

POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

LAUSUNTO

MUUTOKSENHAUNALAINEN PÄÄTÖS

Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunta, 29.1.2025,
§ 14

MUUTOKSENHAKIJAT Asunto Oy Koskikatu 24
Ravintola Benjamin Oy

Asiamies ja prosessiosoite

Matias Partanen
VT, OTM, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Lakitoimisto KPF
p. 040 510 3479
matias.partanen@kpflaki.com
Teknologiantie 18 B, 90590 Oulu

LAUSUNNONANTAJA Rovaniemen kaupunki, ympäristölautakunta

Asiamies ja prosessiosoite

Kirsi Alanne
kaupunginlakimies
PL 8216, 96101 Rovaniemi
kirjaamo@rovaniemi.fi

TAUSTA

Tontilla 698-1-13-5 sijaitsevaa asuinkerrostaloa koskeva valvonta-asia on tullut vireille 16.1.2024. Koska asia on vireille tullut ennen uuden rakentamislain voimaantuloa (1.1.2025), siihen sovelletaan rakentamislain 194 §:n mukaisesti edelleen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) säännöksiä.

MUUTOKSENHAKIJOIDEN VAATIMUKSET

Asunto Oy Koskikatu 24 ja Ravintola Benjamin Oy vaativat

- 1) ensisijaisesti, että valituksenalainen päätös kumotaan kokonaan, ja
- 2) toissijaisesti, että valituksenalaisen päätöksen mukaista uhkasakkoa on alennettava merkittävästi ja
- 3) että velvoitteiden täyttämiseksi asetettuja määräaikoja pidennetään.

Lisäksi valittajat vaativat, että hallinto-oikeus velvoittaa Rovaniemen kaupungin korvaamaan valittajan asianosais- ja oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine korkoineen kuukauden kuluttua päätöksen julistamisesta lukien oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n nojalla.

Valittajat vaativat, että hallinto-oikeus kieltää uhkasakon täytäntöönpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla.

VASTAUS VALITTAJIEN VAATIMUKSIIN

Rovaniemen kaupunki vaatii, että hallinto-oikeus hylkää valitukset perusteettomina ja pysyttää Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunnan päätöksen 29.1.2025, § 14 sekä hylkää oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Vaatimus uhkasakon täytäntöönpanon kieltämisestä on ennenaikainen. Uhkasakkolain 10 § mukaan uhkasakon asettanut viranomaisen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Tuomitun uhkasakon täytäntöönpanosta ja muuntorangaistuksesta säädetään erikseen.

Rovaniemen kaupungin vastaus esitettyihin väitteisiin:

TOIMINTA EI OLE OLLUT KAAVAN TAI RAKENNUSLUVAN VASTAISTA

Kaavan vastaisuus

Alueella on voimassa 24.5.1979 voimaan tullut asemakaava, jossa Koskikatu 24:ssä sijaitseva tontti 698-1-13-5 on osoitettu yhdistettyjen liike- ja asuinkerrostalojen korttelialueeksi (ALK). Korttelialueen pääkäyttötarkoitus on asuminen. Kaavamerkintä ALK ei sisällä KL-merkinnän mukaista käyttötarkoitusta, eikä asemakaavassa ole erikseen osoitettu majoitustoiminnan sallimista kyseisellä tontilla.

Valituksessa on esitetty tulkinta, jonka mukaan kaavamerkinnät AL ja KL voitaisiin katsoa yhdistelmämerkinnäksi, joka sisältyy Rovaniemen asemakaavassa käytettyyn merkintään ALK. Tämän tulkinnan mukaan ALK-alueelle olisi mahdollista sijoittaa hotelleja, motelleja ja vastaavia majoitusrakennuksia, kuten K- tai KL-merkinnällä osoitetuille alueille. Kaavamerkintä KL ei kuitenkaan sisälly Rovaniemen asemakaavassa käytettyyn merkintään ALK.

Alueiden käyttötarkoituksen osoittamisessa hyödynnetään aluevarausten merkinnöissä kirjainlyhenteiden lisäksi myös väriohjeita. Pääkäyttötarkoitukseltaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueet, kuten K ja KL, osoitetaan oranssinpunaisella värillä, kerrostalopainotteinen asuminen osoitetaan ruskealla värillä.

Kaavamerkinnän ALK käyttötarkoitusta osoittava väriohje on ruskealla, koska merkintä yhdistää samaan pääkäyttötarkoituskategoriaan kuuluvat kaavamerkinnät AK ja AL. ALK on toisin sanoen asuinkerrostalojen korttelialue, jolle voidaan rakentaa yhdistettyjä liike- ja asuinrakennuksia. Nyt puheena oleva tontti 698-1-13-5 sijaitsee ALK alueella, joka on osoitettu ruskealla värillä, eikä alueelle ole kaavassa erikseen osoitettu majoitustoimintaa.

MRL 58.1 §:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (rakentamisrajoitus). Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään. Säännös sisältää sekä velvollisuuden toimia kaavan mukaisesti että pysyvän kiellon toimia kaavan vastaisesti. Rajoitusten taustalla on vahva intressi alueiden suunnitelmallisesta rakentamisesta ja käyttämisestä (PeVL 38/1998 s. 5).

Velvollisuudella toimia kaavan mukaisesti tarkoitetaan kaavan noudattamisvelvollisuutta ja toisaalta pysyvää kieltoa toimia kaavan vastaisesti. Tällä turvataan kaavan toteutuminen. Lähtökohtana on, että rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle tai alueiden muulle käytölle. Asemakaava on oikeudellisesti sitova ja kaavan vastainen rakentaminen on kielletty. Rakentaminen ei saa estää tai vaikeuttaa kaavan mukaista maankäyttöä tai ympäristön suunnittelua.

Rakennusluvan vastaisuus

Kyseessä oleva kerrostalo (pysyvä rakennustunnus 101232133N) on rakennusluvan mukaan käyttötarkoitukseltaan asuinkerrostalo (lupanro 698-1962-221). Kiinteistön omistaja on Asunto Oy Koskikatu 24, jonka päätoimiala yritys- ja yhteisötietojärjestelmän mukaan on asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallinta.

MRL 125.5 §:n mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaiseen muuttamiseen tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteutumiseen, muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksissään KHO 2021:76 ja KHO 2021:77 arvioinut, oliko asuinhuoneistojen käyttötarkoitusta muutettu vuokraustoiminnan johdosta rakennuslupaa edellyttävällä tavalla olennaisesti. Korkein hallinto-oikeus on tällöin katsonut, että maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momenttia sovellettaessa on arvioitava tapauskohtaisesti sitä, vastaavatko luvanvaraisuutta koskevan harkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Olennaista on ollut se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa on.

Tässä tapauksessa koko rakennus on otettu majoituskäyttöön siten, että jokaisessa huoneistossa harjoitetaan laajamittaista ja hotellitoimintaan rinnastettavaa majoitustoimintaa. Toiminnan laatu ja laajuus poikkeavat merkittävästi asemakaavan ja rakennusluvan mukaisesta asumiskäytöstä. Näin ollen kyseessä ei ole kaavan mukainen asuminen, vaan kaavan ja rakennusluvan vastainen käyttö.

Huoneistojen soveltuvuus asuinkäyttöön ei muuta tilannetta, koska huoneistoja ei tosiasiallisesti käytetä asumiseen. Kaavan ja rakennusluvan vastainen käyttö vaikuttaa konkreettisesti kunnan maapolitiikkaan, esimerkiksi asumisen tarjontaan ja kaavoituksen tavoitteisiin.

Rovaniemen kaupungin maapolitiikka, kaavoitus ja kaavojen toteuttaminen muodostavat yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuden, joka liittyy kiinteästi kaupungin muuhun toimintaan ja talouden suunnitteluun. Kaupungilla on kokonaisvastuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, kuntalaisten elinympäristöstä ja palveluista. Maankäytön kehittämisessä kaupungin intressit ovat pitkäjänteisiä ja strategisia.

Kaupungin suunnittelussa tulee huomioida yhdyskuntarakenteen kokonaisuus, kestävä liikkuminen ja ilmastotavoitteet. Kaavoitus vaikuttaa laajasti ihmisten elinympäristöön, luontoon ja rakennettuun ympäristöön. Tämän vuoksi päätöksenteossa on turva kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet perustuslain 2, 14 ja 20 §:n mukaisesti.

Kaupungin tulee voida ohjata kaavoituspäätöksillään eri toimintojen, kuten asumisen ja matkailun, sijoittumista ja kehittää alueita näistä lähtökohdista. Kiinteistöjen omistajien tai haltijoiden omatoimiset käyttötarkoituksen muutokset voivat johtaa hallitsemattomaan kehitykseen ja ristiriitaan kaupungin tavoitteiden kanssa.

Rovaniemen kaupungin maankäytön tavoitteena on sovittaa yhteen kestäväällä tavalla asumisen, elinkeinojen, liikenteen ja virkistystoiminnan tarpeet. Suurin kasvupotentiaali on tunnistettu keskustan ja sen lähialueiden täydennysrakentamisessa, jossa kustannushyötysuhde on paras. Näillä alueilla on jo olemassa kysyntää asumiselle ja palveluille. Yhteiskuntarakenteen tiivistäminen tukee ilmastomuutoksen hillintää ja kestävä kehitystä.

Kortteliin kaavassa osoitettu asuinrakentaminen tukee Rovaniemen kaupungin maankäytön ja asumisen strategisia tavoitteita, erityisesti keskusta-asumisen lisäämistä. Valvonnan kohteena olevalla kiinteistöllä harjoitettu majoitusliiketoiminta ei edistä näitä tavoitteita, vaan heikentää alueen kehittämistä kaupungin tavoitteiden mukaisesti.

Luvattomalla majoitustoiminnalla on vaikutuksia paitsi maankäyttöön myös rakennuksen turvallisuuteen. Rakennus ei täytä majoituskäytölle asetettuja rakennusteknisiä vaatimuksia, kuten esimerkiksi paloturvallisuutta, poistumisreittejä tai ilmanvaihtoa koskevia määräyksiä, mikä voi vaarantaa käyttäjien turvallisuuden.

MAJOITUSTOIMINTA EI OLE OLLUT AMMATTIMAISTA

Muutoksenhakijat ovat esittäneet, että lyhytaikainen majoitustoiminta muuttuu kielletyksi vasta, kun siitä tulee vaikutuksiltaan ammattimaista majoitustoimintaa vastaavaa. Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan tämä edellyttää päätoimista vuokraamista, joka jatkuu ympäri vuoden niin, että rakennus on lähes koko ajan vuokrattuna. Se, että rakennusta tarjotaan vuokralle jatkuvasti, ei vaikuta arviointiin, vaan vaikutusta on ainoastaan toteutuneilla vuokrauksilla.

Majoitustoiminnalle on määritelmä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006). Majoitustoiminta on ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Nyt tarkasteltavia huoneistoja markkinoidaan Royal Roi Apartments -brändin alla. Varausalustojen mukaan majoitusyksiköissä on muun muassa oma sauna ja erillinen sisäänkäynti. Huoneet ovat ilmastoituja, ja asiakkaiden käytössä on ilmainen pysäköinti sekä Wi Fi. Lisäksi tarjolla on mm. vauvansänky pyynnöstä sekä matkalaukkujen säilytysmahdollisuus. Varauksiin sovelletaan erillisiä peruutus- ja ennakkomaksuehtoja.

Tällaiset palvelut ja käytännöt ovat tyypillisiä ammattimaiselle majoitustoiminnalle, eivätkä vastaa tavanomaista asuinhuoneiston vuokraustoimintaa.

Rovaniemen kaupungin käsityksen mukaan Koskikatu 24:n kerrostalon asuinhuoneistojen käyttö täyttää majoitustoiminnan tunnusmerkit. Huoneistot luovutetaan kalustettuina lyhytaikaiseen käyttöön, ja ne on varusteltu hotellihuonetta vastaavalla tavalla. Yhdessäkään asunnossa ei ole vakituista asukasta ja asiakkaina ovat pääasiassa matkailijat, lomailijat ja muut tilapäistä majoitusta etsivät henkilöt.

Majoitustoiminnan ammattimaisuudella tarkoitetaan, että toimintaa harjoitetaan tulonhankkimistarkoituksessa. Väliä ei ole sillä, tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Majoitustoiminnan ulkopuolelle määritellään satunnainen toiminta. Satunnaisuudella tarkoitetaan kertaluonteista tai hyvin harvoin toistuvaa. Hallituksen esityksessä HE 138/2004 annetussa esimerkissä kyse on esimerkiksi sellaisesta majoittamisesta, jossa yksityishenkilö ottaa vieraita asuntoonsa kesätapahtuman ajaksi. Koskikatu 24:ssä harjoitettu majoittaminen ei ole satunnaista sanan tavallisessa merkityksessä, eikä se rinnastu millään tapaa majoitustoiminnan sääntelyssä määritellyyn satunnaiseen toimintaan.

Kokonaisen kerrostalon hallinnointi niin, että huoneistoja luovutetaan päivien tai viikkojen pituisiksi ajanjaksoiksi kerrallaan, peruutus- ja varausehdoin, ilman huoneenvuokralain takaamia asukkaan oikeuksia, ennalta rajaamattomalle yleisölle, hotellimajoitusta etsiville maksaville asiakkaille lomamatkan aikaiseksi majoitukseksi rinnastuu toimintana täysin hotellitoimintaan.

Toimintaa harjoitetaan yksiselitteisesti liiketoiminnan muodossa. Kyseessä on hotellien kanssa samoista asiakkaista kilpaileva, ansiotarkoituksessa tapahtuva, jatkuva, ulospäin suuntautuva ja itsenäinen toiminta, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski.

Kyseessä ei ole niin kutsutun lyhytvuokrauksen laajaan kirjoon kuuluva ja hotellitoiminnasta olennaisesti poikkeava epätyypillisen vuokraustoiminnan muoto, vaan toiminta on tosiasiallisesti tavanomaisen hotellitoiminnan kanssa kilpailevaa majoitusliiketoimintaa.

YHTEENVETO

Edellä mainituin perustein Rovaniemen kaupunki katsoo, että Koskikatu 24:ssä sijaitsevan rakennuksen käyttö poikkeaa asemakaavan ja rakennusluvan mukaisesta käyttötarkoituksesta, ja vastaa luonteeltaan ammattimaista majoitustoimintaa.

Valituksessa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla valituksenalainen päätös tulisi kumota.

UHKASAKON MÄÄRÄSTÄ

Uhkasakkolain 8 § mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Hallituksen esityksen uhkasakkolaiksi 63/1990 mukaan uhkasakon asettamisen tarkoituksena on taivuttaa velvoitettu noudattamaan päävelvoitetta. Uhkasakon suuruus on harkittava siten, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttämiseen.

Hallituksen esityksen 63/1990 mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on ensinnäkin otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus. Tällä tarkoitetaan velvoitteen täyttämiseen liittyvän julkisen edun tärkeyttä ja kiireellisyyttä sekä vaadittavien toimien laajuutta ja kalleutta. Esimerkiksi paloturvallisuutta tai kuluttajan terveyttä vaarantava menettely on voitava kieltää jo alun alkaen riittävän suurella uhkasakolla. Jos vaadittavat toimet edellyttävät kalliita korjaus- tai muutostöitä, tehosteena ei olisi käytettävä niin pientä uhkasakkoa, että se muutostöiden vaatimien kustannusten vuoksi houkuttelee päätöksen noudattamatta jättämiseen.

Tässä tapauksessa rakennus ei sovellu majoituskäyttöön, eikä se täytä majoitusrakennuksille asetettuja vaatimuksia, esimerkiksi poistumisteiden osalta. Puutteet paloturvallisuudessa ovat omiaan vaarantamaan matkailijoiden turvallisuuden.

Äkäslompolossa 13.2.2024 tapahtunut hostellipalo, jossa menehtyi kolme henkilöä, osoittaa konkreettisesti, millaisia seurauksia voi olla, kun rakennuksen käyttötarkoitus muuttuu ilman asianmukaista lupamenettelyä ja valvontaa. Onnettomuustutkintakeskuksen raportin (OTKES Y2024-01) mukaan rakennukseen tehdyt muutokset heikensivät poistumisturvallisuutta, eikä viranomaisvalvonta ollut riittävää.

Tässä tapauksessa muutoksenhakijat eivät ole edes pyrkineet hakemaan asianmukaisia lupia ja tekemään vaadittavia ilmoituksia majoitustoiminnasta viranomaisille. Majoittujan tulee voida luottaa siihen, että tilat ovat turvalliset ja viranomaisten valvonnassa.

Hallituksen esityksen 63/1990 mukaan uhkasakon määrää arvioitaessa, olisi otettava huomioon myös velvoitetun maksukyky. Tässä tapauksessa toiminnasta saatava taloudellinen hyöty osoittaa, että asetettua uhkasakkoa ei voida pitää suhteettomana. Esimerkiksi huippusesonkina (joului-tammikuu) yhden majoitusyön hinta Koskikatu 24:n huoneistoissa on 990–1100 euroa/yö. Tämä vastaa käytännössä juoksevan uhkasakon kuukausittaista määrää.

Asunto-osakeyhtiö Koskikatu 24:n tilinpäätöstiedot eivät ole julkisia, joten sen maksukykyä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa. Sen sijaan Ravintola Benjamin Oy:n tilinpäätöstietojen mukaan yhtiön liikevaihto vuonna 2023 oli 1 788 000 euroa ja liikevoitto 445 000 euroa. Näin ollen yhtiölle asetettu uhkasakko on sen taloudelliseen kokoon nähden varsin maltillinen.

On myös huomionarvoista, että uhkasakko realisoituu vasta, jos päävelvoitetta ei noudateta. Tuomitsemisvaiheessa uhkasakon määrää voidaan lisäksi tarvittaessa kohtuullistaa. Asianosaisilla on ollut mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin jo tammikuussa 2024, kun asia tuli vireille. 16.1.2024 asianosaisille on toimitettu selvityspyyntö ja annettiin ohjeistus majoitustoiminnan luvanvaraisuudesta. Samalla on kehoitettu lopettamaan luvaton toiminta 31.5.2024 mennessä tai hakemaan käyttötarkoituksen muutosta rakennusluvalla. Rakennusvalvonnan kehotusta ei ole noudatettu.

Asettamispäätöksessä päävelvoitteelle on annettu uusi määräaika 30.4.2025. Tätä määräaika voidaan pitää riittävänä velvoitteen täyttämiseksi. Mikäli toiminta lopetetaan määräaikaan mennessä, uhkasakkoa ei tuomita. Tuomitsemisvaiheessa osapuolia kuullaan, ja sakon määrää voidaan edelleen tarkistaa.

Edellä mainituin perustein Rovaniemen kaupunki katsoo, että vaatimus uhkasakon alentamisesta ja määräajan pidentämisestä ovat perusteettomia. Ottaen huomioon toiminnan laajuus ja laiminlyönnin vakavuus, uhkasakon tulee olla niin tuntuva, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttämiseen.

OIKEUDENKÄYNTIKULUISTA

Rovaniemen kaupunki katsoo, että muutoksenhakijoiden vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tulee hylätä. Rovaniemen kaupunki katsoo, että Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunnan päätös 29.1.2025, § 14 ei ole virheellinen, kuten muutoksenhakijat ovat esittäneet. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 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. Kun otetaan huomioon asian laatu ja laajuus sekä asiassa tehty päätös, ei voida pitää kohtuuttomana, että valittaja joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Muutoksenhakijat ovat omilla toimillaan vaikuttaneet siihen, että kaupunki on joutunut laittamaan vireille hallintopakkoasian koskien luvatonta majoitustoimintaa Koskikatu 24:ssä.

