

20.11.2024

Dnro 1010/03.04.04.04.16/2022

**Asia** Poikkeamista rakentamisessa koskeva valitus

**Valittaja** Pelkosenniemen luonnonsuojeluyhdistys r.y.  
c/o yhdistyksen hallituksen puheenjohtaja Pekka Heikki Nyman

**Päätös, josta valitetaan**

**Pelkosenniemen rakennuslautakunta, 17.6.2022 § 19**

Rakennuslautakunta on myöntänyt Kauko Hyväriselle luvan rakentaa kerrosaloiltaan 25 neliömetrin suuruinen vapaa-ajanrakennus ja 20 neliömetrin suuruinen saunarakennus Pelkosenniemen kunnassa Kitisen rannalla sijaitsevalle Alan tilalle (kiinteistötunnus 583-402-232-4) ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Päätöksen perustelujen mukaan tilan (oikeammin rakennuspaikkana olevan palstan) pinta-ala on noin seitsemän hehtaaria, rantaviivan pituus emätilatarkastelussa Kitiseen on 255 metriä ja laskennallinen rakennustiheys mitoituskilometriä kohti neljä rakennuspaikkaa. Aikaisemmin emätilatarkastelussa ei ole rakennettu rannalle. Rakentaminen ei aiheuta haittaa eikä vaaranna luonto- tai maisema-arvoja eikä estä alueen mahdollista myöhempää kaavoitusta.

**Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Valituksenalainen päätös on kumottava ja poikkeamislupaa koskeva hakemus hylättävä.

Hakemus on ollut puutteellinen. Rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt hakemuksen ilman asiakirjoja. Asiakirjoista puuttuu asemapiirros, omistusoikeusselvitys, rannan korkomittaus ja tulvaselvitys. Päätöstä ei voida hyväksyä myöskään siitä syystä, että rajanaapureita ei ole kuultu. Naapureille ei ole toimitettu asemapiirrosta, koska sellaista ei ole olemassa.

Poikkeamishakemuksen mukainen rakentaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle sekä luonnonsuojelulle. Se aiheuttaisi myös merkittävää rakentamista. Kitiskoski on merkittävä virkistyksen kannalta ja rantaviivan sulkeminen rakentamalla voi aiheuttaa haittaa jokimaisemalle ja virkistyksen arvoille.

Poikkeamispäätöksessä ei ole arvioitu hankkeen vaikutuksia luonnonsuojeluun, vaikka hankkeen mukainen rakentaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteuttamista. Kitiskoskella elävän saukon elinalueiden rauhoittamisesta poikkeaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun toteuttamista.

Hankkeen toteuttaminen vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista. Kantatilalla on vanha asuinrakennus, jonka purkaminen uudisrakennuksen tieltä voisi aiheuttaa rakennetun ympäristön kulttuuriarvojen menettämistä.

Poikkeamisluvan myöntäminen johtaa merkittävään rakentamiseen, koska rakennustiheys ylittäisi kaavalla mahdollistettavan rakennuspaikkojen määrän. Tilat 232:4 ja 232:1 ovat muodostuneet 24.4.1978 tilasta 232:0. Päätöksessä mainittu kantatilan rakentamattomuus ei pidä paikkaansa, vaan yksi rakennuspaikka kantatilasta on käytetty. Päätöksen liitteenä ei ole rakennuslupakarttaa tai selvitystä alueen rakennuskannasta. Päätöksessä mainittu rantaviivan pituus 225 metriä ei pidä paikkaansa, vaan kantatilalla on tosiasiaa muunnettua rantaviivaa 90 metriä. Poikkeamislupahakemuksen mukaisen hankkeen toteutuessa rakennusmitoitukseksi tulisi yli 20 rakennuspaikkaa mitoituskilometriä kohti.

Hakemuksen mukainen rakentaminen ei täytä maakuntakaavan vaatimusta vapaan ranta-alueen määrästä. Alueella valituksenalaisen päätöksen tekohetkellä voimassa olleen Itä-Lapin maakuntakaavan mukaan ranta-alueilla taajamatoimintojen alueiden (A) ulkopuolella vapaan ranta-alueen osuus tulee olla vähintään puolet muunnetusta rantaviivasta ja rannan suuntainen kulkuyhteys ranta-alueilla tulee turvata.

Maakuntakaavan maisema-alueen kyläalueen ulkopuolisella osalla, joka alkaa Kokonhaidantien kohdalta ja päättyy Luiroonniemeen, rannan pituus on noin 1 050 metriä. Vapaata rantaviivaa jää noin 350 metriä eli 33 prosenttia tarkasteltavasta alueesta. Joen itärannasta on rakennettu yli 60 prosenttia, joten lupaa ei voida myöntää. Joen itärannan vapaan rantaviivan pituus muutetusta rantaviivasta alittaa maakuntakaavassa määritetyn 50 prosentin. Alueelle on jo rakennettu 10 asuinrakennusta eikä päätöksessä mainittu neljä rakennuspaikkaa rantakilometriä kohden näin ollen pidä paikkaansa.

Päätöksessä on mainittu tulvakorkeudet, mutta ei sitä, mihin selvitykseen se perustuu ja kuka on ollut suunnittelija. Epäselväksi jää onko rakennusvalvontaviranomainen toiminut luvassa suunnittelijana. Suunnittelijat ovat jäävejä käsittelemään asiaa. Asiakirjoista ei voi päätellä miten jätevedet on tarkoitus käsitellä.

Kokontie, jonka varteen rakentamista on suunniteltu, on rasitetie ja sille rakentaminen voisi sulkea laillisen kulkuoikeuden. Asiakirjoista puuttuu rasitetodistus ja kartta rasitteista.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on jättänyt virkavelvollisuutensa hoitamatta niin päätöksessä kuin siitä kuuluttamisessa sekä päätöksen nähtävillöpanossa. Asiakirjoja ei ole löytynyt toimistosta eikä tietoverkosta.

## Asian käsittely ja selvittäminen

*Rakennuslautakunta* on antamassaan lausunnossa esittänyt valituksen hylkäämistä. Poikkeamispäätös on ollut yleisesti nähtävissä 27.6.–27.7.2022. Poikkeamispäätös ei aiheuta haittaa kaavoitukselle eikä vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista. Päätös ei vaikeuta luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista tavanomaista Kairalassa sijaitsevaa asutusta enempää. Se ei myöskään estä tai vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista. Saunan ja vapaa-ajan asunnon rakentaminen ei johda merkittävään rakentamiseen, koska niiden pinta-ala on yhteensä 45 kerrosneliometriä.

*Luvanhakija* ei varatusta tilaisuudesta huolimatta ole antanut selitystä.

*Valittaja* on antanut vastaselityksen ja toimittanut lisäselvitystä, jotka on annettu tiedoksi luvanhakijalle ja rakennuslautakunnalle.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta viranomaisen menettelyyn kohdistuvan kanteluluontoisen arvostelun osalta.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut valituksen. Hallinto-oikeus kumoo valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

## Perustelut

### *Tutkimatta jättäminen*

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tai muussa laissa.

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Mainitut säännökset huomioon ottaen hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu valittajan asiassa esittämän viranomaisen menettelyyn sekä tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseen liittyvän hallintokantelun luontoisen arvostelun tutkiminen.

Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että mahdollinen virheellinen menettely päätöksen tiedoksiannossa vaikuttaisi ainoastaan valitusajan määräytymiseen eikä sillä ole merkitystä päätöksen laillisuutta arvioitaessa.

#### *Kuuleminen*

Maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n 1 momentin mukaan ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on varattava naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on tiedotettava poikkeamista koskevasta hakemuksesta 1 momentissa mainituille.

Yhdistys on vedonnut valituksessaan siihen, ettei kaikkia rajanaapureita ole kuultu poikkeamislupahakemuksesta eikä muillekaan naapureille ole kuulemisen yhteydessä toimitettu asemapiirrosta. Hallinto-oikeus toteaa, ettei sillä kysymyksellä, onko kuuleminen toimitettu lainmukaisesti kaikkien mahdollisesti asiaan liittyvien tahojen osalta, ole merkitystä yhdistyksen valitusta käsiteltäessä. Päätöstä ei näin ollen ole syytä kumota yhdistyksen esittämällä kuulemista koskevalla perusteella.

#### *Hakemuksen puutteellisuus*

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 85 §:n 1 momentin mukaan poikkeamista koskevaan hakemukseen on liitettävä muun ohella ympäristökartta, joka osoittaa alueen sijainnin, sekä asemapiirros, josta käyvät ilmi sekä olemassa olevat että suunnitellut rakennukset tai rakentamistoimenpiteet rakennuspaikalla ja asiakirja, joka osoittaa rakennuspaikan hallinnan tai muun perusteen hakea poikkeusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan hakemuksessa on esitettävä arvio poikkeamista koskevan hankkeen keskeisistä vaikutuksista sekä hakemuksen perustelut. Hallinto-oikeus toteaa, että se, minkälaisia selvityksiä kussakin lupa-asiassa edellytetään, on ratkaistava tapauskohtaisesti asian laatu ja laajuus huomioon ottaen.

Poikkeamislupahakemukseen liitetystä asemapiirrokselta käy ilmi rakennuspaikalle suunnitellut rakennukset ja niiden likimääräinen sijainti suunnittelualueella. Hallinto-oikeus toteaa, että kyseessä oleva asemapiirros ei ole täyttänyt tavanomaisesti maankäyttö- ja rakennusasetuksen 85 §:n 1 momentissa tarkoitetulta asemapiirrokselta edellytetyjä vaatimuksia. Asiaa kokonaisuutena arvioidessaan hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että alueen sekä suunniteltavien rakennusten sijainti on asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ollut tämän poikkeamiasian käsittelyn vaatimalla tarkkuudella rakennuslautakunnan tiedossa. Päätöstä ei ole muutoinkaan syytä kumota

hakemuksen puutteellisuuteen liittyvällä perusteella. *Rakennushanketta koskeva selvitys ja asian oikeudellinen arviointi*

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Maankäyttö- ja rakennuslain 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 muun ohella silloin, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Suunniteltu rakennushanke tarkoittaa uuden loma-asumiseen tarkoitettua rakennuspaikan muodostumista Pelkosenniemen kunnassa sijaitsevaan Alan tilaan (kiinteistötunnus 583-402-232-4) kuuluvalla, noin seitsemän hehtaarin suuruisella, Kitisen jokeen rajoittuvalle palstalle. Pinta-alaltaan yhteensä 81,24 hehtaarin suuruinen Alan tila koostuu seitsemästä palstasta. Suunniteltu rakennuspaikka sijaitsee joen itäpuolella Kairalan kyläalueella Kokontien tuntumassa. Kitinen on kysymyksessä olevan alueen ympäristössä karttatarkastelun perustella pääosin 80–170 metrin levyinen joki. Joen leveys on rakennuspaikan kohdalla noin 80 metriä.

Alueella ei ole voimassa asemakaavaa tai maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleiskaavaa. Alueella valituksenalaisen päätöksen tekemisen aikaan voimassa olleessa Itä-Lapin maakuntakaavassa koko maakuntakaava-alueita koskevissa määräyksissä on muun ohella todettu, että maankäytön suunnittelussa on otettava huomioon arvokkaat luonnonympäristöt, arvokkaat maisema-alueet ja rakennetut kulttuuriympäristöt sekä kiinnitettävä erityistä huomiota rakennetun ympäristön laatuun. Ranta-alueilla taajamatoimintojen alueiden (A) ulkopuolella vapaan ranta- alueen osuus tulee olla vähintään puolet muunnetusta rantaviivasta. Rakennuspaikka sijaitsee maakuntakaavassa osoitetulla maaseudun kehittämisen kohdealueella Kemijokivarsi (mk 8001), kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeällä Kairalan kyläalueella (ma 5908) ja Kairalan keskuskyläalueen (at 429) tuntumassa.

Arvioitaessa poikkeamisen edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta asiassa on erityisesti kysymys siitä, aiheutuuko hankkeesta haittaa kaavoitukselle. Koska tarkoituksena on turvata alueen suunnitteluvara kaavoituksessa, rakennusoikeutta ei pääsääntöisesti voida myöntää yhtä paljon kuin ratkaistaessa rakennusoikeuden määrä kaavoituksella. Poikkeamisharkintaan vaikuttavat tästä johtuen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty kaavojen sisältövaatimukset, joissa on kysymys muun ohella alueen luonnonolosuhteiden, vesistön laadun sekä maisema- ja

kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottamisesta ja vapaa-alueiden riittävydestä.

Alueella voimassa oleva maakuntakaava ohjaa yleis- ja asemakaavoitusta. Näin ollen asiassa on otettava muun ohella huomioon myös maakuntakaavan maisema- ja kulttuuriympäristön kannalta tärkeää aluetta sekä vapaata ranta-aluetta koskevat merkinnät määräyksineen.

Kaavoitukselle mahdollisesti aiheutuvan haitan lisäksi asiassa tulee ottaa huomioon rakennusoikeuksien tasapuolinen jakautuminen maanomistajien kesken. Ranta-alueiden kaavoituksia laadittaessa rakennusoikeuksien tasapuolista jakaantumista tarkastellaan yleensä niin sanotun emätilakohtaisen tarkastelun kautta.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Valituksenalaisessa rakennuslautakunnan päätöksessä on mainittu, että Alan tilan rantaviivan pituus emätilatarkastelussa Kitiseen on 255 metriä ja laskennallinen rakennustiheys mitoituskilometriä kohti neljä rakennuspaikkaa. Lisäksi päätöksessä on mainittu, että aikaisemmin emätilatarkastelussa ei ole rakennettu rannalle. Edelleen päätöksessä on todettu, että rakentamisen ei katsota aiheuttavan haittaa eikä vaarantavan luonto- tai maisema-arvoja. Se ei myöskään estä alueen mahdollista kaavoitusta.

Valituksen mukaan poikkeamisluvan myöntäminen johtaa merkittävään rakentamiseen, koska rakennustiheys ylittäisi kaavalla mahdollistettavan rakennuspaikkojen määrän. Valituksessa on lisäksi todettu, että päätöksessä mainittu rantaviivan pituus ei pidä paikkaansa, vaan kantatilalla on tosiasiasa muunnettua rantaviivaa 90 metriä. Päätöksen liitteenä ei ole rakennuslupakarttaa tai selvitystä alueen rakennuskannasta. Päätöksessä mainittu kantatilan rakentamattomuuskaan ei pidä valittajan mukaan paikkaansa. Valituksessa on myös viitattu maakuntakaavan määräyksiin.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaiseen päätökseen ei ole liitetty lainkaan tarkempaa selvitystä rakennusoikeuksien tasapuolisesta tarkastelusta kuten päätöksessä mainittua emätilaselvitystä. Tällaista selvitystä ei ole myöskään muutoin tuotu esiin taikka liitetty hallinto-oikeudelle toimitettuihin asiakirjoihin. Asiakirjojen perusteella poikkeamislupa-asiaa ratkaistaessa ei ole myöskään riittävästi selvitetty alueella jo olevaa rakentamista. Poikkeamisluvan myöntämisen edellytysten arviointi olevaan rakentamiseen ja mahdolliseen tulevaan kaavoitukseen nähden ei siten ole ollut riittävää. Edellä todetun perusteella asian selvittäminen ja oikeudellinen lupaharkinta on ollut puutteellista ja edellytykset asian välittömälle harkinnalle hallinto-oikeudessa puuttuvat.

*Johtopäätökset*

Asiassa tapahtuneen asian selvittämistä koskevan menettelyvirheen vuoksi hallinto-oikeus on ratkaissut asian ratkaisuosioista ilmenevin tavoin.

Päätöksen tultua kumotuksi edellä mainitulla perusteella, asiassa ei ole tarpeen lausua muista valitusperusteista.

## Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

**Muutoksenhaku**

Tämä päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen antopäivä näkyy päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, julkipano).

**Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Kaisa Hiltunen ja Minna-Greta Martti.

Esittelevä jäsen

Minna-Greta Martti

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös valittaja, asiointipalvelun kautta, tavallinen sähköinen tiedoksianto

Oikeudenkäyntimaksu  
maksutta

Jäljennös maksutta Pelkosenniemen rakennuslautakunta, sähköpostitse  
Kauko Hyvärinen, kirjeitse  
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat  
vastuualue, sähköpostitse

Tiedoksi tilastollista seuranta varten Ympäristöministeriö

**Pohjois-Suomen hallinto-oikeus**  
**Osoite:** PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU  
**Puhelin:** 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841  
**Sähköposti:** [pohjois-suomi.hao@oikeus.fi](mailto:pohjois-suomi.hao@oikeus.fi)  
**Sähköinen asiointipalvelu:** <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>