



Kunnan menettely kiinteistön kaupassa

KANTELU

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 24.6.2020 osoittamassaan kantelussa ja sen jälkeen toimittamissaan lisäkirjoituksissa kunnan menettelyä kiinteistön kauppaan liittyvässä asiassa. Kunta oli myynyt 10.6.2019 heidän naapurilleen yhden euron kauppahinnalla maa-alueen, joka kantelun mukaan olisi kaavoitettu kantelijoiden omistamaansa tonttiin. Maanmittauslaitos on myöntänyt lainhuudon ja suorittanut lohkomisen. Kantelijat katsovat, että menettely on vaarantanut asemakaavan toteutumisen. He saivat kaupasta tiedon vasta 29.8.2019, kun toimitusinsinööri tuli lohkomään maata, eivätkä sen vuoksi ole voineet noudattaa muutoksenhaun määräaikoja. Kantelijoiden näkemyksen mukaan kunta on menetellyt virheellisesti, eikä kunnan asiakirjoista ilmene, että naapurille ollaan myymässä heille kaavoitettua maata.

SELVITYS

Kunta on antanut selvityksen 3.5.2021 § 97.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet vastineen hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Kunnan selvityksestä ilmenee, että kyseisellä asemakaava-alueella ei ole sitovaa tonttijakoa. Kyseistä aluetta ei siis kunnan selvityksen mukaan ole määritelty kantelijoiden tonttiin tarkoituksi varamaaksi, eikä kaupanteko ole edellyttänyt naapurin kuulemista. Kunta on hakenut asemakaavan mukaisten yleisten alueiden lohkomista, ja Maanmittauslaitos on suorittanut lohkomisen. Tässä yhteydessä kunta on lunastanut tien päästä maa-aluetta naapurilta ja vastavuo-roisesti myynyt omaa maataan hänelle. Kunnan myymä maa-alue on noin 170 neliömetrin suuruinen, ja se on lohkottu ostajan kiinteistöön.

Kantelijat tekivät asiasta oikaisuvaatimuksen kunnanhallitukselle, joka ei päätöksellään 25.11.2019 § 39 ottanut sitä tutkittavakseen. Kauppaa koskeva päätös oli tullut lainvoimaiseksi 8.7.2019, ja oikaisuvaatimus oli tehty 8.11.2019.

Hallinto-oikeus hylkäsi kantelijoiden valituksen päätöksellään 23.6.2020 ja jätti toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta kaupan purkamista, lainhuutoa ja lohkomista koskevat vaatimukset.

Arviointi

Maankäyttö ja rakennuslain (132/1999, MRL) 78 §:n 1 momentin mukaan rakennuskortteliin kuuluva alue jaetaan asemakaavassa tontteihin, milloin se on maankäytön järjestämiseksi tarpeen (*tonttijako*). Tonttijako voi olla sitova tai ohjeellinen. Tonttijako on laadittava sitovana, milloin alueen keskeinen sijainti, korttelin rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttävät. Tonttijako osoitetaan asemakaavakartalla ja sen sitovuudesta määrätään asemakaavassa.

Kiinteistönmuodistamislain (554/1995, KML) 32 § 2 momentin (muutettu 914/2011) mukaan sitovan tonttijaon ulkopuolisella asemakaava-alueella lohkomisen on toimitettava siten, että se ei vaaranna kaavan toteuttamista.

Kunta on myynyt kantelussa tarkoitettun määräalan kaupalla, josta on päätetty kunnanhallituksessa 10.6.2019 § 95. Kunnan selvityksen mukaan päätös on tullut lainvoimaiseksi 8.7.2019. Lohkomisen on suorittanut ja lainhuudon myöntänyt Maanmittauslaitos.

Tonttijaossa suunnitellaan, miten asemakaavan rakennuskortteli jaetaan kiinteistötalouden, rakentamisen ja tontin käytön kannalta tarkoituksenmukaisiksi rekisterikiinteistöiksi. Suhteessa

kiinteistönmuodostamiseen tonttijako on esivaihe. Ohjeellisella tonttijaolla ei ole maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia oikeusvaikutuksia.

Kantelu kohdistuu nähdäkseni nimenomaan kuntaan, joka ohjeellista tonttijakoa koskevasta kaavamerkinnästä huolimatta on päättänyt myydä kyseisen määräalan naapurikiinteistön omistajalle.

Asiassa saadusta selvityksestä ei käy ilmi, minkä vuoksi ohjeellisesta tonttijaosta on poikettu. Edellä mainitun kiinteistönmuodostamislain 32 §:n perusteluissa (HE 265/2009 vp. s. 12) todetaan, että lohkominen olisi suoritettava siten, että se ei vaaranna kaavan toteutumista. Vaikka kiinteistöjaotuksella on muodollisesti merkitystä rakentamisen ohjauksessa vain sitovan tonttijaon alueella, voidaan säännöstä pitää perusteltuna erityisesti sitovan ja ohjeellisen tonttijaon käytännössä vähäisen eron vuoksi. Käytännössä siis myös ohjeellinen tonttijako tulisi lohkomisessa otettavaksi huomioon. Myös Maanmittauslaitoksen julkaisemassa [Toimitusmenettelyn käsikirjassa](#) (osa 2, lohkominen s. 9-10) todetaan lähtökohtana ohjeellisen tonttijaon alueella olevan, että asemakaavassa osoitettua ohjeellista tonttijakoa tulee noudattaa lohkomisessa. Käsikirjan mukaan rakennuspaikka on rakennuskorttelissa kuitenkin muodostettava niin, että rakennuslupa voidaan myöntää. Tilanteita, joissa kaavan toteutuminen vaarantuu, saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun asemakaavassa tarkoitettu rakennusoikeuden määrä ylittyy rakennuskorttelissa tai rakennusten sijoittelu vaikeutuu lohkomisen seurauksena, kortteliin muodostuu lukumääräisesti enemmän rakennuspaikkoja kuin kaavassa ohjeellisesti on osoitettu, tai kun korttelin jäljelle jäävään osaan ei voida muodostaa tarkoituksenmukaisia rakennuspaikkoja.

Asiassa ei ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa, että kunnan menettely kantelussa tarkoitettun kiinteistön kaupassa olisi ollut lainvastaista. Hyvän hallintomenettelyn näkökulmasta totean kuitenkin, että viranomaista velvoittavat sen kaikessa toiminnassa perustuslaissa turvatut ja hallintolaissa (434/2003) tarkemmin säädettyt hyvän hallinnon periaatteet.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp s. 55-56) mukaan lainkohdasta ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla

esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä puolestaan on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Esimerkiksi viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.

Asemakaavassa oleva ohjeellinen tonttijako ei edellä todetuin tavoin sido Maanmittauslaitosta kiinteistönmuodostuksessa. Kaavaan merkityn ohjeellisen tonttijaon on kuitenkin pitänyt olla kunnan tiedossa, kun kiinteistön kauppaa on pohdittu.

Totean, että uskottava ja luottamusta herättävä viranomaistoiminta edellyttää avoimuutta ja sitä, että viranomaisen tulisi tarvittaessa pystyä perustelevaan päätös, jolla ohjeellisestakin tonttijaosta poiketaan. Tässä tapauksessa kunta ei ole millään tavoin selittänyt menettelyn perusteita kantelijoiden oikaisuvaatimusta käsitellessään eikä edes tämän kanteluasian johdosta antamassaan selvityksessä. Hallinnon asiakkaalle on voinut perustellusti syntyä epäily siitä, ettei kunnassa ole kaikilta osin menetelty tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteiden mukaisesti kantelussa tarkoitettua kiinteistön kauppaa valmisteltaessa. Perustelemisen merkitys korostuu tilanteessa, jossa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä, eikä asiaa enää voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kunnalla on asemakaavaan merkityn ohjeellisen tonttijakomerkinnän perusteella pitänyt olla tieto siitä, että kantelijat voivat olla kiinnostuneita kantelussa tarkoitettun maa-alueen ostamisesta itselleen. Hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut ilmoittaa heille valmisteilla olevasta kiinteistökaupasta tai vähintäänkin antaa heille tieto kaupan tekemisestä, jotta nämä olisivat voineet ajoissa harkintansa mukaan turvautua asiassa säännönmukaisiin muutoksenhakekeinoihin.

Saatan käsitykseni kunnan menettelyn hyvän hallinnon mukaisuudesta kunnan tietoon ja huomioon otettavaksi vastaisuudessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty