

07.11.2025

Dnro 3123/03.04.04.04.16/2025

Asia Rakennusjärjestystä koskeva valitus

Valittaja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)

Päätös, josta valitetaan

Vihdin kunnanvaltuusto 7.4.2025 § 17

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Vihdin päivitetyn rakennusjärjestyksen. Rakennusjärjestyksen vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamista koskeva 24 § kuuluu seuraavasti:

”Kaikkialla kunnan alueella pois lukien luonnonsuojelualueet voidaan muuttaa vapaa-ajan asunto pysyvään asuinkäyttöön ja ranta-alueella poikkeamisluvalla, mikäli rakennus täyttää seuraavat ehdot:

- 1) rakennuspaikan pinta-ala on vähintään 5 000 m²,
- 2) jos rakennus voidaan liittää jätevesiverkostoon tai jätevesien käsittelyjärjestelmä täyttää rakennusjärjestyksen ja ympäristönsuojelumääräysten ja ympäristönsuojelulain ehdot tai kaikki jäteveden ohjataan umpisäiliöön, voi rakennuspaikan koko olla pienempi, kuitenkin vähintään 2 000 m²,
- 3) rakennuspaikalle on olemassa tieyhteys, ja
- 4) asunto on rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukainen.

Ranta-alueella, jolla ei ole voimassa asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena, edellytetään lisäksi poikkeamista alueidenkäyttölain 72 §:n mukaisesta suunnittelutarpeesta ranta-alueella.”

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Rakennusjärjestyksen 24 § on kumottava.

ELY-keskus on sekä rakennusjärjestyksen luonnos- että ehdotusvaiheessa antamissaan lausunnoissa katsonut, että käyttötarkoituksen muutosten vaikutukset tulee arvioida. Vuonna 2017 valmistuneet paikkatietoanalyysit ja selvitys vapaa-ajan asumisen käyttötarkoituksen muutoksen vaikutuksista Vihdissä ovat liittyneet edelliseen Vihdin kunnan rakennusjärjestyksen päivitykseen. Tuolloin hallinto-oikeus kumosi 13.10.2020 antamallaan päätöksellä vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamista koskevan pykälän muun muassa sillä perusteella, ettei asiassa esitettyjen selvitysten perusteella voitu varmistua siitä, että käyttötarkoituksen muuttamista koskeva määräys on laissa asetettujen vaatimusten mukainen.

Uuden rakennusjärjestyksen käyttötarkoituksen muutosta koskevaa pykälää laadittaessa olisi tullut tehdä uudet selvitykset ja arvioida vaikutukset niiden pohjalta. Vihti on rakentamispainoaluetta, ja määräyksen soveltaminen käytännön lupaharkinnassa voi johtaa merkittävään suunnittelemattomien pysyvään asuinkäyttöön tulevien rakennusten määrän lisääntymiseen asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella, ja hajauttaa Helsingin seudun yhdyskuntarakennetta merkittävästi. Lisäksi tulee huomioda, johtaako määräyksen sallima maankäytön lisäys joillain alueilla asemakaavoituskynnyksen ylittymiseen. Koska vaikutusten arviointia ei ole tehty, ei voida varmistua siitä, että käyttötarkoituksen muuttamista koskeva määräys on laissa asetettujen vaatimusten mukainen.

Hyväksytyn rakennusjärjestyksen valmistelu on aloitettu ja se on tullut vireille maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassa ollessa. Vuoden 2025 alussa voimaan tulleen rakentamislain 194 §:n siirtymäsäännöksen mukaan tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Siirtymäsäännöksen perusteella maankäyttö- ja rakennuslain aikana vireille tulleeseen rakennusjärjestyksen päivitystyöhön tulisi siis soveltaa edelleen maankäyttö- ja rakennuslakia (1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki) eikä rakentamislakia.

Asian käsittely ja selvittäminen

Vihdin kunnanhallitus on antanut lausunnon. Keskeinen selvitys on ollut Destia Oy:n toimesta vuonna 2017 laadittu ”Paikkatietoanalyysit ja selvitys vapaa-ajan asumisen käyttötarkoituksen muutoksen vaikutuksista Vihdissä.” Destia Oy:n selvitys on ollut edelleen käyttökelpoinen ja ajantasainen, koska vapaa-ajan asumisen muutokset tapahtuvat hitaasti. Määräys ei aiheuta laissa edellytettyjä merkittäviä haitallisia vaikutuksia luonto- ja kulttuuriarvoille eikä julkisten palveluiden toteuttamiselle.

ELY-keskus on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Vihdin rakennusjärjestyksen 24 §:n.

Perustelut

Rakentamislain soveltaminen rakennusjärjestystä hyväksyittäessä

Rakentamislain 194 §:n mukaan mainitun lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Hallituksen esityksessä rakentamislainsiksi (HE 139/2022 vp) on todettu mainitun pykälän osalta, että vireillä olevat asiat ratkaistaisiin vireilletulohetken lainsäädännön mukaisesti sekä menettelyllisesti että aineellisesti. Esimerkiksi rakentamislupa-asia ratkaistaan hakemishetkellä voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti.

Hallinto-oikeus katsoo, että rakentamislain 194 §:n edellytys maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta ennen rakentamislain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin koskee lähtökohtaisesti lupa- ja valvonta-asioita, joissa sovellettavan lain muuttaminen kesken asian käsittelyn voisi vaikuttaa asiassa tehtävään ratkaisuun. Koska rakennusjärjestys tulee voimaan vasta, kun hyväksymispäätös on saanut lainvoiman, vastaavaa lainsäädännön vaihtumisesta johtuvaa ongelmaa ei edes lähtökohtaisesti synny. Nyt kysymyksessä olevassa rakennusjärjestyksen muuttamista koskevassa asiassa tavoitteena on ollut ympäristölautakunnan kokouspöytäkirjan 2.10.2024 § 46 mukaan alusta lähtien laatia uusi rakennusjärjestys nimenomaan rakentamislain voimaantulon takia. Tässä tilanteessa ja koska päätös rakennusjärjestyksen hyväksymisestä on tehty rakentamislain tultua voimaan, kunnanvaltuusto on voinut soveltaa rakennusjärjestystä koskevassa asiassa rakentamislakia siitä huolimatta, että asia on tullut vireille maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa.

Rakennusjärjestyksen 24 §:ää koskevien selvitysten riittävyys

Sovellettavat oikeusohjeet

Rakentamislain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakentamislain 18 §:n 1 momentin mukaan kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajan-asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamislupaa eikä suunnittelutarvealuetta koskevien sijoittamisen edellytysten tarkastelua ennen rakentamisluvan myöntämistä. Jos vapaa-ajan asunto ei täytä pysyvään asumiseen käytettävälle asuinrakennukselle säädettyjä olennaisia teknisiä vaatimuksia, voi rakennusvalvontaviranomainen edellä säädetystä poiketen kuitenkin edellyttää rakennuksen korjaamista tai poikkeamislupaa olennaisesta teknisestä vaatimuksesta poikkeamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan edellä

1 momentissa tarkoitettu rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Rakentamislakia koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 139/2022 vp) on todettu rakentamislain 18 §:n osalta seuraavaa:

”Säännös vastaisi asiasisällöltään nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:ää. Kunta voisi jatkossakin rakennusjärjestyksellä määrätä alueista, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutoksen voisi ratkaista suoraan rakentamisluvalla ilman poikkeamislupaa tai tarkastelematta suunnittelutarvealuetta koskevia sijoittamisen edellytyksiä. Poikkeamista ei tarvittaisi kaavattomalla ranta-alueella sijaitsevan vapaa-ajan asunnon muuttamiseen pysyväksi asunnoksi. Rakennusjärjestyksen määräys olisi mahdollinen myös, jos (osa)yleiskaava mahdollistaa pysyvän asumisen. Kunta voisi niin ikään määrätä rakennusjärjestyksessä edellytyksistä, joiden täyttyessä vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollinen. Edellytykset voisivat koskea esimerkiksi rakennuspaikan kokoa tai jätevesihuollon järjestämistä. Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea ainoastaan olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutoksia, eikä se mahdollistaisi uusien asuinrakennusten rakentamista ilman poikkeamispäätöstä olemassa olevasta, vapaa-ajan asumista ohjaavasta kaavasta.

Nykyisessä laissa säädetään, ettei käyttötarkoituksen muutoksessa tarvittaisi suunnittelutarveratkaisua ja vastaavasti uuden rakennuksen rakentamiseen sellainen tarvittaisiin. Uudessa laissa suunnittelutarvealuetta koskeva sijoittumisharkinta hoidettaisiin rakentamisluvan yhteydessä. Kunta voisi siten rakennusjärjestyksessään määrätä, missä kohti suunnittelutarvealuetta vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutos olisi sallittua.

Rakennusjärjestyksen määräys ei koskisi pysyvään asumiseen käytettävälle asuinrakennukselle säädettyjä olennaisia teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista. Käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa vapaa-ajan asunto täyttäisi pysyvältä asunnolta edellytetyt olennaiset tekniset vaatimukset. Jos vapaa-ajan asunto ei näitä edellytyksiä täyttäisi, olisi asunto korjattava vaatimukset täyttäväksi tai haettava poikkeamislupaa tässä laissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista olennaisista teknisistä vaatimuksista poikkeamista varten.

Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, kuten esimerkiksi luonnonarvojen tuhoutumista tai aiheuttaisi kunnalle ongelmia esimerkiksi vesihuollon, terveydenhuollon tai koulukyytien järjestämiseksi. Kunnan olisi arvioitava vaikutukset rakennusjärjestystä laatiessaan pysyvään asumiseen liittyvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvien velvoitteiden kannalta.”

Asian oikeudellinen arviointi ja lopputulos

ELY-keskus on rakennusjärjestyksen luonnoksesta ja ehdotuksesta antamissaan lausunnoissa arvostellut rakennusjärjestyksen 24 §:ää koskevien selvitysten riittävyyttä.

Luonnosvaiheessa kunnan vastineessa ELY-keskuksen lausuntoon on todettu, että rakennusjärjestyksen käyttötarkoituksen muuttamista koskeva kohta on Vihdin kunnan tavoitteiden mukainen. Vastineen mukaan muutoksesta ei ole tehty tarkempia selvityksiä tai vaikutusarvioita. Ehdotusvaiheen kunnan vastineessa ELY-keskuksen lausuntoon on todettu, että kunnassa on vuonna 2017 valmistunut selvitys ”Paikkatietoanalyysit ja selvitys vapaa-ajan asumisen käyttötarkoituksen muutoksen vaikutuksista Vihdissä”, jossa on esitetty alueiden soveltuvuus rakennusten käyttötarkoitusten muuttamiseen. Selvityksen ajantasaisuutta ei tuon ajankohdan jälkeen ole arvioitu.

Selvitys ”Paikkatietoanalyysit ja selvitys vapaa-ajan asumisen käyttötarkoituksen muutoksen vaikutuksista Vihdissä” (Destia Oy, 2017) on laadittu Vihdin kunnanvaltuuston päätöksellään 3.6.2019 § 24 hyväksymää rakennusjärjestystä varten. Hallinto-oikeus on kumonnut tuolloin hyväksytyn rakennusjärjestyksen vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamista koskevan määräyksen selvitysten puutteellisuutta koskevalla perusteella. Destia Oy:n selvityksessä on esitetty, että vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituisiksi voisi olla mahdollista tietyillä alueilla. Lisäksi selvityksen Toimenpidesuosituksien osiossa on esitetty erilaisia huomioon otettavia kriteerejä, muun ohella talousveden laatu ja riittävyys, tieyhteydet ja kunnalle aiheutuvat kustannukset.

Hallinto-oikeus toteaa, että rakentamislain 18 §:n 2 momentista ja sen esitöistä ilmenee, että rakennusjärjestyksen mainitussa pykälässä tarkoitettu määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, kuten vaikutuksia pysyvään asumiseen liittyvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvien velvoitteiden kannalta. Valituksenalaisesta päätöksestä tai sillä hyväksytystä rakennusjärjestyksestä ei ilmene, että mainittujen vaikutusten arviointia olisi suoritettu. Rakennusjärjestysehdotusta koskeneeseen lausuntoon annetussa vastineessa on mainittu edellä kuvattu Destia Oy:n vuonna 2017 laatima selvitys. Mainitusta vastineesta, valituksenalaisesta päätöksestä tai rakennusjärjestyksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mitä selvityksestä ilmenee tai miten sitä on hyödynnetty rakennusjärjestystä laadittaessa. Hallinto-oikeus toteaa, että mainitun selvityksen, jossa vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituisiksi asunnoiksi on arvioitu mahdolliseksi vain tietyillä kunnan alueilla, perusteella ei muutoinkaan voida arvioida tällaisen määräyksen vaikutuksia koko kunnan alueella.

Hallinto-oikeus katsoo, että valituksenalaisen päätöksen perustelujen ja niissä viitatuun selvityksen perusteella ei voida varmistua siitä, että käyttötarkoituksen muuttamisen mahdollistava rakennusjärjestyksen 24 § ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia Vihdin kunnan alueella. Se, että kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on tehty suppea arviointi mainituista vaikutuksista valituksenalaisen päätöksen jälkeen, ei anna

aihetta arvioida asiaa toisin. Rakennusjärjestyksen 24 § on siten lainvastaisena kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 135 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkinen kuulutus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Petteri Leppikorpi (t), Jukka Reinikainen ja Joonas Ahtonen.



Esittelijäjäsen

Joonas Ahtonen

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

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös Valittajalle
 Maksutta

Jäljennös Vihdin kunnanhallitus
 Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa