

Hevossaaren osayleiskaavamuutos

Kaatmk 13.09.2021 § 11

Valmistelija

Elinvoimapäällikkö Laura Lahti, p. 050 345 6495

Hevossaaren osayleiskaavamuutos on käynnistetty maanomistajan hakemuksesta, kunnanjohtajan päätöksellä 3.5.2021 3/2021 §. Kaavoituksesta on solmittu kaavoitussopimus Pyhtään kunnan ja maanomistajan välille (Khall 29.03.2021 §61).

Osayleiskaavamuutoksen tavoitteena on aluevarauksen osittainen muuttaminen maa- ja metsätalousalueesta (MU) loma-asuntoalueeksi (RA) Pyhtään Hevossaareissa sijaitsevilla tiloilla 624-405-1-19 Solö I ja 624-405-1-5 Solö.

Alueella on voimassa Hevossaaren osayleiskaava hyv. 11.6.2001.

Kaavoituskonsulttina toimii Arkkitehtitoimisto Ulla Hovi Oy.

Osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä valmisteluaineisto ovat oheismateriaalina.

Päätösehdotus

Kaavoitustoimikunta asettaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä valmisteluaineiston nähtäville.

Päätös

Hyväksyttiin.

Kaatmk 18.10.2021 § 14

Valmistelija

Elinvoimapäällikkö Laura Lahti, p. 050 345 6495

Hevossaaren osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä valmisteluaineisto oli nähtävillä 29.9.–12.10.2021. Kuulemisen aikana jätettiin 8 lausuntoa ja 1 mielipide. Palaute on oheismateriaalina.

Kaavaehdotus on laadittu kaavaluonnoksesta saatujen mielipiteiden ja lausuntojen pohjalta.

Kaavaselostukseen tehtiin korjauksia saatujen lausuntojen pohjalta.

Kaava-asiakirjat ovat oheismateriaalina.

Päätösehdotus

Kaavoitustoimikunta esittää kunnanhallitukselle, että se asettaa Hevossaaren osayleiskaavaehdotuksen nähtäville.

Päätös

Hyväksyttiin.

Valmistelija	Elinvoimapäällikkö Laura Lahti, p. 050 345 6495
Päätösehdotus	Kunnanhallitus päättää, että Hevossaaren osayleiskaavaehdotus asetetaan nähtäville.
Päätös	Esittelijän liitteeseen 3 tekemä muutos on huomioitu pöytäkirjassa. Asian käsittelyn aikana Raul Lehto esitti Tuulikki Akselsin, Kari Huovilan ja Kim Rosqvistin kannattamana, että kaavoitusprosessi keskeytetään. Kunnanhallitus hyväksyi Raul Lehdon esityksen yksimielisesti. Merkittiin pöytäkirjaan, että kunnanhallitus piti neuvottelutauon asian käsittelyn aikana klo 18.30-18.44.

Khall 07.12.2021 § 223
784/10.02.02/2020

Valmistelija	Hallintojohtaja Tommi Koskinen, p. 046 922 8207 Kunnanhallituksen päätökseen 25.10.2021 § 191 on saapunut 10.11.2021 päiväty oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusasiakirja on tämän pykälän liitteenä. Seuraavassa on esitetty oikaisuvaatimuksessa esitetyt perustelut, vaatimukset ja väitteet sekä kunnanhallitukselle ehdotettavat vastineet niihin. Oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimukset: Kunnanhallituksen päätös 25.10.2021 kaavoitusprosessin keskeyttämisestä on lainvastaisena kumottava. Asia tulee ottaa kunnanhallituksen uuteen käsittelyyn ja kunnanhallituksen tulee kaavoitustoimikunnan esityksen mukaisesti päättää, että Hevossaaren osayleiskaavaehdotus asetetaan nähtäville Vaatimuksen perustelut ja kunnan vastine kuhunkin perusteluun: 1. Kaavamuutoshakemus Tässä kaavoitushankkeessa on kysymys siitä, että alun perin virheellisiin tietoihin perustuva, yleiskaavan tavoitteiden kannalta perusteeton ja tarpeeton MU-merkintä poistetaan osalta Malmströmin omistamia Solö RN:o 1:5 ja Solö I RN:o 1:19 -tiloja. Yleiskaavan laatijan DI Pertti Hakkaraisen selvityksen mukaisesti kyseinen MU-merkintä on kaavaa laadittaessa perustunut virheelliseen arvioon alueen tarpeellisuudesta kulkuyhteytenä. Tällaista tarvetta ei ole todellisuudessa ollut kaavaa laadittaessa eikä ole ollut myöhemminkään. Väärinkäsitykseen perustuva kaavaratkaisu asettaa Malmströmin loma-asuntoalueeksi osoitetun tilan (rakennuspaikan) muihin kiinteistönomistajiin nähden eriarvoiseen asemaan ilman
--------------	---

hyväksyttävää perustetta. Pyhtään kunta ja Malmström ovat keväällä 2021 tehneet kaavoitussopimuksen, jonka mukaisesti kaavamuutoshanketta on viety eteenpäin Malmströmin kustannuksella.

Vastine:

Hevossaaren osayleiskaava on hyväksytty vuonna 2001. Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2004 vahvistanut kaavan, eikä ole tällöin nähnyt asiassa kohtuuttomia haittoja tai lainvastaisuutta. Maanomistaja on rakentanut vuonna 2015 tontille vanhan venevajan tilalle uuden venevajan. Rakentamiselle on kunnan tietojen mukaan saatu vuoteen 2013 asti virassa olleelta rakennustarkastajalta ”suullinen lupa”, mutta dokumentaatiota tai varsinaisia lupa-asiakirjoja asiasta ei ole.

Kunta on vuonna 2016 myöntänyt venevajan rakentamiselle jälkikäteen poikkeuslupan, jolla on pyritty ratkaisemaan syntynyt tilanne. Itä-Suomen hallinto-oikeus on kumonnut kyseisen poikkeuslupan ja edellyttänyt kaavoitusta ratkaisuna tilanteeseen. Kunta ja maanomistaja ovat 2020 keskustelleet kaavoituksen käynnistämisestä ja kunnanhallitus on 29.3.2021 päättänyt solmia kaavoitussopimuksen, jonka perusteella kunnanjohtaja on 3.5.2021 päättänyt kaavoituksen käynnistämisestä. Kunnanhallitus on 25.10.2021 uusien näkökulmien valossa päättänyt keskeyttää prosessin.

Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden 2004 ratkaisun asiassa, kunta ei katso että kaavoituksen nykytilassa olisi lainvastaisuutta tai muita pakottavia perusteita kaavoituksen muuttamiselle.

2. Kunnanhallituksen päätös on lainvastainen

Oikeus perusteltuun päätökseen on Suomen perustuslaissa säädetty jokaiselle kuuluva perusoikeus (perustuslaki 21 §). Hallintopäätöksen osalta tarkemmat säännökset tämän oikeuden turvaamiseksi ovat hallintolaissa. Hallintolain 44 §:ssä säädetään, että ”kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu”. Päätökseltä vaadittavia perusteluja tarkennetaan hallintolain 45 §:ssä seuraavasti: ”Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.”

Hallintolain 44 ja 45 §:ien soveltamisesta on runsaasti oikeuskäytäntöä korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja hallinto-oikeuksista. Puutteellisesti perusteltu päätös on lain vastainen ja tulee sellaisena kumota. Kunnanhallituksen päätöstä ei ole perusteltu mitenkään. On selvää, että päätös on jo tämän vuoksi lainvastainen. Lainvastaisena päätös on kumottava.

Vastine:

Kunnanhallituksen kokouksen pöytäkirjaan 25.10.2021 ei ole virheellisesti kirjattu päätöksen perusteluja. Perustelut on kuitenkin tosiasiallisesti esitetty kirjallisesti kokouksessa tehdyn kannatetun ja

lopulta hyväksytyksi tulleen ehdotuksen yhteydessä käytössä olleessa kokousjärjestelmässä. Oikaisuvaatimuksen tekijän edustaja on keskustellut puhelimitse kunnan edustajan kanssa päätöksen perusteluista kokouksen jälkeen ja kunta on tarjoutunut toimittamaan perustelut kirjallisesti, mikäli oikaisuvaatimuksen tekijän edustaja niitä pyytää. Kunta ei ole saanut kyseistä pyyntöä. Kokouksessa esitetyt päätöksen perustelut ovat seuraavat:

“Kaavan edistäminen vesittää kunnan rakennustarkastajan aiemmin antamat määräykset, sekä laillistaisi tilan, joka ei vastaa määräyksiä. Koska alueella on epäselvyyksiä, mm. Museoviraston lausunto, huomautuksessa mainitut asiat, ruoppaus jne. On kaavan valmistelu keskeytettävä kunnes saadaan selvyys asiaan ja aiemmin annettuja määräyksiä on noudatettu. Kaavan toteuttaminen avaa kanavan muihin samanlaisiin hankkeisiin paitsi Hevossaarella, niin myös muualla Pyhtäällä. Kuntalaisten tasavertainen kohtelu ei nyt toteudu, sen enempää kuin laki.”

3. Kunnanhallitus ei ole ollut toimivaltainen päättämään asiasta Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Kunnanhallituksen päätös kaavoitusprosessin keskeyttämisestä rinnastuu lopulliseen kielteiseen päätökseen asiassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 37 §:n mukaan yleiskaavan hyväksymisestä päättää kunnanvaltuusto. Pyhtään kunnan hallintosäännössä ei ole annettu tästä poikkeavia määräyksiä kaavoitusta tai kaavoitusprosessia koskien. Päätösvalta yleiskaavan muuttamista ja hyväksymistä koskevassa asiassa on siten kunnanvaltuustolla. Kunnanhallituksella ei ole ollut toimivaltaa päättää kaavoitusprosessin keskeyttämisestä. Kunnanhallituksen päätös on siten tästäkin syystä lainvastainen.

Vastine:

Oikaisuvaatimuksen tekijä ei ole esittänyt perusteluja väitteelle, jonka mukaisesti kaavoitusprosessin keskeyttäminen olisi rinnastettavissa lopulliseen kaavan hylkäämistä koskevaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen päätökseen. Kunnan näkemyksen sekä kaavoituksessa yleisesti vakiintuneen käytännön mukaisesti kaavoitusprosessin keskeyttämistä koskeva päätös rinnastuu päätökseen, jolla tehty kaavoitusaloite hylätään tai asian valmistelu keskeytetään toistaiseksi (Esim. KHO 27.10.2009/2628). Kunnan tiedossa ei ole tapausta, jossa vastaava päätös olisi rinnastettu valtuuston tekemään kaavan hyväksymispäätökseen.

Kunnanhallitus on 25.10.2021 päättänyt sananmukaisesti keskeyttää kaavoitusprosessin valmistelun.

4. Kunnanhallituksen päätös rikkoo Pyhtään kunnan ja Malmströmin tekemää kaavoitussopimusta

Kaavoitusprosessi on käynnistetty maanomistajan Kristiina Malmströmin 24.11.2020 Pyhtään kunnalle toimittamasta

hakemuksesta. Malmström ja Pyhtään kunta ovat keväällä 2021 tehneet keskenään kaavoitussopimuksen osayleiskaavamuutoksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä ehdoista. Kaavoitusprosessi on edennyt kunnanhallituksen käsittelyyn asti tämän sopimuksen mukaisesti. Asianmukaiset selvitys- ja valmistelutoimet kaavamuutoksesta päättämistä varten ovat tulleet liki kokonaan suoritetuiksi. Prosessin aikana kaavamuutoksen kohteena olevaa aluetta on tarkennettu siten, että se käsittää myös vesijättömaan lunastuksessa tilan 1:5 rantaan sijoittuvan MU-alueen ja toisaalta pienennetty muutosaluetta siten, että muutosta ei haeta MU-merkintään siltä osin, kun merkintä kohdistuu siihen tilan 1:19 alueeseen, joka sijoittuu tilojen 624-405-1-20 ja 624-405-1-4 väliin. Muuten asiassa ei ole ilmennyt mitään olennaista uutta tietoa tai huomioitavaa kaavoitusprosessin aloittamisen jälkeen.

Kaavoitussopimuksessa kunta on sitoutunut kaavoitusprosessin läpiviemiseen toimivaltaisen viranomaisen asiapäätökseen asti, mutta ei lopputulokseen. Kristiina Malmström on sitoutunut maksamaan osayleiskaavoituksesta aiheutuvat kustannukset. Päättämällä kaavoitusprosessin keskeyttämisestä ilman pätevää perustetta kunta rikkoo paitsi lakia, myös kaavoitussopimusta.

Vastine:

Pyhtään kunnan ja maanomistajan väliseen kaavoitussopimukseen on kirjattu: "Sopimuksen tarkoituksena on, että kunta ja maanomistaja sopivat sopimusalueen osayleiskaavamuutoksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä ehdoista. Sopijapuolet ovat tietoisia siitä, että käynnistyvä kaavoitustyö ei välttämättä johda osayleiskaavamuutoksen hyväksymiseen."

Edellä mainitulla kirjauksella on sovittu, että kunta ei takaa kaavoitusprosessin lopputulosta tai läpivientiä. Kunnanhallitus on prosessin kuluessa harkinnut asiaa uudelleen edellä esitettyjen päätöksen perustelujen ja alueen kokonaistilanteen valossa ja päättänyt keskeyttämään kaavoitusprosessin solmitun sopimuksen sen mahdollistaessa. Kunnanhallitus toteaa kuitenkin, että asiassa olisi ollut luonnollisesti parempi hylätä hakemus jo sopimusvaiheessa, mutta asiassa tehty uusi, kokonaistilanteeseen perustuva harkinta on pakottanut kunnanhallituksen tekemään keskeytyspäätöksen.

Kunnalla on alueellaan yksinomainen oikeus päättää esimerkiksi siitä, mille alueille ja missä aikataulussa kaavoja laaditaan.

5. Esitetyistä muistutuksista

Kuulemisen aikana on saatu yhdeksän muistutusta / lausuntoa. Kymenlaakson pelastuslaitos, Pyhtään hyvinvointilautakunta, Myllykylän kalastuslautakunta, Kymenlaakson liitto, Kymenlaakson sähköverkko ja Meri-Kymen Luonto ry ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomautettavaa kaavamuutoksen johdosta. Kaakkois-Suomen ELY-keskus on todennut, että muutos ei ole ristiriidassa valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kanssa, mutta esittänyt joitakin tarkennuksia

suunnitelman yksityiskohtiin ennen kaavaehdotuksen nähtäville asettamista.

Kiintiestön naapurien tekemässä muistutuksessa vastustetaan kaavan muuttamista. Muistutuksen perustelut koskevat lähinnä kysymystä venevajan rakennusoikeudesta, eivätkä nyt kysymyksessä olevaa kaavanmuutosta. Hevossaaren voimassa olevaa osayleiskaavaa laadittaessa naapurikiinteistön Hästholmen 1:20 toinen yhteisomistaja vastusti MU-merkintää Solö I -tilalle korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Kymenlaakson museo näyttää suhtautuvan kielteisesti kaavamuutokseen, mutta senkin kanta näyttää kohdistuvan enemmän rakentamislupakysymykseen kuin yleiskaavamuutokseen.

Vastine:

Kunnanhallitus on tehnyt päätöksensä 25.10.2021 § 191 edellä kohdassa 2. esitetyin perusteluin. Keskeistä päätöksessä on ollut koko voimassa olevan tilanteen kokonaisvaltainen arviointi ja toisaalta kaavoituksen jatkamisen tarkoituksenmukaisuus rakentamista ja luvituksen tarvetta jatkossa ohjaavana tekijänä.

6.

Yleiskaavoitus aiheuttaa ilman valmistelussa sattuneita virheitäkin tilanteita, joissa kaava voi tarpeettomasti rajoittaa yksittäisen maanomistajan mahdollisuutta tilansa tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Kaavamuutos on tavanomainen tapa korjata tilanne yksittäisen kiinteistön osalta silloin, kun poikkeamislupa ei ole mahdollinen. Tässä tapauksessa yleiskaavaratkaisu on kaavamuutoksen kohteena olevilta osin perustunut kaavan laatijan väärinkäsitykseen. MU-merkinnälle kaavamuutoksen kohteena olevalla alueella ei ole mitään järkevää perustetta eikä tarvetta. Haettu pieni kaavamuutos ei loukkaa kenenkään oikeuksia. Pyhtään kunnanhallituksella ei pitäisi olla mitään syytä vastustaa kunnan ja maanomistajan keskinäisellä sopimuksella valmisteltavaa pientä paikallista hanketta; kunnanhallituksen päätöksen täydellinen perustelemattomuus osaltaan vahvistavaa tämän johtopäätöksen.

Vastine:

Alueen kaavoituksen lainmukaisuutta ja akuuttia tarkoituksenmukaisuutta on selvitetty kohdassa 1. Kunnanhallituksen päätöksen perustelut on esitetty kohdassa 2. Lisäksi kunnanhallitus toteaa uudelleen, että Kunnalla on alueellaan yksinomainen oikeus päättää esimerkiksi siitä, mille alueille ja missä aikataulussa kaavoja laaditaan.

Kunnanhallitus haluaa kuitenkin esittää asiassa pahoittelut maanomistajalle siitä, että asiassa on syntynyt kenties epätarkoituksenmukainen, joskaan ei laiton tilanne sikäli, että asiassa on jouduttu tekemään uutta kokonaistilanteeseen perustuvaa harkintaa vasta kaavoitussopimuksen hyväksymisen jälkeen.

Päätösehdotus	Kunnanhallitus hylkää tehdyn oikaisuvaatimuksen selostusosassa esitetyin perusteluin ja pysyttää voimassa päätöksensä 25.10.2021 § 191.
Päätös	Hyväksyttiin. Merkittiin pöytäkirjaan, että kunnanhallitukselle esitettiin kokouksessa kaksi asiaa koskevaa kirjelmää.