

Lausunto Turun hallinto-oikeudelle koskien valitusta Salon rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksestä 24.11.2021 § 51

Rakennus- ja ympäristölautakunta 16.02.2022 § 21
3971/10.03.00.07/2021

Valmistelija

Rakennus- ja ympäristövalvonnan johtaja Janne Ranki, 044 778 2300, janne.ranki@salo.fi ja kaupunginlakimies Antti Mäkelä, 02 778 2302, antti.makela@salo.fi.

SELOSTUS ASIASTA

Salon kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on päätöksessään § 76 13.05.2020 kehottanut asianosaista lopettamaan asemakaavamääräysten (kaavamääräys AO) vastainen majoitustoiminta kiinteistöllä 734-640-1-356.

Kohde on ollut markkinoinnissa nimellä ”Villa Seaview”.

Väestötietojärjestelmän mukaan kukaan ei ole kirjoilla kyseissä kohteessa.

Salon rakennus- ja ympäristölautakunta asetti kohteelle kiellon 24.11.2021 §:ssä 51 käyttää kiinteistöä 734-640-1-365 majoitustoimintaan vastoin asemakaavassa määrättyä käyttötarkoitusta.

Kiinteistöä on tarjottu kiellon asettamisen aikaan laajasti eri markkinointikanavissa ja ympärivuotisesti majoitus-, kylpylä- ja kokouskäyttöön oheispalveluineen (villaseaview.fi, booking.com, agoda.com, tripadvisor.ie, a-hotel.com, hotelandplace.com, venuu.fi, HR-viesti 2/2020, Perniönseudun lehti 29.3.2018) Tilat ovat valmiiksi kalustettuja. Vuokraamisessa on käytetty hyödyksi sales manager (suom. myyntipäällikkö) tittelillä olevaa henkilöä.

Kiinteistöllä sijaitsee rakennus- ja huoneistorekisterin mukaan kahden asunnon talo ja saunarakennus.

Rakennuslupaa ei ole haettu majoitustoimintaan.

Selvityksen hankkiminen, kuulemisen suorittaminen ja muiden vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

Kiinteistön asemakaavan vastaisen käytön kieltämistä koskeva kuulemiskirje on annettu postitse saantitodistuksella tiedoksi valittajalle 21.7.2021. Kuulemiskirje ja saantitodistuskuitti toimitetaan tämän lausunnon liitteenä.

Kuulemiskirjeessä on varattu 21 päivän määräaika vastauksen antamiselle kirjeen tiedoksisaannista lukien. Kuulemiskirjeessä on yksilöity lausuntopyyntö koskemaan erityisesti lausumista kiinteistöllä harjoitettavasta toiminnasta ja sen vaikutuksista suhteessa kiinteistön majoituspalvelutoimintaa koskevaan markkinointiin.

Erityisesti edellä mainitun kuulemisprosessin on valittaja saattanut myös laillisuusvalvonnan tutkittavaksi.

Viranomaisen on tapauksessa pyrkinyt huolehtimaan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset, eli tutkimalla ennen muuta kohteen internetmarkkinoinnin.

Päätöksen perusteluissa on ilmoitettu se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittu perustelut.

Rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla kieltää toiminnan, jos toiminta on rakennusluvan vastaista, sekä tehostaa kieltoa asettamalla uhkasakon. Kun alue on asemakaavoitettu vakituisen asumisen käyttöön, on lyhytkestoinen majoitustoiminta lähtökohtaisesti kaavan vastaista ja siten myös rakennuslupaa ei voida saada.

OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

Soveltuvat oikeusohjeet, joiden nojalla asia on arvioitu

Säännökset

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §

Rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*). Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin laissa jäljempänä säädetään.

Asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Majoituspalvelutoiminnan ja asumisen vaikutukset ovat erilaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole suoraan määritelmiä asumiselle ja toisaalta majoitustoiminnalle, vaan tulkinnaa tekee tapauskohtaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Lainvalmisteluasiakirjat

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 125 §:n kohdalla todettu, että ”Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen vaatisi rakennusluvan. Käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin, kuten nykyisinkin, myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Lisäksi säädettäisiin, että luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavoituksen toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön”.

Ennakkopäätökset

KHO:2014:143 linjauksen mukaan harjoitettu laajamittainen vuokraaminen loma-asuntokäyttöön kiinteistöllä on asemakaavan ja kyseessä olleen rakennusluvan vastaista. Oikeuskäytännössä on korostettu sitä, että pelkästään se seikka, että kiinteistöä tai asuinhuoneistoa on tarjottu toistuvasti lyhytaikaisesti vuokralle, merkitsee naapuruston kannalta heikompa sosaalista kontrollia.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2021:76 katsonut, että käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta koskevan harkinnan lähtökohtana on siten paitsi myönnetty rakennuslupa, myös maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaisesti kulloinkin kysymyksessä olevalle alueelle kaavassa osoitetut aluevaraukset. Kaavajärjestelmällä varataan erilaisiin käyttötarkoituksiin ja ohjataan toimintojen sijoittumista tarkoituksenmukaisella ja toimintoja yhteensovittavalla tavalla.

Ratkaisussa KHO:2021:76 korostettiin oheispalvelujen roolia asian arvioinnin kannalta.

Ratkaisussa KHO:2021:77 kysymyksessä olevat tontit sijaitsivat asemakaavassa asuinpientalojen korttelialueeksi osoitetulla alueella, ja valvonnan kohteena olevat huoneistot olivat rakennuslupan mukaiselta käyttötarkoitukseltaan asuinhuoneistoja. Asiassa oli kuitenkin selvitetty, että valvonnan kohteena olevaa yhtä kalustettua paritalohuoneistoa ja ainakin yhtä kalustettua rivitalohuoneistoa oli tarjottu toistuvasti vuokralle myös lyhytkestoisilla sopimuksilla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei toiminta ollut alueella voimassa olevan asemakaavan ja tonteille myönnettyjen rakennuslupien mukaista, eikä ympäristölautakunta ollut voinut päätöksessään esittämillään perusteilla ja kysymyksessä olevan vuokraustoiminnan laatua ja laajuutta yksityiskohtaisemmin selvittämättä päättää olla ryhtymättä asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Yhteenvedoa majoituspalvelutoiminnan tunnusmerkistöstä

Toiminnanharjoittaja on tehnyt asuinhuoneistosta terveydensuojelulain mukaisen majoitustoimintaa koskevan ilmoituksen toimintaa valvovalle terveydensuojeluviranomaiselle.

Kukaan ei ole kirjoilla asunnossa.

Tilasta maksettavaan hintaan sisältyy arvonlisävero, jolloin kyse ei ole vähäisestä liiketoiminnasta.

Huoneisto on kalustettu.

Majoittumista tarjotaan ensisijaisesti vain lyhyeksi ajaksi.

Majoittumisen hinta ilmoitetaan vuorokausi- tai viikkokohtaisesti ja hintaan sisältyvät mm. internet, sähkö ja vesi.

Toiminnanharjoittaja tarjoaa majoituksen yhteydessä hotellinomaisia palveluita.

Huoneistoa tarjotaan välityspalvelujen kautta.

Toiminnanharjoittaja markkinoi huoneistoa majoitustilana.

Majoittujalla on tavanomaiseen vuokrasuhteeseen verrattuna rajatut oikeudet huoneiston käyttöön.

Kiinteistön käytön vaikutusten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaki esitöineen ei tarkemmin yksilöi vaikutuksia, joita käyttötarkoituksen/kaavamääräyksen vastaisesta käytöstä voi tulla ympäröivien alueiden taholle. Vaikutusten määrittely on jäänyt oikeuskäytännön varaan ja linjaus on muodostumassa sitä kautta.

Edellä selostettu, oikeuskäytännössä muodostunut ohjaava ennakkopäätösarvo on kiinteistön käytön tyyppillisten vaikutusten käsitteellä. Ammattimainen majoitustoiminta lisää liikennettä kiinteistölle johtavalla kadulla häiritsevällä tavalla, jota ei kohtuudella voida olettaa kaavan käyttötarkoitus huomioiden pidettävän hyväksyttävänä. Lisäksi toistuvasti vaihtuvat lyhytkestoisesti majoittuvat asukkaat ovat alueella vieraita, jolloin alueen sosiaalinen kontrolli heikentyy kaavan käyttötarkoitukseen nähden merkittävästi.

Selvitys asiasta ja selvityksen arviointi

Hallintopakon asettaminen on perustunut liitteenä olevaan varsin laajaan internetmarkkinointiin, jonka myötä palvelutoiminta toteutuu ja sen vaikutukset aiheutuvat. Internetmarkkinoinnin osalta objektiivinen tarkastustoiminta on mahdollista.

Villa Seaviewissa suoritettiin Salon kaupungin ympäristöterveydenhuollon terveydenhuoltolain mukainen tarkastus 5.3.2019. Tarkastuksessa ilmeni, että toiminta vastaa ilmoitettua käyttöä (hostelli/motelli). Villa Seaviewissa on muun muassa majoitushuoneita 22 petipaikkojen enimmäismäärällä, rantasauna kahdella petipaikalla. (SH/26/2019). Toimintaa on markkinoitu eri nettisivuilla, paikallislehdissä ja ulkomaisilla majoitussivuilla. Kiinteistöllä ei asuta vakituisesti.

Tasapuolisuus

Rakennusvalvonnalla ei ole tiedossa vastineessa esitettyjä muita mahdollisia alueella tapahtuvia laajamittaisia ja kaavanvastaisia ammattimaisia majoitustoimintoja. Rakennusvalvonnalla on toimivalta puuttua tällaiseen toimintaan valvontamenettelyn puitteissa ja lähtökohdiltaan samanlaisissa tapauksissa pyritään samanlaiseen lopputulokseen viranomaistoiminnan tasavertaisuusperiaatteita noudattaen.

KANNANOTOT VALITUKSESSA OLEVIIN VÄITTEISIIN

Selvitysvelvollisuuden täytyminen, kuuleminen päätösesityksestä ja päätöksen perusteleminen

Asiaa ratkaistaessa on hankittu lausunnon liitteenä oleva, valittajan julkaisema markkinointiaineisto tarkastusmateriaaliksi.

Lautakuntapäätöksestä on kuultu asianosaista 9.7.2021 ja siihen on saatu vastine 4.8.2021. Vastineessa esitettyihin relevantteihin seikkoihin on otettu kantaa asian ratkaisevassa päätöksessä. Päätöksestä on siten kuultu lain edellyttämällä tavalla.

Päätös on perusteltu ja siinä on asianmukaisesti selostettu kaikki päätökseen vaikuttaneet seikat relevantteine oikeustapauksineen. Siten päätös ei ole myöskään hallintolain vastainen.

Valituksessa on viitattu laajalti hallinnon oikeusperiaatteiden rikkomiseen.

Hallintolain 6 §; Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallinnon oikeusperiaatteiden toteuttaminen

Valituskirjelmän mukaan Salon kaupunki on rikkonut suhteellisuusperiaatetta tehdessään valitutuksenalaisen päätöksen. Kaavan vastaisen toiminnan kieltäminen ei merkitse suhteellisuusperiaatteen rikkomista. Kyse on rakennusvalvonnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Oikeuskäytännössä tapauksessa KHO:2021:77 on korostettu, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin valvonta-asiassa, jossa kyseessä on kiinteistön käyttö vastoin kaavamääräyksiä. Asiassa on toisaalta joka tapauksessa tarjottu mahdollisuutta neuvontaan ja neuvotteluihin, eikä kiellon asettamiseen ole ryhdytty suoraan.

Edellä mainittu ohjaava ennakkotapausaineisto huomioiden on katsottu saadun riittävä oikeudellinen linja, jonka mukaan asiaa on arvioitava.

Omaisuuksensuojaperusoikeuden vaikutus ei ole väitetyssä ristiriidassa kaavanvastaisen käytön kieltämisen kanssa. Toisaalta omaisuuksensuojaa ei ole rajoitettu liikaa, vaan ainoastaan kielletty jatkamasta markkinointitoimenpiteitä, jotka johtavat asemakaavan vastaiseen käyttöön. Näin ollen viranomaisen toimet ovat myös noudattaneet säädettyä suhteellisuusperiaatetta.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ VALITUKSESTA

Rakennusvalvonta voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla kieltää toiminnan, jos toiminta on rakennusluvan ja asemakaavan vastaista. Rakennusvalvoja voi myös tehostaa kieltoa asettamalla uhkasakon. Jos alue on kaavoitettu asumiskäyttöön, on lyhytkestoinen majoitustoiminta lähtökohtaisesti kaavan vastaista.

Selvityksen perusteella kiinteistöllä harjoitetaan ammattimaista majoitustoimintaa ja rakennus- ja ympäristölautakunnan tuli kieltää kaavanvastainen majoitustoiminta kiinteistöllä.

Esittelijä	Rakennus- ja ympäristövalvonnan johtaja
Päätösehdotus	Rakennus- ja ympäristölautakunta antaa valmistelusta ilmenevän lausunnon valituksen johdosta.
Päätös	Rakennus- ja ympäristölautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Turun hallinto-oikeus