



## Vuokrauskohteen markkinaehtoisuuden selvittäminen

### KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 11.9.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut muun ohessa sitä, että Paltamon kunta ei ollut tehnyt päätöstä A:n nuorisotalon vuokraamisesta liiketilaksi. Kyseisen asemakaavatontin käyttötarkoituksen muutosta liiketilaksi koskeva poikkeamislupa oli kunnanhallituksen esityslistalla vasta kolme kuukautta vuokraamisen jälkeen ja vuokra oli alhainen.

### SELVITYS JA LAUSUNTO

Paltamon kunnanhallitus on antanut selvityksen ja lausunnon 21.6.2021 § 165, joka lähetetään ohessa kantelijan tiedoksi.

### RATKAISU

#### Arviointi

##### 1 Vuokrauskohteen markkinaehtoisuuden selvittäminen

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kuntalain 130 §:n 1 momentin mukaan kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Momentin 2 mukaan kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Momentin 3 mukaan kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 268/2014 vp](#)) mukaan pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelytavoista silloin, kun kiinteistö luovutetaan tai pitkäaikainen vuokrasopimus tehdään kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tahon, esimerkiksi yrityksen kanssa. Menettelytapoja noudattamalla voidaan varmistua, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia ja että niihin ei sisälly kiellettyä valtiontukea. Menettelyn tavoitteena on turvata myös tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä eli kansallinen kilpailuneutraliteetti. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivat esimerkiksi yritykset. Kilpailutilanne markkinoilla olisi määriteltävä tapauskohtaisesti. Lain esitöissä ([HaVM 55/2014 vp](#), s.17) on todettu, että säännöksen tarkoituksena on kiinnittää kuntien huomio EU-sääntelyn huomioon ottamiseen myös vuokraustapauksissa. Pitkäaikaisella vuokrasopimuksella tarkoitetaan säännöksessä yli 10 vuodeksi tehtäviä sopimuksia. Rajaus on kotimaista sääntelyä, ja valiokunta piti sitä tarpeellisena selkeyttämään kansallista oikeustilaa.<sup>1</sup>

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.

Asiakirjaselvityksen mukaan Paltamon kunta on vuokrannut erälle osakeyhtiölle toimitilan osoitteessa B. Toistaiseksi voimassa oleva vuokrasopimus on allekirjoitettu 15.6.2020 ja vuokra-aika on alkanut 1.7.2020. Vuokra on 5,50 euroa/m<sup>2</sup>, alv 0 %. Sopimuksen mukaan vuokrauskohteen käyttötarkoitus on sähkölaitteiden valmistus.

---

<sup>1</sup> Heikki Harjula–Kari Prättälä, Kuntalaki –Tausta ja tulkinnat, Alma Talent Oy ja tekijät, 2015, s. 864 todetaan säännöksen taustasta, että ”Selvyyden vuoksi kuntalaissa säädetään kiinteistön luovutuksen ja vuokralle antamisen menettelytavoista siten, että siihen sisältyvät EU-komission tiedonannossa esitetyt vaihtoehdot. Tiedonannon menettelyt koskevat vain julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten kauppaa. Kuntalain säännökseen on otettu myös kuntien omistamien maa-alueiden ja rakennusten pitkäaikainen vuokralle antaminen, koska myös vuokraukseen voi sisältyä valtiontukea.” Euroopan komissio on antanut tiedonannon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä. ([2016/C 262/01](#))

Saadun selvityksen perusteella kunta ei ole tehnyt erillistä päätöstä mainitun kohteen vuokraamisesta. Kunta on todennut, että sen hallintosäännön 36 §:n mukaan rakennusmestari (kiinteistöt ja rakennukset) allekirjoittaa tilapalvelun kiinteistöjen vuokrasopimukset.

Selvitys- ja lausuntopyynnössä Paltamon kuntaa oli erikseen pyydetty kiinnittämään huomiota vuokrasopimuksen tekemisessä käytettyyn menettelyyn suhteessa kuntalain 130 §:ssä säädettyyn menettelyyn. Kunta ei ole lausunut tästä asiasta. Kunta on kuitenkin katsonut, että se voi lähtökohtaisesti toimivaltansa puitteissa vuokrata omaisuuttaan tietyille valitsemalleen taholle, eikä hallintolain 6 § sellaisenaan edellytä, että vuokralainen tulisi valita aina avoimen tarjouskilpailun kautta. Kunta on todennut, että sillä on ollut oikeus vuokrata entinen nuorisotila yritystoimintaa harjoittavalle yritykselle. Kunta on aloittanut hallintosäännön tarkastelun ja tekee tarvittavat muutokset niin, että jatkossa vuokraamisen prosessi on selkeämpi.

Viitataan tässä yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden 8.4.2020/1604 antamaan päätökseen ([lyhyt ratkaisuseloste](#)). Korkein hallinto-oikeus oli ratkaisussaan todennut, että kunta voi itsehallintonsa nojalla harkintavaltansa rajoissa päättää vuokrata omistamiaan kiinteistöjä ja liiketiloja valitsemilleen ostajille ottamalla kuitenkin huomioon muun ohella kuntalain 130 §:n ja unionin valtioneuvoston päätökset.

Tapauksessa kunnanhallitus oli päättänyt vuokrata osuuskunnalle entisestä kunnanvirastosta 370 neliömetrin suuruiset tilat kaupalliseen toimintaan päätöksen liitteenä olleen vuokrasopimuksen mukaisesti. Kaavassa alue oli yleisten rakennusten korttelialuetta, jossa kaavamääräysten mukaan enintään yksi kolmasosa saatiin käyttää asuin-, liike- ja toimistotilaksi. Hanke edellytti poikkeamisluvan hakemista. Liiketilän vuokrasopimus oli voimassa viisi vuotta, ja vuokralaisella oli optio jatkaa seuraavaksi viideksi vuodeksi yksi vuosi kerrallaan. Kunta oli katsonut, että vuokrasopimuksen kesto ei ylittänyt kuntalain 130 §:n 1 momentissa tarkoitettua kymmentä vuotta, joten vuokrauksesta ei ollut ollut tarpeen järjestää avointa tarjouskilpailua. Kunta ei ollut myöskään pyytänyt kuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettua kirjallista arviota markkinaperusteisesta vuokratasosta ennen päätöksentekoa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnan ja osuuskunnan välisen vuokrasopimuksen pituus optioehto mukaan lukien oli 10 vuotta. Kysymys oli siten kuntalain 130 §:ssä tarkoitettua tilanteesta, jossa kunta antaa vuokralle vähintään 10 vuodeksi omistamastaan kiinteistöstä liiketilat. Koska kunta ei ollut toiminut kuntalain 130 §:n 1 ja 2 momentissa edellytetyllä tavalla, ei voitu myöskään sulkea pois EU:n valtioneuvoston päätösten ja -määräysten soveltuvuutta. Vasta hallinto-oikeudessa esitettyä laillistetun kiinteistönvälittäjän arviota ei voitu pitää riittävänä korjaamaan sitä menettelyllistä puutetta, että kunnanhallituksen päätöstä valmisteltaessa ei ollut selvitetty vuokran markkinaehtoisuutta.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa Paltamon kunta ei ollut selvittänyt ja arvioinut, olisiko nuorisotilan vuokraamisessa tullut noudattaa kuntalain 130 §:n mukaisia menettelytapoja. Kun kyseessä on ollut toistaiseksi voimassa oleva vuokrasopimus, kyseisen kuntalain säännöksen ja EU:n valtioneuvoston ja -määräysten soveltuvuutta nuorisotalon vuokraamisessa osakeyhtiön tuotantotilaksi olisi tullut selvittää ja arvioida. Ei ole poissuljettua, etteikö kuntalain 130 §:n menettelytapasäännökset voisi tulla sovellettavaksi toistaiseksi voimassaolevaa vuokraopimusta koskevassa tapauksessa.

Vaikka hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#)) mukaan julkisyhteisö on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa, kuten vuokrasopimuksessa, sopimussuhteen toinen osapuoli eikä julkisen vallan käyttäjä, julkisyhteisön sisällä joudutaan kuitenkin usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä.

Edellä mainittu selvittäminen ja arviointi olisi käytännössä edellyttänyt kunnan päätöksen tekemistä asiassa ennen itse oikeustoimeen ryhtymistä. Koska kunta ei ollut tehnyt erillistä päätöstä yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen ryhtymisestä eli sen omistaman kohteen vuokraamisesta, ei myöskään muutoksenhaku oikeusturvakeinona ole ollut tässä asiassa minkään tahon käytettävissä.

## 2 Vuokrauskohteen käyttötarkoituksen muutos

Asiakirjaselvityksen mukaan vuokrauskohde on ollut A:n nuorisotalo, joka sijaitsee Kontionmäen asemakaavan Y-alueella (Yleisten rakennusten korttelialue) korttelissa 50 tontilla 3. Kaavamerkinnän Y mukaan korttelialueelle voidaan rakentaa julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen rakennuksia. Vuokrasopimuksen mukainen vuokrauskohteen käyttötarkoitus on sähkölaitteiden valmistus. Kyseisen vuokrauskohteen käyttäminen tuotantorakennuksena on vaatinut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisen poikkeamisen asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta.

Paltamon kunta on hakenut poikkeamislupaa asemakaavasta osoitetusta käyttötarkoituksesta ja vuokrata rakennus käytettäväksi tuotantotilana. Paltamon kunnanhallitus on 14.9.2020 tekemällään päätöksellä (esityslistan kohta 11) päättänyt myöntää poikkeamisluvan käyttötarkoituksen muutokseen ja edellyttänyt, että muutokselle haetaan rakennuslupa 31.12.2020 mennessä. Kunnan lausunnon mukaan poikkeamispäätös on lainvoimainen. Kunta ei ole lausunnossaan tuonut esiin, onko kyseisellä vuokrauskohteella lainvoimainen käyttötarkoituksen muutosta koskeva rakennuslupa.

Selvityksen perusteella kunnan omistama ja tuotantotilaksi vuokraama nuorisotalo on ollut asemakaavan vastaisessa käytössä vuokrasopimuksen tekoajankohtana. Vuokrasopimuksessa ei ole merkintää tai ehtoa siitä, että vuokrauskohteen käyttäminen siinä sovittuun käyttötarkoitukseen

vaatii maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamis- ja rakennusluvan. Kunnan lausunnon mukaan poikkeamista koskeva asia on valmisteltu ja päätetty välittömästi, kun kaavaviranomainen oli huomauttanut asiasta.

Vaikka vuokrasopimuksessa itsessään on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta kunnan ja kyseisen osakeyhtiön välillä, kunnan vuokranantajana olisi tullut olla tietoinen asemakaavamerkinnästä ja maankäyttö- ja rakennuslain sisällöstä jo ennen vuokrasopimuksen tekemistä. Kunta oli allekirjoittanut vuokrasopimuksen kohteesta, jota ei ollut oikeustoimeen ryhtyessä voinut asemakaavamerkinnän mukaan käyttää vuokrasopimuksessa sovittuun käyttötarkoitukseen ennen käyttötarkoituksen muutosta koskevaa poikkeamis- ja rakennuslupaa.

## Toimenpiteet

Viitataan ratkaisun kohdassa 1 esittämäni käsitykseen, jonka mukaan Paltamon kunnan olisi tullut selvittää ja arvioida kuntalain 130 §:n ja EU:n valtioneuvoston asetuksien ja -määräysten soveltuvuutta nuorisotalon vuokraamisessa toistaiseksi voimassa olevalla vuokrasopimuksella osakeyhtiön tuotantotilaksi ja että selvittämisen ja arvioinnin tekeminen olisi käytännössä edellyttänyt kunnan päätöksen tekemistä asiassa.

Viitataan ratkaisun kohdassa 2 esittämäni käsitykseen, että kunnan vuokranantaja olisi tullut olla tietoinen asemakaavamerkinnästä ja maankäyttö- ja rakennuslain sisällöstä jo ennen vuokrasopimuksen tekemistä. Nyt kunta oli allekirjoittanut vuokrasopimuksen kohteesta, jota ei ollut oikeustoimeen ryhtyessä voinut asemakaavamerkinnän mukaan käyttää vuokrasopimuksessa sovittuun käyttötarkoitukseen ennen käyttötarkoituksen muutosta koskevaa poikkeamis- ja rakennuslupaa.

Kantelu ei anna aihetta enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen