Rakennustarkastajan toimivalta rakennuslupa-asiassa

KANTELU

Kantelija on 14.6.2025 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Hangon kaupungin menettelyä majoitusrakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista asuinkerrostaloksi koskevan päätöksen tekemisessä. Kantelijan mukaan rakennustarkastajan päätös 21.3.2025 § 34 on käsitelty ilmoitusasiana ympäristölautakunnassa 10.4.2025 § 59. Kantelijan mielestä Hangon kaupungin hallintosäännön mukaan toimivalta päätöksen tekemiseen olisi kuulunut kuitenkin ympäristölautakunnalle eikä rakennustarkastajalle. Kantelijan mukaan ympäristölautakunnan toimintasäännössä lautakunta on siirtänyt toimivaltaansa rakennustarkastajalle vain kyseistä rakennuslupapäätöstä pienimuotoisemmissa rakennuslupa-asioissa. Rakennuslupapäätös kattaa kolmen erillisen asuntohotellirakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen liikerakennuksista asuinrakennuksiksi.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Hangon kaupunki on 11.11.2025 antanut siltä apulaisoikeuskanslerin pyytämän selvityksen ja lausunnon.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Tässä asiassa lupahakemus käyttötarkoituksen muuttamiseen on tullut vireille 17.12.2024, ja 1.1.2025 voimaan tulleen rakentamislain (751/2023) 194 §:n mukaan rakentamislain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen rakentamislain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei siinä toisin säädetä. Näillä poikkeuksilla ei ole asiassa merkitystä. Lupahakemuksen vireilletuloajankohtana voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Saman pykälän 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. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp, s. 100) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käyttötarkoituksen muutosta verrataan myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavoituksen toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Rakennuslupaan verrattavasti käsitellään sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä. Esimerkkeinä ovat liiketilan muutos myyntitilasta ravintolaksi tai teollisuustilan muutos palovaarallisuusluokaltaan vaativammaksi.

Asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun ympäristöministeriön asetuksen (1008/2017) 2 §:n 1 kohdan mukaan *asuinhuoneella* tarkoitetaan huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu jatkuvaan asumiskäyttöön. Saman pykälän 2 kohdan mukaan *asuinhuoneistolla* eli asunnolla tarkoitetaan keittiöllä, keittokomerolla tai keittotilalla varustettua yhden asuinhuoneen tai useampia asuinhuoneita käsittävää, ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettua kokonaisuutta, jolla on oma välitön sisäänkäyntinsä. Saman pykälän 3 kohdan mukaan *asuinkerrostalolla* tarkoitetaan vähintään kaksikerroksista, useita asuinhuoneistoja käsittävää asuinrakennusta, jossa eri asuinhuoneistoihin kuuluvia tiloja on päällekkäin. Saman pykälän 8 kohdan mukaan *majoitustilalla* tarkoitetaan kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu tarjottavaksi ammattimaisesti tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Hangon kaupungin hallintosäännön 23.5.2017 (päivitetty 12.10.2021) mukaan ympäristölautakunnan tehtävänä on muun ohella myöntää rakennus-, toimenpide-, maisematyö- ja muut vastaavat luvat.

Hangon kaupungin ympäristölautakunnan toimintasäännön (28.11.2017 § 211, 18.6.2019 § 77, 23.4.2020 § 50, 9.1.2025 § 6, 10.4.2025 § 66) mukaan rakennustarkastajan ratkaistavaksi on siirretty luvan myöntäminen muuhun rakentamistoimenpiteeseen kuin uudisrakennuksen rakentamiseen lukuun ottamatta rakennuslupaa vaativia rakennelmia tai laitoksia (suurehko varasto, urheilu- tai ulkoilualue, asuntoautoalue). Hangon kaupunki ei ole selvityksessään ja lausunnossaan tuonut esiin, että toimintasääntö olisi ollut päätöksentekoajankohtana eri sisältöinen kuin nyt.

Asiassa saatu selvitys

Hangon kaupungin rakennustarkastaja on päätöksellään 21.3.2025 § 34 hyväksynyt majoitusrakennusten käyttötarkoituksen muuttamisen asuinkerrostaloiksi. Päätöksestä tehtiin yksi oikaisuvaatimus, jonka Hangon kaupungin ympäristölautakunta hylkäsi päätöksellään 15.5.2025 § 34.

Hangon kaupungin selvityksen ja lausunnon mukaan alueella voimassa olevassa asemakaavassa kiinteistöllä on merkintä AL (Asuin-, liike- ja toimistorakennusten korttelialue). Kaupungin näkemyksen mukaan asemakaava mahdollistaa käyttötarkoituksen muuttamisen asuinrakennukseksi, koska myönnetty lupa ei poikkeaa asemakaavasta.

Hangon kaupunki on selvityksessään ja lausunnossaan korostanut, että asiassa ei ollut kysymys uudisrakentamisesta, vaan olemassa olevista alun perin majoitusrakennuksiksi rakennetuista rakennuksista, joihin haettiin käyttötarkoituksen muutosta asuinkerrostaloiksi.

Arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen esitöissä ei ole edellä kuvattua tarkemmin määritelty, mitä kulloinkin pidetään rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisena muuttamisena. Asemakaava-alueella alueen pääasiallinen käyttötarkoitus ilmenee asemakaavan aluevarauksesta. Rakentamisen sijainnin ohjauksella ja asemakaavan käyttötarkoitusmääräysten avulla osoitetaan yhteiskunnan eri toiminnoille sopivat alueet.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momenttia sovellettaessa on arvioitava tapauskohtaisesti sitä, vastaavatko käytön tyypilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Olennaista on arvioida, millaisia konkreettisia vaikutuksia

toiminnalla kussakin yksittäistapauksessa on. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, onko toiminta vastannut tyypillisiltä vaikutuksiltaan asemakaavan pääkäyttötarkoitusta ja rakennusluvan mukaista asumista. Toiminnan maankäytölliset vaikutukset puolestaan riippuvat keskeisesti kyseisen alueen yleisestä luonteesta.

Vertailukohtaa voidaan hakea korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä KHO 2021:76 ja KHO 2021:77, joissa se on arvioinut, oliko asuinhuoneistojen käyttötarkoitusta muutettu lyhytvuokraustoiminnan johdosta rakennuslupaa edellyttävällä tavalla olennaisesti. Näissä päätöksissä korkein hallinto-oikeus totesi, että lyhytkestoiset vuokrasopimukset olivat luonteeltaan majoitustoimintaa, jotka eivät vastanneet myönnettyä rakennuslupaa eivätkä alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia.

Vaikka tässä tapauksessa rakennus vielä käyttötarkoituksensa muuttamisen jälkeenkin on ollut voimassa olevan asemakaavan mukainen, ei maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaisesti rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ole ainoa huomioon otettava seikka arvioitaessa sitä, onko käyttötarkoituksen muutosta pidettävä sillä tavoin olennaisena, että luvanvaraisuuskynnyksen voidaan katsoa ylittyvän.

Käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuuden arvioiminen on joka tapauksessa väistämättä tapauskohtaista.

Majoitusrakennuksen käyttötarkoitus on tarjota ammattimaisesti tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille, kun taas asuinrakennuksen käyttötarkoitus on jatkuva ympärivuotinen asuminen. Totean, että ammattimainen majoituksen tarjoaminen ja jatkuva ympärivuotinen asuminen ovat olennaisesti toisistaan poikkeavia rakennuksen käyttötarkoituksia, joihin liittyy selvästi toistaan poikkeavia piirteitä ja joista seuraa erilaisia konkreettisia vaikutuksia. Uudisrakentamisen lisäksi myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Käsitykseni mukaan tässä olisi siten ollut kysymys rakennuslupaa vaativasta hankkeesta.

Hangon kaupungin ympäristölautakunnan toimintasäännöllä ei ole siirretty rakennustarkastajan ratkaistavaksi rakennuslupaa vaativia rakennelmia tai laitoksia. Kun tässä tapauksessa hanke olisi käsitykseni mukaan vaatinut rakennusluvan, rakennustarkastajalla ei ole ollut ympäristölautakunnan toimintasäännön nojalla toimivaltaa tällaisen päätöksen tekemiseen. Päätös on siten arvioni mukaan syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Hangon kaupungin huomiota toimivaltasäännösten noudattamiseen.

Asia ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Elina Nyholm