

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
29.8.2017
Taltionumero
4118
Diaarinumero
2265/1/16

1 (9)



Asia Kunnan etuosto-oikeuden käyttämistä koskeva valitus

Valittaja Recycle Star Oy

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 7.6.2016 nro 16/0507/5

Asian aikaisempi käsittely

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 30.11.2015 (§ 24) päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan 2.10.2015 tehdyssä kiinteistökaupassa, jossa Kalle ja Lotta Silfverberg ovat myyneet Recycle Star Oy:lle 441 000 euron kauppahinnalla määräalan (kiinteistötunnus 92-424-3-16-M503) Vantaan kaupungin Viinikkalan kylässä sijaitsevasta tilasta Storängs RN:o 3:16. Määräalan pinta-ala on kauppakirjan mukaan noin 15 000 neliömetriä (kartalta mitattuna noin 16 145 neliömetriä). Osoitteessa Varpukalliontie 2 sijaitseva määräala rajoittuu idässä Katriinantiehen, pohjoisessa Varpukalliontiehen ja lännessä Varpukallionkujaan.

Päätöksen perustelujen mukaan Recycle Star Oy on ilmoittanut kaupungille sähköpostitse 28.10.2015, että sen ensisijainen tarkoitus on tehdä kaupan kohteesta raskaan kaluston pysäköintialue ja hakea myöhemmin alueelle asemakaavan muutosta vuokrahalleja varten. Kaupunginvaltuuston 25.2.2002 hyväksymässä asemakaavassa määräala on osoitettu yleiseksi pysäköintialueeksi (LP). Suurin osa määräalasta sijaitsee lentomeluvyöhyke 1:n alueella. Alue on tällä hetkellä pääosin metsää. Alue on kaupungille tärkeää tulevaisuudessa kehitettävää rakennusmaata. Määräala rajoittuu lännessä ja pohjoisessa kaupungin omistamiin katualueisiin. Kiinteistökaupan yksikköhinta noin 29 euroa/neliömetri kuvastaa kaupan kohteen odotusarvoa tulevaisuuden rakennusmaana.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on Recycle Star Oy:n valituksen johdosta antamallaan valituksenalaisella päätöksellä jättänyt tutkimatta virkamiesten menettelyä koskevat kanteluluonteiset väitteet, hylännyt

suullista käsittelyä ja katselmuksen toimittamista koskevat vaatimukset sekä hylännyt yhtiön valituksen Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluina on lausuttu seuraavaa:

Tutkimatta jätetyiltä osin

Siltä osin kuin valittaja on ilmoittanut olevansa tyytymätön viranhaltijoiden antamaan puutteelliseen neuvontaan asian käsittelyssä, vaatimuksessa ei ole kysymys muutoksenhausta viranomaisen päätökseen vaan viranomaisen menettelyä koskevasta hallintokantelusta. Hallintokantelun tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Tutkituilta osin

Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Kun otetaan huomioon peruste jonka vuoksi Recycle Star Oy on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista, selvitys, jota yhtiö on ilmoittanut siinä esittävänsä, sekä asiakirjoista jo saatava selvitys, suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

Katselmus

Hallintolainkäyttölain 41 §:n mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Kun otetaan huomioon peruste, jonka vuoksi Recycle Star Oy on pyytänyt katselmuksen toimittamista, sekä asiakirjoista saatava selvitys, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

Pääasia

Etuostolain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Saman pykälän 3 momentin mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Pykälän 4 momentin mukaan sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.

Etuostolain 6 §:n 1 momentin mukaan etuosto-oikeutta ei ole, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Etuostolain 8 §:n mukaan kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä, jossa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut kauppaehdot sekä kiinteistön omistajan osoite, kunta voi etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla.

Etuostolain 21 §:n 1 momentin mukaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus.

Vantaan kaupunki on päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan 2.10.2015 tehdyssä, määräalaa 92-424-3-16-M503 koskevassa kiinteistönkaupassa. Etuostolain 1 §:n 4 momenttia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 121/1992) pääkaupunkiseudun rakennusmaatilanne huomioon ottaen kaupungille hankittavan maan on pääkaupunkiseudun kaupungeissa aina katsottava olevan tarpeen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Kaupungilla on kaupassa etuostolain 1 §:n 1 momentin mukainen etuosto-oikeus, eikä etuosto-oikeuden käyttäminen tässä tapauksessa etuostolain 1 §:n 4 momentti huomioon ottaen edellytä erityistä näyttövelvollisuutta alueen tulevasta käytöstä. Valituksenalaisessa päätöksessä on kuitenkin todettu, että alue on kaupungille tärkeää tulevaisuudessa kehitettävää rakennusmaata. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon alueen sijainti, etuostoa on käytetty etuostolaissa säädetyssä tarkoituksessa.

Kun otetaan huomioon, että etuostolain 1 §:n 1 momentissa säädetään kunnan etuosto-oikeudesta ja kun etuostolain 21 §:n 1 momentin mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus, yksittäiset virkamiehet eivät ole voineet antaa etuosto-oikeuden käyttämisestä kaupunkia sitovia kannanottoja. Näissä oloissa valittajalle ei ole voinut syntyä luotamuksensuojaa, jonka perusteella etuoston käyttämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Valittajan valituksessaan ja vastaselityksessään esittämät lähialueelle tehdyt investoinnit tai ostettavaa aluetta koskevat yksityisoikeudelliset sopimukset tai muut toimet tai etuosto-oikeuden käyttämisestä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset vahingot taikka pysäköintialueen tarve eivät ole sellaisia etuostolain 6 §:ssä tarkoitettuja muita syitä, joiden perusteella etuoston käyttäminen tässä tapauksessa olisi ilmeisen kohtuutonta.

Mikäli kiinteistön ostaja haluaa varmuuden siitä, että etuosto-oikeutta ei käytetä, ostajan tulee toimia yhteistyössä myyjän kanssa siten kuin etuostolain 8 §:ssä säädetään.

Kaupunginhallituksen päätöstä ei ole syytä kumota.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että Recycle Star Oy joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on sovellettuina oikeusohjeina mainittu perusteluissa mainittujen lisäksi hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momentti ja 74 § sekä hallinto-oikeuslain 3 §.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Recycle Star Oy on valituksessaan vaatinut ensisijaisesti, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja asia palautetaan hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Toissijaisesti on vaadittu, että hallinto-oikeuden ja Vantaan kaupunginhallituksen päätökset kumotaan etuostolain ja hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisina. Yhtiö on lisäksi vaatinut, että Vantaan kaupunki velvoitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut.

Vaatimusten perusteluina on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on hylännyt yhtiön vaatimukset katselmuksen ja suullisen käsittelyn toimittamisesta. Niillä olisi ollut asian kannalta ratkaiseva merkitys. Hallinto-oikeus on menetellyt vastoin hallintolainkäyttölakia, jonka mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Pelkkä katselmuksen toimittaminen olisi riittänyt osoittamaan hallinto-oikeudelle, että etuosto-oikeuden käyttäminen on ilmeisen kohtuutonta. Hallinto-oikeus olisi voinut havaita yhtiön tekemät merkittävät investoinnit.

Vantaan kaupungin virkamiehet ovat suullisesti useasti todenneet yhtiölle, että etuosto-oikeutta ei tulla käyttämään. Kaupunginhallituksen päätös on hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen. Kysymys ei ole "kante-lusta viranomaisen toiminnasta" kuten hallinto-oikeus on katsonut, vaan

omasta valitusperusteestaan. Asiassa olisi pitänyt suullisesti kuulla kaupungin virkamiehiä, jotka ovat antaneet yhtiölle suullisia ohjeita sekä yhtiön edustajia, jotka ovat ottaneet ohjeet vastaan.

Vantaan kaupunki haluaa käyttää etuosto-oikeutta tonttiin, joka on asemakaavassa osoitettu yleiseksi pysäköintialueeksi. Tämän lisäksi kaupunki on todennut, että tontti olisi kehitettävää rakennusmaata. Etuostolain tarkoituksena ei voida pitää sitä, että kaupunki voisi hankkia jo kaavoitettua maata siksi, että se voisi sen mahdollisesti myöhemmin kaavoittaa uudelleen ja myydä tai vuokrata paremmalla hinnalla edelleen. Kaupunki ei ole esittänyt, millaista yhdyskuntarakentamista se tulisi myöhemmin tontilla toteuttamaan, eikä mitään muutakaan lakiin perustavaa syytä etuosto-oikeuden käyttämiselle. Tontti sijaitsee lentomelualueella 1, mikä rajoittaa merkittävästi sen käyttömahdollisuuksia.

Yhtiön tarkoituksena oli tasoittaa tontti siten, että sille voidaan rakentaa pysäköintialue. Yhtiön liiketoimintaan kuuluu materiaalin vastaanotto, kierrätys, lajittelu ja jalostaminen. Yhtiö hankki tontin voidakseen tasoittaa sen niillä maamassoilla, jotka se on läjittänyt valituksen kohteena olevan tontin välittömässä läheisyydessä sijaitsevalle tontille. Lisäksi liiketoiminnassa käytetään raskasta kalustoa ja sille tarvitaan lisää pysäköintitilaa viereisen tontin kehittämisen myötä. Etuosto-oikeuden käyttäminen estäisi yhtiötä laajentamasta toimintaansa sen vuoksi, ettei sen omistamalle tai käyttämälle raskaalle kalustolle ole pysäköintipaikkaa.

Yhtiö harjoittaa liiketoimintaa valituksen kohteena olevan tontin välittömässä läheisyydessä. Yhtiö tarvitsee tonttia liiketoimintaansa ja sillä on yhtiölle olennainen merkitys. Yhtiö joutuisi mahdollisesti harkitsemaan liiketoimintansa siirtämistä kokonaan toiseen paikkaan ja etsimään olemassa oleville puhdistetuille maamassoille toisen läjitysalueen. Etuosto-oikeuden käyttäminen on etuostolain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisen kohtuutonta.

Yhtiö on Vantaan kaupungin virkamiesten pyynnöistä investoinut tontin välittömässä läheisyydessä olevaan alueeseen tekemällä tie-, sähkö- ja muita infrastruktuuri- ja kehitystyötä on tehty Vantaan kaupungin kanssa hyvässä hengessä ja yhdessä sopien. Mikäli etuosto-oikeutta voidaan käyttää, investointien taloudellinen kannattavuus katoaa. Kaupungin virkamiehet ovat lisäksi antaneet ymmärtää, että yhtiö voisi rakentaa tontille myös muuta uutta liiketoimintaa.

Yhtiö on tontin ostohetkestä lähtien hyödyntänyt sitä niin vuokra- kuin kehitystoimintaan ja tehnyt sitä koskevia sitoumuksia. Yhtiö on vuokrannut tonttia edelleen kolmannelle osapuolelle. Vuokrasopimus on toistaiseksi voimassa oleva ja siihen sisältyy sopimussakko, joka lankeaa maksettavaksi, mikäli sopimus purkautuu. Tontin käytöstä on myös solmittu

maanrakennusta varten sopimus, jonka purkamisesta aiheutuisi välittömiä vahinkoja yhtiölle. Kaupunginhallituksen päätös johtaa ilmeiseen kohtuuttomuuteen myös taloudellisilla perusteilla.

Yhtiön työntekijät ja omistajat ovat käyneet suullisia keskusteluja Vantaan kaupungin virkamiesten kanssa vuosina 2010-2013 tonttien ostamisesta alueelta ja mahdollisesta etuosto-oikeuden käyttämisestä. Tämän lisäksi yhtiö on investoinut alueelle merkittävästi käytyään tästä neuvotte-luja kaupungin virkamiesten kanssa. Nämä ilmoittivat, ettei kaupungilla ole kiinnostusta tonttiin, koska se sijaitsi kaukana kaupungin muista hankkeista ja lisäksi tontin lunastus ja kehittäminen olisi kaupungin toimesta liian kallista. Yhtiö on myös täyttänyt kaupungin vaatimuksen infrastruktuurin rakentamisesta alueelle ja kaupunki on suhtautunut myö-tämielisesti yhtiön liiketoiminnan kehittämiseen tontilla. Yhtiölle on syn-tynyt luottamus virkamiesten antamiin suullisiin lupauksiin siitä, että etuosto-oikeutta ei tulla käyttämään. Tämän jälkeen yhtiö on tehnyt in-vestointeja tontin välittömään läheisyyteen. Kaupunginhallituksen pää-töstä etuosto-oikeuden käyttämisestä voidaan pitää hallintolain 6 §:n vastaisena toimenpiteenä.

Kaupungin virkamiehet ovat sittemmin viitanneet siihen, että kaupasta olisi ollut mahdollista pyytää etuostolain 8 §:n mukainen ennakkolau-sunto. Tällaisen väitteen esittäminen jälkikäteisesti on kohtuutonta. Li-säksi yksikään kaupungin virkamies ei ohjeistanut yhtiötä hakemaan ennakkolausuntoa, vaikka heidän olisi viran puolesta tullut näin toimia.

Asiassa tulisi järjestää suullinen käsittely yhtiön omistajien, työntekijöi-den ja Vantaan kaupungin virkamiesten kuulemiseksi. Asian selvittämi-seksi tulisi toimittaa myös katselmus, sillä yhtiön tekemien investointien merkitystä on hankala arvioida ilman sitä.

Valitukseen on oheistettu Recycle Star Oy:n työntekijöiden kirjallinen lausuma 15.12.2015 Vantaan kaupungin virkamiesten antamasta suulli-sesta ohjauksesta.

Vantaan kaupunginhallitus on lausunnossaan esittänyt, että valitus ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään. Kau-punginhallitus on uudistanut aikaisemmin esittämänsä, viitannut hallin-to-oikeuden päätöksen perusteluihin ja lausunut muun ohella seuraavaa:

Recycle Star Oy:n harjoittama liiketoiminta ja investoinnit etuoston koh-teena olevan määräalan välittömässä läheisyydessä eivät ole sellaisia etuostolain 6 §:ssä tarkoitettuja syitä, jotka tekisivät etuosto-oikeuden käyttämisen ilmeisen kohtuuttomaksi. Kaupungin virkamiehet eivät il-moita eivätkä voi ilmoittaa suullisesti tai muutenkaan, ettei kaupunki tule etuosto-oikeutta käyttämään mahdollisessa kiinteistökaupassa.

Recycle Star Oy on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Etuoistolain 6 § on merkityksellinen tilanteessa, jossa yritys hankkii maata laajentaakseen toimintaansa ja hankittavan maan sijainnilla on oleellinen merkitys. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaupungin virkamiesten suullinen ohjeistus siitä, että investoinnit tontille ovat kannattavia sekä se, että useamman kerran on todettu, että etuosto-oikeutta ei tulla käyttämään. Myös yhtiön tekemät investoinnit alueelle ovat merkittäviä.

Luottamuksensuojaa koskeva periaate ja lainkäytön ennakoitavuus velvoittavat virkamiehiä. Ne ovat oikeuttaneet yhtiön olettamaan, että virkamiesten suullisestikin antamat lausumat ovat päteviä ja sitovia. Yhtiö on toiminut virkamiesten ohjeiden mukaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Vaatimus suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.
2. Valitus hylätään. Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.
3. Vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

Perustelut

1. Suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskeva ratkaisu

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Kun otetaan huomioon peruste, jonka vuoksi Recycle Star Oy on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista, selvitys, jota yhtiö on ilmoittanut siinä esittävänsä, sekä asiakirjoista saatava selvitys, suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolainkäyttölain 41 §:n mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Kun otetaan huomioon peruste, jonka vuoksi yhtiö on pyytänyt katselmuksen toimittamista, sekä asiakirjoista saatava selvitys, katselmuksen toimittaminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

2. Valituksen hylkäämistä koskeva ratkaisu

Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja päätöksessä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskeva ratkaisu

Koska valitus on hylätty ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Recycle Star Oy:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:



Mikko Rautamaa
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Recycle Star Oy, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa

Helsingin hallinto-oikeus

√ Vantaan kaupunginhallitus

Maanmittauslaitos/kirjaamisasiat

Kalle ja Lotta Silfverberg

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Irma Reunanen