

POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
5.2.2021
Päätösnumero
21/0025/1
Diaarinumero
01958/19/4302

**Asia**

Valitus etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevasta päätöksestä

Valittaja

Ilkka Länkinen
Asiamies: Senior Legal Counsel Kimmo Rajatalo
Fondia Oyj
Lönnrotinkatu 5, 00120 HELSINKI

Päätös, josta valitetaan**Viranomaisen ja päätöksen päivämäärä**

Rovaniemen kaupunginhallitus 23.9.2019 § 305

Kaupunginhallitus on päättänyt, että Rovaniemen kaupunki käyttää etuostolain mukaista kunnan etuosto-oikeuttaan 22.7.2019 tehdyssä kiinteistökaupassa, jossa Juha Jarmo Pöykkö on myynyt Ilkka Länkiselle 25 000 euron kauppahinnalla Rovaniemen kaupungissa sijaitsevan 28,53 hehtaarin suuruisen Huhtamäen tilan RN:o 2:131 (kiinteistötunnus 698-401-2-131). Kaupan kohteesta noin 13 hehtaarin suuruinen Pöyliövaaran palsta sijaitsee osittain vireillä olevan Ojanperän asemakaavan laajennusalueella, ja se rajoittuu kaupungin omistamaan maa-alueeseen ja Pöyliövaaran luonnonsuojelualueeseen. Kohteen hankkiminen kaupungin omistukseen on tärkeää alueen kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen toteuttamisen kannalta. Lisäksi kohteen hankinta edistää kaupungin maankäyttötavoitteita alueella ja on kaupungin harjoittaman maanhankintapolitiikan mukaista.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja Rovaniemen kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Valituksenalainen päätös tilan metsäpalstojen osalta on pääosin perustelematon ja yksilöimätön, ja se perustuu virheellisiin tosiseikkoihin. Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Rovaniemen kaupunki on soveltanut etuostolakia virheellisesti ja perustellut päätöstään niukasti. Toissijaisesti, mikäli etuostolain soveltaminen kaupungin

mainitsemien perusteiden ja asiassa vallinneet erityiset olosuhteet huomioon ottaen täyttäisi etuostolain vaatimukset, hallinto-oikeuden tulee katsoa, että etuostolain soveltaminen johtaa Suomen perustuslain omaisuudensuojaa koskevan säännöksen vastaiseen lopputulokseen.

Kaupungin päätöksessä ei ole perusteltu tarvetta yhdyskuntarakentamiseen taikka virkistys- ja suojelutarkoituksen toteuttavaan rakentamiseen etuostolain tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallituksen perustelut, joiden mukaan kohteen hankinta edistää kaupungin maankäyttötavoitteita alueella ja on kaupungin harjoittaman maanhankintapolitiikan mukaista, eivät täytä yleisluonteisuutensa vuoksi etuostolain 1 §:n 3 momentin vaatimuksia. Kaupunki ei ole esittänyt päätöksenteon tueksi maankäytön suunnitelmia tai muutakaan päätöstä tukevaa näyttöä. Kaupungin on esitettävä riittävä selvitys alueen käytöstä yhdyskuntarakentamiseen sekä virkistys- ja suojelutarkoitukseen.

Ojanperän asemakaavan laajentaminen on tullut vireille Rovaniemen kaupungissa 18.3.2019 ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma on ollut nähtävillä 18.3.–1.4.2019. Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole kuitenkaan mainittu mitään tilan käyttötarkoituksesta asemakaavassa tai ajallisesta toteutumisesta. Tila jää pientä aluetta lukuun ottamatta suunnitellun asemakaavan laajennusalueen ulkopuolelle, eikä se sijaitse asema- tai yleiskaava-alueella, mikä vahvistaa valittajan käsityksen mukaan alueen statusta ja tulevaisuuden käyttöä tavanomaisena metsämaana. Etuosto-oikeuden käyttämiselle ei ole riittäviä perusteita siitä huolimatta, että kaupan kohteen yksi palstoista tulee mahdollisesti sijaitsemaan hyvin vähäiseltä osin (300 – 400 neliometriä) tulevalla Ojanperän asemakaavan laajennusalueella, kyseinen metsäpalsta rajoittuu luonnon-suojelualueeseen tai että palstalla on kuntopolku. Edellä mainitut seikat eivät osoita kiinteistön tulevaa käyttöä osana yhdyskuntarakentamista taikka virkistys- tai suojelualueena. Kaupungin olisi tullut esittää päätöksenteon tueksi alueellisesti ja ajallisesti tarkempia maankäytön suunnitelmia, jotka on laadittu ennen etuostopäätöksen tekemistä.

Etuoston kohteena olevan kiinteistön alueesta ei ole olemassa asema- tai yleiskaavaaluonnosta. Mahdollisen asemakaavan ulkopuolisen alueen osalta kaupungilla ei ole yhdyskuntarakentamista koskevia kaavoitukseen tai muuhun maankäyttöön liittyviä suunnitelmia. Asemakaavan laajennusalueen alustava rajausta ilman kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tai muuta maankäytön yksityiskohtaisempaa suunnitelmaa ei täytä suunnitelmallisen maankäytön ja etuostolain 1 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Ojanperän asemakaavan laajentamista koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma osoittaa, että aluetta koskevat suunnitelmat ovat alkuvaiheessa ja niiden tavoitteet ovat epämääräiset. Suunnitelmaa on pidettävä riittämättömänä myös siksi, että on mahdollista, ettei kiinteistön alueelle laadita asemakaavaa. Alueelle on annettu kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan pelkkää suunnittelutarvetta ei ole pidetty riittävänä selvityksenä etuostolain mukaisten edellytysten olemassaolosta.

Kaupunki on maininnut päätöksessään, että kaupan kohteen pohjoisin palsta rajoittuu luonnonsuojelualueeseen. Kaupunki ei ole kuitenkaan perustellut etuosto-oikeuttaan sillä, että alue soveltuisi suojelutarkoitukseen tai että se olisi tärkeä suojelun kannalta. Valittajan näkemyksen mukaan kaikki tilan kolme palstaa ovat tavanomaista metsätalousaluetta, jossa on suoritettu ja voidaan jatkossakin suorittaa metsälain mukaisesti metsähakkuuta. Alueen jääminen

suojelualueen ulkopuolelle on nimenomaisesti osoitus siitä, ettei tilalla ole suojelustatuksen täyttäviä luonnonarvoja.

Alueella sijaitseva kuntopolku ei ilman tarkempaa maankäytön suunnitelmaa osoita alueen luonnetta virkistysalueena. Kuntopolkuja rakennetaan hyvin yleisesti talousmetsiin, jolloin maanomistajien kanssa voidaan tarvittaessa sopia polun reuna-alueiden hakkuiden rajoituksista muiden metsäalueiden ollessa mahdollisia avohakkuukohteita. Tilan metsät ovat tavanomaista talousmetsää, jossa voidaan liikkua jokamiehen oikeuden nojalla.

Kahden muun etelämpänä sijaitsevan palstan osalta mitkään kaupungin esittämistä etuosto-oikeutta koskevista perusteista eivät toteudu edes teoriassa, koska palstat ovat kaukana (noin kuusi kilometriä Ranuantietä ja viisi kilometriä linnuntietä) asemakaavan laajennusalueista ja yhdyskuntarakentamiseen suunnatuista alueista, alueella ei ole rakennettuja kuntopolkuja eivätkä palstat ole luonnonsuojelualueiden läheisyydessä. Kyseisille tavanomaisesta metsämaasta muodostetuille alueille ei ole muodostunut tai muodostumassa minäkäänlaista rakennuspainetta. Edes pohjoisimmalle asemakaavaa lähimpänä olevalle metsäpalstalle ei ole kaupungin ilmoituksen mukaan suunniteltu kaupunkia laajentavaa tai asemakaavaa edellyttävää rakentamista vuosiin tai vuosikymmeniin. Kaikki kolme metsäpalstaa on käsitelty metsätaloudellisesti, mikä puoltaa sitä, että metsänkäyttöilmoituksen hyväksynyt metsäkeskus sekä luonnon- ja suojeluarvoja valvova elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) eivät ole viranomaisina havainneet alueella luontoarvoja. Kulmunkivaaran läheisyys ei ole myöskään peruste etuosto-oikeuden käytölle. Kuusiselän kaatopaikan läheisyys osoittaa alueen toisenlaista käyttötarvetta kuin suojelu- tai virkistyskäyttö.

Kaupungin maapolitiikan keskeisenä tavoitteena on, että kaupungin tarvitsemaa saadaan käyttöön suunniteltuna ajankohtana oikeaan hintaan. Rovaniemen kaupunginhallituksen vahvistaman ja 12.12.2018 päivätyn maapoliittisen ohjelman mukaan vapaaehtoinen kauppa tai vaihto ovat kaupungin maanhankinnan ensisijainen hankintakeino. Maapoliittisen ohjelman mukaan maanhankinnoissa noudatetaan johdonmukaisesti kohtuullista hintatasoa. Hankinnoissa voidaan hyödyntää myös kaupungin maaomaisuutta vaihtokohteina. Kaupunki ei kuitenkaan ole pyrkinyt käyttämään kiinteistöä hankkiessaan maapoliittisen ohjelmansa ensisijaista vaihtoehtoa eli vapaaehtoista kauppaa tai vaihtoa.

Päätöksen perustelujen mukaan etuosto-oikeutta käytetään maanhankintakeinona silloin, kun ostettava alue on kaupungille tarpeellinen joko nykyisiin tai tulevaisuuden tarpeisiin, mutta kaupunki ei ole kuitenkaan esittänyt niistä yksityiskohtaisempia suunnitelmia. Päätös sisältää lähinnä ajankohtaista tietoa tilaa ympäröivistä alueista ja maininnan yhdellä palstalla olevasta kuntopolusta.

Etusto-oikeuden käyttäminen edellyttää kaupungin omia kyseisen tilan alueeseen kohdistuvia maankäytön suunnitelmia. Näin ollen Ojanperän asemakaavan laajennusalueen maakuntakaavaa koskevilla merkinnöillä ei ole merkitystä asiassa.

Myös kohtuullisuus on asetettu etuostolain 6 §:ssä etuoston edellytykseksi, joka jättää viime kädessä tuomioistuimelle harkintavaltaa. Olosuhteet huomioiden olisi kohtuutonta, että kaupunki voisi ennakoilmoituksensa vastaisesti

käyttää etuosto-oikeutta asiassa. Lisäksi kohtuuttomuusarvioinnissa tulee huomioda se, että kaupan kohteen kahdella palstalla ei ole mitään kaupungin maitsemista etuosto-oikeuden perusteista. Myöskään kolmannen palstan osalta etuosto-oikeuden edellytykset eivät toteudu etuostolaissa määrätyllä ja oikeuskäytännössä vahvistetulla tavalla.

Kaupunki on tehnyt 8.2.2019 myyjän asiamiehelle harhaanjohtavan ilmoituksen alueen käyttötarkoituksesta ja etuosto-oikeuden käyttämisestä, minkä vuoksi kaupungin hallintomenettely ja päätös ovat selvästi lainvastaisia ja kohtuuttomia. Kaupunki on ilmoittanut, että kaupan kohde sijaitsee yhdyskuntarakentamisen ulkopuolella. Kaupungin ilmoituksessa on ollut kyse etuostolain 8 §:n tarkoitetusta kaupungin kirjallisesta ilmoituksesta etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä. Kaupungin sähköpostilla antama lausuma alueen suunnittelelmattomuudesta on vaikuttanut kaupan kohteen odotusarvoon ja kaupan toteutuneeseen hintatasoon alentavasti ja vastaavasti luonut kaupungille edellytykset käyttää etuosto-oikeuttaan kaupungille edullisella kauppahinnalla. Tällä on merkitystä, kun arvioidaan tarkoitussidonnaisuusperiaatteen toteutumista kaupungin päätöksenteossa.

Etuostolaissa ei ole säädetty sitä, minkä ajan kuluessa yhdyskuntarakentaminen on toteutettava, mutta etuostolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen mukaan ajan on kuitenkin oltava kohtuullinen. Tulevasta yhdyskuntakehityksestä ja tarpeesta on esitettävä päätöksen yhteydessä objektiivisesti todennettava selvitys. Koska kiinteistön aluetta ei suurella todennäköisyydellä tulla käyttämään yhdyskuntarakentamiseen tai suunnitelmalliseen virkistys- tai suojelukäyttöön kahden eteläisimmän palstan osalta koskaan eikä kolmannen pohjoisimman palstankaan osalta mahdollisesti vuosikymmeniin, ei etuosto-oikeuden käyttämisestä sekä yhdyskuntarakentamisen toteuttamiseen käytettävää aikaa voida katsoa kohtuulliseksi.

Etuosto-oikeuden käyttäminen on aiheuttanut valittajalle tuntuva haittaa ja vahinkoa. Rovaniemen kaupungin päätöksenteko ei täytä yleisten hallinto-oikeudellisten suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- ja päätöksen perustelemisen periaatteiden vaatimuksia. Etuosto-oikeuden käyttäjän päätösvalta ei saa loukata kiinteistön ostajan omaisuuden suojaa etuostolain tarkkarajaisten säännösten vastaisesti.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallituksen puolesta annetussa lausunnossa on vaadittu valituksen ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä ja vahvistamaan, että valituksenalainen päätös jää voimaan.

Lausunnossa on todettu muun ohella, että kaupan kohteen 28,53 hehtaarin kokonaispinta-alasta noin 13 hehtaaria eli noin 46 prosenttia (niin sanottu Pöyliövaaran palsta) sijaitsee voimassa olevan maakuntakaavan perusteella alueella, joka on maakuntakaavatasolla varattu virkistysalueiksi ja jolta osin kaupungilla on oikeus etuostoon etuostolain tarkoitussäännöksen edellyttämällä tavalla.

Rovaniemen maakuntakaavan, Rovaniemen vaihemaakuntakaavan sekä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavan ohjausvaikutus sekä maakuntakaavasta

ilmenevä alueiden tuleva käyttötarkoitus ja muun muassa virkistysalueisiin kohdistuva kaavoituspainne osoittavat, että etuosto-oikeutta on valituksenalaisessa päätöksessä käytetty etuostolain tarkoitussäännöksen mukaisesti erityisesti, kun otetaan huomioon, miten ohjausvaikutus on lähtenyt vaikuttamaan Rovaniemen alueiden käytön strategian muotoutumiseen. Maakuntakaavan mukaiset alueidenkäytön kehittämisalueet ja virkistysalueiden yhteystarpeet on huomioitu Rovaniemen alueidenkäytön strategiassa Pöyliövaaran osalta jo vuonna 2012. Lisäksi alue on merkitty jo tuolloin taajaman laajenemissuunta-alueeksi. Alueidenkäytön strategia ja maapoliittiset toimenpiteet, mukaan luetuna 22.7.2019 tehtyyn kauppaan kohdistunut etuosto-oikeus, on toteutettu yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten, ja kaupunki on etuosto-oikeutta käyttämällä pysynyt etuostolain 1 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden sisällä. Kaupunki on ollut aktiivinen maanhankkija kyseessä olevalla alueella, ja sen toimenpiteet alueella ovat olleet jatkuvia ja johdonmukaisia.

Huhtamäen tilaan kuuluva Pöyliövaaran palsta sijaitsee pohjois-eteläsuunnassa noin 450 metrin ja itä-länsisuunnassa noin 600 metrin etäisyydellä asemakaavoitetusta alueesta eli olemassa olevan ja kehittyvän asemakaava-alueen välittömässä läheisyydessä. Paavalniemen osayleiskaava on tullut vireille 9.6.2014. Etäisyys yleiskaava-alueen rajalta Pöyliövaaran palstalle on noin 750 metriä. Asemakaava-alueen laajentaminen 14. kaupunginosaan Ojanperän alueelle on tullut vireille 18.3.2019. Pöyliövaaran palsta jää osaltaan asemakaava-alueen laajentamishankkeen alle.

Kaupunki on kiistänyt antaneensa valittajalle ennakkotiedon etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä sähköpostitse 8.2.2019. Kaupunki on myös kiistänyt valittajan väitteen päätöksen perustelemattomuudesta. Kohtuuttomuuden osalta valituksessa ei ole vedottu luovutuksen henkilökohtaiseen luonteeseen tai muuhunkaan etuostolain 6 §:n erityisperusteeseen. Valittaja ei voi myöskään vedota ostajana omaisuuden suojaan, koska valittaja ei ole kunnan etuosto-oikeudesta johtuen saanut kaupan kohteena olevaan tilaan suojattavaa omistusoikeutta.

Valittaja on antamassaan vastaselityksessä uudistanut valituksessa esittämänsä vaatimukset ja todennut muun ohella, että maakuntakaavoitus ei osoita Rovaniemen kaupungin, vaan Lapin maakuntaliiton yleispiirteistä maankäytön suunnittelua. Lapin maakuntaliiton kolme maakuntakaavaa eivät täytä etuostolain mukaisia vaatimuksia maankäyttöä ohjaavana suunnitelmana. Lisäksi maakuntakaavan aluevaraukset ja kaupungin omat virallisesti vahvistamattomat maankäytön suunnitelmat ovat monelta osin ristiriitaiset. Kaupunki toteaa välillä, että Pöyliövaaran palsta on suunniteltu asuntotuotantovarantoalueeksi tai taajamatoimintojen laajentumisalueeksi ja välillä taas viheralueeksi. Ojanperän asemakaavan laajentamista koskevan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan kaupunki on asemakaavoittamassa Huhtamäen tilasta ainoastaan 0,03 hehtaarin suuruista aluetta eli 1/1000 tilan pinta-alasta. Kaupunki ei ole esittänyt lausunnossaan perusteita etuosto-oikeuden olemassaololle tilan kahden eteläisimmän palstan osalta. Rovaniemen kaupungin alueidenkäytön strategiasta ilmenee, että asutuksen kehittämisalueet eivät kohdistu miltään osin Huhtamäen tilan alueelle.

Kaupungin ilmoitukselle 8.2.2019 tulee ensisijaisesti antaa etuostolain 8 §:ään rinnastuva merkitys tai toissijaisesti sille tulee antaa painavaa näyttöarvoa, kun arvioidaan kaupungin Huhtamäen tilaan kohdistuvia maankäytön suunnitelmia ja etuostolain mukaisten edellytysten toteutumista.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Asiassa annetun ratkaisun ja hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentin huomioon ottaen hallinto-oikeus hylkää valittajan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Perustelut

Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Kaupunginhallituksen päätöksen sisältävässä pöytäkirjassa on tehdyn kiinteistön kaupan lisäksi selostettu etuostolain mukaista menettelyä sekä etusto-oikeuden kohteena olevaan tilaan ja vireillä olevaan kaavahankkeeseen liittyviä seikkoja. Päätöksen perusteluina on todettu, että kohteen hankkiminen kaupungin omistukseen on tärkeää alueen kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen toteuttamisen kannalta ja että se edistää kaupungin maankäyttötavoitteita alueella ja on kaupungin harjoittaman maanhankintapolitiikan mukaista. Näin ollen päätös on perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen riittävällä tavalla. Päätös ei ole lainvastainen valittajan tältä osin esittämällä perusteella.

Pääasia

Sovellettavat säännökset

Etustolain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on etusto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Saman pykälän 3 momentin mukaan etusto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Etustolain 4 §:n 1 momentin mukaan mitä tässä laissa säädetään kiinteistöstä, koskee myös määräosaa kiinteistöstä sekä kiinteistöstä luovutettua määräalaa.

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

Etustolain 7 §:n mukaan etusto käsittää samalla luovutuskirjalla myydyn kiinteän ja irtaimen omaisuuden kokonaisuudessaan.

Etuostolain 8 §:n 1 momentin mukaan kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä, jossa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut kauppaehtot sekä kiinteistön omistajan osoite, kunta voi etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa päätöksestä myydään ilmoitetulla ehdoilla.

Asiassa saatu selvitys

Valittaja on 22.7.2019 allekirjoitetulla kauppakirjalla ostanut Rovaniemellä sijaitsevan 28,53 hehtaarin suuruisen Huhtamäen tilan RN:o 2:131 (kiinteistötunnus 698-401-2-131). Tila koostuu kolmesta palstasta. Kaupan kohteesta noin 13 hehtaarin suuruinen Pöyliövaaran palsta sijaitsee noin 600 metrin etäisyydellä Rovaniemen 14. kaupunginosan Pöyliövaaran asemakaava-alueesta. Palsta rajoittuu Rovaniemen kaupungin omistamaan maa-alueeseen ja Pöyliövaaran luonnonsuojelualueeseen. Lisäksi alueella sijaitsee Pöyliövaaran kuntopolku. Kaupan kohteesta noin 15,5 hehtaarin alue sijaitsee kahdessa eri palstassa Kulmunkivaarassa ja Kuusiselän läheisyydessä usean kilometrin etäisyydellä asemakaava-alueista.

Pöyliövaaran palsta sijaitsee alueella voimassa olevassa ympäristöministeriön 2.11.2001 vahvistamassa Rovaniemen maakuntakaavassa virkistysalueeksi osoitetulla alueella (V 812). Maakuntakaavaa täydentävä ympäristöministeriön 26.5.2010 vahvistama Rovaniemen vaihemaakuntakaava laajensi Pöyliövaaran alueen taajamatoimintojen alueeksi (A ja A-2). Kaavamerkinnällä A osoitettiin rakentamisalueita asumiseen ja muille taajamatoiminnoille. Kaavamerkinnällä A-2 osoitettiin vaihtoehtoiset rakentamisalueet asumiseen ja muille taajamatoiminnoille. Vireillä olevassa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa Pöyliövaaran alue on edelleen merkitty virkistysaluekäyttöön merkinnällä V. Huhtamäen tilaan kuuluvat Kulmunkivaarassa ja Kuusiselän läheisyydessä olevat palstat, sijaitsevat edellä mainituissa maakuntakaavoissa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M) osoitetulla alueella.

Rovaniemen alueidenkäytön strategian (strategian päivitys 2012) mukaan Rovaniemen tulevaisuuden asumisen alueet löytyvät pääosin 5-7 kilometrin etäisyydeltä keskustasta. Lisäksi asutusta voidaan lisätä Ounas- ja Kemijokivarilla. Näiden alueiden rakentamisen jälkeen tulee määrittää kasvua uusille alueille muun muassa Pöyliövaarassa, Printtivaarassa ja Vennivaarassa. Pöyliövaaran palsta sijoittuu alueidenkäytön strategiassa alueelle, jossa taajaman laajenemissuunta on osoitettu etelään. Strategian mukaan alue on uusi asuinalue. Alueelle tulee laatia asemakaavoja.

Kaupunginhallitus on kokouksessaan 14.1.2019 edellyttänyt asemakaavoituksen pikaista käynnistämistä Ojanperän alueella. Tekninen lautakunta on 26.2.2019 saattanut vireille alueen asemakaavan laatimisen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on pidetty nähtävillä 18.3. – 1.4.2019. Rovaniemen kaupunki pyrkii asemakaavalla turvaamaan pientalotonttivarantoa. Suunnittelualueella ei ole voimassa asema- tai yleiskaavaa, ja se rajoittuu Rovaniemen 14. kaupunginosan Pöyliövaaran asemakaava-alueeseen. Rovaniemen alueiden käytön strategiassa alue on osoitettu taajamatoimintojen alueeksi. Pöyliövaaran palsta sijoittuu pieneltä osin Ojanperän asemakaavan suunnittelualueelle.

Paavalniemen osayleiskaava on tullut vireille 9.6.2014. Osayleiskaava-alueen raja sijaitsee noin 750 metrin etäisyydellä Pöyliövaaran palstasta. Osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma on ollut nähtävillä 9.–27.6.2014, valmisteluvaiheen kuuleminen on toteutettu 17. – 30.1.2019 ja ehdotusvaiheen kuuleminen 17.10. – 15.11.2019.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on kysymys siitä, onko kaupunginhallitus voinut käyttää etuosto-oikeutta maan hankkimiseksi alueen kaavoittamista ja yhdyskuntarakentamista varten.

Etuosto-oikeus on lakiin perustuva kunnan maapolitiikan toteuttamisväline, jota käyttämällä kunnalla on oikeus laissa säädetyin edellytyksin ja rajoituksin lunastaa myyty kiinteistö tai sen määräosa tai määrääla tulemalla kauppakirjassa mainittujen ostajien sijaan. Etuosto-oikeuden käyttämisen edellytyksenä on, että maata hankitaan yhdyskuntarakentamista tai virkistys- tai suojelutarkeitua varten. Etuoston käyttämisen sallittavuuden arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta ei voi perustua sen punnintaan, mitkä ovat kunnan mahdollisuudet saada maa-alue haltuunsa muilla keinoilla kuin käyttämällä etuostoa. Etuosto-oikeuttaan käyttäkseen kaupungin tulee esittää selvitys alueen tulevasta käytöstä. Siitä, millainen tuon selvityksen tulee olla, ei laissa ole tarkemmin säädetty, vaan asia ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen. Kunta voi kaavoituksen tai suunnitelmien avulla taikka muulla tavoin osoittaa aikovansa käyttää aluetta lain edellyttämiin tarkoituksiin. Etuostolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 104/1989 vp) yleisperusteluissa todetaan lain 1 §:n 3 momentin tarkoitusmääreeseen viitaten, että etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää vain, jos aluetta kohtuullisen ajan kuluessa tarvitaan siinä lueteltuihin tarkoituksiin. Etuosto-oikeuden käytön tarkoitusta arvioidaan lähtökohdaisesti sen ajankohdan mukaan, jolloin kunnan etuosto-oikeutta on käytetty, eli tässä tapauksessa ajankohdan 23.9.2019 mukaan.

Etuostolain 8 §:ssä on säädetty mahdollisuudesta pyytää asiassa ennakkotieto. Hallinto-oikeus katsoo, että myyjän edustajana toimineen kiinteistönvälittäjän kaupungille 8.2.2019 lähettämässä yleisluontoisessa tiedustelussa ei ole ollut kyse etuostolain 8 §:n 1 momentin mukaisesta kirjallisesta pyynnöstä eikä kaupungin edustajan sähköpostivastauksella 8.2.2019 näin ollen ole rajoitettu kaupungin etuosto-oikeutta valittajan esittämällä perusteilla.

Kaupunginhallituksen valituksenalaisen päätöksen mukaan alue on hankittu kaupungin omistukseen alueen kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen toteuttamiseksi. Lisäksi päätöksessä on todettu kohteen hankinnan edistävän kaupungin maankäyttötavoitteita alueella ja olevan kaupungin maanhankintapolitiikan mukaista.

Pöyliövaaran palsta sijaitsee osittain Ojanperän asemakaavan suunnittelualueella sekä lähellä taajama-alueita ja asumiseen jo aiemmin kaavoitettua asemakaava-aluetta kaupungin omistamien maa-alueiden välittömässä läheisyydessä. Kun otetaan lisäksi huomioon alueen rakentamispaineista johtuva tarve turvata riittävät virkistysalueet sekä kaupungin alueidenkäytön strategiasta ilmenevät taajamien laajenemissuuntaa koskeva selvitys, kaupunginhallitus on osoittanut käyttäneensä etuosto-oikeutta etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisesti maan

hankkimiseksi kohtuullisessa ajassa tapahtuvaa yhdyskuntarakentamista varten. Kaupunginhallituksen päätös ei ole lain tai oikeusperiaatteiden vastainen eikä ilmeisen kohtuuton valituksessa esitetyillä perusteilla. Menettely ei liioin loukkaa Suomen perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa.

Kun etuostolain 7 §:n mukaan etuosto kohdistuu samalla kauppakirjalla myytyyn omaisuuteen kokonaisuudessaan, asiassa ei ole merkitystä sillä, että osa tilasta sijaitsee usean kilometrin etäisyydellä taajama-alueista maa- ja metsätalousvaltaisella alueella.

Näin ollen kaupunginhallituksen päätöstä ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla aihetta kumota.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 § 2 mom

Muutoksenhaku

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

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, yleinen).

Esittelevä jäsen

Kaisa Hiltunen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Marja-Riitta Tuisku, Renne Pulkkinen ja Kaisa Hiltunen.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös valittajan asiamies, kirjeitse

Oikeudenkäyntimaksu
260 euroa

Jäljennös maksutta Rovaniemen kaupunginhallitus, kirjeitse

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa


Lainkäyttösihteeri Päivi Leppälä

Valitusosoitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisperusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
 - 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
 - 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.
- Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä kirjallisesti **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa (saantitodistus, haastetiedoksianto) vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sähköisesti todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä palvelimelta tai asiointipalvelusta.

Käytettäessä sijaistiedoksiantoa asiakirja katsotaan kuitenkin saadun tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Kirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituksessa, joka sisältää myös valituslupahakemuksen, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot
- postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosesiosoite)
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Jos puhevaltaa käyttää valittajan laillinen edustaja tai asiamies, myös tämän yhteystiedot on ilmoitettava. Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa valituksessa yhdyshenkilöksi. Jollei yhdyshenkilöä ole ilmoitettu, yhdyshenkilönä toimii valituksessa ensimmäiseksi mainittu valittaja. Yhdyshenkilön ei tarvitse esittää valtakirjaa.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on esitettävä valtakirja. Jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää, valtakirjaa ei kuitenkaan tarvitse esittää, jos

- päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa
- asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa
- valtuutettu on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Valituksen toimittaminen

Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**.

Valituksen voi toimittaa henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. Sen voi omalla vastuulla lähettää myös postitse, lähetin välityksellä, telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta. Valitus on toimitettava niin ajoissa, että se on perillä viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä korkeimman hallinto-oikeuden virka-ajan päättymiseen (kello 16.15) mennessä. Valituksen toimittamisesta telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta säädetään tarkemmin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot ja aukioloaika

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Postiosoite:
PL 180
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:
Paasivuorenkatu 3
00530 HELSINKI

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Faksi: 029 56 40382
Puhelinnumero: 029 56 40200

Asiakaspalvelun aukioloajat maanantaista perjantaihin 8.00 - 16.15.

Muutoksenhakuasian käsittelystä perittävät maksut

Hallinto-oikeuden päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Maksuvelvollinen on asian vireillepanija tai hänen sijaansa tullut. Jos yhtä useampi asianosainen saattaa asian käsiteltäväksi samalla kirjelmällä, heiltä peritään vain yksi maksu. Jos tuomioistuin erottaa eri asianosaisia koskevat asiat erikseen käsiteltäviksi, peritään kustakin näin erotetusta asiasta asianosaiselta maksu erikseen. Jos saman maksun suorittamisesta on vastuussa kaksi tai useampia maksuvelvollisia, he vastaavat siitä yhteisvastuullisesti. Yhden asianosaisen maksuvapautus ei vähennä muiden asianosaisten maksuvelvollisuutta.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista. Lain mukaista maksua ei peritä:

- yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa;
- lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita;
- yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa;
- maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisissa asioissa eikä maaseutuelinkeinotukea koskevissa asioissa, joissa on kyse luottojen maksuhelpotuksesta, vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tai valtion takautumisvaatimuksesta luopumisesta;
- oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetun oikeusavun myöntämistä koskevissa asioissa eikä oikeudenkäyntiavustajalle maksettavaa palkkiota ja kulukorvausta koskevissa asioissa, ellei kyse ole muutoksenhausta palkkiota tai kulukorvausta koskevassa asiassa;
- tartuntatautilain (1227/2016), päihdehuoltolain (41/1986) eikä mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa;
- yleisiä vaaleja, kirkollisia vaaleja eikä saamelaiskäräjien vaaleja koskevissa asioissa;
- asioissa, joiden käsittely tuomioistuimessa on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste. Lain mukaista maksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Maksu peritään kuitenkin riippumatta lopputuloksesta veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta.

Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1383/2018)

Valituslupa, yleinen