

OIKAISUVAATIMUS

Kuopion kaupunki

Kaupunkirakennelautakunta

PL 1097

70111 KUOPIO

kaupunkiymparisto@kuopio.fi

Asia

Oikaisuvaatimus asemakaavapäällikön 13.4.2026 antamaan päätökseen §5 (asianro 26-0006-POI), jolla on hylätty SSA Rakennus Oy:n poikkeamislupahakemus tontille 297-423-2-533 (Peikkopolku 12).

Muutoksenhakija

SSA Rakennus Oy

Äyritie 8 A, 01510 Vantaa

Y-tunnus 2551984-5

Kuopion toimisto:

Viestikatu 3, PL2000, 70601 Kuopio

Vaatimukset

SSA Rakennus Oy vaatii kunnioittavasti, että kaupunkirakennelautakunta:

1. kumoaa asemakaavapäällikön 13.4.2026 antaman päätöksen §5 (asianro 26-0006-POI);
2. myöntää haetun poikkeamisluvan tontille 297-423-2-533 (Peikkopolku 12) hakemuksen mukaisena; tai
3. toissijaisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

Tiivistelmä

Valituksenalainen päätös on kumottava ja poikkeamislupa myönnettävä seuraavista syistä:

- **Eriytyinen syy on olemassa.** Pohjois-Savon hyvinvointialueen virallinen strateginen palveluverkkosuunnitelma (v. 2026) osoittaa, että Kuopion alueella ympärivuorokautisen palveluasumisen paikkojen vaje on vuoteen 2035 mennessä 118 paikkaa ja yhteisöllisen asumisen vaje satoja paikkoja. Hyvinvointialue toteaa omin sanoin vajeen olevan ”merkittävä, varsinkin keskuskaupungissa”. Hanke kohdistuu suoraan kumpaankin niihin palvelumuotoihin, joista vaje on todettu.
- **Hoivakotitoiminta rinnastuu asumiseen.** Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan 10.12.2024 (pätös 7320/2024) todennut, että hoivakotitoiminnassa on ensisijaisesti kyse asumisesta. Hanke ei ylitä rakennusoikeutta eikä kerroslukua, ja vastaavanlainen kaksikerroksinen rivitalo olisi täysin kaavanmukainen.
- **Kuopion kaupungin oma vakiintunut lupakäytäntö edellyttää samaa lopputulosta.** Kuopio on samalla asemakaava-alueella ja samoilla kaavamääräyksillä myöntänyt vastaavan poikkeamisluvan palvelukodille (asemakaavapäällikön päätös 10.8.2023 § 13/2023, tontti 297-37-21-8) sekä hoivakodille Jynkän pientaloalueelle (18.3.2022, tontti 297-25-52-1). Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää samaa linjaa.
- **Päätös on ristiriidassa viranomaisen ennakkolisten kannanottojen kanssa.** Sama lupavalmistelijä oli 19.9.2025 esittänyt kirjallisesti myönteisemmän näkemyksen autopaikkanormista ja joukkoliikenneyhteyksistä kuin mihin valituksenalainen päätös nojaa. Hakijalla on ollut perusteltu luottamus aiempaan ohjaukseen.
- **Päätöksenteossa on menettelyllisiä puutteita.** Kielteiset lausunnot pyydettiin 26.1.2026 pidetyn palaverin jälkeen virkahenkilöiltä, jotka olivat juuri samassa palaverissa esittäneet kielteisen kannanottonsa. Lisäksi osa lausunnoista on annettu ennen hakemuksen 2.2.2026 muutosta, jolla keskikorkeuden ylityksestä luovuttiin kokonaan.
- **Palveluntuottaja on tiedossa.** 21.5.2026 pidetyssä palaverissa Solum-Yhtiöt ilmoitti tulevansa kohteen palveluntuottajaksi, ja hyvinvointialueen edustajat pitivät hanketta tarpeellisena ja sijaintia hyvänä.

Rakentamislain 57 §:n mukaiset edellytykset poikkeamisluvan myöntämiselle täyttyvät. Yksityiskohtaiset perustelut esitetään jäljempänä.

Perustelut

1. Päätöksen oikeudellinen lähtökohta

Rakentamislain 57 §:n mukaan poikkeamislupa voidaan myöntää, jos sille on erityinen syy eikä poikkeaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, eikä vaikeuta luonnonsuojelun tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeaminen ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin merkittäviin haitallisiin ympäristö- tai muihin vaikutuksiin.

Päätöksessä on katsottu, ettei erityistä syytä ole eikä edellytyksiä luvan myöntämiselle ole olemassa. Muutoksenhakija katsoo, että päätös perustuu virheellisiin ja puutteellisiin perusteluihin, eikä se ole asianmukaisesti huomionnut hankkeesta saatavaa kokonaisuhyötyä, vakiintunutta lupakäytäntöä tai hallintolain edellyttämää tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

2. Hoivakotitoiminta on vaikutuksiltaan asumista

Päätöksessä on katsottu, että hoivakotitoiminta rinnastuu "laitosmaiseen asumiseen" eikä vastaa AP-alueen käyttötarkoitusta. Tämä tulkinta on oikeuskäytännön vastainen.

Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan 10.12.2024 (pätös 7320/2024) todennut nimenomaisesti, että hoivakotitoiminnassa on ensisijaisesti kyse asumisesta, eikä hankkeen vaikutusten voida katsoa poikkeavan merkittävästi asemakaavan mukaisesta asumiskäyttötarkoituksesta. Palvelukotitoiminta on siten vaikutuksiltaan läheisesti rinnastettavissa ympäröivään asemakaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen eli asumiseen, eikä kiinteistön rakennusoikeuden käyttäminen palveluasumiseen aiheuta merkittäviä muutoksia alueelle jo toteutuneeseen maankäyttöön.

Suunniteltu hanke on kerrosalaltaan, kerrosluvultaan (kaksi kerrosta) ja rakennusoikeuden käytöltään asemakaavan AP-määräysten mukainen. Rakennusoikeutta ei ylitetä. Rakennusmassaltaan vastaavanlainen kaksikerroksinen rivitalo tai kytketty pientalo olisi täysin kaavan mukaista rakentamista samalla tontilla. Hankkeen mittakaava ei siten ole poikkeuksellinen suhteessa kaavan mahdollistamaan rakentamiseen.

Lisäksi hakija on muuttanut hakemustaan 2.2.2026 niin, että rakennuksen keskikorkeuden ylityksestä ei enää haeta poikkeamista. Tämä on todettu myös valituksenalaisessa päätöksessä. Jäljelle jäävät poikkeamat – käyttötarkoitus ja autopaikkavelvoite – ovat luonteeltaan vähäisiä ja vastaavat täysin sitä, mitä Kuopion kaupunki on aiemmin samalla asemakaava-alueella myöntänyt.

3. Erityinen syy on olemassa – palvelutarve ja kiinteistön tarkoituksenmukainen käyttö

Päätöksessä on katsottu, ettei alueella ole sellaista palvelutarvetta, johon hanke vastaisi. Tämä perustelu on aineellisesti virheellinen ja ristiriidassa sekä Pohjois-Savon hyvinvointialueen tilannekuvan että Kuopion kaupungin oman varauspäätöskäytännön kanssa.

Kuopion väestörakenne on nopeasti ikääntymässä. Ennusteen mukaan 75–84-vuotiaiden määrä kasvaa vuoden 2025 noin 10 407 henkilöstä noin 13 022 henkilöön vuoteen 2040 mennessä, ja yli 85-vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu 3 487 henkilöstä 7 381 henkilöön. Tämä kehitys merkitsee, että uusia ikääntyneiden asumispalveluyksiköitä tarvitaan kaupungin alueelle väistämättä lisää.

Kuopion kaupungissa on jo pitkään ollut puute asemakaavassa nimenomaisesti palveluasumiseen osoitetuista tonteista. Tämän vuoksi valtaosa viime vuosien palvelutalo- ja hoivahankkeista on jouduttu toteuttamaan asumisen korttelialueille poikkeusluvilla. Kuopion kaupunki on lisäksi tehnyt kiinteistötunnus 297-34-58-5 -tontista varauspäätöksen ikääntyneiden palveluasumista varten, vaikka kyseisellä alueella on jo ennestään vastaavia yksiköitä. Tämä osoittaa, ettei palveluyksiköiden läheisyys ole ollut este, kun kokonaisharkinta on puoltanut hanketta. Päätöksen perustelu, jonka mukaan "Saaristokaupungin alueella on jo useita palveluasumisen yksiköitä, ja nykyinen palveluverkko palvelee alueen kysyntää riittävästi", on siten ristiriidassa kaupungin oman lupa- ja varauskäytännön kanssa.

Erityinen syy seuraa myös kiinteistön tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Tontti on ollut pitkään myynnissä pientalotonttina julkisissa portaaleissa, eikä sille ole löytynyt ostajaa kaavan mukaiseen käyttöön. Poikkeaminen mahdollistaa pitkään vajaan käytössä olleen kiinteistön käytön tarkoituksenmukaisella tavalla ja vastaa todelliseen yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Pitkään rakentamattomana olleen kiinteistön tarkoituksenmukaisen käytön edistäminen on vakiintuneesti katsottu rakentamislain 57 §:n tarkoittamaksi erityiseksi syyksi poikkeamisen myöntämiselle.

3.1 Pohjois-Savon hyvinvointialueen kanssa 21.5.2026 pidetty palaveri vahvistaa palvelutarpeen

Edellä esitettyä palvelutarvetta koskevaa selvitystä täydentää 21.5.2026 pidetty palaveri Pohjois-Savon hyvinvointialueen kanssa. Palaveriin osallistuivat hyvinvointialueelta

ja SSA Rakennus Oy:stä sekä Solum-Yhtiöistä

Palaverissa käytiin läpi hankkeen sijainti ja suunnitelmat, ostopalvelujen toimintamallit sekä ikääntyneiden palveluasumisen kysyntä alueella nyt ja tulevaisuudessa.

Palaverissa Solum-Yhtiöt ilmoitti tulevansa kohteen palveluntuottajaksi. Hyvinvointialueen edustajat pitivät myönteisenä sitä, että alueelle saadaan lisää suomalaisia palveluntuottajia, mikä lisää tervettä kilpailua ostopalvelumarkkinoilla.

Hyvinvointialueen tekemän selvityksen mukaan keskeisellä kaupunkialueella nykyiset asukaspaikat eivät riitä, vaan lisäpaikkoja tarvitaan tulevina vuosina. Hyvinvointialueen edustajat totesivat myös, että ostopalvelujen kilpailutusmalli mahdollistaa uuden toimijan pääsyn palveluntuottajaksi joustavalla tavalla, jolloin nyt suunnitellun kaltainen hanke voi kytkeytyä alueen palvelutuotantoon ilman erillistä raskasta hankintaprosessia.

Palaverissa nostettiin lisäksi keskeisenä kriteerinä esiin omaisten kulkuyhteydet kohteeseen. Tässä yhteydessä positiivisena seikkana pidettiin Saaristokaupungin pääbussireitin läheisyyttä. Tämä arvio on suoraan ristiriidassa valituksenalaisen päätöksen ja sen perustana olevan Asuminen ja palveluverkosto -lausunnon kanssa, joissa joukkoliikenteen saavutettavuus on esitetty hylkäysperusteena. Toimivaltainen palvelunjärjestäjäviranomaisen eli hyvinvointialue ei pidä joukkoliikenneyhteyksiä ongelmana, vaan päinvastoin kohteen sijainnin etuna.

Hyvinvointialueen edustajat lupasivat palaverissa olla yhteydessä myös Kuopion kaupungin päättäjiin hankkeen edistämiseksi. Tämä osoittaa, että toimivaltainen palvelunjärjestäjä pitää hanketta tarpeellisena ja toivottavana.

Hyvinvointialueen kannanotto on poikkeamislupaharkinnassa merkittävä selvitys, sillä juuri hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja arvioi alueellisen palvelutarpeen. Kun toimivaltainen palvelunjärjestäjäviranomaisen toteaa palvelutarpeen olemassaolon, palveluntuottajan olevan tiedossa ja sijainnin olevan asianmukainen, valituksenalaisen päätöksen perustelu palvelutarpeen puuttumisesta menettää tosiasiallisen perustansa. Vastaavasti päätöksen perustelu, jonka mukaan hakija ei ole esittänyt “sitovaa tietoa toiminnan toteuttajasta, palveluntuottajasta tai varmistetusta palvelutarpeesta” (ks. kohta 9 jäljempänä), on tämän selvityksen valossa myös aineellisesti virheellinen.

3.2 Pohjois-Savon hyvinvointialueen strateginen palveluverkkosuunnitelma osoittaa palvelupaikkojen vajeen Kuopion alueella

Palaverissa esiin tuotua palvelutarvetta tukee myös Pohjois-Savon hyvinvointialueen virallinen, vuoden 2026 strateginen suunnitelma palveluverkosta (ikäntyneiden hyvinvointisuunnitelman), jonka aluevaltuusto käsittelee osana ikäntyneiden hyvinvointisuunnitelman päätöksentekoa. Kyseessä on toimivaltaisen palvelunjärjestäjän virallinen strateginen kannanotto, jolle on poikkeamislupaharkinnassa annettava erityistä painoarvoa.

Suunnitelmassa Pohjois-Savon hyvinvointialue on jaettu neljään suunnittelualueeseen (pohjoinen, keskinen, läntinen ja eteläinen). Keskiseen alueeseen kuuluvat Kuopio liitoskuntineen, Siilinjärvi, Kaavi ja Tuusniemi. Kuopion alue on suunnitelman mukaan ainoa alue, jossa ympärivuorokautisen asumispalvelun paikat eivät riitä ennakoituun tarpeeseen. Suunnitelman luvut keskiselle alueelle ovat seuraavat:

- Nykyiset paikat 1 349, tulevat uudet yksiköt mukaan lukien vuonna 2030 yhteensä 1 479 paikkaa.
- Laskennallinen tarve vuonna 2030 on 1 428 paikkaa ja vuonna 2035 jo 1 597 paikkaa.
- Vuonna 2035 paikkojen vaje on suunnitelman mukaan 118 paikkaa, ja hyvinvointialue toteaa nimenomaisesti: “vaje on merkittävä, varsinkin keskuskaupungissa”.

Tämä on suorassa ja olennaisessa ristiriidassa valituksenalaisen päätöksen sekä sen perustana olleen Asuminen ja palveluverkosto -lausunnon kanssa, jossa on katsottu, että “Saaristokaupungin alueella on jo useita palveluasumisen yksiköitä, ja nykyinen palveluverkko palvelee alueen kysyntää riittävästi”. Hyvinvointialueen oma virallinen strateginen suunnitelma osoittaa päinvastoin, että juuri Kuopion alueella palveluverkko ei tule riittämään ennakoituun tarpeeseen.

Vajetta voimistavat suunnitelmassa erikseen huomioidut tekijät:

- Omaisten muuttoliike seutukeskuksiin lisää kysyntää keskuskaupungeissa, mikä on hyvinvointialueen mukaan nimenomaisesti huomioitava mitoituksessa. Tammikuussa 2026 tehdyn laskennan mukaan jo 10 prosentille Kuopion paikoista oli ohjautunut asiakas muista kunnista tai liitoskuntien alueelta.
- Yli 85-vuotiaiden suhteellinen osuus yli 75-vuotiaista nousee suunnitelman mukaan 26,3 prosentista (v. 2026) 32,1 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä. Ympärivuorokautisen

asumisen kapasiteetista noin 60 prosenttia on yli 85-vuotiaiden käytössä, joten ikärakenteen muutos kohdistuu suoraan juuri tähän palveluun.

- Asumispalvelupaikka on lain mukaan järjestettävä viiveettä, viimeistään 90 vuorokauden sisällä. Vajeen kanssa eleminen ei siten ole hyvinvointialueelle pidemmän päälle vaihtoehto, vaan lisäkapasiteettia tarvitaan välttämättä.

Yhteisöllisen asumisen osalta vaje on vieläkin suurempi. Suunnitelman mukaan hyvinvointialueen tavoitteena on, että 2 prosenttia yli 75-vuotiaista on yhteisöllisen asumisen piirissä. Keskisellä alueella nykytilanne on 47 paikkaa, tulossa 54 paikkaa, kun taas 2 prosentin peittävyuden mukainen tarve on 414 paikkaa. Kuopion alueella yhteisöllisen asumisen vaje on siten satoja paikkoja. Hankkeessa rakennuksen ensimmäinen kerros on suunniteltu yhteisöllisesti asuville ikäihmisille, joten hanke vastaa nimenomaisesti yhteen niistä palvelumuodoista, joista hyvinvointialueen oma suunnitelma osoittaa konkreettisen ja merkittävän vajeen.

Suunnitelma myös linjaa hyvinvointialueen järjestämisstrategiaa siten, että nyt suunniteltu hanke on suoraan strategian mukainen. Hyvinvointialue toteaa, että yhteisöllinen asuminen ”pyritään järjestämään jokaisen kunnan alueella lähipalveluna” ja että ”toteuttajana yksityiset toimijat” palvelusetelillä tai myöhemmin mahdollisella kilpailutuksella. Hyvinvointialue ilmoittaa myös vuokraavansa ”vain tilat jotka se tarvitsee” ja, että toimimattomille tai kustannustehottomille tiloille ”harkitaan vaihtoehtoisia ratkaisuja”. Kuopion alueen tulevien uudisyksiköiden listalla mainitaan nimenomaisesti myös ”markkinaehtoinen yksikkö 40 paikkaa”. Tämä osoittaa, että hyvinvointialueen palveluverkon täydentäminen yksityisten toimijoiden markkinaehtoisilla hankkeilla on suunnitelman mukainen, hyvinvointialueen itse linjaama järjestämistapa, ei poikkeus siitä.

Suunnitelma myös vahvistaa 21.5.2026 palaverissa esiin nostetun näkökulman omaisten kulkuyhteyksien merkityksestä. Suunnitelmassa todetaan nimenomaisesti, että ”asumispalvelupaikan tulisi järjestyä mahdollisuuksien mukaan siten, että omaisten on mahdollista vierailla”. Saaristokaupungin pääbussireitin läheisyys tukee tätä tavoitetta — mitä myös hyvinvointialueen edustajat 21.5.2026 palaverissa pitivät kohteen sijainnin etuna.

Yhteenvetona Pohjois-Savon hyvinvointialueen virallinen strateginen palveluverkkosuunnitelma osoittaa, että (i) Kuopion alueella ympärivuorokautisen palveluasumisen paikat eivät riitä vuoden 2035 tarpeeseen ja vaje on hyvinvointialueen omin sanoin ”merkittävä”, (ii) yhteisöllisen asumisen vaje on Kuopion alueella satoja paikkoja, (iii) suunniteltu hanke kohdistuu suoraan kumpaankin niihin palvelumuotoihin, joista vaje on todettu, (iv) hankkeen toteutustapa — yksityinen markkinaehtoinen toimija, palveluseteli- ja kilpailutusmallien kautta — on hyvinvointialueen oman järjestämisstrategian mukainen, ja (v) sijainti lähellä pääbussireittiä on suunnitelman omaisten vierailumahdollisuutta koskevien linjausten mukainen. Näin ollen valituksenalaisen päätöksen keskeinen perustelu palvelutarpeen puuttumisesta on toimivaltaisen palvelunjärjestäjän virallisen strategisen suunnitelman vastainen, eikä päätös ole enää nojattavissa tuohon perusteluun.

4. Hallintolain mukainen yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava

puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Päätöksessä on todettu, että "tasapuolinen kohtelu tarkoittaa, että samanlaisissa tilanteissa samanlaiset hakemukset käsitellään samalla tavoin, mutta maankäyttöratkaisut ovat aina sijainti- ja aluekohtaisia, eikä muilla alueilla tehdyt päätökset sido tätä asiaa." Tämä on lähtökohtaisesti oikea oikeudellinen periaate, mutta sen soveltaminen tässä asiassa on virheellinen, sillä Kuopion kaupungin aiemmissa päätöksissä on tehty samalla asemakaava-alueella ja samojen kaavamääräysten alaisuudessa myönteisiä ratkaisuja vastaavasta hankkeesta.

Erityisesti viitataan asemakaavapäällikön viranhaltijapäätökseen 10.8.2023 § 13/2023 (asianro 5298/10.03.00/2023), jolla on myönnetty poikkeamislupa Armas Palvelukiinteistöt Oy:lle palvelukodin rakentamiseksi naapuritontille 297-37-21-8 (Rautaniementie 2). Kyseinen tontti sijaitsee samalla asemakaava-alueella, koskien samoja asemakaavamääräyksiä ja samaa rakentamistapaohjetta (rto-2). Poikkeaminen koski juuri samoja seikkoja: käyttötarkoituksen muuttamista (A → palvelurakentaminen) sekä autopaikkanormista poikkeamista. Tuolloin asemakaavapäällikkö totesi nimenomaisesti, että:

"Poikkeamiselle on olemassa erityinen syy, sillä se parantaa alueelle tarpeellista palvelutasoa... Autopaikoista poikkeaminen on perusteltua, sillä käyttötarkoitus poikkeaa luonteeltaan tavallisesta asumisesta, eikä palvelukodin autopaikkatarpeet vastaa tavallista asuntorakentamista."

Lisäksi Kuopion kaupunki on 18.3.2022 myöntänyt poikkeamisen OT Kodit Oy:lle vanhusten hoivakodin rakentamiseksi keskelle Jynkän pientaloaluetta (tontti 297-25-52-1). Tuolloin todettiin, että "Poikkeamiselle on olemassa erityinen syy, sillä se parantaa alueen tarpeellista palvelutasoa."

Näiden aiempien päätösten perustelut soveltuvat täysin myös käsillä olevaan asiaan. Kun samalla asemakaava-alueella, samoilla kaavamääräyksillä ja samanlaisessa hanketyypissä on aiemmin katsottu erityisen syyn olevan olemassa, ei nyt käsillä olevassa asiassa ole esitetty sellaisia uusia perusteita, jotka oikeuttaisivat eri lopputulokseen. Tasapuolisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteet edellyttävät yhdenmukaista linjaa.

5. Viranomaisen ennakkollinen kannanotto ja luottamuksensuoja

Hanketta on käsitelty ennakkollisesti Kuopion kaupungin asemakaavoituksen kanssa jo ennen poikkeamislupahakemuksen jättämistä. Lupavalmistelija Emiilia Kosonen — sama virkahenkilö, joka on valmistellut nyt valituksenalaisen kielteisen päätöksen — on 19.9.2025 päivätyssä sähköpostiviestissään esittänyt kirjallisesti kannanottonsa hankkeen edellytyksistä. Samassa yhteydessä hakija esitteli kaupungille sen hetkiset suunnitelmat, joissa rakennuksen koko ja perusratkaisu vastasivat olennaisilta osin nyttemmin hakemukseen sisältyvää ratkaisua. Suunnitelmat eivät tuolloin antaneet aihetta huomautuksiin rakennuksen mittakaavan osalta. Kososen viestistä ja siihen liittyvistä ennakkokeskusteluista käy ilmi muun muassa seuraavat seikat, jotka ovat olennaisessa ristiriidassa valituksenalaisen päätöksen perustelujen kanssa:

- **Autopaikkanormi:** Kosonen on todennut, että "kunnallisteknisen suunnittelun näkökulmasta asemakaavan mukaisista pysäköintinormeista (1,3 ap/as ja at 25 %) on mahdollista hakea

poikkeamista". Lisäksi hän on tuonut esiin, että "Saaristokaupungin alueella yleisten rakennusten korttelialueilla käytetään pysäköintinormia 1 ap / 100 m²" ja että "asemakaavamääräyksestä at 25 % voidaan tarvittaessa joustaa". Valituksenalaisessa päätöksessä autopaiikkanormista poikkeaminen on kuitenkin esitetty yhtenä hylkäysperusteena.

- **Joukkoliikenteen saavutettavuus:** Kosonen on todennut, että "lähimmät bussipysäkit sijaitsevat noin 700 metrin päässä Lehtoniementien varrella, mikä on vielä kohtuullinen kävelymatka käyttäville omaisille". Valituksenalaisen päätöksen liitteenä olevassa Asuminen ja palveluverkosto -yksikön lausunnossa sama 700 metrin etäisyys on kuitenkin esitetty yhtenä hylkäysperusteena, todeten, että matka "ei ole ideaalein". Kaupungin omat kannanotot ovat siten keskenään ristiriitaisia.
- **Rakennuksen mittakaava:** Ennakkokeskusteluissa esiteltyjen suunnitelmien rakennuksen kokoa tai mittakaavaa ei tuolloin pidetty ongelmallisena. Valituksenalaisessa päätöksessä rakennusmassan koko on kuitenkin esitetty keskeisenä hylkäysperusteena. Hakija ei ole ennakkokeskustelujen jälkeen olennaisesti kasvattanut rakennusta — päinvastoin keskip korkeudesta on luovuttu kokonaan — joten muuttuneeseen mittakaava-arvioon ei ole tosiasiallista perustetta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hakija on perustellusti voinut luottaa siihen, että hanke etenee niillä reunaehdoilla, jotka kaupunki on ennakkolisesti esittänyt. Kun valituksenalainen päätös perustuu olennaisilta osin sellaisiin perusteluihin, jotka ovat ristiriidassa saman valmistelijan ennakkolisten kannanottojen kanssa, päätöksenteko ei ole täyttänyt hallintolain edellyttämää johdonmukaisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusta.

Vaikka Kosonen on luonnehtinut viestinsä sisältöä "alustaviksi arvioiksi" ja todennut, että asia ratkaistaan lopullisesti poikkeamislupaprosessissa, viesti osoittaa, että samoja kysymyksiä, joihin nyt kielteinen kanta perustuu, on käsitelty hakijan kanssa ja niihin on annettu myönteisempi ohjaus. Päätöksen perustelujen tulisi olla johdonmukaisia kaupungin oman aiemman ohjeistuksen kanssa, tai vähintään sisältää selvitys siitä, miksi linjasta on poikettu — tällaista selvitystä päätös ei sisällä.

6. Menettelyllinen virhe: 26.1.2026 pidetty palaveri ja sen jälkeiset lausunnot

Lupavalmistelijä Emiilia Kosonen järjesti 26.1.2026 palaverin, jossa hanketta käsiteltiin kaupungin virkahenkilöiden kanssa. Palaveriin oli kutsuttu Kososen lisäksi rakennusvalvonnan tekninen lausunnonantaja Ilkka Korhonen, Asuminen ja palveluverkosto -yksiköstä Katri Hiltunen, sekä Hanna Myllynen, Riina Mustonen ja Roope Ruhanen. Hankkeeseen ryhtyvän puolelta osallistui

Palaverin kulku oli huomionarvoinen: hankkeeseen ryhtyvä esitteli hankkeen, minkä jälkeen kaupungin virkahenkilöt yksi kerrallaan kertoivat, miksi hanke on heidän näkemyksensä mukaan huono eikä sille voida antaa poikkeamislupaa. Palaverissa ei käyty hankkeen edellytyksistä avointa, vastavuoroista keskustelua eikä hakijalle annettu tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa

virkahenkilöiden kannanmuodostukseen. Palaverin jälkeen Kosonen pyysi lausunnot kyseisten yksiköiden virkahenkilöiltä, jotka olivat juuri esittäneet palaverissa kielteisen kantansa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia, ja päätöksenteon tulee perustua asianmukaiseen ja riittävään selvitykseen. Kun lausuntoja pyydetään virkahenkilöiltä, jotka ovat juuri samassa palaverissa kollektiivisesti esittäneet kielteisen kantansa, ei voida sanoa, että lausunnonantajat olisivat muodostaneet kantansa puolueettomasti ja itsenäisesti hakemuksen ja siihen liittyvän aineiston perusteella. Menettely antaa perustellun aiheen epäillä, että kielteinen lopputulos oli päätetty ennakolta ja että lausunnot pyydettiin tukemaan jo muodostettua kantaa.

Tätä tulkintaa tukee se, että saadut lausunnot sisältävät useita konkreettisia puutteita ja virheitä, joista keskeisimmät ovat:

- **Rakennusvalvonnan tekninen lausunto (Ilkka Korhonen, 29.1.2026):** Lausunto mainitsee yhtenä neljästä hylkäysperusteesta "rakennuksen keskikorkeuden". Lausunto on annettu 29.1.2026, eli vain kolme päivää 26.1.2026 pidetyn palaverin jälkeen. Hakija on muuttanut hakemustaan 2.2.2026 niin, että keskikorkeuden ylityksestä on luovuttu kokonaan. Korhosen lausuntoa ei ole päivitetty tämän muutoksen johdosta, vaan keskikorkeus on jäänyt yhdeksi hylkäysperusteeksi. Lisäksi lausunnon johtopäätös, jonka mukaan "asia tulisi ratkaista asemakaavan muutoksella eikä poikkeamispäätöksellä", on ristiriidassa Kuopion kaupungin oman vakiintuneen lupakäytännön kanssa (mm. päätökset 297-25-52-1 ja 297-37-21-8, joissa useita poikkeamisia on ratkaistu yhdellä poikkeamispäätöksellä).
- **Rakennusvalvonnan kaupunkikuvallinen lausunto (Kari Jäkkö, 16.2.2026):** Lausunnossa todetaan kolme perustetta: rakennus on "liian massiivinen", "keskikorkeuden ylitys on liian suuri" ja "vesikaton väritys poikkeaa liikaa". Lausunto on annettu 16.2.2026 eli 14 päivää sen jälkeen, kun hakija oli 2.2.2026 luopunut keskikorkeuden ylityksestä. Lausunto on siten annettu vanhentuneiden tietojen perusteella. Vesikaton väritys on tyypillinen rakennuslupavaiheessa ratkaistava yksityiskohta, eikä se voi olla itsenäinen poikkeamisluvan epäämisperuste — Kuopion kaupunki on toistuvasti hyväksynyt vastaavia yksityiskohtia rakennuslupavaiheessa annettavilla ehdoilla.
- **Asuminen ja palveluverkosto -lausunto (Katri Hiltunen, 28.1.2026):** Lausunto on annettu vain kaksi päivää 26.1.2026 palaverin jälkeen, ja sen sisältö heijastaa palaverissa esitettyjä kantoja. Lausunnon perustelu joukkoliikenteen 700 metrin etäisyydestä on suorassa ristiriidassa Kososen 19.9.2025 antaman kirjallisen kannanoton kanssa, jossa sama etäisyys todetaan "vielä kohtuulliseksi kävelymatkaksi". Lausunnon väite "pulasta pientalotonteista" on ristiriidassa sen tosiseikan kanssa, että nyt käsillä oleva tontti oli vuosia myynnissä pientalotonttina ilman ostajaa.
- **Kunnallisteknisen suunnittelun lausunto (Hanna Väätäinen, 8.1.2026):** Lausunto on kokonaisuudessaan kaksi lausetta pitkä, eikä se sisällä varsinaista perusteltua kannanottoa. Lausunto ei ota kantaa autopaikkamitoituksen riittävyyteen eikä poikkeamisen edellytyksiin, vaan ainoastaan toistaa yleisellä tasolla työntekijöiden ja vieraiden pysäköintitarpeen.

Lausunto on luonteeltaan "ehdollinen" eikä kielteinen, mutta valituksenalaisessa päätöksessä se on käsitelty hankkeen kannalta kielteisenä seikkana.

- **Kaupunkikuvallinen lausunto (Anne Sirviö, 19.1.2026):** Tämä lausunto on luokiteltu "ehdolliseksi", ja siinä ainoastaan pyydetään hakijalta lisäaineistoa (katujulkisivut korkomaailmoineen, maastoleikkaukset, havainnekuva ihmisen mittakaavassa). Lausunto ei ole kielteinen, eikä se ota kantaa poikkeamisen edellytyksiin. Valituksenalaisessa päätöksessä se on kuitenkin käsitelty yhdessä Jäkön myöhemmän kielteisen lausunnon kanssa ikään kuin yhtenäisenä kielteisenä kannanottona.
- **Kunnallisteknisen suunnittelun (katu) lausunto (Paula Pakarinen, 8.1.2026):** Lausunnossa todetaan: "Ei huomautettavaa." Tämä myönteinen lausunto ei näy valituksenalaisen päätöksen perusteluissa millään tavoin, vaikka sen olisi tullut tasapainottaa katualueen liikennejärjestelyihin ja Peikkopolun toimivuuteen kohdistuvaa arviointia.

Edellä esitetty osoittaa, että lausunnot on annettu osin ennen hakemuksen muutosta, osin vajavaisin perustein ja osin sellaisten kollektiivisten ennakkokannanottojen jälkeen, joita palaverissa 26.1.2026 ehdittiin esittää ennen lausuntojen pyytämistä. Asia on lisäksi käsitelty ottamatta huomioon myönteisiä lausuntoja (Pakarinen) tai lievempiä, ehdollisia kannanottoja (Sirviö, Väättäinen) tasavertaisesti kielteisten kannanottojen kanssa.

Kun otetaan huomioon, että hakija on muuttanut hakemustaan 2.2.2026 niin, että rakennuksen keskikorkeuden ylityksestä on luovuttu kokonaan, päätöksen perusteluiden tulisi nojautua niihin lausuntoihin, jotka ovat ajantasaisia. Päätös perustuu kuitenkin osittain lausuntoihin, jotka kohdistuvat hakemuksen jo poistettuun osaan, mikä on virhe asian selvittämisessä.

7. Päätöksen tulkinta liikenne- ja ympäristövaikutuksista on virheellinen

Päätöksessä on katsottu, että hanke aiheuttaa haittaa pientalovaltaiselle ympäristölle ja naapurustolle. Tämä perustelu on yleisluonteinen, eikä se perustu konkreettiseen vaikutusarviointiin.

Palveluasumisen liikennevaikutukset ovat ennakoitavia ja vähäisiä. Asukkaat eivät tyypillisesti omista autoja, ja henkilökunnan vuorot rytmittyvät tasaisesti vuorokauden ympäri, jolloin liikennehuiput ovat selvästi maltillisempia kuin esimerkiksi tavanomaisilla pientalo- tai rivitalokohteilla. Poikkeamishakemuksen mukainen toiminta tuottaa liikennettä ja muita ympäristövaikutuksia vähemmän tai enimmillään saman verran kuin kaavan mukainen rivitalo- tai pientalorakentaminen tuottaisi.

Tontille olisi asemakaavan puitteissa mahdollista toteuttaa esimerkiksi rivitalo, jossa olisi useita pieniä asuntoja, mikä tuottaisi vastaavan tai suuremman liikennemäärän kuin suunniteltu hoivakoti. Hankkeen liikennevaikutukset eivät siten poikkea kaavan mukaisen rakentamisen vaikutuksista olennaisesti. Peikkopolku on lyhyt ja päättyvä katu, jossa liikenne on lähtökohtaisesti vähäistä.

Tontin välittömässä läheisyydessä sijaitsevalla AP-tontilla 297-423-2-252 on käyttämättä huomattava määrä rakennusoikeutta, ja kyseiselle tontille olisi mahdollista toteuttaa jopa kaksinkertaisesti

suurempi rakennus suunniteltuun hankkeeseen verrattuna. Suunniteltu mittakaava ei siten ole alueen kaavanmukaiseen rakentamiseen nähden poikkeuksellinen.

8. Naapureiden esittämät huomiot on otettu huomioon

Naapureiden muistutuksissa esiin nostetut seikat on otettu huomioon hakemusta muutettaessa ja hakija on antanut niihin asianmukaiset vastineet 3.2.2026. Erityisesti:

- Rakennuksen keskikorkeuden ylityksestä on luovuttu kokonaan. Rakennus toteutetaan asemakaavan salliman 8 metrin keskikorkeuden mukaisesti.
- Jätekatostjärjestelyt suunnitellaan rakennuslupavaiheessa yhteistyössä viranomaisten ja kimpakatoksen osakkaiden kanssa. Hankkeeseen ryhtyvä vastaa mahdollisen jätekatoksen siirrosta tai uusimisesta aiheutuvista kustannuksista.
- Tonttien välistä puustoa pyritään säilyttämään mahdollisimman laajasti näkösuojan turvaamiseksi naapurikiinteistöjen suuntaan, ja säilytettävä puusto merkitään rakennusluvan asiakirjoihin.
- Pihan valaistus toteutetaan niin, ettei siitä aiheudu haittaa naapureille.
- Pysäköintipaikkoja toteutetaan toiminnan tarpeen mukainen määrä siten, ettei pysäköinti aiheuta haittaa Peikkopolun varrelle.

Rakennuslupavaiheessa tarkennettavissa olevat seikat – kuten julkisivumateriaalit, kattomuoto, väritys, pihan yksityiskohtainen suunnittelu sekä tarkat liikennejärjestelyt – eivät ole sellaisia, joiden perusteella poikkeamisluvan myöntäminen tulisi evätä. Vakiintuneen lupakäytännön mukaan kaupunkikuvalliset yksityiskohdat ratkaistaan rakennuslupavaiheessa, ja tarvittaessa poikkeamispäätökseen voidaan liittää ehtoja, joilla varmistetaan yksityiskohtien asianmukainen ratkaisu rakennuslupavaiheessa. Tällainen lähestymistapa on Kuopion kaupungin oman lupakäytännön mukainen (mm. asemakaavapäällikön päätös 10.8.2023 § 13/2023, jossa poikkeamislupa myönnettiin polkupyöräpaikkamitoitusta koskevalla ehdolla).

9. Vaatimus toiminnanharjoittajaa koskevasta "sitovasta tiedosta" ei perustu lakiin

Päätöksen perusteluissa todetaan, ettei hakija ole "kyennyt esittämään sitovaa tietoa toiminnan toteuttajasta, palveluntuottajasta tai varmistetusta palvelutarpeesta." Rakentamislain 57 § ei aseta tällaista vaatimusta poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi. Poikkeamislupa myönnetään hankkeelle eikä toiminnanharjoittajalle. Toiminnanharjoittajaa koskevat sopimukset solmitaan tyyppillisesti poikkeusluvan myöntämisen jälkeen tai rakennusvaiheen edistyessä.

10. Päätös perustuu osin virheellisiin lausuntoihin

Alueellisen rakennusvalvonnan 29.2.2026 antama lausunto perustuu osittain virheelliseen tulkintaan asemakaavan AP-korttelialueen sallimasta rakentamisesta. Ympäristöministeriön asemakaavamääräysoppaan mukaan AP-kaavalle (asuinpientalojen korttelialue) on sallittua rakentaa rivitaloja, kytkettyjä pientaloja ja erillisiä pientaloja. Asemakaavassa AP-korttelialueelle ei ole asetettu rakennuksen muodon tai koon osalta sellaisia erityisiä rajoituksia, jotka olennaisesti poikkeaisivat

asuinrakennusten korttelialueen (A) määräyksistä. Näin ollen tontille olisi kaavamääräysten puitteissa mahdollista toteuttaa myös rakennusmassaltaan vastaavanlainen kaksikerroksinen rivitalorakennus.

Lausunnossa esitetty kanta, jonka mukaan "asia tulisi ratkaista asemakaavan muutoksella eikä poikkeamispäätöksellä", ei vastaa Kuopion kaupungin omaa vakiintunutta lupakäytäntöä. Kuopiossa on toistuvasti hyväksytty samojen poikkeamisten – käyttötarkoitus, autopaikkanormi, joissain tapauksissa myös rakennustapaohje – yhdistelmiä yhdellä poikkeamispäätöksellä (esim. päätökset 297-25-52-1 ja 297-37-21-8). Mikäli näistä poikkeamisista jokainen yhdistelmänä edellyttäisi asemakaavan muutosta, kaupungin oma aiempi lupakäytäntö olisi lain vastainen, mitä ei voida olettaa.

11. Yhteenveto

Kun otetaan huomioon edellä esitetty kokonaisuus – eli (i) hoivakotitoiminnan oikeudellinen rinnastettavuus asumiseen oikeuskäytännön valossa, (ii) konkreettinen ja todennettavissa oleva palvelutarve ikääntyvällä alueella, (iii) Kuopion kaupungin oma vakiintunut, samalla asemakaava-alueella muodostunut lupakäytäntö, (iv) viranomaisen ennakkolliset kannanotot ja luottamuksensuoja, (v) päätöksenteon menettelylliset puutteet 26.1.2026 palaverin ja sen jälkeen pyydettyjen lausuntojen osalta, (vi) hakemuksesta luopuminen keskikorkeuden ylityksen osalta, (vii) tontin pitkä vajaakäyttö ja tarkoituksenmukaisen käytön mahdollistaminen sekä (viii) hallintolain mukainen yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate – poikkeamiselle on rakentamislain 57 §:n tarkoittama erityinen syy.

Hanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle eikä kaavan toteuttamiselle, eikä se johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Edellytykset poikkeamisluvan myöntämiselle täyttyvät.

SSA Rakennus Oy