

TURUN HALLINTO-OIKEUDELLE

Lausunto valitukseen

Asia

Lausunto valitukseen asiassa 1003/03.04.04.04.16/2023

Muutoksenhaunallinen päätös

Nakkilan tekninen valiokunta, 28.6.2023/61§

Valittaja

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Prosessiosoite

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

PL 236, 20101 Turku

kirjaamo.varsinais-suomi@ely-keskus.fi

c/o Ylitarkastaja Päivi Valkama

p. 0295 023 022, vaihde 0295 022 500

paivi.valkama@ely-keskus.fi

Lausunnon antaja

Nakkilan rakennustarkastaja; Nakkilan kunnan hallintosäännön 55§:ssä on määrätty, että valiokunnan alaisten viranhaltijoiden tulee toimialoittain vastata valiokunnalle osoitettuihin lausuntopyyntöihin.

I. VAATIMUKSET

Pyydän, että Turun hallinto-oikeus hylkää Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksen perusteettomana kokonaisuudessaan.

II. PERUSTEET

1. Taustaksi

Nakkilan kunnanvaltuusto on päättänyt 26.9.2022/40§, että kuntaan rakennetaan uusi yhtenäiskoulu, joka sijoitetaan kirkonseudun koulun tontille. Tontilla sijaitsee vuonna 1957 rakennettu tyyppilinen rakennusaikansa kansakoulurakennus. Rakennushankkeelle on kunnanvaltuusto hyväksynyt hankesuunnitelman 3.4.2023/13§.

Keskustan asemakaavan korttelissa 83 tontilla 1 sijaitseva koulurakennus ja tontilla 2 sijaitseva asuntolarakennus tulee purkaa ennen uuden koulurakennuksen rakentamista.

Nakkilan kunnan rakennustarkastaja on myöntänyt purkamisluvat koulurakennuksen (9.5.2023/22§ purkamislupa 15-2023 kiinteistölle 531-402-2-87 Keskuskoulu) ja asuntolarakennuksen (9.5.2023/23§ purkamislupa 16-2023 kiinteistölle 531-402-2-173 Arontörmä) purkamiseen.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on tehnyt oikaisuvaatimuksen 23.5.2023 Nakkilan tekniselle valiokunnalle purkamisluvista (jäljempänä valiokunta).

Kummastakaan purkamisluvasta ei ole ELY-keskuksen oikaisuvaatimuksen lisäksi tullut ainoatakaan muuta oikaisuvaatimusta, huomautusta, eikä edes yhteydenottoja rakennusvalvontaan, vaikka naapurit on kuultu ja ko. lupahakemukset kuulutettiin MRA65§ mukaisesti (kts. purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023 lisäselvitykset ja perustelut). Kouluverkkoratkaisua on käsitelty laajasti hankesuunnitelmassa sivistysvaliokunnassa, teknisessä valiokunnassa, kunnanhallituksessa, ja hyväksytty kunnanvaltuustossa (kts. Nakkilan uuden koulun hankesuunnitelma 10.2.2023).

Valiokunta ei ole ottanut ELY-keskuksen oikaisuvaatimusta käsittelyyn, sillä ELY-keskuksella ei ole ollut oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Valiokunta on tehnyt asiasta puuttuvan puhevallan perusteella päätöksen 28.06.2023/61§.

ELY-keskus on valituksessaan 5.7.2023 Turun hallinto-oikeudelle katsonut, että sillä olisi valitusoikeus ja vaatii, että oikaisuvaatimusta koskeva asia palautetaan valiokunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Valiokunnan käsityksen (päätös 28.6.2023/61§) mukaan asiassa ei ole perusteita valiokunnan tekemän päätöksen kumoamiselle ja asian käsittelyn palauttamiselle. Asia kulminoituu siihen, mahdollistaako maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 3 momentti ELY-keskuksen valitusoikeuden vai ei.

2. ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta rakennuksien purkamista koskevaan päätökseen

Katson, että ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta rakennuksien purkamislupaansa koskevaan päätökseen, eikä ELY-keskuksella ei ole puhevaltaa asiassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 3 momentin mukaisesti ELY-keskuksella on valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevaan päätökseen silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Purettavat rakennukset eivät täytä tätä kriteeriä.

ELY-keskus ei ole oikaisuvaatimuksessaan tuonut esiin, millä seikoin purkamislupien kohteena olevia rakennuksia voitaisiin pitää maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävänä sillä tapaa, että kunnan itsehallintoon ja MRL 5 a§:n mukaiseen kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan voitaisiin puuttua ELY-keskuksen toimesta.

Kunnan tulee itsehallintonsa nojalla toteuttamaansa maapolitiikkaa harjoittaessaan ottaa huomioon alueita koskevat suojelumääräykset. Purkamisluvat eivät koske alueita, johon kohdistuisi asemakaavassa suojelumääräyksiä (kts. purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023 perustelut). Purkulupien kohteena olevia rakennuksia ei ole suojeltu kaavoin eikä rakennusperintölain nojalla. Voimassa olevat asema- tai yleiskaava eivät ole vanhentuneita purkamislupien myöntöhetkelläkään (kts. purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023 perustelut). Asema- ja yleiskaavojen ajanmukaisuuden arviointi on tehtävä Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti, eikä irrallisena kriteerinä.

Se, että alue on ELY-keskuksen esittämällä tavalla Satakunnan rakennetun kulttuuriympäristön päivitys- ja täydennysinventoinneissa ehdolla maakunnallisesti merkittäväksi kohteeksi, ei vaikuta purkulupien myöntämisen kokonaisharkintaan merkittäväällä tavalla. Em. täydennysinventointi on valmistunut purkulupien myöntämisen 9.5.2023 jälkeen Satakuntaliiton ilmoituksen 12.6.2023 mukaan Nakkilan kommentoinnista huolimatta.

Nakkilan kunta on 28.4.2023 kommentoinut Satakunnan rakennetun kulttuuriympäristön päivitys- ja täydennysinventointia Satakuntaliiton pyynnöstä siten, että mm. purkamislupien kohteena olevan Kirkonseudun koulu ympäristöineen -aluetta ei tule lisätä maakunnallisesti merkittävien arvoalueiden kohteisiin. Lopullinen päätöksentekomenettely (Satakunnan maakuntakaava 2050) näistä päivitys- ja täydennysinventoinneista on vielä kesken.

Mikäli purkamislupien kohteena olevat rakennukset sisällytettäisiin lopulta inventointiluetteloon lopullisessa päätöksentekomenettelyssä Nakkilan kunnan esittämästä huolimatta, rakennuksen inventointiluetteloon sisällyttäminen ei ole vielä yksinään riittävä osoitus siitä, että rakennusta pitäisi suojella.¹

¹ Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 9.6.2014 t. 1838 ja KHO 27.8.2013 t. 2648, joissa korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset rakennustarkastajan myöntämistä purkuluvista. Jälkimmäisessä inventointiluetteloon sisällyttäminen yksinään ei ollut peruste koulurakennuksen purkamispäätöksen kumoamiselle.

Valituksessa ELY-keskus on lisäksi viitannut osayleiskaavan rakennusinventointiin vuodelta 2009, jossa koulurakennus on arvotettu luokkaan B, lievemmin suojeltava kohde. Kuten todettu, alueen asemakaavassa ei ole rakennuksia koskevia suojelumääräyksiä. Oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa (2015) ei ole todettu koulurakennuksen olevan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä (kts. purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023 lähtökohdat ja perustelut).

Perusteita arvioida suojelutarvetta tiukemmin, kuin vuoden 2009 oikeusvaikutteisen yleiskaavan inventoinnissa on todettu, ei ole käsillä.

Vireillä olevalla asemakaavamuutoksella ei ole oikeusvaikutuksia, kaavan tulevista määräyksistä ei ole tietoa, puhumattakaan milloin ja minkä sisältöisenä asemakaava lainvoimaistuu. Asemakaavamuutoksen aloittamisen perusteena on rakennusoikeuden riittämättömyys ja tontin ahtaus. Vielä vähemmän on merkitystä oikeuslähteenä valituksessa viitatulla tiedotteella.

Kunta on ennen uuden koulurakennuksen rakentamispäätöksen tekemistä selvittänyt huolellisesti kouluverkkomahdollisuudet (konsulttina WSP Finland Oy; sopimus 31.8.2021). Lisäksi kunta teki selvitykset Kirkonseudun koulu- ja asuntolarakennuksen purkamisperusteista 17.3.2023 (konsulttina AFRY Buildings Finland Oy). Tehdyissä selvitystoimissa on havaittu, että tiloista ei edes saneeraamalla saada toimivia ja saneerauksista huolimatta rakenteisiin saattaa jäädä mikrobeja ja riskirakenteita, niin että sisäilmasta ei saada koulurakennukselta edellytettävää. Kyseessä ei ole pelkästään ELY-keskuksen valituksessaan viittaama kustannuskysymys, vaan se, että saneeraamalla ei ole mahdollista saada rakennusta koulukäyttöön. Rakennuksilla ei ole realistista jatkokäyttöä (vrt. KHO 27.5.2015 t. 1383)

Rakennus edustaa ajalleen tyypillistä rakentamista, mutta verrattaessa lukuisia vastaavia saman aikakauden koulurakennuksia Satakunnan alueella, se ei ole mitenkään historiallisesti- tai rakennushistoriallisesti merkittävä tai poikkeuksellinen. Vastaavia koulurakennuksia löytyy yksin Satakunnan alueelta lukuisia. Rakennuksiin ei siten kohdistu rakennukseen liittyviä erityisiä arvoja. Myöskään muutkaan lähikorttelien rakennukset ympäristöineen eivät ole saman ikäluokan tyyppirakentamista eivätkä täten tue Kirkonseudun koulun tai asuntolan merkitystä (kts. purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023 perusteet).

Kun arvioidaan rakennuksen merkittävyttä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain perusteella, kohteen harvinaisuus, tyypillisuus, edustavuus, alkuperäisyys, historiallinen todistusvoimaisuus tai historiallinen kerroksisuus eivät johda suojelun edellytysten täyttymiseen.

ELY-keskuksen tekemän oikaisuvaatimuksen valiokunnalle 23.5.2023 mukaan rakennustarkastajan myöntämät purkamisluvat tulee kumota ja purkamishakemukset hylätä. ELY-keskuksen mukaan asia tulisi käsitellä vireillä olevassa korttelin 83 asemakaavan muutoksen yhteydessä.

Nakkilan kunta on jo aikaisemmin esittänyt inventointiluettelon yhteydessä, että purkamislupien kohteena olevia rakennuksia ei tule lisätä maakunnallisesti merkittävien arvoalueiden kohteisiin. Nakkilan kunta on kommentoinut, että kunta tulee ottamaan virallisesti kantaa rakennetun kulttuuriympäristön täydennysinventointiin siinä

vaiheessa, kun Satakunnan maakuntakaava 2050 etenee valmisteluvaiheeseen ja siitä on kunnalla mahdollisuus antaa perusteltu lausunto.

3. Oikeudellinen arviointi

Purkamisluvan edellytyksiä koskeva sääntely on niukkaa ja lain esityötkin tarjoavat vain vähän tulkinta-apua. Tällöin oikeuskäytännön merkitys korostuu, mutta myös päätöksentekijän harkintavalta saa erityistä merkitystä. Nakkilan kunnan käsityksen mukaan se on tehnyt päätöksen sen harkintavaltaan kuuluvalla alueella ja lain säädösten rajoissa.

ELY-keskuksella ei ole perustetta puuttua kunnan itsehallinnolliseen päätöksentekomenettelyyn, sillä erityistä MRL:n mukaista perustetta ELY-keskuksen puhevallan käytölle ei ole. Puuttuminen itsehallintoon kunnan toimi- ja harkintavaltaan kuuluvassa asiassa edellyttää lakiin perustuvaa oikeuttamisperustetta. Sellaista ei ole käsillä.

Päätöksenteon siirtäminen osaksi kaavaprosessia ei myöskään palvele MRL mukaisien tavoitteiden toteutumista kohtuullisessa ajassa, huomioon ottaen, että kunnan oma näkemys valiokunnan käsittelemään asiaan on jo aikaisemmin todettu purkamislupien mukaiseksi. Käsitteilyn pitkittyminen haittaa kunnan koulujärjestelmän suunnittelua, ylläpitoa, heikentää sen ennakoitavuutta sekä lisää tarpeettomasti tulevia rakennuskustannuksia.

ELY-keskuksella ei ole 192§:n 3 momentin mukaista valitusoikeutta asiassa. Tällöin ELY-keskuksella ei ole myöskään MRL187§:n mukaista oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Joten hallinto-oikeuden tulee hylätä ELY-keskuksen valitus perusteettomana.

4. Käsitteystä

Pyydän, että Turun hallinto-oikeus käsittelee asian kiireellisesti. Koulurakennuksen rakennuttamiseen ja valvontaan liittyvät kilpailutukset ovat käynnissä, sekä koulu- ja asuntolarakennuksen purkamiseen liittyvä kilpailutuksen valmistelu on jo aloitettu. Myös koulun väistötiloihin siirtymisen valmistelu on jo varsin pitkällä. Koulutoiminnasta ja kouluverkostosta huolehtiminen edellyttää, että asia ratkaistaan mahdollisimman pian MRL:n mukaisesti.

TODISTELU

1. Todiste

AFRY:n selvitys purkamisluvan perusteluista koskien Kirkonseudun koulurakennusta.

AFRY:n selvitys purkamisluvan perusteluista koskien Kirkonseudun koulun asuntolarakennusta

2. Todiste

Nakkilan uuden koulun hankesuunnitelma 10.2.2023 WSP Finland Oy

3. Todiste

Purkamislupapäätökset 15/2023 ja 16/2023

4. Todiste

Nakkilan teknisen valiokunnan päätös 28.6.2023/61§

Nakkilassa 9 elokuuta 2023


Seppo Saarimaa, rakennustarkastaja



tiedoksi: Nakkilan tekniselle valiokunnalle