

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Päätös

2040/2024

11.07.2024

Dnro 632/03.04.04.04.16/2023

Asia Purkamislupaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakija Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesä

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 1.2.2023 nro 533/2023

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesälle ja tutkii asian.

Hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n valitus hylätään. Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesän valitus hallinto-oikeuden päätöksestä hylätään siltä osin kuin hallinto-oikeus on hylännyt konkurssipesän vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Konkurssipesän vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

Asian tausta

(1) *Loviisan kaupungin rakennustarkastaja* on 11.5.2021 (§ 114) myöntänyt Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesälle luvan kahden rakennuksen purkamiseen Kiinteistö Oy Loviisan Kuningattarenkatu 14:n omistamalla kiinteistöllä 434-3-326-4.

(2) *Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunta* on päätöksellään 4.11.2021 (§ 18) hylännyt Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n oikaisuvaatimuksen rakennustarkastajan päätöksestä.

(3) *Hallinto-oikeus* on Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n valituksesta kumonnut rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen ja hylännyt Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesän oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

(4) Alueella voimassa olevassa vuonna 1986 vahvistetussa asemakaavassa ei ole nyt kysymyksessä olevia rakennuksia koskevia suojelumerkintöjä. Koska mainitussa asemakaavassa on kuitenkin muiden kuin nyt kysymyksessä olevien rakennusten osalta käytetty sr- ja sr1- sekä su-merkintöjä, lähtökohtana voidaan kaavan iästä huolimatta pitää sitä, että suojelutarvetta on aikanaan arvioitu asemakaavoituksen yhteydessä.

(5) Kaupunginarkkitehdin asiassa antaman lausunnon mukaan korttelin asemakaavaa ei olla tässä vaiheessa muuttamassa, eikä korttelia ole asetettu rakennuskieltoon. Edellä hallinto-oikeuden päätöksessä selostetusta purkamislupajärjestelmän tarkoituksesta ja tavoitteista johdettavana lähtökohtana voidaan siten pitää sitä, että purkamisluvulle ei ole estettä.

(6) Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että nyt kysymyksessä olevat rakennukset on asemakaavan hyväksymisen jälkeen hyväksytyssä osayleiskaavassa osoitettu sr-merkinnällä kaupunkikuvallisesti, arkkitehtonisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaiksi rakennuksiksi, joita ei kaavamääräyksen mukaan saa purkaa.

(7) Valituksenalaisessa päätöksessä yleiskaavan sr-merkintää ja sen merkitystä asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnin tai asemakaavaa muutettaessa huomioon otettavan yleiskaavan ohjausvaikutuksen kannalta ei ole erikseen arvioitu muutoin kuin toteamalla, että ”Osayleiskaavassa rakennuksilla on merkintä sr. Yleiskaavan kaavamääräyksellä ei kuitenkaan voida syrjäyttää asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä sisältövaatimuksia.” Yleiskaavan rakennetun ympäristön ja maiseman vaalimista koskevat sisältövaatimukset ja asemakaavan rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto ovat sisällöltään ja tarkoitukseltaan samansuuntaiset, eikä kaavojen välisessä suhteessa siten ole kysymys lausunnossa tarkoitettulla tavalla asemakaavan sisältövaatimusten syrjäytymisestä, vaan siitä, miten yleiskaavan ohjausvaikutus tulee ottaa huomioon asemakaavaa muutettaessa tai arvioitaessa sitä, onko asemakaava rakennussuojelun osalta vanhentunut.

(8) Näin ollen ja kun kunnan velvollisuutena on maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n mukaan huolehtia asemakaavojen pitämisestä ajan tasalla ja asemakaavan sisältövaatimukset nimenomaisesti edellyttävät, että rakennettuun ympäristöön liittyviä erityisiä arvoja ei saa hävittää, asiassa jää epäselväksi, miten osayleiskaavan sr-merkintä on otettu huomioon ratkaisua

tehtäessä ja mihin selvitykseen perustuu arvio siitä, että rakennusten purkaminen ei johda sr-merkinnästä ja museon lausunnosta ilmenevien arvojen menettämisen myötä maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentin vastaiseen tilanteeseen. Kun myöskään hakemukseen liitetyn aistinvaraista katselmusta koskevan 27.5.2020 lausunnon perusteella ei voida katsoa selvitetyn, että rakennukset olisivat menettäneet edellä kuvatut arvot, asiassa ei tälläkään perusteella voida katsoa selvitetyn, että purkamisluvan myöntäminen ei merkitsisi rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen hävittämistä tai haittaisi kaavoituksen toteuttamista. Tämän vuoksi ja kun asiakirjoista ilmenevän selvityksen valossa ei voida edellä selostetusta lähtökohdasta huolimatta riittävällä tavalla varmistua siitä, ettei purkamisluvan myöntäminen johtaisi maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin seurauksiin, valituksenalainen päätös on kumottava.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Petteri Leppikorpi ja Marko Ahlstedt, joka on myös esitellyt asian.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(9) *Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesä* on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan. Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n on velvoitettava korvaamaan konkurssipesälle oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa laillisine viivästyskorkeineen 1.3.2023 lukien ja oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa samoin laillisine viivästyskorkeineen.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

(10) Kiinteistöä koskien ei ole vireillä asemakaavamuutosta, eikä Loviisan kaupungin mukaan asemakaavan muuttamiselle ole tarvetta. Rakennuksiin ei kohdistu vireillä olevaa rakennusperintölain mukaista suojelua tai toimenpidekieltoa.

(11) Rakennuksia voimassa olevassa osayleiskaavan koskeva sr-merkintä ei voi estää purkamisluvan myöntämistä. Yleiskaavan ohjausvaikutus koskee vain asemakaavan muuttamista ja laatimista.

(12) *Loviisan kaupungin rakennusvalvontaviranomainen* on lausuntoon viitannut oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseensä ja hallinto-oikeudelle antamaansa lausuntoon. Rakennusten suojelua ei olla ratkaisemassa asemakaavan muutoksella.

(13) *Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry* on lausumassaan esittänyt valituksen ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien vaatimusten hylkäämistä. Kiinteistöä koskeva asemakaava ei ole ajantasainen. Loviisan kaupungin kaavoituskatsauksen 2023 mukaan on odottavissa keskustan asemakaavojen muutos, joka koskee myös kohteena oleva kiinteistöä. Porvoon museo ei ole pitänyt rakennuksia purkukuntoisina.

(14) *Muutoksenhakija* on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Kysymyksenasettelu

(15) Asiassa on purkamisluvan hakijan valituksesta ratkaistava, onko purkamislupa voitu myöntää sellaisten rakennusten purkamiselle, joita ei ole suojeltu asemakaavalla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla, sekä otettava kantaa siihen, onko aluetta koskeva asemakaava vanhentunut rakennusperinnön suojelemisen huomioon ottamisen osalta. Lopuksi on arvioitava, onko oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakennuksia koskevalla suojelumerkinnällä (sr) merkitystä harkittaessa purkamisluvan myöntämistä.

Sovellettavat oikeusohjeet

(16) Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

(17) Mainitun lain 127 §:n 1 momentin mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa saman lain 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi.

(18) Mainitun lain 139 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

(19) Mainitun lain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

(20) Mainitun lain 51 §:n 1 momentin mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

(21) Mainitun lain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden.

Asiassa saatu selvitys

(22) Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesä on hakenut lupaa omistuksessaan olevan kahden rakennuksen purkamiseen Kiinteistö Oy Loviisan Kuningattarenkadun omistamalla kiinteistöllä 434-3-326-4. Toinen rakennuksista on vuonna 1859 rakennettu loviisalaista klassismia edustava puurakennus ja toinen jugend-tyylinen tiilirakennus, joka on rakennettu vuonna 1904. Rakennukset ovat toimineet viimeksi liiketiloina.

(23) Voimassa olevassa vuonna 1986 vahvistetussa asemakaavassa alue on osoitettu yhdistettyjen liike- ja asuinkerrostalojen korttelialueeksi (ALK). Asemakaavassa on saman korttelialueen muille rakennuksille osoitettu suojelumerkintöjä, mutta purettavaksi suunniteltuja rakennuksia ei ole asemakaavassa osoitettu suojeltaviksi.

(24) Aluetta koskien on tullut vireille asemakaavamuutoksia vuosina 2011 ja 2013, mutta kaavamuutokset eivät ole edenneet.

(25) Loviisan kaupunginvaltuuston 13.6.2001 hyväksymässä oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa purettavaksi suunnitellut rakennukset on osoitettu kaupunkikuvallisesti, arkkitehtonisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaiksi rakennuksiksi (sr). Kaavamääräys kuuluu seuraavasti: Rakennusta ei saa purkaa. Korjaus- ja muutostöissä tämä arvo tulee säilyttää. Jos rakennus tuhoutuu korjauskelvottomaksi, sen tilalle tulevan rakennuksen kaupunkikuvalliseen sopivuuteen ja arkkitehtoniseen laatuun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

(26) Lupahakemuksessa rakennusten purkamista on perusteltu niiden huonolla kunnolla ja rakennusten aiheuttamalla terveyshaitalla. Hakemuksen mukaan hakijana olevalla konkurssipesällä ei ole myöskään taloudellista mahdollisuutta kunnostaa rakennuksia.

(27) Luvanhakijan toimeksiannosta on Insinööritoimisto Capri Oy:n edustaja tehnyt purettavissa rakennuksissa aistinvaraisen katselmuksen 27.5.2020 ja antanut 5.6.2020 päivätyn lausunnon. Havaintoina ja yhteenvetona lausunnossa todetaan muun ohella, että rakennukset ovat käytännössä täysin vaurioituneet ikääntymisen, huonon hoidon ja perusparannusten puuttumisen takia. Rakennuksissa on laajat ja kattavat vauriot. Mikrobi-, sieni- ja bakteerikasvustot ovat varmuudella löydettävissä rakennuksesta monin paikoin. Rakennus ei ole lähelläkään sellaista kuntoa, että se soveltuisi minkäänlaiseen käyttöön. Rakennusten huonon kunnan takia korjaaminen ei ole järkevää, vaan rakennukset on syytä purkaa.

(28) Porvoon museon hakemuksesta 13.11.2020 antaman lausunnon mukaan rakennusten purkaminen heikentää merkittävästi Kuningattarenkadun rakennushistoriallista ja kaupunkikuvallista arvoa. Lausunnossaan ei puolleta purkulupahakemusta, jota pidetään maankäyttö- ja rakennuslain 118 ja 139 §:n vastaisena. Lisäksi vuodelta 1986 peräisin olevan asemakaavan laatimisen yhteydessä ei ole otettu kantaa kyseisten rakennusten osalta

rakennussuojelukysymyksiin. Näin ollen suojelukysymys on tutkimatta ja se tulee ratkaista asemakaavoituksen yhteydessä.

(29) Loviisan kaupungin rakennustarkastaja on myöntänyt purkamisluvan. Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunta on Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n oikaisuvaatimukseen antamassa päätöksessä ja hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa viitannut kaupunginarkkitehdin lausuntoon, jonka mukaan korttelin asemakaavaa ei olla muuttamassa eikä korttelia ole asetettu rakennuskieltoon, joten rakennusten suojelua ei olla ratkaisemassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavamuutoksella.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(30) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (esimerkiksi KHO 2002:73–74, KHO 2020:158, KHO 2021:82, KHO 2021:185) maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyypisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen, vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisella suojelupäätöksellä. Jollei rakennusta asemakaavalla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla päätetä kohtuullisessa ajassa suojella tai tällainen asia ole tullut kohtuullisessa ajassa vireille, eikä muutakaan toimenpidettä rakennuksen suojelemiseksi tai kaavan muuttamiseksi ole vireillä, rakennuksen purkamiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa säädettyjä esteitä.

(31) Purkamislupahakemus koskee rakennuksia, jotka sijaitsevat asemakaavoitetulla alueella, joten kysymys rakennusten suojelemisesta tulee ratkaista ensisijaisesti asemakaavoituksella. Alueella on voimassa asemakaava, joka on vahvistettu vuonna 1986 rakennussuojelulain (60/1985) säätämisen jälkeen ja jossa on tutkittu alueen rakennussuojelukysymykset. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei voimassa olevaa asemakaavaa siten voida pitää rakennusperinnön suojelun huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena. Purettavaksi suunniteltuja rakennuksia ei ole suojeltu asemakaavalla.

(32) Loviisan kaupunki on todennut, ettei purkamisluvan kohteena olevan korttelin osalta ole tarvetta asemakaavan muuttamiselle eikä rakennusten suojelua olla ratkaisemassa asemakaavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei purkamisluvan myöntämiselle siten ole kaavoituksesta johtuvaa estettä.

(33) Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan mainittua lakia sovelletaan kuitenkin 2 momentin estämättä asemakaava-alueella 3 kohdassa tarkemmin luetelluissa tilanteissa, joista nyt ei ole kysymys. Asiassa saadun selvityksen mukaan purkamisluvan kohteena olevia rakennuksia ei ole suojeltu rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla eikä suojeluasiaa ole ollut myöskään vireillä

purkamislupaa myönnettäessä tai myöhemmin. Purkamisluvan myöntämiselle ei siten ole myöskään viimeksi mainitusta laista johtuvaa estettä. Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyuden vuoksi, että purkamisluvan estämättä voidaan mainitun lain nojalla erikseen päättää vaarantamiskiellon määräämisestä tai rakennuksen suojelusta, jos suojelusta tehdään esitys viranomaiselle.

(34) Yleiskaavan ohjausvaikutus koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asemakaavan muuttamista. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei alueella voimassa olevassa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa purkamisen kohteena oleville rakennuksille osoitetuilla sr-merkinnällä siten ole oikeudellista merkitystä asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnin kannalta tai arvioitaessa purkamisluvan edellytysten täyttymistä. Yleiskaavan suojelumerkinnällä ja siihen liittyvillä inventoinneilla voi sinänsä olla merkitystä selvityksenä rakennuksen suojeluarvoista.

(35) Korkein hallinto-oikeus katsoo toisin kuin hallinto-oikeus, että purkamisluvan myöntämiselle ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa säädettyjä esteitä. Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunta on voinut hylätä oikaisuvaatimuksen rakennustarkastajan purkamislupaa koskevasta päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätös on tämän vuoksi kumottava ja hallinto-oikeudessa muutoksenhakijana olleen Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry:n valitus on siten samalla hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

(36) Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

(37) Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 ja 2 momentti, hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei ole perustetta muuttaa siltä osin kuin hallinto-oikeus on hylännyt luvan hakijan Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesän vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Vastaavasti konkurssipesälle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista myöskään korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Joni Heliskoski
oikeusneuvos

Satu Sundberg
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Itä-Uudenmaan Rakentajat Oy:n konkurssipesä, maksutta
Helsingin hallinto-oikeus
Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunta
Loviisan kulttuuri- ja ympäristöliike ry
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Erityissihteeri Milla Jokinen