituksen päätöksen ja hylkää hakemuksen.

Ratkaisun perustelut

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*).

Lain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Asiassa saatu selvitys

Poikkeamishakemuksen kohteena oleva rakennuspaikka sijoittuu Kirjurinluodon alueelle Pori I -kiinteistölle Porin kaupungissa.

Rakennuspaikalla on voimassa vuonna 2017 voimaan tullut asemakaava 609 1614, joka koskee Porin kaupungin 57. kaupunginosan Kirjurinluoto korttelia 1 ja 58. kaupunginosan Hanhiluoto korttelia 2. Asemakaavassa rakennuspaikka on virkistysaluetta (V-1). V-1-kaavamääräyksen mukaan alue on maiseman ja kaupunkikuvan kannalta tärkeä alue, joka tulee säilyttää pääosin koivuvaltaisena. Erikseen osoitetuille alueen osille saa rakentaa alueen käyttötarkoitusta palvelevia rakennuksia, rakennelmia ja laitteita. Kaikissa toimenpiteissä tulee kiinnittää huomiota toimenpiteen sopeutumiseen Kokemäenjoen kulttuurimaisemaan. Asemakaavassa on osoitettu rakennusala, jonka suurin sallittu kerrosluku on I. Sallittu rakennusoikeus kerrosalaneliömetreinä on 300. Kaavan rakennusala sijoittuu torinomaisesti käsiteltävään alueen osan (Jyrki Kankaan aukio) viereen noin 100 metrin etäisyydelle joen rannasta.

Poikkeamishakemuksen mukainen rakennushanke tarkoittaa yksikerroksisen 300 k-m²:n suuruisen saunan ja yleisten palvelujen rakennuksen rakentamista Kirjurinluodon virkistysalueelle. Hanke sijoittuu noin 60 metrin etäisyydelle kaavan mukaisesta rakennusosalasta olemassa olevan yleisen rakennuksen viereen. Suunnitellun saunarakennuksen eteläpuolella on uimaranta-alue (VV-2). VV-2-kaavamääräyksen mukaan uimaranta-alueen toteutuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota sen asemaan Porin kansallisen kaupunkipuiston rantamaisemassa. Uimaranta-alueelle voidaan puistosuunnitelmassa osoittaa pääkäyttötarkoitusta palvelevaa kevyttä rakentamista. Poikkeamishakemuksen

perusteluina on esitetty, että sauna ja uimamahdollisuus eivät sovi kaavan rakennusalueelle. Hankkeella ei ole vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia joki- tai puistomaisemaan. Hanke tukee Kirjurinluodon virkistyskäyttöä ja ympärivuotisten palvelujen kehittymistä alueella.

Valituksenalaisen päätöksen valmistelutekstin mukaan Kirjurinluoto on osa ehdotettua Kokemäenjokilaakson valtakunnallisesti arvokasta maisema-alueetta sekä Kokemäenjoen luotojen valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY). Poikkeamishakemuksella ei ole tarkoitus lisätä alueen rakennusoikeutta, vaan osoittaa käyttämätöntä rakennusoikeutta asemakaavasta poikkeavasti rakennuksen käytön kannalta tarkoituksenmukaisempaan paikkaan. Rakennusoikeuden siirtymisellä ei ole vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia joki- tai puistomaisemaan. Hankkeen vaikutuksia on myös arvioitu kansallisen kaupunkipuiston kannalta, eikä suunnitellulla rakentamisella ole todettu olevan kielteisiä vaikutuksia kaupunkipuistolle. Olemassa olevan käyttämättömän rakennusoikeuden sijoittaminen kaavasta poikkeavasti voidaan rakennuksen käyttötarkoitus ja suunniteltu toiminta huomioiden katsoa mahdolliseksi. Olemassa oleva yhdyskuntatekniikan sijainti puoltaa suunniteltua rakennuspaikkaa. Hanke mahdollistaa Kirjurinluodon kehittämisen kaupungin tavoitteiden mukaisesti eikä rakentaminen ole ristiriidassa kansallisen kaupunkipuiston kehittämistavoitteiden kanssa. Poikkeaminen ei johda rakennusoikeuden lisäämiseen alueella, koska kaupungilla on mahdollisuus hallita rakentamista alueella.

Satakunnan museo on poikkeamishakemuksen johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että alue, jolle poikkeamislupaa haetaan, on kulttuuriympäristö- ja maisema-arvoiltaan poikkeuksellisen merkittävä. Vaikka suunnilleen samalle alueelle suunniteltiin vuosikymmeniä sitten konserttitalon rakentamista, on tilanne siitä vaiheesta muuttunut viimeistään silloin, kun alueelle perustettiin kansallinen kaupunkipuisto Porin kaupungin hakemuksesta. Jo ennen sitä, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydessä, alue määriteltiin osaksi valtakunnallisesti merkittävää kulttuuriympäristöä. Saunarakennus olisi olennaisesti suurempi kuin rantamaisemassa tällä hetkellä näkyvät matalahko pukuhuonerakennus ja Kirjurinluodon vanha kahvilarakennus.

Oikeudellinen arviointi

Poikkeamishakemuksen kohteena olevan saunan ja yleisten palvelujen rakennuksen rakennuspaikka on Porin Kirjurinluoto, joka on valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY) sekä osa Kokemäenjokilaakson valtakunnallisesti arvokasta maisema-alueetta. Kirjurinluoto kuuluu myös Porin kansalliseen kaupunkipuistoon. Alueella voimassa oleva asemakaava on varsin uusi ja tässä kaavassa on kaavallisin selvityksin ratkaistu muun ohella kaava-alueen rakentamisen määrä ja sijoittuminen ottaen huomioon alueeseen liittyvät erityiset arvot. Myönnetty poikkeaminen merkitsisi kookkaan saunarakennuksen rakentamista asemakaavan mukaiseen rakennusalaan nähden lähemmäksi Kokemäenjoen

rantaa ja on ilmeistä, että tällä rakentamisella on vaikutusta alueen kulttuurimaisemaan ja kaupunkikuvaan.

ELY-keskus on valituksessaan todennut, että poikkeaminen lisää rakennusoikeutta kaavaan nähden, koska asemakaavassa sallittua rakennusoikeutta ei kumota. Kaupunki on puolestaan esittänyt, että sillä alueen omistajana on mahdollisuus hallita rakentamista alueella. Myönnetyllä poikkeamispäätöksellä ei ole kuitenkaan ratkaistu oikeutta rakentaa asemakaavan mukaiselle rakennusalueelle, joten kaavallista estettä rakentamisen määrän lisääntymiseen asemakaava-alueella ei ole. Näin ollen ja kun otetaan huomioon saunarakennuksen sijoittuminen ja suuri koko, myönnetty poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi rakennuspaikkaan liittyy edellä todettuja erityisiä arvoja, joten poikkeamisen myöntäminen vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeamisen myöntämiselle ei siten ole oikeudellisia edellytyksiä. Rakennushanke tulee ratkaista poikkeamisen asemesta asemakaavaa muuttamalla, jolloin hankkeen maisemalliset ja kaupunkikuvalliset vaikutukset voidaan huomioida laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin yksittäistä poikkeamislupaa ratkaistaessa. Kaupunginhallituksen päätös on näin ollen kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki 58 § 1 mom sekä 171 § 1 ja 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Julkipanon jälkeen).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Kari Hartzell ja Tuomas Paulin. Asian on esitellyt Tuomas Paulin.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Maksutta

Jäljennös

Porin kaupunki

Porin kaupunginhallitus

Tiedoksi tilastollista seurantaan varten

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Ympäristöministeriö

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus

Sairashuoneenkatu 2-4 (PL 32), 20101 Turku

turku.hao@oikeus.fi

Puh. 029 56 42400

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Liite hallinto-oikeuden päätökseen**VALITUSOSOITUS (Julkipanon jälkeen)**

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika ja tiedoksisaantipäivä

Tämä päätös on annettu julkipanon jälkeen päätökseen merkittynä antopäivänä, jolloin päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa edellä mainitusta päivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Sen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Asiakirjat voi toimittaa myös sähköisessä asiointipalvelussa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Käyntiosoite:	Postiosoite:
Paasivuorenkatu 3	PL 180
00530 Helsinki	00131 HELSINKI

Puhelin: 029 56 40260 (kirjaamo)

Fax: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

**KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ
OIKEUDENKÄYNTIMAKSU**

Muutoksenhakuasian ja valituslupa-asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 530 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista tai mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste.

Oikeudenkäyntimaksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Lopputuloksesta riippumatta maksu peritään kuitenkin veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta. Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)