

25.4.2001

1253/4/98

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

PIENTALOTONTTIEN MYYNTI

1

KANTELU

Olette 10.6.1998 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen Kauniaisten kaupunginhallituksen 4.3. ja 25.3.1998 tekemistä päätöksistä, jotka koskevat osoitteissa Akatemiantie 2 a-c sijaitsevien tonttien myyntiä ostotarjousten perusteella.

Arvostelette kaupunginhallituksen päätöksiä seuraavin perustein.

Tontti 2 a

Kaupunginhallitus hylkäsi Kauniaisten kaupungista olevan henkilön (TR) tontista 2 a tekemän korkeimman ostotarjouksen. Epäilette hylkäysperusteiden asiallisuutta. Kaupunginhallitus hylkäsi myös kirkkonummelaisen RM:n tekemän toiseksi korkeimman tarjouksen ja hyväksyi kauniaislaisen JP:n tekemän kolmanneksi korkeimman tarjouksen sillä perusteella, että tämä asui Kauniaisissa.

Katsotte, että kaupunginhallitus on perusteettomasti asettanut ostotarjousten tekijät keskenään eriarvoiseen asemaan heidän kotipaikkansa perusteella ja että se on siten menetellyt Suomen hallitusmuodon 5 §:n vastaisesti.

Tontti 2 b

Kaupunginhallitus hyväksyi kauniaislaisten MA:n ja LA:n tontista 2 b tekemän ehdollisen tarjouksen ja hylkäsi siitä tehdyt korkeammat tarjoukset. Huomautatte siitä, että kaupunginhallitus oli kokouksessaan 4.3.1998 nimenomaan rajannut ehdolliset tarjoukset hyväksymisen ulkopuolelle ja että ilman tarjoukseen sisältynyttä, kauppahintaa koskevaa ehtoa MA:n ja LA:n tarjous olisi ollut vasta viidenneksi korkein.

Tontti 2 c

Kauniaisten kaupunginjohtaja oli jälkeempään tarjonnut tontista 2 b korkeimman tarjouksen tehneille AK:lle ja PS-K:lle mahdollisuuden ostaa viereisen tontin osoitteessa Akatemiantie 2 c. AK:n ja PS-K:n tehtyä tarjouksen tontista 2 c kaupunginhallitus oli päättänyt myydä tontin heille ilman kaupunginvaltuuston päätöksessä 15.12.1997 edellytettyä julkista ilmoittelua.

2

SELVITYS

Kauniaisten kaupunginhallitus on antanut kirjoituksenne johdosta selvityksen. Kopio selvityksestä oheistetaan tiedoksenne.

Lisäksi Espoon kihlakunnanviraston syyttäjäosasto on toimittanut tänne jäljennökset Espoon kihlakunnansyyttäjän 9.7.1999 tekemistä syyttämättäjättämispäätöksistä tonttien 2 b-c myyntipäätöksiä koskevassa asiassa, jossa Te olitte tehnyt poliisille tutkintapyynnön.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kaupunginhallitus päätti 21.1.1998 asettaa tarjousten perusteella julkisesti myytäväksi osoitteissa Akatemiantie 2 a-b sijaitsevat tontit ja erään kolmannen tontin sekä pidättää kaupungille oikeuden myös olla hyväksymättä tarjouksia.

Tonttien myynnistä ilmoitettiin Helsingin Sanomissa, Hufvudstadsbladetissa ja Kaunis Grani -lehdessä. Ilmoituksissa mainittiin myös siitä, että kaupunki pidätti itsellään oikeuden hyväksyä tai hylätä tarjoukset.

Tontista 2 a tehtiin 20 ostotarjousta. Korkeimman tarjouksen eli 1.120.000 markkaa teki kauniaislainen TR. Kirkkonummelaisen RM:n tekemä toiseksi korkein tarjous oli 1.100.150 markkaa ja kauniaislaisen JP:n tekemä kolmanneksi korkein tarjous oli 1.100.000 markkaa.

Tontista 2 b tehtiin 22 ostotarjousta. Korkeimman tarjouksen eli 1.121.770 markkaa tekivät kauniaislaiset AK ja PS-K perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. Kauniaislaisen TR:n tekemä toiseksi korkein tarjous oli 1.120.000 markkaa.

Kauniaislaisten MA:n ja LA:n tekemä, kolmanneksi suurimmaksi tulkittu tarjous tontista 2 b kuului seuraavasti:

"Tarjoamme tontista 7-115-2, Akatemiantie 2 b, 950 000 mk (950 tuhatta markkaa). Mikäli joku saamanne tarjous ylittää edellä mainitun summan, tarjouksemme on 10.000 mk kyseistä saamanne tarjousta korkeampi, kuitenkin enintään 1.110.000 mk (miljoonasatakymmenentuhatta markkaa)."

Kaupunginhallitus käsitteli tonttien 2 a-b myyntiä kokouksessaan 4.3.1998. Kaupunginhallituksen päätösten esittelyteksteissä on todettu muun muassa seuraavaa:

"Harkittaessa tarjoustensa hyväksymistä tai hylkäämistä on lähtökohtana se, että myynti-ilmoituksessa kaupunki on varannut itselleen harkintansa mukaan oikeuden hyväksyä tai hylätä tehdyt tarjoukset. Jäljempänä olevassa ehdotuksessa on lähdetty siitä, että ehdollisia tarjouksia ei

hyväksytä, kauniaislaisuus lasketaan tarjouksen tehneen eduksi ja tontteja ei myydä perustettaville asunto-osakeyhtiöille."

Tontin 2 a myyntiä koskevan päätöksen § 67 esittelytekstin mukaan tontista 2 a tehty korkein tarjous (TR) oli siinä määrin ehdollinen, että se esitettiin hylättäväksi. RM:n ja JP:n tarjoukset olivat käytännössä samansuuruiset. JP asui Kauniaisissa ja hänen tarjouksensa esitettiin hyväksyttäväksi.

Kaupunginhallitus päätti hyväksyä kauniaislaisen JP:n ostotarjouksen tontista 2 a ja myydä tontin 1. 100. 000 markan kauppahinnasta JP:lle tai JP:lle ja hänen vaimolleen MP:lle yhteisesti sekä hylätä muut ostotarjoukset.

Tontin 2 b myyntiä koskevan päätöksen § 68 esittelytekstin mukaan tontista jätetyt kolme ylintä tarjousta olivat käytännössä samansuuruiset. TR:n tarjous oli siinä määrin ehdollinen, että se esitettiin hylättäväksi. Tonttia ei myöskään myytäisi perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. MA:n ja LA:n tarjous esitettiin sitä vastoin hyväksyttäväksi.

Kaupunginhallitus päätti hyväksyä kauniaislaisten MA:n ja LA:n tarjouksen tontista 2 b ja myydä tontin MA:lle ja LA:lle 1.110.000markan kauppahinnasta sekä hylätä muut ostotarjoukset. MA:n ja LA:n tarjouksen hyväksymisen perusteluna oli, että se "*parhaiten vastasi kaupungin kokonaistaloudellista etua*".

Kaupunginjohtajan ja tontista 2 b korkeimman tarjouksen tehneiden AK:n ja PS-K:n välillä käytiin tämän jälkeen neuvotteluja viereisen tontin 2 c myymisestä AK:lle ja PS-K:lle. Tämä tontti ei aikaisemmin ollut lainkaan myynnissä. Heidän tehtyään tarjouksen tontista 2 c kaupunginhallitus päätti 25.3.1998 § 89 myydä tämän tontin heille suoraan ilman julkista ilmoitusmenettelyä 1.105.000 markan kauppahinnasta.

Kaupunginhallituksen myyntipäätöksen esittelytekstin mukaan tehty tarjous vastasi tontin käypää hintaa ja se oli kaupungin puolesta hyväksyttävissä. Alueen rakentumisen kannalta oli myös eduksi, että kaikki kolme tonttia rakennettaisiin samanaikaisesti. Kun kaupunki nyt saisi tästä kolmannesta tontista hyvän hinnan, katsottiin myynti kaupungin edun mukaiseksi.

3.2

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n (tuolloisen hallitusmuodon 5 §:n) mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (samoin hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntain hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon).

Kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Kuntalain 2 §:n 1 momentissa on säädetty kunnan tehtävistä:

"Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla."

Kaupunginhallituksen johtosäännön 5 §:n 1 kohdan mukaan kaupunginhallituksella on toimivalta päättää asemakaavoitetulla alueella sijaitsevien rakennustonttien luovutuksesta valtuuston vahvistamien yleisten perusteiden mukaan.

Kaupunginvaltuuston 15.12.1997 vahvistamien yleisten perusteiden mukaan kaupunginhallituksen tulee *"rakennustontteja luovuttaessaan huolehtia siitä, että myyntihinta on kaupungille mahdollisimman edullinen käypä hinta sekä että rakennustontit on myytävä julkisesti tapahtuvan ilmoittelun perusteella."*

3.3

Noudatetun menettelyn arviointi

3.3.1

Yleistä

Kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Tonttikaupat ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Tonttien myynnissä on kuitenkin otettava huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävistä ja yleisestä toimialasta. Kunnan tulee myyntipäätöksiä tehdessään noudattaa myös hyvää hallintotapaa ja muitakin julkishallinnon yleisiä periaatteita. Päätösten tulee yleensä aina nojautua yleisiin perusteisiin, joita sovelletaan esille tuleviin yksittäistapauksiin. Päätöksenteolta edellytetään johdonmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Jos eri ryhmiin kuuluvia ostotarjousten tekijöitä kohdellaan eri tavalla, erilaisen kohtelun tulee aina perustua objektiivisesti hyväksyttäviin syihin.

Rakennustontteja myytäessä tulee viime kädessä ottaa aina huomioon kunnan ja kuntalaisten etu. Kun kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kunnalla on lakimääräinen velvollisuus edistää asukkaidensa hyvinvointia, yhdenvertaiseen kohteluun tähtäävä yleinen syrjintäkielto ei voi sinänsä olla esteenä sille, että oman kunnan asukkaat asetetaan rakennustontteja myytäessä muita parempaan asemaan. On myös selvää, että tarjouskilpailussa tehtyjen ostotarjousten edullisuutta harkittaessa on voitava kiinnittää huomiota myös tarjousten kokonaisedullisyyteen eikä pelkästään tarjotun kauppahinnan markkamäärään.

Hyvään hallintotapaan kuuluu avoimuus ja ennustettavuus. Tarjouskilpailua järjestettäessä tämä tarkoittaa sitä, että kilpailun "pelisäännöt" tehdään jo etukäteen kaikille mahdollisimman selviksi. Näin voidaan parhaiten valvoa sitä, että päätöksenteko perustuu yleisen edun huomioon ottamiseen

eikä yksityisten etujen ajamiseen tai muutoin mielivaltaisiin perusteisiin. Tällainen menettely on tärkeätä luottamuksen säilyttämiseksi kunnan hallinnon asianmukaisuuteen ja virkatoiminnan puolueettomuuteen.

3.3.2

Tontin 2 a myyntipäätös 4.3.1998 § 67

Saadun selvityksen mukaan kauniaislaisen TR:n tontista 2 a tekemä korkein eli 1.120.000 markan suuruinen tarjous sisälsi muun muassa ehdon kaupungin osallistumisesta rakennuksen suunnittelu- kustannuksiin. Kaupungille tontin myynnistä saatavaa lopullista hintaa ei voitu sen perusteella arvioida. Tarjous on ollut siten ehdollinen, että kaupunginhallitus on mielestäni voinut harkintansa mukaan hylätä tarjouksen.

Kaupunginvaltuuston vahvistamiin rakennustonttien luovuttamisen yleisiin perusteisiin sisältyvä vaatimus tonttien myymisestä kaupungille "mahdollisimman edulliseen käypään hintaan" tarkoittanee yleensä korkeimman tarjouksen hyväksymistä, joskin tästä poikkeavakin ratkaisu voi mahtua kaupunginhallituksen laillisen harkintavallan rajoihin.

Kirkkonummelaisen RM:n tekemä toiseksi korkein tarjous tontista 2 a oli 1.100.150 markkaa ja kauniaislaisen JP:n tekemä kolmanneksi korkein tarjous oli 1.100.000 markkaa. Tarjousten välinen ero oli vain 150 markkaa, joten ne olivat käytännössä samansuuruiset. Kun otetaan huomioon kunnan asukkaiden itsehallinto ja se, että kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia, kaupunginhallitus on mielestäni voinut näissä olosuhteissa harkintavaltansa puitteissa hyväksyä myös JP:n tekemän kolmanneksi suurimman tarjouksen sillä perusteella, että tämän kotipaikka oli Kauniainen.

3.3.3

Tontin 2 b myyntipäätös 4.3.1998 § 68

Kauniaislaisten AK:n ja PS-K:n tontista 2 b tekemä korkein eli 1.121.770 markan suuruinen tarjous oli tehty perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. Kaupunginhallitus on 4.3.1998 päättänyt ostotarjousten yleisistä hyväksymisperusteista. Niiden mukaan tontteja ei myytäisi perustettavan yhtiön lukuun. Kaupunginhallitus on perustellut tätä sillä, että tonttien myyntiesitteen liitteenä olleessa kauppakirjaluonnoksessa esitetty vallintarajoitus olisi ollut asunto-osakeyhtiön osalta käytännössä tehoton. Katson, että kaupunginhallitus on tällä perusteella voinut harkintavaltansa puitteissa hylätä AK:n ja PS-K:n tekemän korkeimman tarjouksen.

On kuitenkin huomattava, että kaupungin pyytäessä lehti-ilmoituksella ostotarjouksia ilmoituksessa ei ollut mainittu mitään siitä, että tontteja ei myytäisi perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. Kaupunginhallitus onkin päättänyt ostotarjousten yleisistä hyväksymisperusteista vasta 4.3.1998 lopullisten myyntipäätösten yhteydessä eli vasta sen jälkeen, kun oli selvinnyt, ketkä tarjouksia olivat tehneet.

Edellä totesin, että myyntipäätösten pitäisi yleensä aina nojautua yleisiin perusteisiin, joita sovelletaan esille tuleviin yksittäistapauksiin. Päätöksenteon ennustettavuus ja luottamuksen säilyttäminen

kunnan virkatoiminnan puolueettomuuteen olisivat mielestäni puoltaneet sitä, että ostotarjousten yleisistä hyväksymisperusteista olisi päätetty jo ennen tarjouspyynnön tekemistä. Niistä olisi tällöin ollut asianmukaista ilmoittaa myös tarjouspyynnössä.

Kirkkonummelaisen TR:n tontista 2 b tekemä toiseksi suurin eli 1.120.000 markan suuruinen tarjous oli samalla tavoin ehdollinen kuin hänen tarjouksensa tontista 2 a. Kaupunginhallitus on harkintavaltansa mukaan voinut hylätä myös tämän tarjouksen.

Kauniaislaisten MA:n ja LA:n tarjous oli tarjotun kauppahinnan osalta "ehdollinen", mutta kauppahinta oli sen perusteella kuitenkin selkeästi määriteltävissä 1.110.000 markaksi. Tarjous oli korkein tehdyistä hyväksyttävistä tarjouksista. Kaupunginhallitus on siten mielestäni voinut harkintavaltansa puitteissa hyväksyä sen ja myydä tontin 2 a MA:lle ja LA:lle 1.110.000 markan kauppahinnasta sekä hylätä muut tarjoukset.

3.3.4

Tontin 2 c tontin myyntipäätös 25.3.1998 § 89

Tontti 2 c ei ole ollut lainkaan julkisesti myynnissä kaupunginvaltuuston päätöksen 15.12.1997 edellyttämällä tavalla, vaan se on vasta myöhemmin myyty suoraan tontin 2 b tarjouspyyntömenettelyssä syrjäytetyille AK:lle ja PS-K:lle 1.105.000 markan kauppahinnasta.

Kaupunginhallitus on minulle antamassaan lausunnossa perustellut tätä ratkaisua seuraavasti:

"Kun kaupungin tarjousehdoissa ei kuitenkaan ollut selvästi ilmaistu, ettei ostajan tulisi olla osakeyhtiö, ja kun AK ja PS-K olivat halukkaita omissa nimissään ostamaan naapuritontin 2 c, se päätettiin myydä heille. Täten kaupunki oli toiminut heitä kohtaan täysin korrektisti. Myynti perustui ilmoitusmenettelyin selvitettyyn hintaan eikä uutta erillistä tarjouskilpailua pidetty hallinnollisesti tarkoituksenmukaisena."

Olen tutustunut Espoon kihlakunnansyyttäjän tekemiin syyttämättäjäntämispäätöksiin tontin 2 c myyntipäätöstä koskevassa asiassa. Kihlakunnansyyttäjän mukaan kaupunginhallitus oli "menetellyt kaupunginvaltuuston määräyksen vastaisesti ja virheellisesti, kun se ei myynyt tonttia c julkisesti tapahtuneen ilmoittelun perusteella, vaan ilman ilmoittelua AK:lle ja PS-K:lle". Kihlakunnansyyttäjän mukaan määräyksen rikkominen ei kuitenkaan ollut tahallista ja kokonaisuutena arvioiden teko oli siinä määrin vähäinen, ettei kysymyksessä ollut rikos.

Kihlakunnansyyttäjä on tehnyt syyttämättäjäntämispäätöksensä syyttäjälle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Katson, ettei oikeusasiamiehellä ole enää tässä vaiheessa tarvetta puuttua kyseisen myyntipäätöksen rikosoikeudelliseen puoleen.

Kaupunginhallituksen menettely on kuitenkin joka tapauksessa ollut kaupunginvaltuuston vahvistamien rakennustonttien luovuttamisen yleisten perusteiden vastaista ja vastoin hyvää hallintotapaa. Kuntalaisia ei ole kohdeltu tasapuolisesti kun muille kuntalaisille ei ole tarjottu edes mahdollisuutta tehdä ostotarjouksia tontista 2 c.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE

Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että tonttien 2 a-c myyntipäätökset eivät olisi perustuneet kuntalaisten edun huomioon ottamiseen tai että asiassa olisi menetelty perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen syrjintäkiellon vastaisesti.

Kiinnitän kuitenkin Kauniaisten kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle siihen, että kunnan tulee rakennustonttien myyntipäätöksiä tehdessään noudattaa hyvää hallintotapaa ja muitakin julkishallinnon yleisiä periaatteita sekä ennen kaikkea huolehtia siitä, että tarjouskilpailut järjestetään avoimin ja johdonmukaisin pelisäännöin ketään syrjimättä tai epäasiallisin perustein suosimatta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani Kauniaisten kaupunginhallitukselle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan Teille oheisena.