

Selvitys hallinto-oikeudelle**Vs. kiinteistöjohtaja Tuija Helminen
Maa- ja vesialueiden hallintapalvelujen tukipalvelut****Tiivistelmä**

Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on vireillä kunnallisvalitusasia (diaarinro 21169/2021), koskien kaupunkirakennelautakunnan päätöstä 26.5.2021 § 100 (Kuopion kaupungin asuntotonttihintojen päivitys).

Kaupunginhallitus on antanut jo aiemmin lausunnon hallinto-oikeudelle (KH 20.9.2021 § 46).

Hallinto-oikeus on 2.6.2022 lähetetyllä selvityspyynnöllä varannut kaupungille tilaisuuden antaa tarvittavaa lisäselvitystä ko. valitusasiaan. Lisäselvitystä on pyydetty siitä, missä medioissa, milloin ja kuinka laajasti kaupungin asuntotonttien myyntihintojen korottamista ja tulevien vuokratonttien vuokran määrien korotusta koskeva asia oli mahdollisesti ollut esillä eri medioissa ja tiedotusvälineissä tuona aikana eli ennen kaupungin valituksenalaisen päätöksen tekemistä.

Kaupungin vastaus toimitettuun selvityspyyntöön:

Sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Edelleen kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksi-

tyisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kaupungin selvitys

Kaupungilla on Suomen perustuslakiin perustuva itsehallinto. Kaupungin toimintaa koskee kuntalaissa ja muualla lainsäädännössä säädettyt säännökset. Kuntalaissa on muun ohella säädetty siitä, missä ja miten kunnan on tehtävä itsehallintoonsa kuuluvia päätöksiä.

Kuntalain mukaisesti kunnan päätäntävaltaa käyttää kuntavaaleilla valittava valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa eteenpäin.

Kuopion kaupungissa kaupungin omistamien tonttien vuokraamista ja myyntiä tai muuta luovuttamista koskevissa asioissa toimivalta on delegoitu osin kaupunginhallitukselle, kaupunkirakennelautakunnalle ja tietyiltä osin myös kaupungin maaomaisuuden hallintapalveluissa työskenteleville viranhaltijoille. Nyt kyseenä oleva asia on kuulunut kaupungin hallintosäännön mukaisesti (ks. erityisesti 35 § kohta 8 ja 36 § kohta 36) kaupunkirakennelautakunnan toimivallan piiriin, joten valituksenalainen päätös on tehty kuntalain mukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa.

Kaupungin maaomaisuuspalvelujen toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi ohjeellisena kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupungin maapoliittinen ohjelma. Siinä on mainittu myös asuntotonttien vuokralaisten mahdollisuudesta ostaa vuokratontti itselleen. Mainittu mahdollisuus ei kuitenkaan ole yksipuolinen oikeus, vaan kaupunki harkitsee aina tapauskohtaisesti, voidaanko ostohakemuksen kohteena oleva kiinteistö myydä vai ei ja millä ehdoilla kiinteistön myynti voidaan tehdä. Asiaan vaikuttaa kaupungin vuokraaman asuntotontin osalta muun muassa se, onko vuokralainen huolehtinut vuokra-aikana kaikista hänelle asetetuista velvoitteista vai ei.

Kaupunki on tammikuussa 2021 päättänyt uudistaa kaupungin tonttien myymistä ja vuokraamista koskevien ehtojen muuttamisesta keskeisellä kaupunkialueella. Asiaa valmisteltiin viranhaltijoiden taholta kaupungin maaomaisuuden hallintapalveluissa. Asia tuotiin kaupunkirakennelautakunnan päätettäväksi tammikuun lopulla tehdyssä esityksessä. Kaupunkirakennelautakunta on käsitellyt asiaa ensimmäisen kerran 3.2.2021 pidetyssä kokouksessa. Kaupunkirakennelautakunta on 3.2.2021 tehdyllä päätöksellä palauttanut asian uudelleen valmisteltavaksi, mutta päätti samalla, että kaupungin tontteja ei myydä ennen kuin muutosasia on tuotu sille uudelleen päätettäväksi. Kaupunkirakennelautakunta päätti 7.4.2021 §:ssä 71, paitsi muuta josta nyt ei ole kysymys, kaupungin tonttien myyntiä koskevien ehtojen tarkastamisesta. Valittajat ovat tehneet mainitusta päätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka on hylätty kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tehdyllä päätöksellä, josta on nyt tehty kunnallisvalitus. Kaupunkirakennelautakunta on päätöksellään (26.5.2021) hylännyt valittajien vaatimuksen saada ostaa heidän hallinnassaan oleva vuokratontti heidän esittämillään ehdoilla. Valittajat ovat nyt valitukses-

saan vaatineet valituksenalaisen kaupunkirakennelautakunnan päätöksen (26.5.2021 § 100) kumoamista vastaavilla perusteilla.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnan itsehallintoon kuuluu kiinteästi päättää kaupungin omistamien tonttien vuokraamisesta ja luovutusehdoista tai niiden tarkistamisesta (ks. esim. KHO:2017:115). Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan todennut, että valtuusto oli tehnyt päätöksen, jossa tonttien vuokratasoa oli nostettu jopa sadoilla prosenteilla, kunnalle kuuluvan harkintavallan rajoissa eikä päätös ollut miltään osin kuntalain vastainen. Ratkaisusta ilmenee se, että kunta voi itsehallintonsa perustuen päättää itse, millä ehdoilla kunnan omistamia tontteja tullaan vuokraamaan tai myymään.

Kaupunki katsoo, että tiedot kaupungin tonttien myyntien markkina-arvoista ovat tietyiltä osin verrannollisia julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä eriteltyihin valtion lainanottoa varten tehtyjen kehyspäätösten sisältämiin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä. Kaupungin tonttien myyntiin vaikuttaa erityisesti tontin sijainti, koko ja tontilla olevan rakennusoikeuden määrä ja muut kaupungin arvioimat seikat, joiden perusteella voidaan arvioida yksittäisen tontin markkina-arvo.

Oikeuskäytännössä on todettu (ks. KHO:2020:6), että tiedot tonttien rakennusoikeuden arvioiduista markkina-arvoista ja arvioinnin tarkkuudesta oli pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan perusteella salassa pidettävinä. Erityisesti on mainittu, että vahinkolausekkeen edellytykset täyttyvät, mikäli tiedot annettaisiin yleisesti kaikkien käyttöön ja tämä asettaisi kaupungin muun muassa tonttien myynnin osalta sopimus-kumppaneitaan heikompaan asemaan. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että arviokirja on ollut arvion laatineen yrityksen liikesalaisuutta. Mainitussa arviokirjassa on, samoin kun nyt kyseenä olevassa asiassa, sisältynyt kuvausta siitä, minkälaisiin seikkoihin arvio kaupungin kiinteistöjen markkina-arvosta perustuu ja minkälainen painoarvo eri tekijöille on markkina-arvon arvioinnissa annettu.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan 24 §:n 1 momentin 17 kohdan osalta muun ohella seuraavaa: "Momentin 17 kohdan mukaisena salassapitoperusteena on julkinen taloudellinen etu. Salassapitoperuste ei ole kokonaan uusi. Voimassa olevassa laissa suojattavana etuna mainitaan valtion liiketoimi. Salassapitoperuste olisikin nykyistä osin laajempi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että laki koskee myös valtion ja kuntien liikelaitoksia sekä rajoitetusti 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä. Salassapitotarvetta tällä perusteella lisää myös se, että sisäinen valmisteluaineisto tulisi julkiseksi päätöksenteon jälkeen.

Kaupunki katsoo, että kiinteistöjen myyntien ehtojen tarkastamisen osalta on kyse kunnan taloudellisesta edusta ja mainittu asia kuuluu kiinteästi kunnan itsehallinnon piriin. Tonttien vuokraaminen ja myyminen on tärkeä osa kunnan liiketoimintaa, joilla kunta kattaa tarjoamiensa tehtävien ja palvelujen kustannuksia. Mainitun asian valmistelu siten, että valmistelun vireille tulosta tiedotettaisiin kuntalain tai julkisuuslain mukaisesti, asettaisi kunnan sopimus-kumppaneitaan heikompaan asemaan. Tämä voisi merkitä kunnalle aiheettomia taloudellisia menetyksiä, kun kaupungin kiinteistöjä pyrittäisiin ko. tilanteessa ostamaan markkinahintoja alemmilla hinnoilla. Valituksessa onkin vastaavalla tavalla vaadittu kaupungin omistaman kiinteistön myymistä valittajien esittämällä ehdoilla ja kauppahinnalla.

On selvää, että kuntalaissa säädetyn yleisen tiedottamisvelvollisuuden tai julkisuusvaatimusten ei tulisi vaarantaa tai heikentää kaupungin mahdollisuutta saada kiinteistöjä vuokrattua tai myytyä markkinahintaan. Tämä vastaa myös kaupungin ja kuntalaisten yleistä etua. Vaikka kaupungin tonttien vuokraamisen perusteista tai myynnin osalta kauppahintojen määräytymisen perusteista ovat lopulta julkista tietoa, tästä ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että kaupunki ei voisi itsenäisesti selvittää ko. asioita oma-aloitteisesti ja valmistella ko. asioita päätettäväksi ilman erityistä tiedottamisvelvollisuutta.

Kaupungin näkemys tonttien vuokraamisen ja myymisen ehdoista ei yksipuolisesti sido kiinteistön vuokraajaa tai ostajaa, koska sopimus edellyttää aina osapuolten välistä neuvottelua ja yhteistä näkemystä asioista. Edelleen tonttien vuokrauksen tai myynnin ehtojen muuttamista koskevaa asiaa ei voida vielä valmisteluvaiheessa tiedottaa kuntalaisille kuntalain mukaisesti, koska asiasta ei ole myöskään riittävää tietoa tai tarkkuutta. Epämääräinen tiedottaminen ko. asiasta olisi taas huonoa hallintoa ja antaisi kuvan, että kunnassa asioiden valmistelu tai päätösten tekeminen ei luonnistu.

Missään lainsäädännössä ei myöskään säädetä, että kunnan tulisi tonttien vuokrauksen tai myynnin ehtojen muuttamista koskevassa asiassa säätää erityisiä siirtymäaikoja. Näin ollen valittajien viittaama kanteluasia (OKV/4/1/2016), joka koski Porin kaupunkia, ei sinänsä perustu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Edelleen kaupungin tonttien vuokrausten tai myyntien osalta ei ole olemassa varsinaisia hallintolain mukaisia asianosaisia, joita tulisi kuulla ennen kaupungin päätöksen tekemistä. Edelleen ko. Porin kaupungin kanteluasiassa annettu ratkaisu ei oikeudellisesti sido Kuopion kaupunkia.

Kaupunki toteaa vielä, että eräs kuntalainen teki kantelun Kuopion kaupungin asuntotontin myynnin osalta. Kuopion kaupunkia koskevassa kanteluasiassa (EOAK/4253/2021) on ollut kyse vastaavasta tilanteesta, jossa vuokratontilla oleva vuokralainen halusi ostaa vuokratontin itse asettamallaan ehdoilla ja kauppahinnalla, eikä kaupunki suostunut myymään vuokratonttia vaaditulla tavalla. Tässäkin kanteluasiassa vedottiin edellä kerrottuun Porin kaupunkia koskevaan kanteluratkaisuun.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi Kuopion kaupunkia koskevassa kanteluratkaisussa, että kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Kyseessä on tehtävä, jonka kunta on ottanut itsehallintonsa nojalla vapaaehtoisesti hoidettavakseen. Kaupungilla ei ole maanomistajana velvollisuutta luovuttaa rakennuspaikkoja. Edelleen on todettu, että tonttikaupat tai tonttien vuokrasopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Kunnan tonttien luovutusehtoja ei myöskään ole säännelty lailla. Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei ole säädetty siitä, millä hinnalla kunta saa myydä tai vuokrata omaisuuttaan yksityishenkilöille. Tämän vuoksi kunnalla on laaja harkintavalta päättää itse omaisuutensa luovuttamisesta tai luovutusehdoista. Kunnan tulee kuitenkin ottaa toiminnassaan huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden periaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kieltö. Vielä ratkaisussa on todettu, että Kuopion kaupungilla ei ole ollut maanomistajana velvollisuutta myymällä luovuttaa rakennuspaikkoja tietyllä hinnalla vuokralaisille. Asiassa ei myöskään ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi myöskään aihetta epäillä, ettei kaupunki olisi kohdellut kaikkia samassa tilanteessa olevia samalla tavalla.

Asiassa ei myöskään ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon oikeusasiamiehen tulisi puuttua.

Kaupunki toteaa hallinto-oikeuden pyytämän selvityspyynnön osalta, että valitusasiassa ei ole oikeudellista merkitystä sillä, missä medioissa ja miten nyt kyseenä olevaa asiaa on ennen varsinaista kaupungin päätöksentekoa tai myöhemmin kaupungin tekemän päätöksen jälkeen käsitelty tai millaisia mielipiteitä ko. asian osalta on esitetty yleisesti mediassa tai muutoin. Kaupunki toteaa yllä todettuun apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisuun vedoten, että valituksenalaisen päätöksen osalta on kyse kunnan itsehallintoon kiinteästi liittyvästä asiasta ja kiinteistön kaupan osalta on kyse yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Näin ollen valittajien vaatimukset, jossa on vaadittu kaupunkia myymään vuokratontti valittajille heidän asettamillaan ehdoilla, ovat perusteettomia ja kaupunkia oikeudellisesti sitomattomia. Näin ollen kaupungilla ei ole myöskään tarvetta selvittää enemmälti sitä, miten ko. asiaa on eri medioissa käsitelty. Todettakoon vielä, että eli jura novit curia-periaatteen mukaisesti tuomioistuin tuntee lainsäädännön.

Edellä lausuttuun perustuen kaupunkirakennelautakunta on voinut 26.5.2021 §:ssä 100 tehdyllä päätöksellä myös hylätä valittajien tekemän oikaisuvaatimuksen perusteettomana.

Kuopion kaupunki katsoo, että se on toiminut kaikilta osin kunnalliseen itsehallintoon, voimassa olevaan lainsäädäntöön ja myös hyvään hallintoon perustuen eli valituksenalainen päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole päätöstä tehtäessä ylittänyt sille kuuluvaa toimivaltaansa eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen. Edellä lausuttuun perustuen tehty valitus tulee edelleen hylätä perusteettomana ja kaupunkirakennelautakunnan valituksenalainen päätös (26.5.2021 § :ssä 100) tulee pysyttää voimassa.

Kaupunki liittää tämän selvityksen oheen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun EOAK/4253/2021.

Esitys

Esitän kaupunkirakennelautakunnalle, että kaupunki antaa oheisen vastauksen Itä-Suomen hallinto-oikeuden selvityspyyntöön.

Liitteet

3 802/2021 EOAK_4253_2021_ratkaisu kanteluasiassa_Kuopion kaupunki

Valmistelija

Mika Mäkäräinen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 5012

Päätösehdotus

Apulaiskaupunginjohtaja Pekka Vähäkangas

Lautakunta hyväksyy vs. kiinteistöjohtajan esityksen.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

KUOPIO

Kuopion kaupunki
Kaupunkirakennelautakunta

Pöytäkirja

29.06.2022

9/2022

6 (6)

87 §