

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle/ Hulkontien yleissuunnitelma

Kaupunkirakennelautakunta 04.02.2026 § 23
1546/10.03.01.00/2025

Valmistelijat / lisätiedot:

suunnitteluinsinööri Aleksi Salo, puh 044 718 5304

kaupungininsinööri Ismo Heikkinen, puh 044718 5656

lakimies Mika Mäkräinen, puh 044 718 5012

lakimies Pasi Moisala, puh 044 718 2032

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

elinvoimajohtaja Timo Antikainen

Kaupunkirakennelautakunnalle esitetään, että alla oleva lausunto hyväksytään lähetettäväksi Itä-Suomen hallinto-oikeudelle vastineena Hulkontien yleissuunnitelmaa koskevaan valitukseen.

Päätös

Merkitään, että suunnitteluinsinööri Aleksi Salo oli läsnä pykälässä ja lakimies Mika Mäkräinen ja suunnitteluinsinööri Aleksi Salo poistuivat kokouksesta asian esittelyn jälkeen.

Merkitään, että varapuheenjohtaja Mauno Kumpulainen poistui kokouksesta asian käsittelyn aikana.

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Merkitään, että asia käsittelyn jälkeen pidettiin kokoustauko klo 16.12-16.18.

Selostus

Tämä lausunto koskee Hulkontien yleissuunnitelmaa sekä siihen liittyviä aiempia huomautus- ja oikaisuvaatimusprosesseja. Kyseinen yleissuunnitelma hyväksyttiin asetettavaksi nähtäville kaupunkirakennelautakunnan kokouksessa 02.04.2025, ja siitä annettiin yksi huomautus. Tähän huomautukseen annettiin vastine kaupunkirakennelautakunnan kokouksessa 17.09.2025, ja mainitusta lautakunnan päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus, joka hylättiin kaupunkirakennelautakunnan valituksenalaisella päätöksellä 19.11.2025. Tässä lausunnossa viitataan alkuperäisten suunnitelma-asiakirjojen sekä näiden kahden aiemman vastineen sisältöön niiden seikkojen osalta, joissa kaupunki ei katso tarpeelliseksi laajentaa tai täydentää aiemmin lausuttua.

Yleissuunnitelman pääpainopisteitä ovat Hulkontien paikoin turvattomien

suojatietolosuhteiden parantaminen sekä moottoriajoneuvoliikenteen rauhoittaminen.

Pääasialliseksi valitusperusteeksi on noussut lautakunnan päätöksessä todettu Vahverotien

kahdesta Hulkontiehen yhtyvistä ajoneuvoliittymästä itäisemmän sulkeminen moottoriajoneuvoliikenteeltä. Mainittu muutos päätettiin tehdä, koska näkemät kyseisen liittymän ja sen kanssa risteävän jalankulku- ja pyöräilyväylän välillä ovat vaarallisen huonot. Kyseisen toimenpiteen perusteita ja arvioituja vaikutuksia liikenneverkkoon sekä erinäisiä asukkaiden ehdottamia vaihtoehtoisia ratkaisuja on käyty läpi tarkemmin kaupungin aiemmissa päätöksissä ja vastineissa.

Vastaus vaatimuksiin

Keskeinen ratkaistava kysymys tässä tapauksessa on se, onko valituksenalaisella lautakunnan päätöksellä voitu päättää Vahverotien toisen ajoneuvoliittymän moottoriajoneuvojen kulkuyhteyden poistamisesta ilman asemakaavamuutosta. Valituksen mukaan näin ei voida toimia, koska asemakaavan kaavaselostuksen Vahverotietä käsittelevä osuus sisältää maininnan, että ”Eteläisen osan asuntoalueilta on kaksi ajoneuvoliittymää pääkatuun”.

Alueidenkäyttölain (aiemmin maankäyttö- ja rakennuslain) 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Mainitun lain 5 §:n 11 kohdan mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Mainitun lain 50.1 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

Mainitun lain 57.1 §:n mukaan asemakaavassa annetaan määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Mainitun lain 84.1 §:n mukaan kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kadunpidon järjestäminen kuuluu kunnalle. Kiinteistöille kuuluvista kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa ([669/1978](#)). Kunta voi antaa sille kuuluvan kadunpidon kokonaan tai osittain muiden tehtäväksi.

Mainitun lain 86.1 §:n mukaan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle

aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna. Mainitun pykälän 4 momentin mukaan kunta voi tehdä päätöksen kadunpidon lopettamisesta, jos toteutunut maankäyttö ei enää edellytä kadunpitoa.

Edellä lausutusta ilmenee, että asemakaavoituksella voidaan tarkemmin ohjata ja määrätä alueiden käytöstä ja rakentamisesta. Sen lisäksi myös asemakaavassa osoitetun katualueen osalta tulee laatia ja hyväksyä erikseen erillinen katusuunnitelma ja kadun rakentaminen sekä tarvittaessa kunta voi jopa lopettaa kadunpidon, jos toteutunut maankäyttö ei enää edellytä kadunpitoa. Tähän perustuen kunta voi myös tarvittaessa osittain muuttaa tai tarkentaa tekemäänsä yleissuunnitelmaa tai katusuunnitelmaa, kun siihen katsotaan olevan tarvetta. Näin ollen lainsäädäntö ei edellytä, että yleissuunnitelmaa tai katusuunnitelman voidaan muuttaa vain asemakaavaa muuttamalla.

Lähtökohtaisesti asemakaavan juridisesti sitova sisältö on se, mitä varsinaiseen kaavakarttaan on merkitty (tai jätetty merkitsemättä). Asemakaavan kaavaselostus on viitteellinen aineisto, jonka tehtävä on selittää ja antaa kontekstia kaavakartan merkinnöille ja asemakaavamääräyksille. Kaavaselostuksessa annetaan myös lisätietoa kaavoitettavan kohteen tilasta ja siinä on dokumentoitu kaavoitusprosessin vaiheittainen eteneminen.

Oikeuskäytännössä on todettu (ks. KHO:2008:12), että maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. alueidenkäyttölain) säännökset eivät edellytä asemakaavamääräysten merkitsemistä kaavakartalle. Ne voidaan esittää myös erillisessä asiakirjassa. Koska ko. asiassa asemakaavaan liittyvää rakentamistapaohjetta ei hyväksytty kaupunginvaltuustossa asemakaavan yhteydessä eikä ohje ole ollut mukana kaavan laadintaan liittyvässä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyssä, rakentamistapaohjeilla ei näin ollen ollut välitöntä oikeudellista merkitystä arvioitaessa sitä, oli rakennushanke asemakaavan mukainen. Kaupunki toteaa, että vastaavalla tavalla kaavaselostusta ei hyväksytty asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen yhteydessä oikeudellisesti sitovana määräyksenä ja siksi kaavaselostusta ei voida pitää katusuunnitelman kannalta välitöntä oikeudellista merkitystä antavana seikkana.

Täten jos asemakaavan kaavakartan ja kaavaselostuksen välillä on keskinäinen ristiriita (kuten ko. asiassa asemakaavassa Vahverotien osalta se, että kaavaselostuksessa on mainittu kaksi ajoneuvoliittymää Hulkontielle, mutta kaavakarttaan ei ole tehty vastaavia tarkennuksia), tällöin vain asemakaavan kaavakartan merkinnöillä on välitöntä oikeudellista merkitystä eikä kaavaselostuksessa mainittuja seikkoja voida pitää katusuunnitelman kannalta oikeudellisesti sitovana. Olennaista tässä on se, että nyt hyväksytyn suunnitelman muutoksen myötä asemakaavassa osoitetun katualueen sijainti tai laajuus eivät ole käytännössä muuttunut muutoin kuin että ajoneuvoliikenneyhteys on poistettu toisen Vahverotien liittymän osalta ja Vahverotielle on jäänyt vain yksin moottoriajoneuvojen käyttöön tarkoitettu liittymä.

Kaupunki toteaa, että lukuisissa aiemmissakin tapauksissa on tehty katua koskeviin suunnitelmiin muutoksia tai tarkennuksia ilman, että kaupunki olisi tehnyt uuden asemakaavan hyväksymispäätöksen eli muuttanut asemakaavaa. Näiden katusuunnitelmien muutosten osalta ei myöskään tullut esille, että katusuunnitelman muuttaminen tai tarkentaminen olisi järjestelynä asemakaavaan nähden oikeudellisesti ongelmallinen. Esimerkiksi Rajakatu-Niiralankatu, Huuhankatu-Niiralankatu sekä Kivikkotie-Leväsentie liittymät ovat olleet aiemmin moottoriajoneuvoliikenteen käytettävissä, mutta ne on sittemmin muuttuvien liikenteellisten olosuhteiden ja tarpeiden vuoksi suljettu uuteen katusuunnitelmaa koskevaan

päätökseen perustuen ajoneuvoliikenteeltä. Näissäkin tapauksissa liittymät suljettiin moottoriajoneuvoliikenteeltä ilman asemakaavamuutosta, eikä kaupungin tietoon tullut, että mikään osallinen taho olisi vastustanut tätä järjestelyä. Mainittua suunnitelman muutosta ei voida myöskään pitää merkittävänä muutoksena hyväksytyn asemakaavaan tai sen tarkoitukseen ja laajuuteen verrattuna.

Kaupungin näkemys kaavoituksen ja katusuunnitelman keskinäisestä suhteesta on, että kaavoituksessa määrätään katujen sijainti, laajuus ja katualueen rajat sekä mahdollisesti tarvittaessa muut katualueen tietyn osan käyttötarkoituksen rajaukset. Katua koskevassa suunnittelussa puolestaan määräytyy tarkemmin se, mitä rakenteita asemakaavassa määritetylle katualueelle tulee ja miten ne sijoittuvat katualueelle. Jos tehtävän katusuunnitelman muutoksen johdosta katu ylittää olemassa olevan katualueen rajat tai kadun käyttötarkoitus muuttuu tavalla, joka on voimassa olevan kaavakartan merkintöjen vastainen, tällöin tulee tehdä uusi asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös tai ainakin täytyy saada lupa kaavasta poikkeamiseen. Jos taas katusuunnitelman muutokset toteutuvat asemakaavassa osoitetun katualueen rajojen sisällä, katusuunnitelman muuttaminen voidaan suorittaa ilman asemakaavan muuttamista tai poikkeusluvan hakemista. Kaupunki katsoo, että valituksenalaisella päätöksellä katusuunnitelman muutos on tapahtunut voimassa olevan asemakaavan mukaisesti, joten asemakaavaa ei ole tarvinnut muuttaa eikä myöskään asemakaavasta poikkeamista ole tullut hakea. Tähän nähden kaupunki on voinut päättää valituksenalaisella päätöksellä ko. katua koskevan suunnitelman muuttamisesta.

Lisäksi on syytä huomioida, ettei yleissuunnitelmalla itsessään ole sitovaa laillista asemaa, vaan se toimii pohjustavana ja ohjaavana dokumenttina katusuunnitelman laatimista varten, jossa puolestaan varsinaisesti vahvistetaan katua koskevat järjestelyt.

Mitä tulee valituksessa esitettyihin melu- ja hiukkassaasteita koskeviin huomioihin ja kysymyksiin, kaupunki toteaa, että tältä osin on esitetty selkeät perustelut kaupunkirakennelautakunnan 19.11.2025 tekemässä päätöksessä. Siinä on selostettu, millaisella prosessilla ja mihin kriteereihin perustuen kaupungin meluntorjuntaohjelman kohteet valitaan.

Valituksessa on lisäksi esitetty huomio, että jalankulku- ja pyöräväylän valaisimet eivät ole todellinen este meluaidan rakentamiselle, vaan valaisimet voitaisiin integroida aidan rakenteisiin. Tällainenkin ratkaisu olisi varmasti teknisesti toteutettavissa, mutta se nostaisi tarpeettomasti meluaidan rakentamisen kustannuksia eikä myöskään poistaisi kaupungin toteamia ongelmia katualueiden lumitilojen riittävyys osalta. Tähän nähden kaupunki ei ole päättänyt toteuttaa suunnitelmaa em. tavalla.

Vahverotien länsiliittymän osalta on kyseenalaistettu, mikseivät siihen esitetyt näkemiä parantavat toimenpiteet olisi mahdollisia toteuttaa myös toisessa, suljettavaksi esitetyssä liittymässä. Syynä tähän on, että itäisen liittymän kohdalla katualuetta on käytettävissä huomattavasti vähemmän kuin läntisessä liittymässä ja siten vastaavia muokkauksia ei voida nykyisen katualueen puitteissa toteuttaa. Tämän vuoksi kaupunki on päättänyt muuttamaan vain Vahverotien itäistä liittymää siten, että sen osalta on kielletty moottoriajoneuvoliikenne.

Hulkontien liikennemäärien kehittymisen, Vahverotien itäliittymän vaihtoehtoisten suunnitteluratkaisujen, pyöräliikenteen järjestelyjen sekä pelastustoimen osalta viitataan

siihen, mitä kaupunki tältä osin näistä aiheista lausunut ko. asioihin liittyen aiemmissa vastineissa. Lisäksi pelastustoimen osalta mainittakoon, että kaupunki on tarjonnut Pohjois-Savon pelastuslaitokselle mahdollisuuden kommentoida katusuunnitelmamuutosta, mutta lähes vuosi sitten lähetettyyn kommenttipyyntöön ei muistutuksistakaan huolimatta olla mitään vastausta. Näin ollen kaupunki katsoo, että pelastustoimi ei myöskään osaltaan vastusta ko. katusuunnitelman muutosta.

Lausuma

Edellä lausuttuun perustuen kaupunki katsoo, että tehty valitus tulee hylätä kokonaisuudessaan perusteettomana ja kaupunkirakennelautakunnan 19.11.2025 tekemä päätös tulee pysyttää voimassa.

Toimivallan peruste

Kuopion kaupungin hallintosääntö § 33

Vaikutusten arviointi

Vaikutukset on arvioitu päätöksenteon aiemmassa vaiheessa. Suunnitelman sisältö ja siten myöskään vaikutukset eivät ole merkittävästi muuttuneet aiemmasta arvioista.

Liitteet

1546/2025 Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntö _ Hulkontien yleissuunnitelma, suojatieturvallisuuden parantaminen sekä liikenteen rauhoittaminen
1546/2025 Korjattu Valitus 2.0 ym. Kuopion kaup.
Kaupunkirakennelautakunta 19.11.2025
1546/2025 Sähköpostisaate 12.12.2025
1546/2025 Ote kaupunkirakennelautakunnan päätöksestä 19.11.2025
1546/2025 Sähköpostisaate 12.12.2025_2