

Korkein hallinto-oikeus  
PL 180  
00131 Helsinki

## Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia Valituslupahakemus ja valitus kunnallisvalitusta koskevassa asiassa

Valittaja Kuopion kaupunki

Prosessiosoite Kaupunginkanslia  
Vs. hallintojohtaja Vesa Toivanen  
Tulliportinkatu 31  
70100 Kuopio  
0447 182041  
[kirjaamo@kuopio.fi](mailto:kirjaamo@kuopio.fi)

Muutoksenhaun kohteena oleva päätös / miltä osin päätökseen haetaan muutosta

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 30.8.2022 nro 1881/2022 (Dnro 21169/03.04.04.10/2021) ja muutosta haetaan siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 § 71 ja 26.5.2021 § 100 tekemät päätökset.

Muu osallinen Toivo Markkanen, Kuopio

Valitusaika Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 30.8.2022 on toimitettu kaupungille tiedoksi 30.8.2022, joten valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen päättyy 29.9.2022.

## Valituslupahakemus

Kuopion kaupunki pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa kaupungille valitusluvan.

### *Perustelut valitusluvan myöntämiselle*

Valitusluvan myöntäminen on lain soveltamisen kannalta kunnalliseen itsehallintoon liittyvässä asiassa tarpeen ja asia on myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tarpeen saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 111 § 1 mom. 1 kohta).

Asiassa on kyse kunnan oikeudesta päättää omistamansa varallisuuden (myytävät kiinteistöt ja vuokrattavat asuntotontit) tulevaisuudessa tapahtuvan myynnin tai vuokraamisen yleisistä ehdoista ja hinnanmääräytymisen perusteista. Kaupungin päätöksellä ei ole tehty ratkaisua minkään yksittäisen kiinteistön myynnin tai vuokraamisen osalta. Kaupunki katsoo, että se on päätöksenteon osalta noudattanut kaikilta osin voimassa olevan lainsäädännön vaatimuksia eikä päätöstä tehtäessä ole tapahtunut virhettä tai lainvastaisuutta.

Missään lainsäädännössä ei ole säädetty kunnalle velvollisuudeksi myydä tai luovuttaa kiinteistöjä tai vuokrata asuntotontteja. Tämän vuoksi asiassa on kyse kunnalliseen itsehallintoon liittyvästä ja kunnan itselleen ottamasta tehtävästä. Asiassa ei ole hallintolain mukaisia asianosaisia, koska kaupungin päätös ei välittömästi kohdistu tai vaikuta kenenkään muun kuin kunnan itsensä etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Kunnan tekemän kiinteistökaupan tai tontinvuokrasopimuksen osalta kyse on yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemisestä. Päätöksestä ei koidu myöskään kenellekään edunmenetystä.

Kunnallisesta itsehallinnosta säännellään Suomen perustuslain 121 §:ssä ja kunnalliseen päätöksentekoon sovelletaan kuntalakea, jossa säännellään myös kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta kunnan toiminnassa (22 §) sekä kunnan viestinnästä (29 §).

Hallinto-oikeus on soveltanut virheellisesti päätöksessään hallintolain 41 §:n säännöstä. Kaupungin asiassa tekemällä päätöksellä ei ole hallintolain 41 §:n edellyttämällä tavalla huomattavaa vaikutusta muiden kuin asianosaisten

elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Kaupungin päätös ei ole kohdistunut jo tehtyihin vuokrasopimuksiin tai kaupungin vuokratonttien haltijoihin, eikä päätöksellä ole miltään osin muutettu voimassa olevia vuokrasopimuksia. Päätöksellä ei ole myöskään miltään osin muutettu elinympäristöä tai muita oloja, eikä päätöksellä ole myöskään välitöntä vaikutusta asukkaiden asumiseen tai palveluihin. Elinympäristöön, työntekoon ja muihin oloihin liittyvillä asioilla tarkoitetaan lähinnä kunnan alueella tapahtuvaa maankäyttöä tai alueella tapahtuvaa rakentamista, joista päätetään esim. kaavoituksella tai muulla lupapäätöksellä. Tästä ei nyt kyseessä olevassa asiassa ole ollut kyse ja siksi hallintolain 41 §:n säännöstä ei olisi tullut soveltaa.

Asiassa on kyse kunnalliseen itsehallintoon liittyvästä asiasta eli kunnan oikeudesta päättää itse omistamansa varallisuuden myynnin tai vuokraamisen yleisistä ehdoista. Kaupunki katsoo, että hallinto-oikeus on soveltanut virheellisesti hallintolain 41 §:n säännöstä.

Kaupungin näkemyksen mukaan hallintolain 41 §:n säännöksen soveltaminen ei sovellu nyt kyseessä olevaan asiaan. Hallintolain 41 §:n säännöksen soveltaminen lisäksi rajoittaa virheellisesti myös kunnallista päätöksentekoa ja Suomen perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa eli kunnan oikeutta valmistella, käsitellä ja päättää itsenäisesti vain kuntaa itseään koskevaa asiaa. Vastaavalla tavalla kunta valmistelelee muun muassa verotuksen muuttamista koskevia asioita (esim. kiinteistöveron muuttaminen). Hallinto-oikeuden ratkaisun soveltaminen johtaisi siihen, että näissäkin asioissa tulisi noudattaa hallintolain 41 §:n säännöstä eli varata muille kuin asianosaisille oikeus lausua mielipiteensä asiasta. Kaupunki toteaa vielä, että Suomen perustuslain ja lainsäädännön välisessä mahdollisessa ristiriitatilanteessa tulisi perustuslain 106 §:n mukaisesti antaa etusija perustuslain säännökselle.

Kunta on siten voinut valmistella, käsitellä ja ratkaista asian kunnallisen itsehallintoon liittyen. Kun asia on tullut kaikkien tietoisuuteen 21.1.2021 koskevan esityslistan julkaisun jälkeen ja koska kaupunkirakennelautakunta on vielä 3.2.2021 palauttanut asian uudelleen valmisteltavaksi, kuntalaisilla ja muilla osallisilla on ollut tämän jälkeen mahdollisuus saada asiasta tarkempaa tietoa kunnalta. Lisäksi kuntalaisilla ja muilla osallisilla on ollut mahdollisuus toimittaa kunnalle oma mielipiteensä asiasta ja näin on myös tapahtunut jäljempänä valituksessa tarkemmin mainitulla tavalla. Hintojen tarkistamista koskevaa asiaa on käsitelty myös laajasti eri tiedotusvälineissä, kuten

Viikkosavo-lehdessä 30.12.2020, Yleisradion uutisissa 1.2.2021 sekä Savon Sanomat-lehdessä 10.2.2021, 18.2.2021, 19.2.2021, 16.3.2021 ja 1.4.2021.

Vasta tämän jälkeen asia on valmisteltu uudelleen ja asia on tuotu toisen kerran toimivaltaisen elimen käsiteltäväksi (kaupunkirakennelautakunta) 31.3.2021 tehdyllä esityslistan julkaisulla. Kaupunkirakennelautakunnalla on ollut asiaa 7.4.2021 käsitellessään ja päätöstä tehtäessä tieto myös kaupungille toimitetuista osallisten kirjallisista mielipiteistä. Nämä seikat on otettu huomioon päätöstä tehtäessä kaupungin harkitsemalla tavalla. Näin ollen kaupungilla on ollut ennen 7.4.2021 tehdyn päätöksen tekemistä käytettävissään kuntalaisten ja osallisten mielipiteitä ja tämänkin vuoksi hallinto-oikeuden ratkaisu on virheellinen.

Kaupungilla on ollut laaja harkintavalta tehdä ko. asiassa kaupungin kannalta tarkoituksenmukainen päätös. Myös oikeuskäytännössä on vastaavissa asioissa todettu, että kunnalla laaja harkintavalta päättää mainitusta asiasta (ks. esim. KHO:2017:115, 5.7.2017/3329). Kaupungin tekemien päätösten osalta (7.4.2021 ja 26.5.2021) on noudatettu hyvää hallintoa sekä kuntalain säännöksiä ja menettelyä, joten hallinto-oikeuden päätöksen mukaista menettelyvirhettä ei ole tapahtunut.

Hallinto-oikeuden päätös on edellä lausutut seikat huomioon ottaen selvästi virheellinen ja lainvastainen. Tämän vuoksi samanlaisissa kunnalliseen itsehallintoon liittyvissä tapauksissa ja myös kuntalain soveltamiseen kannalta sekä myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja haettu valituslupa tulee myöntää.

Edelleen asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta hallinto-oikeudessa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 111 § 1 mom. 2 kohta).

Kaupunki toteaa, että valittaja ei ole valituksessaan edes väittänyt, että kaupunki olisi asian käsittelyssä tai päätöstä tehdessään 26.5.2021 (tai 7.4.2021) jättänyt noudattamatta hallintolain 41 §:n säännöstä ja siinä todettua menettelyä. Näin ollen hallinto-oikeus on viran puolesta virheellisesti laajentanut kunnallisvalitusta, kun se on ratkaisussaan todennut kaupungin menetelleen tai toimineen hallintolain 41 §:n vastaisesti. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksenteossa on tapahtunut ilmeinen virhe.

Kaupunki toteaa, että oikaisuvaatimuksen jälkeen tehty kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tekemä päätös on ollut hallinto-oikeudessa muutoksenhaun kohteena. Näin ollen hallinto-oikeuden olisi tullut valitusasiaa käsitellä arvioida vain se, onko mainittu päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä, onko päätöksen tehnyt viranomainen ylittänyt toimivallan ja onko päätös muutoin lainvastainen. Hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaissut valitusasian siihen perustuen, että kaupungin aiemmin 7.4.2021 tekemän päätöksen menettelyssä olisi tapahtunut asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksista ilmoittamisen osalta virheellisyyksiä tai lainvastaisuuksia.

Kunnallisen päätöksenteon ja oikaisuvaatimusasian kannalta on ollut riittävää, että kaupungin 7.4.2021 tekemää päätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsitelty riittävään valmisteluun perustuen kaupungin toimivaltaisessa toimielimessä ja asiaa on käsitelty kuntalain mukaisessa järjestyksessä kaupungin toimivaltaisessa toimielimessä asiaan liittyvät asiakirjat, kuntalaisten ja muiden osallisten asiassa toimittamat mielipiteet sekä tehty oikaisuvaatimus huomioon ottaen.

Hallinto-oikeus ei ole ratkaisussaan edes väittänyt valituksenalaisen päätöksen (26.5.2021) osalta, että mainitun päätöksen tai oikaisuasian menettelyn, tiedottamisen tai muun käsittelyn osalta olisi mitään virhettä tai lainvastaisuutta. Hallinto-oikeus on käytännössä sivuuttanut kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 tekemän päätöksen. Näin ei olisi tullut toimia, koska 7.4.2021 tehdyn päätöksen osalta ei ole asianosaisia ja asiaa on käsitelty oikaisuvaatimuksen myötä uudestaan kaupungin toimivaltaisessa toimielimessä eli kun kaupunkirakennelautakunta on tehnyt päätöksen 26.5.2021. Mainitun oikaisuasian käsittelyn yhteydessä on ollut käytettävissä myös oikaisuvaatimuksessa esitetyt vaatimukset ja mielipiteet sekä muut ko. asiassa kunnalle aiemmin toimitetut mielipiteet (Kuopion Seudun Omakotiyhdistys ry:n ja Niiralan Omakotiyhdistys ry:n mielipiteet 20.2.2021 ja 24.3.2021 ja kuntalaisen mielipide 14.3.2021).

Valittaja teki 7.4.2021 tehdyn päätöksen osalta oikaisuvaatimuksen, jossa hän kertoi mielipiteensä asian käsittelystä ja asian tiedottamisesta sekä päätöksentekoon liittyvästä menettelystä. Lisäksi oikaisuvaatimuksessa vedottiin Porin kaupunkia koskevaan kantelutapaukseen. Nämä seikat on otettu huomioon, kun kaupunkirakennelautakunta teki oikaisuvaatimuksen myötä päätöksen 26.5.2021. Kaupungin 26.5.2021 tekemää päätöstä ei voida pitää menettelyltään virheellisenä, kun kuntalaiset ja muut osalliset olivat

asian käsittelyn yhteydessä voineet toimittaa kunnalle mielipiteensä asiasta ja oikaisuvaatimuksen tekijä (valittaja) oli voinut oikaisuvaatimuksen myötä hakea muutosta kaupungin päätökseen ja hän on voinut vaatia päätöksen muuttamista ja lausua mielipiteensä ko. asiassa.

Kaupunki katsoo, että kaupungin ei ole tarvinnut enää oikaisuvaatimusajan kuluttua varata erikseen mahdollisuutta saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista tai varata mahdollisuutta lausua mielipidettä asiassa. Kuntalaisilla on ollut oikeus esittää mielipide asian valmistelun yhteydessä. Lisäksi kuntalaisilla on ollut oikeus hakea muutosta 7.4.2021 tehtyyn päätöksen tekemällä oikaisuvaatimus ja esittää mielipide myös oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Kaupunki on näin ollen riittävällä tavalla tiedottanut asian vireillä olosta ja asiaan liittyvästä valmistelusta, kuntalaisilla ja muilla osallisilla on ollut mahdollisuus toimittaa asiassa kaupungille oma mielipide ja mielipiteet on ollut mahdollista esittää myös oikaisuvaatimuksen tekemällä, joten asian käsittelyn tai asiaan liittyvän menettelyn kannalta ei ole tapahtunut mitään virhettä tai lainvastaisuutta. Asiassa esitetyt mielipiteet on otettu huomioon kaupungin päätöstä (26.5.2021) tehtäessä kaupungin harkitseamalla tavalla.

Kaupunki on siten voinut käsitellä oikaisuasiaa kuntalain mukaisessa järjestyksessä kunnan toimivaltaisessa toimielimessä siten kuin kunnallisasiassa oikaisuvaatimus tulee käsitellä ja ratkaista. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä ei ole tarvinnut ottaa huomioon hallintolain 41 §:n säännöstä, koska mainittua säännös ei sovellettu asiaan eikä säännöstä voida soveltaa myöskään oikaisuasian käsittelyyn. Kunnan 7.4.2021 tekemää päätöstä koskeva oikaisuvaatimus on tullut käsitellä ja ratkaista kuntalain mukaisesti. Hallinto-oikeus ei ole ratkaisussaan edes väittänyt, että kaupungin 26.5.2021 tekemän päätöksen osalta olisi tapahtunut mitään menettelyvirhettä, toimivallan ylittämistä tai muuta lainvastaisuutta. Näin ollen valituksen kohteena olevan päätöksen (26.5.2021) valmistelussa, käsittelyssä tai päätöksenteossa ole tapahtunut väitettyä menettelyvirhettä tai muuta lainvastaisuutta.

Valittajan tekemässä oikaisuvaatimuksessa ja myös hallinto-oikeudelle toimitetussa valituksessa on väitetty, että kaupunki oli aloittanut asian valmistelun ilman, että asiasta oli etukäteen tiedotettu kuntalaisia. Tämä ei pidä paikkaansa, koska asia oli kaupunkirakennelautakunnan 3.2.2021 tehdyllä päätöksellä palautettu uudelleen valmisteltavaksi. Tämän jälkeen asiaan oli valmisteltu uudelleen, kuntalaiset ja muut osalliset olivat voineet

saada asiassa lisätietoa ja heillä oli mahdollisuus esittää mielipide ja vasta tämän jälkeen asia oli valmisteltu uudelleen päätettäväksi.

Oikaisuvaatimuksessa ja valituksessa on lisäksi vedottu Porin kaupunkia koskevaan oikeuskanslerin kanteluasiassa tekemään ratkaisuun (OKV/4/1/2016), jossa apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaavanlaisessa asiassa kunnan huomiota sen velvollisuuteen huolehtia vastaisuudessa riittävästä ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta. Näin ollen kaupungilla on ollut oikaisuvaatimusasiaa käsitellessään tiedossa valittajan näkemys, että kunta ei ollut riittävästi tiedottanut asiasta tai varannut tilaisuutta lausua mielipidettä asiassa. Yllä lausuttu huomioon ottaen tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa.

Kaupunki on voinut laajan harkintavaltansa perusteella hylätä tehdyn oikaisuvaatimuksen ja pysyttää 26.5.2021 §:ssä 100 tehdyllä päätöksellä voimassa kaupungin 7.4.2021 §:ssä 71 tekemän päätöksen. Kaupunki katsoo, että asian valmistelussa, asiasta tiedottamisessa tai kaupungin menettelyssä tai käsittelyssä tai päätöksenteossa ei ole tapahtunut mitään virhettä tai lainvastaisuutta.

Kaupunki toteaa, että asiaan ja myös kaupungin 7.4.2021 tekemään päätökseen liittyen on tehty Kuopion kaupunkia koskien kantelu, jonka osalta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen on tehnyt 6.4.2022 ratkaisun (EOAK/4253/2021). Kantelussa tehtiin myös väite 7.4.2021 tehtyyn päätökseen liittyen, että asian vireille tulon ja tiedottamisen osalta olisi tapahtunut virheellisyyksistä ja puutteellisuuksista. Kaupunki antoi kanteluasiaan oman selvityksen, jossa se ilmoitti valmistelleensa asiaa kunnalliseen itsehallintoon liittyen ja kuntalain vaatimusten mukaisesti sekä tehneensä myös kantelun kohteena olevan päätöksen (7.4.2021) kunnalliseen itsehallintoon liittyvän kunnan laajan harkintavallan puitteissa.

Mainitun kanteluasian ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen seikkaan, että kantelijalla oli ollut oikeus hakea muutosta 7.4.2021 tehtyyn kaupungin päätökseen. Tämän vuoksi kantelijan oli katsottava tyytyneen kaupungin tekemään päätökseen. Kantelua koskevassa ratkaisussa on muun ohella todettu seuraavaa: *"Kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Kyseessä on tehtävä, jonka kunta on ottanut itsehallintonsa nojalla vapaaehtoisesti hoidettavakseen. Kaupungilla ei maanomistajana ole velvollisuutta luovuttaa rakennuspaikkoja. Tonttikaupat ja tonttien vuokrasopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Kunnan tonttien luovutusehtoja ei ole myöskään säännelty lailla. Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei*

*ole säännelty siitä, millä hinnalla kunta saa myydä tai vuokrata omaisuuttaan yksityishenkilölle. Tämän vuoksi kunnalla on laaja harkintavalta päättää itse omaisuutensa luovuttamisesta sekä luovutusehdoista. Kunnan tulee kuitenkin ottaa toiminnassaan huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden periaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kieltö. Ratkaisussa on vielä nimenomaan todettu, että kaupungilla ei maanomistajana ole velvollisuutta myymällä luovuttaa rakennuspaikkoja (oikeastaan asuntotontteja; lisäys kaupunki) tietyllä hinnalla vuokralaisille. Asiassa ei ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi myöskään aihetta epäillä, ettei kaupunki olisi kohdellut kaikkia samassa tilanteessa olevia samalla tavalla. Kantelijan tekemän ostotarjouksen osalta on ratkaisussa vielä nimenomaan todettu, että ostotarjoustanne koskevaan päätöksentekoon liittyen ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon oikeusasiamiehen tulisi puuttua.”*

Kaupunki toteaa, että kanteluasiassa on ollut vastaavalla tavalla kuin kyseenä olevassa valitusasiassa kyse erään vuokratontin haltijan halusta ostaa kaupungilta vuokraamansa asuntotontti ja kaupungin 7.4.2021 tekemään päätökseen liittyvästä menettelystä eli kunnan tiedottamisen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien osalta väitetyistä virheellisyyksistä tai puutteellisuuksista. Laillisuusvalvoja on tutkittuaan asian todennut, että kunnan menettely on ollut kaikilta osin kuntalain ja muun voimassa olevan lainsäädännön mukaista eikä päätöksentekoon liittyen ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon oikeusasiamiehen tulisi puuttua. Vaikka kanteluasiassa kantelija ei hakenutkaan muutosta oikaisuvaatimuksen tekemällä, kanteluasiassa annettu ratkaisu osoittaa kunnan toimineen asiassa menettelyltään lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja kunnan käyttäneen päätöksenteossa (7.4.2021) sille kuuluvaa laajaa harkintavaltaa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu 30.8.2022 on ilmeisessä ristiriidassa kanteluasiassa annetun ratkaisun kanssa, erityisesti asian vireilläolosta ja käsittelystä tiedottamisen sekä kunnan menettelyn oikeellisuuden ja kaupungin 7.4.2021 tekemän päätöksen menettelyn osalta. Vaikka kanteluasiassa annettu ratkaisu ei sinänsä sido tuomioistuimia, kanteluasiasta ei ilmene, että kunnan tulisi noudattaa asiassa hallintolain 41 §:n säännöstä.

Edellä todettujen seikkojen vuoksi asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta hallinto-oikeudessa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.



Kaupunki katsoo, että valitusluvan myöntämislle on lisäksi olemassa painavat syyt. (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 111 § 1 mom. 3 kohta).

Kaupungin omistamien tonttien myyminen ja vuokraaminen ovat keskeisiä kaupungin tulolähteitä, kunnan verotulojen ja valtio-osuuksien ohella. Kuopion kaupunki on joutunut tekemään 7.4.2021 tehdyn päätöksen jälkeen kymmeniä asuntotonttien kiinteistökauppoja kauppahinnan osalta ehdollisena (eli kauppahintaa korjataan viran puolesta, mikäli ns. kaupungin 7.4.2021 tekemä päätös kumoutuu lainvoimaiseksi jäävällä tuomioistuimen ratkaisulla). Lisäksi kaupunki on joutunut tekemään asuntotonttien osalta uusia vuokrasopimuksia lähes 200 kappaletta ehdolla, että vuokran määrää alennetaan, mikäli kaupungin 7.4.2021 tekemä päätös kumotaan lainvoimaiseksi jäävällä tuomioistuimen ratkaisulla.

Kaupunki joutuu myös valituslupahakemuksen ja valituksen ollessa vireillä jatkamaan asuntotonttien myyntiä ja vuokraamista, koska mainitusta toiminnasta saatavat tuotot ovat tarpeen kaupungin palvelujen tuottamiseksi, uusien tai uusittavien maanvuokrasopimusten tekemiseksi ja toiminta on myös keskeinen osa kaupungin maaomaisuuspalvelujen toimintaa. Myös Kuntaliiton edustajat ovat esittäneet kaupungille toiveen, että kaupunki hakisi muutosta hallinto-oikeuden tekemään ratkaisuun, koska hallinto-oikeuden ratkaisulla on kaikkia kuntia koskevaa erityistä merkitystä.

Näin ollen on olemassa myös ns. yleinen etu, joka vaatii hallinto-oikeuden päätöksen oikeudellista selvittämistä. Tätä näkemystä tukee lisäksi edellä todettu eduskunnan oikeusasiamiehen sijaisen kanteluasiassa antaman ratkaisu ja sen sisältö, joka on ilmeisessä ristiriidassa hallinto-oikeuden päätöksen kanssa. Lisäksi asian oikeudellista selvittämistä tai selventämistä vaatii se, voiko kunnallinen toimielin tehdä tulevaisuudessa vastaavissa asioissa päätöksiä kuntalakiin ja kunnalliseen itsehallintoon perustuen vai tuleeko hallintolain 41 §:n säännös käytännössä menettelyllisesti rajaamaan kunnallista päätöksentekoa ja kunnalle kuuluvaa laajaa harkintavaltaa. Kaupunki katsoo, että hallinto-oikeuden ratkaisu on myös nykyisestä oikeuskäytännöstä poikkeava ja tämänkin vuoksi valitusluvan myöntämisen osalta täyttyvät myös erityisen painavat syyt.

Edellä lausutut seikat osoittavat sen, että valitusluvan myöntämislle on useat eri perusteet ja siksi valituslupa tulee myöntää.

## Valitus

Kaupunki vaatii, että korkein hallinto-oikeus hyväksyy kokonaisuudessaan Kuopion kaupungin valituksen, kumoaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden 30.8.2021 tekemän päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut Kuopion kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tekemän päätöksen ja kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 §:ssä 71 tekemän päätöksen sekä korkein hallinto-oikeus asiaa palauttamatta hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi ottaa asian enemmän viivytyksen välttämiseksi itse ratkaistavakseen ja hylkää Markkasen asiassa tekemän valituksen sekä saattaa voimaan kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tekemän päätöksen ja kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 §:ssä 71 tekemän päätöksen.

## Perustelut

Valituksenalaisessa asiassa on kyse kunnan oikeudesta päättää omistamansa varallisuuden (myytävät kiinteistöt ja vuokrattavat asuntotontit) tulevaisuudessa tapahtuvan myynnin tai vuokraamisen yleisistä ehdoista ja hinnanmääräytymisen perusteista.

## Sovellettavat säännökset

Kuntien itsehallinnosta säädetään Suomen perustuslain 121 §:ssä. Mainitun pykälän 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 järjestämistä 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 yksityisyyden 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.

#### Perustelut

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 koskevista asioista päätösvalta on delegoitu osin kaupunginhallitukselle, kaupunkirakennelautakunnalle ja tietyiltä osin myös kaupungin maaomaisuuden hallintapalvelut työskenteleville viranhaltijoille.

Kaupungin maaomaisuuspalvelujen toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi ohjeellisena 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 voidaan ostotarjouksen kohteena oleva kiinteistö myydä vai ei. Asiaan vaikuttaa muun muassa se, onko vuokralainen huolehtinut osaltaan kaikista hänelle asetetuista velvoitteista vai ei.

Maaomaisuuspalveluja johtaa kiinteistöjohtaja ja hänen alaisuudessaan toimii tonttipäällikkö. Kaupunkiympäristön palvelualueen apulaiskaupunginjohtaja toimii kiinteistöjohtajan hallinnollisena esimiehenä ja lisäksi apulaiskaupunginjohtaja toimii esittelijänä kaupunkirakennelautakunnassa.

Kaupunkirakennelautakunnan toimivaltaan kuuluu tietyiltä osin päättää kaupungin tonttien vuokraamisesta, myymisestä tai luovuttamisesta. Tietyiltä osin em. asiat kuuluvat kaupunginhallituksen toimivaltaan. Nyt kyseenä olevassa valitusasiassa kaupungin toimivaltainen viranomaisen asuntotonttien myynnin ja vuokraamisen osalta on kaupunkirakennelautakunta.

Kaupunki huomasi keväällä 2020, että kaupungin asuntotonttien hinnoittelu oli tietyiltä osin vanhentunut. Tämän vuoksi kaupungissa oli muodostunut runsaasti eri hinnoittelualueita ja lisäksi kaupungin asuntotonttien hinnat olivat jääneet jälkeen yleisestä alueella olevasta tonttien markkinahintakehityksestä.

Kuntalain mukaan tontit on luovutettava markkinahinnalla silloin, kun tontteja luovutetaan markkinoilla toimiville tahoille. Myös muiden kaupungin omistamien tonttien myyminen markkinahinnalla on lähtökohtaisesti kunnan edun ja myös yleisen edun mukaista. Näin ollen myös valittajan vuokraama asuntotontti tulisi lähtökohtaisesti myydä kunnan edun mukaisella markkinahinnalla, joka määräytyy kaupantekohetkellä.

Kaupunki havaitsi, että oli syytä tarkistaa kaupungin tonttien myynnin ja vuokraamisen yleisiä ehtoja keskeisellä kaupunkialueella. Asiaa on valmisteltu viranhaltijoiden taholta kaupungin maaomaisuuspalveluissa kuntalain mukaisessa järjestyksessä. Mainituissa asiassa ei ole asianosaisia, eikä asiassa tehtävä päätös vaikuta miltään osin tai huomattavassa määrin muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Päätöksestä ei koidu myöskään edunmenetystä millekään taholle. Kuntalaisilla ja muilla osallisilla on ollut mahdollisuus saada tietoa asiasta ja toimittaa kaupungille mielipide asiaan liittyen jäljempänä tarkemmin kerrotulla tavalla.

Kaupunki toteaa, että viranhaltijoiden tekemä esitys on julkaistu tätä ennen 21.1.2021 kaupungin internet-sivuilla ja asiaa on käsitelty ensimmäisen kerran kaupunkirakennelautakunnan kokouksessa 3.2.2021. Kaupunkirakennelautakunta on 3.2.2021 käsitellyt asiaa, mutta lautakunta on päättänyt palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi sekä päättänyt samalla antaa viranhaltijoille ohjeen, että tontteja ei myydä ennen kuin asia on uudelleen tuotu päätettäväksi. Mainitulla 3.2.2021 tehdyllä palautuspäätöksellä ei ole tehty ratkaisua minkään yksittäisen tontin myymisestä tai myymättä jättämisestä.

Kaupunki katsoo, että 21.2.2021 esityksen ja kaupunkirakennelautakunnan 3.2.2021 tekemän ns. palautuspäätöksen jälkeen asian vireilläolo, asian käsittelyyn liittyvät lähtökohdat sekä tavoitteet ovat tulleet kunnan internet-sivuilla julkaistujen esityslistan ja myös kokouspöytäkirjan julkaisun myötä kaikkien kuntalaisten yleiseen tietoon. Mainittu palautuspäätös ja siihen liittyvät asiakirjat osoittavat kiistatta sen, että ennen kaupungin muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä (7.4.2021) asiasta on tiedotettu kuntalain 29 § ja hyvän hallinnon vaatimukset huomion ottaen.

Mainittua tonttihintojen ja maanvuokrien tarkistamista koskevaa asiaa on käsitelty myös laajasti eri tiedotusvälineissä, kuten Viikkosavo-lehdessä 30.12.2020, Yleisradion uutisissa 1.2.2021 sekä Savon Sanomat-lehdessä 10.2.2021, 18.2.2021, 19.2.2021, 16.3.2021 ja 1.4.2021.

Palautuspäätöksen (3.2.2021) jälkeen kaikilla kuntalaisilla tai kaupungin vuokratonttien haltijoilla on myös käytännössä ollut mahdollisuus saada kaupungilta tarvittavaa tietoa asian vireille tulosta, asiaan liittyvästä valmistelutyöstä sekä asian tulevasta käsittelystä. Kaupunki katsoo, että hallinto-oikeus on perustanut ratkaisunsa väärin oikeustosisekkoihin ja tehnyt virheellisen ratkaisun. Kaupungin päätöksentekoon liittyvässä menettelyssä ei ole tapahtunut mitään virhettä tai laiminlyöntiä, koska kuntalaisille on varattu riittävällä tavalla tilaisuus saada tarvittavaa tietoa asiasta kuntalain mukaisesti sekä heillä on ollut mahdollisuus toimittaa kaupungille mielipide asiaan liittyen.

Hallinto-oikeuden mukaan ko. asiasta ei olisi annettu kaupungin taholta mitään tietoa ennen 31.3.2021 kaupungin internet-sivuilla julkaistua esityslistaa ja kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 tekemää päätöstä. Hallinto-oikeuden käytössä on kuitenkin ollut kaupungin päätöspöytäkirja, joka koskee kaupunkirakennelautakunnan päätöstä 7.4.2021 § 71. Koska kaupunki on tehnyt asiassa ns. jatkettun päätöksen, on päätöksen alussa on ollut selvästi nähtävillä, että asiaa on käsitelty jo aiemmin ja kaupunkirakennelautakunta on 3.2.2021 §:ssä 25 tehdyllä päätöksellä palauttanut asian uudelleen valmisteltavaksi. Kaupunki ei ole käsittänyt, että sen täytyisi lausunnossa erikseen vedota tähän seikkaan (asian vireille tulon ajankohtaan ja asian palauttamiseen uudelleen valmisteltavaksi), joka on ollut nähtävissä 7.4.2021 tehdystä kaupunkirakennelautakunnan päätöksestä (ks. s. 1-9).

Kaupunki toteaa, että kaupungille ja kaupunginhallituksen sekä kaupunkirakennelautakunnan päättäjille on toimitettu 3.2.2021 tehdyn palautuspäätöksen jälkeen mielipiteitä asiaan liittyen. Muun muassa Kuopion Seudun Omakotiyhdistys ry:n ja Niiralan Omakotiyhdistys ry:n puolesta on toimitettu mielipiteet 20.2.2021 ja 24.3.2021. Myös yksi kuntalainen on toimittanut kaupungille mielipiteen 14.3.2021. Mainitut mielipiteet ovat olleet päätöstä tehtäessä kaupunkirakennelautakunnan tiedossa, kun kaupunki on käsitellyt asiaa uuden valmistelun jälkeen 7.4.2021 pidetyssä kokouksessa. Edellä lausutut seikat osoittavat, että hallinto-oikeuden päätös on virheellinen asian vireille tulon, tiedottamisen tai mielipiteen esittämisen mahdollisuuden osalta tai kaupungin päätöksentekoon liittyvän menettelyn osalta. Kaupunki liittää asiassa kaupungille toimitetut mielipiteet tämän valituksen liitteeksi.

Hallinto-oikeus on siten päätöksessään sivuuttanut asiaan liittyvät tärkeät tosiseikat eli sen, että asian vireille tuleminen oli tullut kaikkien kuntalaisten tietoon ennen kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 tekemää päätöstä edellä mainituin tavoin. Kuntalaiset ja muut osalliset (Kuopion Seudun Omakotiyhdistys ry ja Niiralan Omakotiyhdistys ry sekä kuntalainen) olivat voineet lausua mielipiteensä asiasta ennen päätöksen tekemistä (7.4.2021). Lisäksi oikaisuvaatimuksen tekemällä on ollut mahdollisuus vaatia muutosta kaupungin 7.4.2021 tekemään päätökseen ja myös oikaisuvaatimuksessa on ollut mahdollista vaatia muutosta päätökseen ja lausua mielipide asiassa. Näin ollen hallinto-oikeuden päätös on ilmeisen virheellinen.

Vaikka kaupunkirakennelautakunnan 3.2.2021 tehdyssä ns. palautuspäätöksessä on todettu, että kaupungin tontteja ei myydä ennen kuin asia on tuotu uudelleen päätettäväksi, lausumalla ei ole oikeudellisesti sitovasti ratkaistu yhdenkään kaupungin omistaman asuntotontin myyntiä tai myymättä jättämisestä. Edellä lausuttua voidaan pitää kaupungin toimivaltaisen toimielimen viranhaltijoille antamana ohjeena. Mainittua ohjetta on täydentänyt se, että toimielimellä on ns. kuntalain mukainen otto-oikeus viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin. Kaupunkirakennelautakunta on toimivaltainen toimielin antamaan viranhaltijoille ohjeita ja pyyntöjä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa sekä oikeus pyytää viranhaltijoita tekemään kaupungin puolesta tarvittavia selvityksiä. Näin ollen palautuspäätöksen yhteydessä ei ole tapahtunut mitään kunnallisesta päätöksenteosta poikkeavaa tai hyvän hallinnon vastaista tai kunnan toimivallan ylittävää ohjausta tai muuta lainvastaisuutta.

Kaupunki toteaa, että valittaja ei ole missään vaiheessa tuonut esille sitä, että kaupunki on tuonut asian kaikkien tietoon yllä todetun menettelyn myötä jo 21.1.2021 ja että kuntalaiset olivat voineet ja olivat myös toimittaneet mielipiteitä asiasta kaupungille. Myös valittaja olisi voinut toimittaa oman mielipiteensä ennen 7.4.2021 tehtyä päätöstä. Lisäksi kaupunkirakennelautakunnan 3.2.2021 palautuspäätöksen jälkeen kuntalaiset ja myös valittaja olivat voineet olla yhteydessä kaupunginhallituksen, kaupunkirakennelautakunnan jäseniin tai kaupungin viranhaltijoihin. Kuntalaiset tai osalliset olivat myös toimittaneet asiassa mielipiteitä, jotka ovat olleet kaupungin käytettävissä 7.4.2021 päätöstä tehtäessä. Koska asiassa ei ole hallintolain mukaisia asianosaisia, eikä asiaan tule sovellettavaksi myöskään hallintolain 41 §:n säännös, kaupungin ei ole tarvinnut varata näille henkilöille vielä erillistä tilaisuutta lausua mielipidettä asiassa.

Asiassa on kyse kunnallisen itsehallintoon tiukasti sidoksissa olevasta asiasta eli kunnan oikeudesta päättää omasta omaisuudesta. Kunnalla on laaja harkintavalta tehdä tältä osin tarvittavia päätöksiä. Viime kädessä harkintavalta perustuu Suomen perustuslain 121 §:ään, koska muualla lainsäädännössä ei ole säädetty kunnan velvollisuudesta myydä tai luovuttaa tontteja. Tämänkin seikan vuoksi hallinto-oikeuden olisi tullut jättää noudattamatta hallintolain 41 §:n säännös, koska laintasoisella säännöksellä ei voida tarpeettomasti rajoittaa perustuslain toteutumista ellei ns. poikkeuslailla ole nimenomaan näin säädetty.

Kaupunki katsoo, että kunnan itsehallintoon liittyvää oikeutta päättää kunnan omistamien asuntotonttien myynnin ja vuokraamisen yleisistä ehdoista ei ole rajattu hallintolain 41 §:n säännöksellä vaan poikkeaminen perustuslaista olisi tullut säännellä perustuslain 73 §:n mukaisesti kunnan itsehallinnon osalta rajattuna poikkeamisena. Näin ei ole kuitenkaan säädetty, joten hallinto-oikeuden olisi tullut myös mainitulla perusteella jättää hallintolain 41 §:n säännös soveltamatta perustuslain 106 §:n säännökseen perustuen. Hallinto-oikeuden olisi tullut ns. jura novit curia-periaatetta noudattaen soveltaa perustuslain 106 §:n säännöstä, jonka mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Tämänkin seikka osoittaa, että hallinto-oikeuden päätös on vastoin kunnallista itsehallintoa ja on selvästi lainvastainen.

Edellä lausutut seikat osoittavat selkeästi, että kaupungin valituksenalaista päätöstä (26.5.2021 § 100) tehtäessä tai muutoin (7.4.2021 § 71) ei ole tapahtunut mitään menettelyyn tai muuhun kaupungin toimintaan liittyvää virhettä tai lainvastaisuutta. Näin ollen kaupungin ei voida katsoa menetelleen valituksenalaisessa asiassa ja erityisesti 26.5.2021 tehtyä päätöstä tehdessään (tai edes 7.4.2021 päätöstä tehdessään) virheellisesti. Tämän vuoksi 26.5.2021 tehty päätös (tai 7.4.2021 tehty päätös) ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, eikä päätöksen tehnyt viranomainen ole päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen.

Yllä lausutusta ilmenee, että kaupungin tekemä valitus tulee hyväksyä ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden 30.8.2021 tekemä päätös tulee kumota lainvastaisena siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut Kuopion kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tekemän päätöksen ja kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 §:ssä 71 tekemän päätöksen sekä korkeimman hallinto-oikeuden tulee asiaa palauttamatta hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi enemmän viivytyksen välttämiseksi ottaa asia viipymättä itse ratkaistavakseen ja hylätä Markkasen tekemä valitus sekä saattaa voimaan kaupunkirakennelautakunnan 26.5.2021 §:ssä 100 tekemä päätös ja kaupunkirakennelautakunnan 7.4.2021 §:ssä 71 tekemä päätös.

Kuopiossa 26.9.2022

KUOPIO KAUPUNKI

**Liitteet**

1. Lausuma; Kuopion Seudun Omakotiyhdistys ry ja Niiralan Omakotiyhdistys ry
2. Lausuma; Kuopion Seudun Omakotiyhdistys ry ja Niiralan Omakotiyhdistys ry
3. Lausuma; Pekka kallio