

27.1.2026

Dnro 7412/03.04.04.10/2024

Asia Kunnallisvalitus

Valittajat Jenni Portman
Giuseppe Portman

Päätös, josta valitetaan

Vantaan kaupunkilautakunta 20.11.2024 § 18

Vantaan kaupungin *asumisasioiden päällikkö* oli päättänyt 30.9.2024 § 20,

- a) että Vantaan kaupunki myy tontin 92-10-22-1 kyseisen tontin vuokraoikeuden haltijoille 200 400 euron kauppahinnalla voimassaolevien erillispientalotontteja koskevien yleisten luovutusperiaatteiden mukaisesti,
- b) purkaa Vantaan kaupungin sekä ostajan välisen tonttia koskevan vuokrasopimuksen,
- c) oikeuttaa talous- ja hallintopalveluiden lakimiehet tai kiinteistönhallinta ja asuminen -yksikön maankäyttöinsinöörit allekirjoittamaan myyntiä koskevan kauppakirjan, ja
- d) että mikäli tämän päätöksen perusteella tehtävää luovutuskirjaa ei ole allekirjoitettu 20.12.2024 mennessä, tämä päätös raukeaa.

Lautakunta on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valittajien asumisasioiden päällikön päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Tontin lunastushinnan on perustuttava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) enimmäishinnasta johdettuun käypään hintaan eli ARA:n enimmäishintaan Linnaisissa + 20 %.

Perusteet

Tontti sijaitsee Linnaisten pientaloalueella, jolle kaupunki on valinnut vuokraoikeuden haltijat pisteytyksen perusteella. Tarkoituksena oli mahdollistaa pientaloasuminen myös pienituloisille. Tontinvuokrasopimus tehtiin 50 vuodeksi eikä sopimuksessa ollut tontin lunastusmahdollisuutta. Kun Vantaan kaupungin uudempiin tontinvuokrasopimuksiin liitettiin mahdollisuus lunastaa tontti omaksi, alettiin tätä mahdollisuutta tarjota myös Linnaisten vuokratonttien haltijoille. Tarjouskirje lähetettiin vuosittain, lunastushinta perustui ARA:n julkaisemiin enimmäishintoihin, ja kirjeessä oli maininta, mihin asti tarjottu lunastushinta oli voimassa.

Viimeinen edellä tarkoitettu lunastustarjouskirje toimitettiin 14.3.2016 ja siinä kerrottu ARA:n enimmäishintaan perustuva lunastushinta oli voimassa helmikuun loppuun 2017. Loppuvuodesta 2016 ilmoitettiin kirjeitse, että vuosittaisen lunastushinnan ilmoittamisesta luovutaan ja että lunastushinnan saisi tarvittaessa erikseen pyytämällä. Tässä kirjeessä ei kuitenkaan mainittu, että valmistelut lunastushintojen uudelleenmäärittämiseen olivat jo pitkällä ja tulisivat voimaan 1.3.2017. Tieto tontin lunastushintojen huomattavasta korotuksesta olisi ollut vuokraoikeuden haltijoille merkittävä, jotta he olisivat voineet selvittää taloudellisia mahdollisuuksiaan tontin lunastamiseen vielä viimeistä kertaa voimassa olevilla ARA:n enimmäishinnoilla. Vuokratonttien haltijoilla oli luottamuksensuojaperiaatteeseen perustuva oikeus luottaa lunastushintojen määräytymisen pysyvyyteen, koska kirjeessä mainittiin ainoastaan tiedottamisen muuttumisesta.

Vantaan kaupunki lähetti 9.4.2024 kirjeen vuokratontin lunastusmahdollisuudesta ulkopuolisen arvioijan esittämään markkinahintaan 1 200 euroa/kerrosneliömetri. Vuodesta 2017 alkanut lunastushintojen uudelleenmäärittely loukkaa Linnaisten vuokratonttien haltijoiden yhdenvertaisuutta. Vuoden 2024 alueellisesti painottuneet markkinahinnat entisestään korostavat tätä tosiasiallista eriarvoisuutta. Valittajat ovat joutuneet ilman syytä epäedulliseen asemaan verrattuna niihin Linnaisten vuokratonttien haltijoihin, joiden taloudellinen tilanne mahdollisti aikaisemmin tontin lunastamisen ARA:n enimmäishintaan.

Vaikka lunastustarjous on tontinvuokraoikeudesta erillinen sopimus, tulee erityisellä pisteytyksellä valikoituja tontinvuokraoikeuden haltijoita kohdella samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla ainakin kuluvan tontinvuokra-ajan loppuun asti. Näin ollen Linnaisten vuokratonttien nykyisiä haltijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti verrattuna Linnaisten vuokratonttien aiempiin haltijoihin, jotka ovat jo lunastaneet tonttinsa omaksi. Linnaisten vuokratonttien lunastushintojen tulee täten edelleen perustua ARA:n enimmäishintoihin eikä alueellisesti painotettuihin, toteutuneisiin markkinahintoihin.

Asian käsittely ja selvittäminen

Vantaan kaupungin *kaupunkiympäristön toimialan apulaiskaupunginjohtaja* on antanut lausunnon. Valitus on hylättävä.

Kaikille vuokratonttien vuokraoikeuden haltijoille on annettu sama mahdollisuus tontin ostamiseen. Vuokraoikeuden omaksi ostamisen mahdollisuuden antaminen on tontin vuokralaisen valinnasta sekä sopimuksen sisällöstä erillinen, ostajan ja myyjän kannalta vapaaehtoinen asia. Maanvuokrasopimus on edelleen voimassa ja jatkuu samoin ehdoin vuokrakauden loppuun, jos vuokralainen ei halua ostaa tonttia. Maanvuokrasopimuksessa ei ole mainittu tontin omaksi lunastamisen mahdollisuudesta tai mahdollisesta kaupan ehtojen periaatteesta.

Vuokratonttien lunastushintojen asteittaisella nostamisella käyvän markkinahinnan mukaiseksi pyritään kaikkien kuntalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Ratkaisut siitä, miten kaupunki tukee eri asumismuotoja, tehdään asuntopoliittisilla linjauksilla eikä irrallisesti tonttien hinnoittelulla. Kaupungin aikaisemmin tarjoama mahdollisuus vuokratonttien lunastamiseen alle käyvän markkinahinnan on perustunut kaupungin kyseisenä ajankohtana voimassa olleisiin toimintatapoihin ja tontinluovutusperiaatteisiin. Koska lunastusmahdollisuuden tarjoavaa aikaisempaa päätöstä ei ole tarkoitettu päätökseksi, joka olisi voimassa loputtoman pitkään, ei hallinnollista luottamuksensuojan periaatetta rikota tekemällä asiassa uusi, erilainen päätös. Kaupungilla on mahdollisuus muuttaa tontinluovutuksessa käyttämiään periaatteita ilman, että kyse olisi luottamuksensuojan tai yhdenvertaisuuden rikkomisesta.

Kaupunki on vuonna 2023 tehnyt erillispientalotonttien yleisiä luovutusperiaatteita, luovutushintoja ja luovutushintojen hyväksymistä koskevan päätöksen, jonka mukaan kaupunki tarjoaa viiden vuoden välein vuokraoikeuksien haltijoille määräaikaista mahdollisuutta lunastaa tontit itselleen käypään markkinahintaan. Käyvän markkinahinnan määrittämiseksi on tilattu ulkopuolinen kiinteistöarviointi.

Vantaan kaupunki on toimittanut hallinto-oikeuden pyytämää lisäselvitystä.

Valittajille on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Vastaselitystä ei ole annettu.

Hallinto-oikeus on viran puolesta hankkinut Vantaan kaupunginhallituksen päätökset 23.1.2017 § 21 ja 25.3.2019 § 23. Päätösten hankkimisesta on ilmoitettu oikeudenkäynnin osapuolille.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki vaatimusta tontin myyntihinnan määräytymisperusteen vahvistamisesta.

Muilta osin hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Vaatus tontin myyntihinnan määräytymisperusteen vahvistamisesta

Valittajien on katsottava kunnallisvalituksessaan vaatineen, että hallinto-oikeus vahvistaa tontin 92-10-22-1 myyntihinnan määräytymisperusteeksi ARA:n Vantaan Linnaisten alueelle vahvistaman pientalotonttien enimmäishinnan (euroa/kerrosneliömetri) lisättynä 20 prosentilla.

Kunnallisen itsehallinnon periaatteesta seuraa, että hallinto-oikeus voi tutkittavaksi otetun kunnallisvalituksen johdosta vain kumota kunnan toimielimen tekemän päätöksen joko kokonaan tai osittain taikka hylätä valituksen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinto-oikeus ei sen sijaan voi kunnallisvalituksen johdosta sisällöllisesti muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa kunnan toimielimen tekemää päätöstä.

Siten valittajien vaatimus siitä, että hallinto-oikeus vahvistaa tontin myyntihinnan määräytymisperusteen, on jätettävä hallinto-oikeuden asialliseen toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

Väite toimivallan ylityksestä

Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain 135 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain *hallituksen esityksen* (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 6 §:n kohdalla muun ohessa, että pykälään sisältyvä vaatimus tasapuolisesta kohtelusta saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta. Menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan kohdistuvaa harkintaa. Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännös ei kuitenkaan estä viranomaista muuttamasta

vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin sille on olemassa perusteltu syy. Säännös siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, merkitsee luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Periaatteen soveltamisessa on kyse siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, ei oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Oikeutettuna odotuksena ei pidetä myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Näin esimerkiksi viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.

Asiassa esitetty keskeinen selvitys

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 23.1.2017 § 21 hyväksynyt erillispientalotonttien yleiset luovutusperiaatteet, luovutushinnat ja luovutusehdot. Päätöksen mukaan erillispientalotontit myydään kohtuulliseen hintaan, joka on vähintään 20 prosenttia yli alueen pientalotonttien ARA:n määrittelemän enimmäishinnan.

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 25.3.2019 § 23 hyväksynyt erillispientalotonttien luovutusperiaatteet, luovutusehdot ja luovutushinnat. Päätöksen mukaan tontit myydään käypään hintaan. Tontin käypä arvo määräytyy tontin rakennusoikeuden, rakennusoikeudelle määritettävän yksikköhinnan sekä tonttikohtaisten ominaisuuksien mukaan.

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 13.3.2023 § 12 hyväksynyt valituksenalaisen päätöksen tekoajankohtana voimassa olleet erillispientalotonttien yleiset luovutusperiaatteet, luovutushinnat ja luovutusehdot. Päätöksen mukaan kaupunki tarjoaa viiden vuoden välein vuokraoikeuksien haltijoille määräaikaista mahdollisuutta lunastaa tontit itselleen käypään markkinahintaan erikseen päätettävien ehtojen mukaisesti. Tontit myydään käypään hintaan. Tontin käypä arvo määräytyy tontin rakennusoikeuden, rakennusoikeudelle määritettävän yksikköhinnan sekä tonttikohtaisten ominaisuuksien mukaan.

Oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on kyse kiinteistön myymisestä ja ostamisesta ja siten perusluonteeltaan yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta huolimatta siitä, että kaupan toinen osapuoli on kaupunki eli julkisyhteisö. Vantaan kaupungin asumisasioiden päällikön päätöksellä ja kaupunkitilalautakunnan päätöksellä on muun ohessa muodostettu kaupungin kanta siihen, millaisella kauppahinnalla kaupunki on valmis ryhtymään tällaiseen oikeustoimeen. Päätöksillä ei ole voitu valittajia sitovalla tavalla velvoittaa heitä omalta osaltaan ryhtymään kyseiseen oikeustoimeen.

Valittajat ovat kunnallisvalituksessaan väittäneet, että päätökset ovat luottamuksensuojaperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia. Huolimatta siitä, että yksityisoikeudellisten kysymysten ratkaiseminen ei kuulu hallinto-oikeuden asialliseen toimivaltaan, viranomaisen päätöksentekoon liittyvät väitteet hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden rikkomisesta voidaan tulkita kuntalain 135 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetuksi toimivallan ylitystä koskevaksi valitusperusteeksi. Tällainen valitusperuste tulee tutkittavaksi hallintolainkäytön järjestyksessä, joten hallinto-oikeus tutkii valituksen siltä osin kuin siinä on kyse toimivallan ylitystä koskevasta väitteestä.

Hallinto-oikeus toteaa, että Vantaan kaupungin erillispientalotonttien luovutushinnat ovat perustuneet ARA:n enimmäishintoihin viimeksi silloin, kun sovellettavina olivat kaupunginhallituksen tammikuussa 2017 hyväksymät yleiset periaatteet.

Kaupunginhallitus on päätöksellään 25.3.2019 § 23 muuttanut hintojen määräytymisperusteen siten, että käyvät hinnat perustuvat rakennusoikeuteen, rakennusoikeuden yksikköhintaan sekä tonttikohtaisiin ominaisuuksiin. Kaupunginhallitus on sittemmin päätöksellään 13.3.2023 § 12 hyväksynyt valituksenalaisen päätöksen tekoajankohtana sovelletun hintojen määräytymisperusteen, joka vastaa vuonna 2019 hyväksyttyä määräytymisperustetta. Kaupunginhallituksen vuosina 2019 ja 2023 tekemät päätökset on julkaistu ja ne ovat olleet erikseen muutoksenhakukelpoisia.

Se, että kaupungin tontinvuokralaisilleen loppuvuodesta 2016 lähettämässä kirjeessä ei valittajien kertoman mukaan ollut mainintaa vireillä olleesta lunastushintojen uudelleen määrittämisen valmistelusta, ei edellä todettu huomioon ottaen anna aihetta katsoa, että valittajilla voisi olla oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettu odotus siitä, että hintojen määräytymisperuste on sama vielä vuonna 2024.

Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate ei lähtökohtaisesti liity kaupungin viranomaisten yksityisoikeudelliseen kannanmuodostukseen siitä, millä hinnalla kaupunki on valmis myymään omistamansa kiinteistön. Kun otetaan huomioon myös se, että pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia ei luottamuksensuojaperiaatetta koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan pidetä periaatteen nojalla suojattavina oikeutettuina odotuksina, hallinto-oikeus katsoo, että kaupungin viranomaiset eivät ole valittajien esittämällä perusteilla rikkoneet luottamuksensuojaperiaatetta.

Vantaan kaupunki on edellä tarkoitettu tavoin vuonna 2019 muuttanut aiemmin soveltamaansa hintojen määräytymisperustetta. Kyse on ollut kaupungin asuntopoliittisesta linjauksesta. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti kaupungin viranomaiset voivat harkintavaltansa puitteissa tehdä tällaisen linjauksen, jos katsovat sen perustelluksi. Yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan periaate ei estä viranomaista muuttamasta vakiintunutta käytäntöään sikäli kuin sille on olemassa perusteltu syy.

Kun otetaan huomioon edellä todettu, yhdenvertaisuusperiaatetta ilmentävästä tasavertaisen kohtelun vaatimuksesta ei seuraa, että kaupungin olisi

sovellettava tämänhetkisiin tontinvuokralaisiinsa aiempaa linjausta, jonka voimassaolo päättyi yli kuusi vuotta sitten. Asiassa ei myöskään ole esitetty selvitystä siitä, että kaupunki olisi kohdellut tontinvuokralaisiaan keskenään eri tavalla aiemmin sovelletun hintojen määräytymisperusteen voimassa ollessa tai että kaupunki nyt kohtelisi tontinvuokralaisiaan keskenään eri tavalla tällä hetkellä sovellettavan määräytymisperusteen voimassa ollessa. Kaupungin menettelyn ei ole osoitettu olleen epäjohdonmukaista keskenään vertailukelpoisissa tilanteissa. Hallinto-oikeus katsoo, että kaupungin viranomaiset eivät ole valittajien esittämillä perusteilla rikkoneet myöskään yhdenvertaisuusperiaatetta.

Kaupungin viranomaiset eivät ole valituksessa esitetyillä perusteilla ylittäneet toimivaltaansa eikä valituksenalainen päätös, jolla valittajien oikaisuvaatimus on hylätty, siten ole lainvastainen.

Valitus on tutkituilta osin hylättävä.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (HOL kunnallisvalitus).

Tiedoksiantovelvoite

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 94 §:n sekä hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan on valituskirjelmän ensimmäisen allekirjoittajan Jenni Portmanin tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituskirjelmän toiselle allekirjoittajalle Giuseppe Portmanille. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Virpi Ikkela, Mervi Hietanen (t) ja Sami Sarvilinna.



Esittelijäjäsen

Sami Sarvilinna

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

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valituskirjelmän ensimmäiselle allekirjoittajalle tavallisena tiedoksiantona sähköpostitse Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Vantaan kaupungin kaupunkiympäristön toimialan apulaiskaupunginjohtaja Päätöksestä on julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla Vantaan kaupunkitilalautakunta Vantaan kaupungin asumisasioiden päällikkö