



19.11.2020

OKV/135/10/2020

OKV/135/10/2020-OKV-2

ASIA

Palveluperiaatteen noudattaminen laskutuksessa

KANTELU

Kantelija on 8.7.2019 saapuneessa kantelussaan arvostellut sitä, että he olivat vaimonsa kanssa vuonna 2019 saaneet kunnalta 1 500,00 euron suuruisen arvonlisäverollisen (24 %) laskun, jonka perusteena on ollut kaavamuutos sekä poikkeamispäätös kaavaan (käyttötarkoituksen muutos). Kantelija on ihmetelty laskutuksen perusteita ja siihen sisältyvää arvonlisäveroa. Kantelija oli saanut loma-asuntoaan koskevan poikkeamislupapäätöksen jo vuonna 2009 ja hän oli jo tuolloin maksanut poikkeamislupaa koskeneen maksun kunnalle.

Kaavamuutos on kunnan mukaan perustunut kunnanhallituksen 27.2.2017 tekemään päätökseen, jonka kantelija ei ollut edes ymmärtänyt koskeneen häntä ja johon hän ei ollut ymmärtänyt hakea muutosta. Lisäksi kantelija on viitannut mainittuun päätökseen, jonka mukaan maanomistajilta peritään kaavoituskorvauksena pienistä muutoksista 750 euroa maanomistajaa kohden ja suuremmista muutoksista kuten rakennuspaikkojen siirrosta 1 500 euroa maanomistajaa kohden. Kantelija on ihmetelty, miksi heiltä on peritty juuri 1 500 euroa. Kantelija on pyytänyt virheellisen laskutuksen poistamista.

Kantelija on lähettänyt lisäkirjoituksen 8.8.2019.

Kantelua on aikaisemmin käsitelty oikeuskanslerinvirastossa dnrolla OKV/1150/1/2019. Oikeuskanslerinviraston siirryttyä uuteen asianhallintajärjestelmään kantelu on saanut dnron OKV/135/10/2020.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Kunta on kantelun tutkimiseksi antamassaan lausunnossa 27.1.2020 todennut, että kunta ei laadi kaavoja itse. Sen vuoksi ”kaavamuutostaksojen” päättäminen kiinteästi etukäteen ei ole perusteltua, vaan ne määritellään aina kaavaprosessin käynnistämispäätöksen yhteydessä arvioidun kokonaiskustannuksen perusteella ja maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:ssä säädetyllä tavalla. Lainkohdan mukaan 50 % kaavoituskustannuksista voidaan periä maanomistajilta kaavamuutoksesta saadun hyödyn suhteessa, eikä kohteeseen käytetyn työmäärän mukaan.

Lausunnon mukaan kaavatarkastelussa on noudatettu yhdenvertaisuuden periaatetta, kuten aiemminkin vastaavissa kaavatarkistuksissa. Yleisimmissä kaavamuutostapauksissa rakennusoikeutta lisäävä kaava-

muutos on lähtökohtaisesti suurin ja rakennuspaikan siirto toiseksi suurin muutos. Kunnanhallituksen päätöksessä 27.2.2017 § 52 on ison ja pienen muutoksen raja vedetty tähän, samoin kuin vastaavanlaisessa Mietinsaaren rantayleiskaavassa vuonna 2015.

Kantelijalle (oikeastaan vaimolle) lähetetyn maksun voidaan katsoa olevan linjassa maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:n ja myös Mietinsaaren rantayleiskaavan suhteen. Kantelijan omistaman kiinteistön kaavamuutos RA→AP on nostanut rakennuspaikan rakennusoikeuden 200 k-m²→400 k-m² eli kyseessä ei ole ollut pieni muutos. Poikkeamispäätöksellä rakennusoikeus ei ole noussut 400 k-m²:iin.

Lausunnon mukaan laskutuksessa laskuntekovaiheessa on erehdyksessä summasta eritelty arvonlisävero. Todellisuudessa laskussa ei olisi pitänyt olla eriteltynä arvonlisäveroa lainkaan, minkä kunta on todennut. Virhe on johtunut laskutusjärjestelmästä. Virheellä ei ole ollut vaikutusta laskun loppusummaan. Virhe on huomattu siinä vaiheessa, kun asianosaiset kuntalaiset olivat jo laskunsa maksaneet. Asiasta kysyneille on tarjottu mahdollisuutta saada uusi korjattu lasku kunnalta. Samaa mahdollisuutta on tarjottu myös kantelijalle. Kunnan kirjanpidossa kaikkien laskujen arvonlisäverot on korjattu.

VASTINE

Kantelija on antanut kunnan selvityksestä ja lausunnosta vastineensa 2.3.2020.

RATKAISU

Kanteluasian taustaa

Kunnanhallitus on päätöksellään 27.2.2017 § 52 ”Rantayleiskaavan, I-osa-alue Saimaa, hyväksyminen” päättänyt:

”käynnistää Saimaan alueen ja Sisäjärvialueen oikeusvaikutteisten rantayleiskaavojen tarkistuksen, kaavoituksen yhteydessä tutkia taajamien ulkopuolisten kaavattomien ranta-alueiden Immalanjärven, Virtutjoensuun ja Salosaaren liittämisen rantayleiskaavaan, hyväksyä maanomistajilta perittäväksi kaavoituskorvauksena pienistä muutoksista 750 euroa maanomistajaa kohden ja suuremmista muutoksista kuten rakennuspaikkojen siirrosta 1 500 euroa maanomistajaa kohden ja kuuluttaa rantayleiskaavojen tarkistuksen vireilletulosta MRL:n mukaisesti.”

Päätöksen selostusosan mukaan:

”- - Kaavan ajantasaistuksissa maanomistajakohtaisissa tarkasteluissa, joissa maanomistaja hyötyy esim. rakennuspaikkojen siirron, käyttötarkoituksen muutoksen tai muun vastaavan syyn takia, kunta perii pienistä muutoksista 750 euroa maanomistajaa kohden ja suuremmista muutoksista kuten rakennuspaikkojen siirrosta 1 500 euroa maanomistajaa kohden. - - ”

Kunnanvaltuusto on 17.9.2018 § 33 hyväksynyt rantayleiskaavan, I-osa-alue Saimaa. Kunnasta saadun tiedon mukaan kunnanhallitus on 19.11.2018 § 275 päättänyt maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n mukaisesti määrätä valtuuston 17.9.2018 § 33 hyväksymän rantayleiskaavan, I-osa-alue Saimaa, muutoksen tulevan voimaan lukuun ottamatta Virtutjoella sijaitsevalle tilalle merkittyä rantasaunan rakennuspaikkaa, mistä alueesta on tehty kunnallisvalitus.

Itä-Suomen hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan hallinto-oikeus on julkipanon jälkeen 10.12.2019 antamallaan päätöksellä (nro 19/0263/3) hylännyt kyseisen kunnallisvalituksen. Korkein hallinto-oikeus on 11.11.2020 antamallaan päätöksellä (T 4214) hylännyt hallinto-oikeuden päätöstä koskevan valituslupahakemuksen.

Kantelija tai hänen vaimonsa eivät ole hakeneet muutosta kyseiseen valtuuston kaavapäätökseen.

Maanmittauslaitokselta tilatun kiinteistörekisteriotteen mukaan kantelussa tarkoitettu kiinteistö sijaitsee 17.9.2018 vahvistetulla yleiskaava-alueella, joka on tullut voimaan 26.11.2018. Lainhuutotiedon mukaan kantelija ja hänen vaimonsa omistavat kiinteistön puoliksi.

Kunta on lähettänyt kantelijan vaimolle osoitetun 8.2.2019 päivätyn laskun 1 500,00 euroa (alv-määrä 290,32, 24 %), joka on otsikoitu ”Kaavamuutokset Saimaa”. Laskuun merkittyjen tietojen mukaan kyseessä on ”Kaavamuutos, Poikkeamispäätös kaavaan, käyttötarkoituksen muutos” ja laskussa on mainittu kiinteistön lainhuudon olevan kantelijalla ja hänen vaimollaan.

Kunnan päätös yleiskaavan laatimiskustannuksista vuonna 2017

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kunnanhallitus on 27.2.2017 § 52 päättänyt kyseisen rantayleiskaavan laatimiskustannusten perimisen perusteet. Tämä päätös on perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:ään.¹ Edellä viitatus vanhentumissäännön perusteella en ole tutkinut kunnanhallituksen päätöksen 27.2.2017 lainmukaisuutta, koska sen tekemisestä on kulunut yli kaksi vuotta ennen kantelun vireille saattamista. Säännöksessä tarkoitettua erityistä syytä kantelun tutkimiseksi ei ole.

Maanomistajalle vuonna 2019 lähetetyssä laskussa ilmoitetut tiedot

Hallintolain palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Pykäläehdotuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. (HE 72/2002 vp) Periaatteen voi katsoa tarkoittavan muun muassa sitä, että maksun saaja saa riittävästi tietoa maksuvelvollisuutensa perusteesta jo hänelle osoitetusta laskusta ja hänen saamansa tieto on paikkansa pitävä.

Kantelija on kertonut, ettei ole ymmärtänyt saadun laskun perustetta, eikä sen määrää.

Kysymyksessä oleva kaavoituskorvausta koskevan maksun periminen vuonna 2019 on perustunut kunnanhallituksen päätökseen 27.2.2017 § 52. Päätöksessä ei ole todettu maksun perimistapaa tai -aikaa. Kanteli-

¹ Maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:n mukaan, jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, voidaan enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista periä maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja ajan.

Mainittua pykälää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 87) on todettu, että kunnan laatiessa rantoja käsittävän yleiskaavan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, kunta voisi periä enintään puolet laatimiskustannuksista maanomistajilta. Kun tällaisen yleiskaavan alueelle syntyy yksityisille kuuluvia rakentamismahdollisuuksia, on laatimiskustannusten osittainen periminen maanomistajilta perusteltua. Säännös ei kuitenkaan velvoita kuntaa kustannusten perimiseen, vaan asia on kunnan harkittavissa. Ranta-alueelle kunnan toimesta laadittavan asemakaavan osalta mahdollisuudesta periä laatimiskustannukset maanomistajalta säädettäisiin 59 §:ssä. Sen mukaan kulut voidaan periä kokonaisuudessaan maanomistajalta, kun kaava on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja tehty maanomistajan aloitteesta.

Korkein hallinto-oikeus on maankäyttö- ja rakennuslain 59 §:ää koskeneessa vuosikirjapäätöksessään KHO:2012:57 todennut, että kaupungilla on laaja harkintavalta sen päättäessä kustannusten perimisestä. Hallinto-oikeudella ei ollut toimivaltaa kohtuullistaa kustannusten korvauksia ilman lain nimenomaista tukea pelkästään sen johdosta, että kunta on voinut käyttää tätä harkintavaltaa kustannuksia periessään. Kustannuksia perimisessä on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, jotka rajoittavat hallintoviranomaisen harkintavaltaa hallintopäätöksiä tehtäessä. Kyseisessä oikeustapauksessa sovellettiin maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momenttia, jonka mukaan muutosta kunnan viranomaisen tämän lain mukaiseen muuhun kuin 188, 189, 189 a, 189 b ja 190 b §:ssä tarkoitettuun päätökseen ja maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

jan tiedusteltua kunnasta vaimonsa nimellä lähetetyn laskun perustetta, kantelijalle annetun vastauksen mukaan lasku on lähetetty sen jälkeen, kun ”kyseinen kaavaprosessi on tullut lainvoimaiseksi tammikuussa 2019”.

Hyvän hallinnon palveluperiaatteiden mukaista olisi ollut merkitä jo kunnan lähettämään laskuun kunnanhallituksen päätös, johon maksu perustuu, ilman että asiakkaan olisi pitänyt sitä erikseen selvittää. Laskussa on kyllä ollut maininta, että sen mukaan kysymyksessä on ollut ”Kaavamuutokset Saimaa”, mutta on ymmärrettävää, ettei pelkästään sen perusteella asiakas ole voinut tietää, mihin lasku perustuu.

Laskussa on sen lisäksi mainittu henkilö ja yhteystiedot laskuun liittyvien lisätietojen tiedustelua varten. Laskussa olevien tietojen niukkuuden vuoksi asiakkaan on kuitenkin täytynyt selvittää kunnasta itse laskun perustetta sekä oikeaa määrää. Tietojen niukkuus ei ole ollut myöskään palvelun asianmukaisuuteen kuuluvan edellä todetun tuloksellisen hallinnon tavoitteen mukaista.

Kunnan päätöksen mukaan maanomistajilta peritään kaavoituskorvauksena pienistä muutoksista 750 euroa maanomistajaa kohden ja suuremmista muutoksista kuten rakennuspaikkojen siirrosta 1 500 euroa maanomistajaa kohden. Päätöksen selostusosan mukaan maanomistajakohtaisissa tarkasteluissa, joissa maanomistaja hyötyy esimerkiksi rakennuspaikkojen siirron, käyttötarkoituksen muutoksen tai muun vastaavan syyn takia, kunta perii pienistä muutoksista 750 euroa maanomistajaa kohden ja suuremmista muutoksista kuten rakennuspaikkojen siirrosta 1 500 euroa maanomistajaa kohden.

Kunta on lausunnossaan todennut, että kyseinen rakennusoikeutta lisäävä kaavamuutos on katsottu kunnanhallituksen päätöksellä määritellyksi suureksi muutokseksi. Kantelijan jälkikäteen tiedusteluunsa kunnasta saaman vastauksen mukaan kyseisen rantayleiskaavan RA-paikan käyttötarkoituksen muutos AP-paikaksi lisää rakennusoikeutta 200 k-m² ja mahdollistaa useamman rakennuksen rakentamisen tontille ja että kyseessä on tämän vuoksi päätöksen mukainen suurempi muutos. Kunnan antaman lausunnon mukaan kyseisessä tapauksessa on saatu lisää rakennusoikeutta sekä rakennusalueen laajennus.

Lisätietoja laskun perusteesta ja sen määrästä on tuotu kantelijan tietoon hänen oltuaan yhteydessä kuntaan.

Kantelijan vaimolle lähetetyn laskun perusteella maksettavaksi tulleeeseen 1 500,00 euroon olisi sisällynyt 24 %:n arvonlisävero. Arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) 13 artiklan ja arvonlisäverolain 6 §:n perusteella kuntaa ei kuitenkaan sen viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan osalta pidetä verovelvollisena.² Laskussa ollut arvonlisäveroa koskenut virhe on voinut aiheuttaa, ja on kunnan lausunnon perusteella aiheuttanutkin, epäselvyyttä laskun saaneiden keskuudessa. Kunnan lausunnon mukaan virhe on johtunut laskutusjärjestelmästä ja se on huomattu siinä vaiheessa, kun asianosaiset kuntalaiset olivat jo laskunsa maksaneet. Virheellä ei ole ollut vaikutusta laskun loppusummaan.

Lausunnon mukaan kantelijan otettua kuntaan yhteyttä hänelle on tarjottu mahdollisuutta saada korjattu lasku.

Lopuksi, koska kantelija on vaimonsa kanssa kyseisen kiinteistön omistaja omistusosuuksin 1/2 olisi lasku tullut osoittaa vaimon ohella myös kantelijalle. Tarkalleen ottaen kunnanhallituksen päätöksen 27.2.2017 mukaan maksu on ollut tarkoitus periä ”maanomistajaa kohden”. Laskun kohdentaminen vain toiselle kiinteistön omistajalle on ollut epätarkkaa.

Toimenpide

Hallintolain palveluperiaatetta koskeva vaatimus huomioon ottaen kaavoituskorvauksena perittävää maksumaksua koskevaan laskuun olisi tullut merkitä tiedot laskun perusteena olevasta päätöksestä ja maksun perusteesta riittävän täsmällisesti ja lasku olisi tullut osoittaa kunnan päätöksen perusteella maanomistajille eli kantelijan vaimon lisäksi kantelijalle itselleen.

Saatan kunnan tietoon edellä esittämäni näkemykset.

² Ks. myös https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48201/kuntien_ja_kuntayhtymien_arvonlisaverot/

Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen