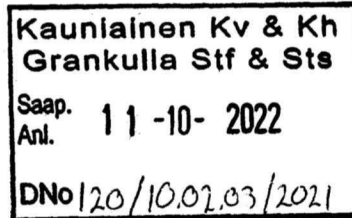


11.10.2022

Dnro 25783/03.04.04.04.16/2021



Asia Asemakaavan muutosta koskeva valitus

Valittajat [REDACTED]

Päätös, josta valitetaan

Kauniaisten kaupunginvaltuusto 11.10.2021 § 71

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 7. kaupunginosan korttelin 1052 tonttia 13 (Venevalkamantie 1) koskevan asemakaavan muutoksen.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava ja Kauniaisten kaupunki on veloitettava korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut. Alueelle on asetettava töiden aloittamiskielto valituksen käsittelyn ajaksi. Asiassa on järjestettävä katselmus.

Kaupunginvaltuuston päätös on syntynyt esteellisessä kokoonpanossa ja siten virheellisessä järjestyksessä. [REDACTED] olisi pitänyt esteellisinä henkilöinä ilmoittaa ensisijaisesti ja oma-aloitteisesti esteellisyydestään. Asemakaavan muutosesitystä ja sen hyväksymistä on käsitelty yhdyskuntavaliokunnassa muun muassa 10.11.2020 ja 18.5.2021, ja asian käsittelyyn on osallistunut kaupunginvaltuutettu ja [REDACTED] varapuheenjohtaja [REDACTED]. [REDACTED] on kunnanhallituksen jäsenenä osallistunut kiinteistönomistajien ja kunnan väisen maankäyttösopimuksen käsittelyyn/ päättämiseen. Valtuutettuina [REDACTED] ovat osallistuneet Kauniaisten kaupunginvaltuuston 11.10.2021 pidettyyn kokoukseen, jossa asemakaavan muutosesitys on hyväksytty.

[REDACTED] on asemakaavamuutoksen kohteena olevan kiinteistön omistajien lapsen kummitäti. [REDACTED] on puolestaan [REDACTED] pitkäaikainen ystävä. [REDACTED] t siten olleet erityisen läheisessä suhteessa kiinteistön omistajista A [REDACTED] ja tämä seikka on vaarantanut heidän

puolueettomuutensa kunnan luottamushenkilöinä osallistumaan asemakaavamuutosta ja maankäyttö- sopimusta koskevaan päätöksentekoon. Kummius ja tiedossa oleva pitkäaikainen ystävyys synnyttävät asian käsittelyn kannalta ulkopuoliselle henkilölle oikeutetun epäilyksen erityisen läheisestä suhteesta, joka on vaarantanut päätöksenteon puolueettomuuden. Näin ollen asiassa on riittäviä perusteita epäillä mainittujen luottamushenkilöiden puolueettomuutta.

Kaavamuutos antaa perusteetonta etua yhdelle maanomistajalle muiden maanomistajien kustannuksella. Kiinteistön kaupparakirja ja kaupan ehdot osoittavat, että maanomistajien tarkoitus asemakaavamuutoksen hakemiselle on voiton tavoittelu kiinteistön myynnillä sitten, kun haluttu asemakaavamuutos saadaan lainvoimaiseksi. Asemakaavamuutos ei ole tullut vireille siksi, että alueella olisi ollut yleistä tarvetta juuri tällaiselle yhteiskuntarakentamiselle tai siksi, että juuri tällainen muutos objektiivisesti arvioiden parantaisi alueen viihtyisyyttä tai elinympäristön laatua.

Tontti, jolle kerrostalo on kaavoitettu, on kooltaan pienempi kuin muut ympäröivät pientaloalueen tontit. Muutoin se ei poikkea ominaisuuksiltaan tai rakennettavuudeltaan merkittävästi ympäröivistä pientalotonteista, jotka sijaitsevat saman tien varrella. Kaupunki ei ole esittänyt erityisiä maankäytöllisiä perusteita sille, että alueella vain ja nimenomaan tontin 13 pientalo olisi perusteltua korvata kerrostalolla, lukuun ottamatta sitä, että vain tontin 13 maanomistajat ovat hakeneet tällaista kaavamuutosta. Kaupunki on jättänyt selvittämättä, mahdollistaisiko maanomistajien yhdenmukainen kohtelu sen, että samalla pientaloalueella myös muille maanomistajille tulisi antaa mahdollisuus vastaavaan kaavamuutokseen ja tonttiensa myymiseen voitolla. Mikäli tällainen oikeus olisi annettava jokaiselle maanomistajalle, sillä olisi huomattavia negatiivisia vaikutuksia pientaloalueena pidetyn alueen kehitykseen ja pientaloalueelle suunnitellun infrastruktuurin kantokykyyn.

Maankäyttösopimuksella on sovittu asemakaavan sisällöstä lain vastaisesti. Tätä tukee se, että asemakaavan muutosta koskevan päätöksen yhteydessä on samalla ainoastaan todettu, että asemakaavaan liittyvä maankäyttösopimus on allekirjoitettu. Päivitetyssä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa 18.1.2021 on viitattu mahdolliseen maankäyttösopimuksen laatimistarpeeseen. Maankäyttösopimuksesta ei ole kuitenkaan tiedotettu missään vaiheessa kaavan laatimisen yhteydessä. Sen olemassaolosta on saatu tieto vasta valtuuston asemakaavapäätöksen yhteydessä.

Kaupunginvaltuuston päätös maankäyttösopimuksen hyväksymisestä on lainvastainen, sillä se on hallintolakiin perustuvan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastainen. Kaupunginvaltuusto on käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se olisi ollut käytettävissä.

Asemakaavamuutoksen kaikki hyödyt kohdistuvat yhteen maanomistajaan, kun taas haitat kohdistuvat pääosin valittajien naapurikiinteistöön. Hyödyissä ja haitoissa on kyse sadoistatuhansista euroista, joten kaavamuutos ei ole vaikutuksiltaan vähäinen. Kauniaisten kaupunki on laiminlyönyt velvollisuutensa varmistaa, että asemakaavalla ei aiheuteta maanomistajalle sellaista haittaa, joka olisi vältettävissä kaavan tavoitteita syrjäyttämättä. Kaupunki on maankäyttö- ja rakennuslain 106 §:n nojalla velvollinen

korvaamaan kaavamuutoksesta aiheutuvan vahingon valittajille, eikä kaavamuutos ole kaupungin kannalta kustannustehokas.

Suunniteltu kerrostalo on sijoitettu siten, että sen sijainnista ja ikkunoiden suunnasta aiheutuu valittajien omistamalle pientalolle ja asumisviihtyvyydelle erityisen paljon haittaa. Kerrostalon ikkunoista on talon korkeuden vuoksi koko julkisivun leveydeltä täysin esteetön näkymä viereiselle valittajien piha-alueelle. Kerrostalolla on myös valittajien pihapiiriä varjostava vaikutus, sillä toteutuessaan kerrostalo sijaitsee 17 metrin etäisyydellä lähimmän pientalon seinästä.

Asemakaavan muutosta ei voida pitää vaikutukseltaan vähäisenä, sillä siinä on muutettu erillispientalojen 2 004 m²:n suuruinen korttelialue asuinkerrostalojen korttelialueeksi muuttaen alueen pääasiallinen käyttötarkoitus, ja nostettu muutosalueen rakennusoikeutta merkittävästi siten, että suunniteltu kerrostalon korkeus suhteessa ympäristöön heikentää merkittävästi valittajien asumisviihtyvyyttä, yksityisyyttä sekä kiinteistön arvoa. Kaavamuutoksen toteutus eroaa merkittävästi nykyisestä kaavoitustilanteesta, jossa useamman kerroksen kerrostalot on erotettu pientaloalueesta leveällä tiellä ja tien toisella puolella sijaitsevalla parkkialueella, eikä niistä siten ole vastaavaa välitöntä haittaa pientaloalueen viihtyvyydelle. Nyt suunniteltu kerrostalo tulisi olemaan keskellä pientaloaluetta, erillään muista kerrostaloista, ja lähempänä pientaloja kuin muita kerrostaloja. Etäisyys alueella nykyään sijaitsevien kerrostalojen ja pientalojen välillä on huomattavasti pidempi kuin nyt suunniteltu 17 metrin etäisyys valittajien pientaloon. Kerrostalon piha-alue ei myöskään ole erotettavissa pientalon piha-alueesta maisemallisesti, vaan se rajautuu muihin rakennuksiin. Suunnitellun kerrostalon ja pientaloalueen välissä ei ole esimerkiksi korkeaa kasvillisuutta, joka toimisi näköesteenä, joten kerrostalorakennus on paikalleen maisemallisesti sopimaton. Muutoksen toteutuessa valittajien pientalo on jäämässä kerrostaloalueen keskelle. Kaavaehdotukseen liitetyt havainnekuvat on esitetty ainoastaan asemakaavamuutoksen hakijalle edullisella tavalla.

Kaupunki ei ole selvittänyt, saataisiinko sen tavoittelemat yhteiskuntarakenteen tiivistämisuutokset tehtyä vaihtoehtoisilla tavoilla, jotka kohtelisivat maanomistajia yhdenvertaisemmin eivätkä aiheuttaisi kohtuutonta elinympäristön laadun heikkenemistä tai haittaa yhdellekään maanomistajalle. Kaavoitus- ja ilmakuvienv perusteella kyseessä ei ole erityisen tiiviisti rakennettu tai rakennusmaan puutteesta kärsivä alue, eikä asiassa ole esitetty muitakaan maankäytöllisiä perusteita, jotka edellyttäisivät nimenomaan pientaloalueella sijaitsevan 2 004 m²:n suuruisen tontin muuttamista asuinkerrostalojen korttelialueeksi. Kyseessä oleva kerrostalo voitaisiin myös toteuttaa matalampana, ja rakennusoikeuden määrä tontilla kasvaisi silti. Lisäksi matalampi kerrostalo olisi mahdollista sijoittaa niin, että sen aiheuttama maisema- ja viihtyvyyshaitta naapureille on mahdollisimman vähäinen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon. Valitus ja oikeudenkäyntikuluvaatimus on hylättävä.

Valittajien esteellisenä pitämä yhdyskuntavaliokunnan jäsen on kertonut aviomiehensä olevan toisen osaomistajan yhden nyt jo täysi-ikäisen lapsen kummisetä. Jäsen on viimeksi tavannut miehensä kummilapsen perheineen tämän valmistujaisjuhlissa joitakin vuosia sitten. Jäsenen mahdollisesta esteellisyydestä oli keskusteltu valiokunnan esittelijän ja silloisen puheenjohtajan kanssa eikä esteellisyyttä ollut katsottu olevan, koska sen verran kaukaisesta tuttavuudesta on kyse.

Valittajien esteellisenä pitämä kaupunginhallituksen jäsen on todennut tuntevansa valituksessa mainitun henkilön, koska he ovat useita vuosia sitten käyneet samaa koulua, mutta kaupunginhallituksen jäsen ei ole vuosiin tavannut häntä.

Suunnittelualueen asemakaavamuutos on käynnistynyt vuonna 2011 osana laajempaa asemakaavan muutosta korttelissa 1052. Laajemman asemakaavan muutoksen tavoitteena on ollut arvioida korttelin 1052 muutosalueen rakennusoikeuden määrää maanomistajien kaavamuutoshakemusten ja Venevalkamankujan rakentamisen myötä parantuneiden tonttien rakentamisedellytysten perusteella.

Suunnittelualue ei sijaitse keskellä pientaloaluetta, vaan Vanhan Turuntien ja Venevalkamantien kulmassa ja on voimassa olevassa asemakaavassa Venevalkamantien varren ainoa pientalotontti. Suunnittelualueen pohjois- ja itäpuolella sijaitsee kerrostaloaluetta ja etelä-/kaakkoispuolella suunnittelualue rajoittuu pientaloalueeseen. Valittajien rakennuspaikka rajoittuu kerrostaloalueeseen. Valittajien pientalon piha-alue sijoittuu kuitenkin ylärinteeseen ja piha-alueet ovat erotettavissa toisistaan kasvillisuuden ja rakenteiden avulla.

Kaavaratkaisun mahdollistama rakentaminen kiinnittyy Venevalkamantien kerrostalovaltaiseen kokonaisuuteen huomioiden kuitenkin mitoitukseltaan myös muun ympäröivän kaupunkirakenteen. Uudisrakentamisen kerros-luku tai tonttitehokkuus ei poikkea Venevalkamantien muiden kerrostalojen kerros-luvuista tai tonttitehokkuudesta. Asuinrakentaminen sijoittuu vähintään 12 metrin etäisyydelle kaakkoispuolella sijaitsevan pientalotontin rajasta. Tällöin lähimpiin ylärinteessä oleviin pientaloihin jää vähintään 17 metrin etäisyys. Viereisellä Venevalkamantie 3:n kerrostalotontilla rakennusalan raja on 8,5 metrin päässä lähimmän pientalotontin rajasta. Kaavoituksen yhteydessä laaditun varjostustutkielman perusteella suunniteltu uudisrakentaminen ei aiheuta merkittäviä varjostusvaikutuksia lähialueen asuinrakennuksille. Varjostusta kohdistuu kaakkoispuolella sijaitsevan pientalotontin oleskelupihoille ja rakennukselle lähinnä loppukesästä iltauringon aikaan. Asemakaavan muutokseen liittyvä havainnekuvamateriaali on viitteellistä eikä se vahvistu asemakaavan myötä.

Hyväksyttyä asemakaavan muutosta ei ole miltään osin toteutettu, joten asemakaavan toteuttamisesta ei ole aiheutunut maankäyttö- ja rakennuslain 106 §:ssä tarkoitettua erityistä haittaa tai vahinkoa, josta kaupunki olisi korvausvelvollinen.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Maankäyttösopimuksen edellytyksenä on aina, että asemakaavan muutosehdotus hyväksytään kaupunginvaltuustossa ilman olennaisia muutoksia, ja sopimus raukeaa, mikäli valitusviranomainen kumoaa valtuuston päätöksen. Maankäyttösopimusta ei viedä kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi tai edes tiedoksi. Hyväksytyyn kaavaehdotukseen liittyvässä maankäyttösopimuksessa ei siten ole sitovasti sovittu kaavan sisällöstä. Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Maininta siitä on lisätty 26.3.2012 päivitettyyn osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan, ja se on ollut myös 18.1.2021 päivytyksessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on lisäksi tiedotettu osallisia kaavaluonnoksen nähtävilläolosta tiedottamisen yhteydessä kuulutuksessa 3.4.2012. Maankäyttösopimus on hyväksytty kaupunginhallituksen kokouksessa 21.6.2021 ja kaupunginhallituksen päätös on saanut lainvoiman ennen maankäyttösopimuksen allekirjoittamista.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen, jossa on muun ohella esitetty seuraavaa: Koska esteellisyys on ollut tiedossa eikä hän ole itse oma-aloitteisesti vetäytynyt asian käsittelystä, asia olisi pitänyt saattaa toimielimen ratkaistavaksi. Näin ei ole kuitenkaan tehty, eikä esteellisyydestä käytyä keskustelua ole myöskään kirjattu yhdyskuntavaliokunnan pöytäkirjaan.

Koko kaavoitusprosessin aikana ja ennen kaavaehdotuksen julkaisemista Kauniaisten kaupunki ei ole missään mediassa tiedottanut, mitä Venevalkamantie 1:n tontille ollaan mahdollisesti suunnittelemassa. Kauniaisen kaupunki on laiminlyönyt tiedottaa kaavamutokseen liittyvästä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta lain edellyttämällä tavalla siten, että valittajilla ei ole ollut riittävää mahdollisuutta arvioida omalta kannaltaan hankkeen merkitystä eikä osallistua kaavan valmisteluun.

Kaupunki on jättänyt kaavaehdotuksesta pois Luo Arkkitehtien laatiman kuvan näkymästä valittajien tontilta suunnitellun kerrostalon suuntaan, vaikka siitä olisi näkynyt todellinen tilanne paremmin (valittajien päivitetty liite 7).

Kauniaisten kaupunginvaltuuston 13.12.2004 hyväksymässä maankäytön yleissuunnitelmassa 2004 (MASU 2) suunnittelualue on osoitettu pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AP). Maankäytön yleissuunnitelmassa on isoiksi tonteiksi luonnehdittu yli 3 000 m²:n suuruiset tontit, mistä tässä tapauksessa ei ole kyse. Kaupunki on tässä tilanteessa laiminlyönyt ottaa ohjelmassa hyväksytyt periaatteet huomioon päättäessään kaavamutoksesta ja solmiessaan siihen liittyvän maankäyttösopimuksen.

Kaavamuuotos heikentää merkittävästi valittajien elinympäristöä. Suunniteltu kerrostalorakentaminen ei sovellu osoitetulle tontille. Kaavamuuotosalue ei ole hankkeen merkittävyyteen nähden riittävän laaja suunnittelukokonaisuus sen toteamiseksi, että asemakaavan lainmukaisuudelle asetetut vaatimukset täyttyvät.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta maankäyttösopimuksen hyväksymispäätökseen kohdistuvalta osalta eikä kaavamuutoksen toteuttamisesta aiheutuvan haitan korvaamista koskevalta osalta. Hallinto-oikeus ei tutki vastaselityksessä esitettyä valitusperustetta puutteellisesta tiedottamisesta kaavoitusmenettelyn kuluessa.

Hallinto-oikeus hylkää täytäntöönpanon kieltämistä ja katselmuksen järjestämistä koskevat vaatimukset.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin ja valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Perustelut

Tutkimatta jätetyiltä osin

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Pykälän 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

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.

Valittajat ovat pitäneet päätöstä maankäyttösopimuksen hyväksymisestä lainvastaisena. Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisella päätöksellä ei ole päätetty maankäyttösopimuksen hyväksymisestä vaan kaavamuutoksen hyväksymisestä. Maankäyttösopimuksen hyväksymispäätökseen kohdistuvat valitusperusteet on niin ollen jätettävä tämän asian yhteydessä tutkimatta.

Valittajat ovat vaatineet, että kaupungin on maankäyttö- ja rakennuslain 106 §:n nojalla korvattava heille kaavamuutoksesta aiheutuva haitta. Hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen käsittelemään valituksessa tarkoitettua korvausta koskevaa asiaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 109 §:n 2 momentin mukaan, jollei korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunastuslain mukaan.

Valittajat ovat vastaselityksessään esittäneet, että suunnitteilla olevan kaavan sisällöstä ja osallistumis- ja arviointimenettelystä on tiedotettu puutteellisesti, eikä valittajilla ole sen vuoksi ollut tilaisuutta osallistua kaavan valmisteluun.

Valittajien esittämä uusi, vuorovaikutusmenettelyä kaavoituksessa koskeva valitusperuste on esitetty valitusajan päättymisen jälkeen, joten se on jätettävä myöhässä esitettynä tutkimatta.

Tutkituilta osin

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

Maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan.

Siltä osin kuin valittajat ovat vaatimuksellaan töiden aloittamisen kieltämisestä tarkoittaneet vaatia valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä, hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallitus ei ole ilmoittanut määränneensä asemakaavamuutosta tulemaan voimaan miltään osin ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseen ei siten ole tarvetta.

Katselmuksen järjestämistä koskeva vaatimus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi järjestää asian selvittämiseksi katselmuksen. Katselmuksessa tehdään havaintoja kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei hankaluudetta voida tuoda tuomioistuimeen.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaavamuutoksen sisällön lainmukaisuus valittajien esittämiltä osin on ratkaistavissa asiassa esitetyn kirjallisen aineiston perusteella. Katselmuksen järjestäminen ei siten ole asian selvittämiseksi tarpeen.

Esteellisyyttä ja siihen liittyvää menettelyä koskevat valitusperusteet

Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Saman pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen: 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen; --- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen; --- tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Saman pykälän 2 momentin mukaan läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa: 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa; 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Pykälän 3 momentin mukaan läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa: Lain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla erityisen läheisellä henkilöllä tulee yleensä olla virkamiehen elämässä vastaavanlainen sija kuin perheenjäsenellä tai muilla tässä kohdassa luetelluilla henkilöillä. Momentin perusteluissa todetaan lisäksi, että läheisyyttä on esteellisyyden perustavana seikkana arvioitava sen ajankohdan mukaan, jolloin virkamiehen on ratkaistava mahdollinen esteellisyytensä. Esimerkiksi lapsuuden tai opiskeluaajan sydänystävää ei voida lukea virkamiehen läheisiin, jos he eivät enää ole toistensa uskottuja eikä heidän kanssakäymisensä ole ollut jatkuvaa. Erityiseen läheisyyteen perustuva esteellisyys on seikka, jonka usein vain virkamies itse tietää. Jos läheisyys perustuu myös ulkonaisesti havaittaviin olosuhteisiin kuten yhteistalouteen tai kihlaukseen, esteellisyys on asianosaisenkin tunnistettavissa ja asianosaisen väite virkamiehen esteellisyydestä luonnollisesti menestyy. Muissa tapauksissa säännöksen soveltamisala ei yleensä voine vastoin virkamiehen käsitystä laajentua koskemaan henkilöä, jota virkamies itse ei pidä itselleen erityisen läheisenä.

Lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät niin ikään tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen

vihamies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Valittajat on esittäneet, että kaavamuutosasiaa valmisteltaessa yhdyskuntavaliokunnassa 10.11.2020 ja 18.5.2021 ja siitä kaupunginvaltuustossa 11.10.2021 päätettäessä asian käsittelyyn osallistunut [REDACTED] varapuheenjohtaja ja kaupunginvaltuutettu [REDACTED] on ollut esteellinen. Valittajien mukaan [REDACTED] on kaavamuutoksen kohteena olevan tontin osaomistajan lapsen kummi. Valittajien mukaan kaupunginvaltuutettuna kaavamuutoksesta kaupunginvaltuustossa 11.10.2021 päättämiseen osallistunut [REDACTED] on ollut esteellinen, koska hän on kaavamuutoksen kohteena olevan tontin osaomistajan pitkäaikainen ystävä.

Lisäksi valittajat ovat katsoneet, että [REDACTED] olisi pitänyt oma-aloitteisesti ilmoittaa esteellisyydestään ja vetäytyä asian käsittelystä. Valiokunnan olisi tullut ratkaista [REDACTED] esteellisyys, ja siihen liittyvästä keskustelusta valiokunnan esittelijän ja puheenjohtajan kanssa olisi tullut tehdä merkintä valiokunnan pöytäkirjaan. Myöskään valtuuston kokouspöytäkirjassa ei ole kummankaan osalta merkintää esteellisyydestä käydystä keskustelusta, eikä esteellisyyksymyksestä ole erikseen päätetty.

Kaupunginhallituksen [REDACTED] i saaman selvityksen mukaan [REDACTED] puoliso on tontin toisen osaomistajan nyt jo täysi-ikäisen lapsen kummisetä. [REDACTED] on viimeksi tavannut puolisonsa kummilapsen perheineen kummilapsen valmistujaisjuhlissa joitakin vuosia sitten. [REDACTED] on keskustellut mahdollisesta esteellisyydestään valiokunnan esittelijän ja silloisen puheenjohtajan kanssa.

Hallinto-oikeus toteaa, että hallintolain 29 §:n perusteella yhdyskuntavaliokunnan olisi tullut ratkaista jäsenensä [REDACTED] esteellisyys hänen tuotuaan mahdollisen esteellisyytensä esille valiokunnan esittelijälle ja puheenjohtajalle. Asiassa on siten menetelty virheellisesti. Pöytäkirjamerkintää keskustelusta esittelijän ja puheenjohtajan kanssa ei sen sijaan ole tullut tehdä, koska asiaa ei ole valiokunnassa käsitelty. Lähtökohtaisesti [REDACTED] olisi tullut tuoda mahdollinen esteellisyys esille myös myöhemmin kaupunginvaltuustossa, ja kaupunginvaltuuston olisi sen johdosta tullut ratkaista esteellisyyksymys.

Toisin kuin valittajat ovat esittäneet [REDACTED] ei ole tontin osaomistajan lapsen kummi, vaan kysymyksessä on [REDACTED] puolison kummilapsi. [REDACTED] i asiassa saadun selvityksen perusteella ole jatkuvaa, kiinteää yhteyttä puolisonsa kummilapseen tai tontin osaomistajaan eikä asiassa ole ilmennyt, että [REDACTED] isi heihin muutoinkaan erityisen läheinen suhde. Asiassa ei myöskään ole väitetty, että tontin osaomistaja tai kummilapsi olisi hallintolain 28 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettu [REDACTED] n puolison läheinen. Hallinto-oikeus katsoo, että valituksessa tarkoitettut henkilöt eivät ole [REDACTED] sillä tavoin läheisiä, että hän olisi ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdan perusteella esteellinen käsittelemään kaavamuutosasiaa yhdyskuntavaliokunnassa. Siihen nähden, että [REDACTED] oli

ilmoittanut tavanneensa kummilapsen perheineen valmistujaisjuhlissa vuosia sitten, kyseessä voidaan arvioida olevan lähinnä tavanomaiseen tuttavuus-suhteeseen rinnastuva tilanne, joka ei aiheuta esteellisyyttä. Hallinto-oikeus katsoo näin ollen, että myöskään luottamus [REDACTED] puolueettomuuteen asian valiokuntakäsittelyssä ei ole vaarantunut lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla perusteella.

Kun valittajien tarkoittamat henkilöt eivät ole hallintolain 28 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuja [REDACTED] läheisiä, [REDACTED] ei ole ollut kuntalain 97 §:ssä tarkoitetulla tavalla myöskään kaupunginvaltuutettuna esteellinen päättämään kaavamuuтокsesta valtuuston kokouksessa.

Hallinto-oikeus on edellä todennut, että asian käsittelyssä on esteellisyyskysymyksen ratkaisemisen osalta menetelty virheellisesti. Kun otetaan huomioon, että [REDACTED] ei kuitenkaan ole pidettävä esteellisenä kaavamuuтокsasiassa, hallinto-oikeus ei kumoaa asemakaavamuutoksen hyväksymispäätöstä tämän menettelyvirheen vuoksi.

Kaupunginhallitukset [REDACTED] saaman selvityksen mukaan [REDACTED] tuntee tontin osaomistajan kouluajalta, mutta he eivät ole vuosiin tavanneet.

Hallinto-oikeus toteaa, että [REDACTED] ei esitetyn selvityksen perusteella ole jatkuvaa, kiinteää yhteyttä tai muutoinkaan läheistä suhdetta kouluajan tuttavaansa. Hän ei siten ole hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu [REDACTED] läheinen eikä [REDACTED] ole ollut kuntalain 97 §:ssä tarkoitetulla tavalla kaupunginvaltuutettuna esteellinen päättämään kaavamuuтокsesta. Asiassa ei ole valittajien esittämillä perusteilla tapahtunut menettelyvirhettä, jonka johdosta päätös olisi kumottava.

Asemakaavamuutoksen sisältöä koskevat valitusperusteet

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:n 1 momentin mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole

perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 1 momentin mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Pykälän 4 momentin mukaan maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Asemakaavamuutosalue ja sen kaavallinen tilanne

Kaavamuutosalue käsittää noin 0,2 hehtaarin suuruisen tontin numero 13 Vanhan Turuntien ja Venevalkamantien kulmauksessa. Kaavamuutosalueen pohjois- ja itäpuolelle on toteutunut kerrostaloja ja muutoin ympäristö on pientalovaltaista.

Voimassa olevassa asemakaavassa tontti on osoitettu erillispientalojen korttelialueeksi (AO-8), jolla asuinrakennuksen saa rakentaa enintään kahteen kerrokseen. Tontti rajautuu lännessä Vanhaan Turuntiehen, pohjoisessa Venevalkamantiehen, idässä asuinkerrostalojen korttelialueeseen (AK) ja etelässä erillispientalojen korttelialueeseen. Tonttia vastapäätä Venevalkamantien toisella puolella sijaitsee asuinkerrostalojen korttelialue.

Kaavamuutoksen tavoite ja sisältö

Suunnittelualan asemakaavamuutoksen laatiminen on käynnistynyt osana laajempaa asemakaavan muutosta korttelissa 1052. Kaavamuutos käynnistyi osin alueen maanomistajien hakemusten perusteella ja osin Kauniaisten kaupungin aloitteesta. Asemakaavan muutoksen tavoitteena on ollut arvioida muutosalueen rakennusoikeuden määrää maanomistajien kaavamuutos-hakemusten ja Venevalkamankujan rakentamisen myötä parantuneiden tonttien rakentamisedellytysten perusteella.

Asemakaavamuutoksella tontti muutetaan asuinkerrostalojen korttelialueeksi (AK). Kaavaselostuksen mukaan alue soveltuu sijaintinsa perusteella tiiviimpään rakentamiseen, sillä se kuuluu kaupunkirakenteessa Venevalkamantien kokonaisuuteen, johon on aikaisemmillä kaavamuutoksilla toteutettu asuinkerrostaloja. Asemakaavan muutoksen mukainen rakentaminen

tiivistää kaupunkirakennetta hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella. Alue sijaitsee Turuntien välittömässä läheisyydessä, johon volyymiltaan voimakkaampi rakentaminen on tarkoituksenmukaista keskittää. Kaavamuutoksella täydennetään yhdyskuntarakennetta ja lisätään asumista hyvien liikenneyhteyksien alueella, mikä vastaa Kauniaisten omien tavoitteiden lisäksi myös valtakunnallisia sekä Helsingin seudun maankäytön tavoitteita. Kaupunkirakenteen tiivistäminen parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja siten tarjonnan jatkuvuutta ja kehittymistä.

Asuinkerrostalojen korttelialueelle on osoitettu rakennusala enintään neljäkerroksiselle rakennukselle. Rakennusala on sijoitettu Venevalkamantien ja Vanhan Turuntien kulmukseen. Asuinrakennusoikeutta on osoitettu yhteensä 1 350 k-m², lisäksi rakennusoikeutta on osoitettu asukkaiden yhteis- ja varastotiloille ja erilliselle talousrakennukselle. Tehokkuusluku on $e=0.76$. Nykytilanteeseen verrattuna asuinrakennusoikeuden määrä kasvaa 950 k-m² ja kokonaisrakennusoikeuden määrä 1 115 k-m². Korttelialueen reunoille on osoitettu istutettavan alueen osa.

Varjostustutkielma

LUO-Arkkitehdit Oy:n tekemän varjostustutkimuksen perusteella suunniteltu kerrostalo varjostaisi vähäisessä määrin valittajien tontin pohjoisrajaa tontin luoteiskulmassa kesäpäivänseisauksen ajankohtana iltaisin ja heinäkuun puolivälissä iltaisin. Elokuun puolivälissä iltaisin ja syyspäiväntasauksen ajankohtana aamuisin varjostusvaikutus ulottuisi valittajien tontin luoteiskulmassa pohjoisrajaa lähinnä sijaitsevan rakennuksen tasolle.

Oikeudellinen arviointi

Valittajien mukaan maankäyttösopimuksella on sovittu asemakaavan sisällöstä lain vastaisesti. Maankäyttösopimuksesta ei myöskään ole kaavamuutoksen laatimisen yhteydessä tiedotettu. Lisäksi kaavaehdotukseen liitetyt havainnekuvat on valittajien mukaan esitetty ainoastaan asemakaavamuutoksen hakijalle edullisella tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaupungin tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia. Maankäyttösopimuksella ei ole voitu ratkaista kaavamuutoksen sisältöä. Tarkistetusta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta 26.3.2012 ilmenee, että asemakaavoituksen yhteydessä tehdään mahdollisesti maankäyttösopimus. Päivitetyistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmista 18.1. ja 3.2.2021 ilmenee, että asemakaavamuutos edellyttäneen maankäyttösopimuksen laatimista, joka tulee allekirjoittaa ennen asemakaavamuutoksen hyväksymistä valtuustossa. Tarkoituksesta laatia maankäyttösopimus on siten tiedotettu kaavamuutoksen laatimisen yhteydessä. Näin ollen kaupunginvaltuuston päätös ei ole lainvastainen valituksessa esitetyillä maankäyttösopimukseen liittyvillä perusteilla.

Asemakaava sisältää kaavakartan merkintöineen ja määräyksineen. Kaavan valmisteluaineisto tai kaavaselostus eivät tule kaavan osaksi. Asiassa ei ole ilmennyt, että kaavamuutosta valmisteltaessa olisi esitetty virheellisiä tai sillä

tavoin puutteellisia havainnekuvia suunnitellusta rakentamisesta, että päätös kaavamuutoksen hyväksymisestä perustuisi virheellisiin tietoihin ja olisi siitä syystä lainvastainen.

Koska kunnallisvalitusta ei voida tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella, hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu tutkia päätöksen tarkoituksenmukaisuutta eikä siis sitä, olisiko jokin muu maankäytöllinen ratkaisu parempi kuin tehty kaavaratkaisu. Hallinto-oikeus tutkii siten tässä asiassa vain sen, onko asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Valittajien mukaan kaupunki ei ole esittänyt erityisiä maankäytöllisiä perusteita sille, että kyseisenlainen kaavamuutos toteutetaan vain yhdelle tietylle pientalotontille. Kaupunki ei ole selvittänyt, olisiko vastaava mahdollista maanomistajien yhdenmukaisen kohtelun nimissä myös muille saman pientaloalueen maanomistajille.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunta päättää harkintavaltansa rajoissa ja maankäyttö- ja rakennuslain asettamissa puitteissa, mitä alueita se kaavoittaa mihinkin tarkoitukseen ja missä järjestyksessä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmista ilmenee, että kaavamuutoksen suunnittelualueeseen on alun perin kuulunut useampia kyseisen pientaloalueen tontteja. Valituksenalaisen kaavamuutoksen kohteena oleva tontti soveltuu kaupungin mukaan tiiviimpään rakentamiseen, koska se sijaitsee Venevalkamantien kokonaisuudessa, johon on jo aikaisemmilla kaavamuutoksilla toteutettu asuinkerrostaloja. Kaava-alueen rajaukselle on esitetty maankäytöllinen peruste. Kaupunginvaltuusto ei siten ole ylittänyt harkintavaltansa eikä kaavamuutospäätös ole lainvastainen sillä valittajien esittämällä perusteella, että nyt päätetyn kaavamuutoksen kohteena on yksittäinen tontti tai että asian valmistelussa olisi loukattu maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Valittajien mukaan kaavamuutoksesta aiheutuu heille erityistä haittaa kaavassa osoitetun kerrostalon sijainnin vuoksi. Kerrostalosta olisi esteetön näkymä valittajien piha-alueelle, ja kerrostalolla olisi myös valittajien pihapiiriä varjostava vaikutus. Kerrostalon korkeus suhteessa ympäristöön heikentäisi merkittävästi valittajien asumisviihtyvyyttä, yksityisyyttä sekä kiinteistön arvoa. Kaavamuutosta ei valittajien mukaan voida pitää vaikutukseltaan vähäisenä myöskään siitä syystä, että sillä on muutettu alueen pääasiallinen käyttötarkoitus ja nostettu muutosalueen rakennusoikeutta merkittävästi.

Hallinto-oikeus katsoo, että asemakaavamuutoksessa osoitetun enintään nelikerroksisen kerrostalon rakennusalan sijainti tontin länsipäädystä ei valittajien esittämällä perusteilla aiheuta kaupunkialueella valittajien asumiseen ja elinympäristöön laissa tarkoitettua merkityksellistä heikentymistä. Myös lähiympäristössä on vastaavaa kerrostalorakentamista. Varjostusselvityksen perusteella kaavamuutoksella osoitetun rakentamisen varjostava vaikutus valittajien tontille on vähäinen. Asemakaavamuutos täyttää siten maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä tarkoitettut terveellisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset, eikä aiheuta valittajien elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä ottaen huomioon, että kyseessä on

kaupunkialueella hyvien liikenneyhteyksien varrella sijaitseva yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen soveltuva alue.

Lopputulos

Koska kaupunginvaltuuston asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskeva päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen, valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

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.

Valitus on hylätty. Tähän nähden ei ole kohtuutonta, että valittajat joutuvat itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja

Maankäyttö- ja rakennuslaki 55 § 1 ja 2 mom

Kuntalaki 135 § 1 mom ja 144 §

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 ja 5 kohdat

Muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen, Jukka Reinikainen (t) ja Minna Ruuskanen.



Esittelijäjäsen

Minna Ruuskanen

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

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajien asiamiehelle Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa, valittajat yhteisvastuullisesti Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Kauniaisten kaupunginhallitus