

15. 05. 2017

Dno TRE 3205/10.00.03/2016

Antopäivä

Päätösnumero

12.5.2017

17/0363/3

Diaarinumero

00897/16/2299

**Asia**

Kunnallisia asiaa koskeva valitus

**Valittaja**

Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10, Tampere

**Päätös, josta valitetaan**

Tampereen kaupunginhallituksen päätös 29.3.2016 (135 §)

*Kaupunginhallitus* on 8.2.2016 (55 §) päättänyt muun ohessa, että Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10 -nimiselle yhtiölle vuokratun tontin XX-416-48 vuokrasuhdetta jatketaan uudella vuokrasopimuksella 50 vuoden ajaksi eli ajaksi 1.8.2016–31.7.2066. Tontin XX-416-48 elinkustannusindeksiin (lokakuu 1951=100) sidotuksi perusvuokraksi 1.8.2016 alkaen vahvistetaan 5 909,97 euroa vuodessa. Tämän hetkinen vuosivuokra on 112 644 euroa.

*Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10* on oikaisuvaatimuksestaan lähemmin ilmenevin perustein vaatinut, että kaupunginhallituksen päätöstä muutetaan siten, että tontin vuosivuokraksi 1.8.2016 alkaen vahvistetaan 84 030 euroa.

*Kaupunginhallitus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Päätöksen perusteluiden mukaan tontin XX-416-48 pinta-ala on 6 761 m<sup>2</sup> ja asemakaavasta tulkittu laskennallinen rakennusoikeus 10 430 k-m<sup>2</sup>. Tontin vuokra vuonna 2015 oli 24 135,25 euroa. Uuden vuokran hinnoitteluperusteena on käytetty 270 euron kerrosneliömetriarvoa. Vuokran hinnoitteluun vaikuttaa maapoliittisten linjausten mukaan tontin sijainti, pinta-ala, rakennusoikeus sekä vastaavanlaisten tonttien aiempi hinnoittelu. Vanhoissa asemakaavoissa rakennusoikeutta ei ole ilmaistu suoraan kerrosneliömetriarvoina tai tehokkuuslukuna, joten rakennusoikeus määritellään asemakaavasta. Laskennallinen rakennusoikeus on määritelty tontille asemakaavassa vahvistettujen asuin- ja

JULKIPANTU TAMPEREEN KAUPUNGIN ILMOITUS-  
TILILLE  
TULLE  
TODISTAA:  
KIRJAAJA

liikerakennusten rakennusalojen sekä rakennuskohtaisten kerroslukujen II ja IV perusteella. Tontin arvon määräytyminen asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden tai asemakaavasta tulkitun rakennusoikeuden mukaan ja sen käyttäminen vuokran määrittelyssä on vakiintunut käytäntö, jonka noudattaminen ei ole kohtuutonta vaan yhdenvertaista muihin nähden.

Tonttien hinnoittelun tavoitteena on kohtuullinen käypä hinta, joka tarkoittaa sitä, että vuokran määrittelyn perusteena olevat arvot ovat jonkin verran alemmat kuin kunkin alueen markkinahinta. Kerrosneliömetrihintoja tarkistetaan vuosittain markkinahintojen muutoksen tai vähintäänkin indeksinousun perusteella. Hintoja on vähitellen nostettu lähemmäksi käypää hintaa, sillä maapolitiikan linjausten mukaan uusittavien sopimusten ehdot määritetään vastaavin periaattein kuin uusissa sopimuksissa, joissa vuokra on neljä prosenttia kohtuullisesta käyvästä arvosta. Uusittavissa sopimuksissa hinta on käytännössä ollut markkinahintaa jonkin verran alhaisempi kohtuullinen käypä hinta. Samaa kerrosneliömetriarvoa on käytetty vuonna 2016 päättyvien Sammonkadun varrella olevien yhtiöiden sopimuksia uusittaessa. Esimerkiksi vuonna 2015 tehdyissä uusissa Kalevanrinteen alueen maanvuokrasopimuksissa rakennusoikeuden kerrosneliömetriarvo on ollut 400 euroa.

### **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10 on vaatinut, että kaupunginhallituksen päätös kumotaan ja tontin vuosivuokraksi vahvistetaan 1.8.2016 alkaen 84 030 euroa.

Kaupunginhallitus on ylittänyt toimivaltansa ja sen päätös on lainvastainen, koska asunto-osakeyhtiötä on kohdeltu eriarvoisesti muihin kaupungilta asutontin vuokranneisiin nähden. Asemakaavaa on sovellettu väärin, sillä vuokran laskentaperusteena käytetty laskennallinen rakennusoikeus ei vastaa tontilla tosiasiallisesti käytettävissä olevaa rakennusoikeutta. Vuokran perusteena on käytetty 10 430 kerrosneliömetriä, vaikka tontilla on tosiasiallisesti käytettävissä ja käytetty vain 8 403 kerrosneliömetriä rakennusoikeutta. Alueen vanhentuneessa asemakaavassa rakennusoikeus on osoitettu epätarkasti piirtämällä asemakaavakarttaan rakennusala ja merkitsemällä kohteen kerrosluku tai kerroskorkeus. Vanhojen asemakaavojen tekijät eivät ole tarkoittaneet, että koko asemakaavan osoittama rakennusala luetaan rakennusoikeudeksi eikä rakennusoikeutta ole käytetty tuolloin vuokran perusteena. Asuinkerrostaloja ei ole aikanaan rakennettu kaavan sallimaan enimmäisleveyteen ja toinen liikerakennus on jätetty kokonaan rakentamatta. Asunto-osakeyhtiölle ei saa aiheutua haittaa siitä, että kaupunki on laiminlyönyt saattaa asemakaavan ajan tasalle.

Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n tontilla olevat nelikerroksiset kerrostalot ovat noin 1,5 metriä ja liikerakennus 7,5 metriä asemakaavan edellyttämää kapeampia. Kaskitien puoleinen liikerakennus on lisäksi jätetty kokonaan rakentamatta. Käyttämätöntä viipalerakennusoikeutta ja rakentamatonta siipirakennusta ei enää tosiasiaassa voi toteuttaa. Tontti on osa Kalevan kaupunginosan valtakunnallisesti merkittävää rakennettua ympäristöä, ja Pirkanmaan maakuntamuseon käsityksen mukaan alueen kaava ei ole ajan tasalla. Tontinvuokran tuleekin määräytyä tosiasiallisesti käytetyn rakennusoikeuden perusteella, koska asemakaavasta tulkittu laskennallinen rakennusoikeus ei ole täsmällinen eikä ole todennäköistä, että kaavan mukaisen laskennallisen rakennusoikeuden määrittelyssä olisi järkevää käyttää laskennallista rakennusoikeutta.

Vuokralaisten yhdenvertaisuus edellyttää, että tällä hetkellä vuokran perusteena käytetään toteutunutta rakennusoikeutta.

Tärkein kerrosneliömetriarvon määräytymisperuste on tontin etäisyys keskustasta. Kaupunki on vuosina 2012–2015 käyttänyt Kalevan alueella 215–260 euron kerrosneliömetriarvoja sellaisilla tonteilla, jotka sijaitsevat lähempänä keskustaa kuin Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n tontti. Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10 tontin vuokran perusteena tulee käyttää 250 euron kerrosneliömetriarvoa.

## Lausunnot ja selitykset

*Kaupunginhallitus* on lausunnossaan ensisijaisesti vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin siinä on vaadittu vuokran määrän vahvistamista ja muutoin hylätään. Toissijaisesti on vaadittu, että valitus hylätään kokonaan.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu vuosivuokran määrän vahvistamista koskevan yksityisoikeudellisen vaatimuksen tutkiminen. Asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden käyttäminen vuokran määrän perusteena on vakiintunut käytäntö, joka kohtelee vuokralaisia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Käytetyn rakennusoikeuden määrän hyväksyminen vuokran perusteeksi olisi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista ja kohtuutonta muita tontinvuokraajia kohtaan. Se, että rakennusoikeuden määrä on mahdollisesti yksittäistapauksessa jonkun toisen tontin kohdalla tulkittu erheellisesti liian pieneksi, ei tarkoita, että kaupunginhallitus olisi käyttänyt Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n asiassa harkintavaltaansa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti tai muutoin lainvastaisesti.

Kaava ei ole vanhentunut, ja se on toteutunut Kalevan alueella hyvin vaikka kaikkea rakennusoikeutta ei ole käytetty. Tontin arvon määrittelyssä otetaan huomioon paitsi etäisyys keskustasta, myös joukkoliikenteen toimivuus ja sijainnin keskeisyys. Tonttien hinnoittelun tavoitteena on kohtuullinen käypä hinta. Vuokran perusteena käytettyjä kerrosneliömetrihintoja tarkistetaan vuosittain markkinahintojen muutoksen tai vähintään indeksinousun perusteella. Kaupunginhallitus on voinut sille kuuluvan toimivallan nojalla päättää niistä sopimusehdoista, joilla kaupunki sitoutuu vuokrasopimukseen.

*Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10* on selityksessään vaatinut, että hallinto-oikeuden on tutkittava myös vuokran määrää koskeva vaatimus, koska vuokran määrä sisältyy valituksenalaiseen päätökseen ja valitusviranomaiseksi on ilmoitettu hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuden tulee ainakin arvioida se, onko kaupungin menettely vuokran määrän osalta ollut yhdenvertaista. Kaupunki ei ole selvittänyt, miten käyttämätön rakennusoikeus on tosiasiallisesti asuintaloyhtiön hyödynnettävissä osana Kalevan kirkon ja kaupunginosan valtakunnallisesti merkittävää rakennettua ympäristöä. Vuokralaisia ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti, kun uusittaessa As Oy Teiskontie 10–14:n vuokrasopimusta vuonna 2014 samantyyppistä viipalerakennusoikeutta ei ole käytetty vuokran perusteena.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus ei tutki vuokran määrän vahvistamista koskevaa vaatimusta. Muutoin hallinto-oikeus on tutkinut valituksen ja hylkää sen.

## Perustelut

*Tutkimatta jättäminen*

Hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan ratkaista vain julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva asia. Tontinvuokrasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus. Vaikka vuokranantajana on Tampereen kaupunki, ei asiassa ole kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta tai hallintosopimuksesta. Kaupunginhallituksen päätöksillä ei ole Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:tä sitovasti määrätty maanvuokrasopimuksen ehdoista, vaan päätökset sisältävät ainoastaan toisen osapuolen kannanoton siitä, millä ehdoilla se on valmis sitoutumaan uuteen maanvuokrasopimukseen. Vuokrasopimuksen sovittelua koskeva vaatimus ja muut vuokrasopimuksesta johtuvat riitaisuudet voidaan saattaa säädetyssä järjestyksessä asianomaisen käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Niiden tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

*Pääasiaratkaisu*

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.

Kaupunginhallitus on päättänyt jatkaa Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10 -nimiselle yhtiölle vuokratun tontin XX-416-48 vuokrasuhdetta uudella vuokrasopimuksella 50 vuoden ajaksi eli ajaksi 1.8.2016–31.7.2066 päätöksensä vahvistetulla vuosittaisella perusvuokralla ja muutoin tavanomaisin vuokraehdoin.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan vuokran suuruutta määriteltäessä on otettu huomioon tontin sijainti, pinta-ala, rakennusoikeus ja vastaavanlaisten tonttien aiempi hinnoittelu. Asunto-osakeyhtiön tontti sijaitsee 26.9.1955 vahvistuneen asemakaavan numero 653 mukaisella alueella. Tontille on vahvistettu asuin- ja liikerakennusten rakennusalat ja rakennuskohtaiset kerrosluvut II ja IV. Kaavan mukaisen rakennusoikeuden määrä on laskettu näiden tietojen perusteella. Koko asemakaavan osoittamalle rakennusalalle voi rakentaa asuin- ja liikerakennuksia aivan rakennusalan rajaan kiinni. Kaupunki ei luovuta tontteja tonttivarastoksi vuokraajille tai ostajille vaan tavoitteena on, että tontille rakennetaan asemakaavan mukainen rakennus. Tontin arvon määräytyminen asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden perusteella tukee tätä päämäärää. Tonttien hinnoittelun tavoitteena on kohtuullinen käypä hinta, joten vuokran perusteena käytettävät pääoma-arvot ovat jonkin verran alemmat kuin alueen markkinahinta. Kerrosneliömetrihintoja on nostettu vähitellen lähemmäs käypää hintaa, koska maapoliittisten linjausten mukaan uusittavien sopimusten ehdot määritellään vastaavin perustein kuin uusissa sopimuksissa. Kaikkien Sammonkadun varrella olevien taloyhtiöiden vuonna 2016 päättyviä vuokrasopimuksia uusittaessa on käytetty kerrosneliömetriarvoa 270 euroa.

Valituksenalaisella päätöksellään kaupunginhallitus on osaltaan päättänyt hyväksyä sen tontinvuokran suuruuden ja muut vuokraehdot, joilla se voi sopimukseen sitoutua, jos sopimuksen toisena osapuolena oleva asunto-osakeyhtiö tekee sen kanssa uuden maanvuokrasopimuksen. Kaupunginhallitus on voinut

laskentaperusteista että niistä sopimusehdoista, kuten vuokran määrästä, joilla kaupunki voi yksityisoikeudelliseen sopimukseen sitoutua.

Kaupunki on laskenut vuokran määrittelyssä huomioon otetun rakennusoikeuden määrän voimassa olevaan asemakaavaan merkittyjen rakennusalojen ja rakennusten kerroslukua koskevien kaavamerkintöjen perusteella. Kyseistä asemakaavaa ei ole kaupungin päätöksellä todettu vanhentuneeksi, eikä kaupunkia ole velvoitettu saattamaan kaavaa ajan tasalle. Kaupunki on laskenut rakennusoikeuden määrän samalla tavalla tehdessään maanvuokrasopimuksia muiden alueen taloyhtiöiden kanssa. Vaikka rakennusoikeuden määrä olisikin yksittäisessä tapauksessa jonkin muun taloyhtiön kohdalla tulkittu liian pieneksi, ei se merkitse, että kaupunginhallitus olisi käyttänyt Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n asiassa harkintavaltaansa tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisesti tai muutoin lainvastaisesti.

Tontin arvoon ja vuokran tasoon vaikuttavat useat muutkin tekijät kuin rakennusoikeuden määrä ja tontin etäisyys kaupungin keskustasta. Kaupunginhallituksen valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan tonttien vuokrien hinnoittelussa on otettu kaupungin maapolitiikan periaatteiden mukaisesti huomioon rakennusoikeuden määrän ja tontin sijainnin lisäksi tontin pinta-ala ja vastaavanlaisten tonttien aikaisempi hinnoittelu. Kaupunginhallituksen lausunnosta ilmenee, että kaupunki on tonttien vuokria määrittellessään kiinnittänyt huomiota muihinkin tontin sijaintiin liittyviin seikkoihin kuin tontin etäisyyteen kaupungin keskustasta. Tonttien vuokria määrittellessään kaupunki on ottanut huomioon kullekin tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden koko määrän eikä pelkästään sitä rakennusoikeuden osuutta, jonka hyödyntäminen olisi vuokramiehelle tarkoituksenmukaista tontilla jo olevan rakennuskannan säilyessä. Asiassa ei ole ilmennyt, että Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:tä olisi tässä suhteessa kohdeltu kaupunginvaltuuston hyväksymien maapoliittisten linjausten vastaisesti eri tavalla kuin muita kaupungin kanssa sopimuksen tehneitä. Valituksessa esitetyt esimerkit kaupungin muiden taloyhtiöiden kanssa tekemissä vuokrasopimuksissa aiempina vuosina sovitusta kerrosneliömetrihinnoista eivät myöskään osoita, että Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n kohdalla vuokran suuruus olisi ilman hyväksyttävää syytä määritelty eri perusteilla kuin niissä vuokrasopimuksissa, jotka kaupunki on edellä mainitun maapoliittisen ohjelman voimassa ollessa tehnyt muiden taloyhtiöiden kanssa.

Kaupunginhallitus on edellä esitetyn vuokran määräytymisperusteita koskevan selvityksen perusteella noudattanut Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10:n kohdalla samoja vuokran määräytymistä koskevia periaatteita kuin muidenkin taloyhtiöiden kohdalla, eikä sen voida katsoa käyttäneen sille asiassa kuuluvaa harkintavaltaa tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisesti.

Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksensä sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, eikä se ole mennyt toimivaltaansa ulommaksi. Kaupunginhallituksen päätökset eivät ole valituksessa mainituilla perusteilla muutoinkaan lainvastaisia.

## Sovelletut oikeusohjeet

Tuomioistuinlaki 4 luku 1 §  
 Kuntalaki (365/1995) 90 §  
 Kuntalaki (410/2015) 147 § 1 momentti  
 Hallintolaki 6 §  
 Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 momentti

**Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Esittelijä

Vuokko Alitalo

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riitta Jokioinen,  
 Marja Tuominen ja Jussi-Pekka Lajunen.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

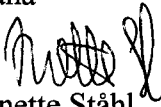
Päätös Asunto Oy Tampereen Sammonkatu 8–10 saantitodistuksiin/  
 Asianajaja Pekka Suojanen  
 Asianajotoimisto Suojanen & Alanen Oy  
 Aleksanterinkatu 33 B  
 33100 TAMPERE

Jäljennös ✓ Tampereen kaupunginhallitus, jonka on kuntalain 97 §:n (435/1999) mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa

ans

Jäljennöksen oikeaksi todistaa  
 päätöksen antopäivänä

  
 lainkäyttösihteeri Anette Ståhl

## Valitusosoitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kirjallisesti **korkeimpaan hallinto-oikeuteen**.

### Valitusaika

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

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Jos tiedoksianto viranomaiselle on toimitettu tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä, asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä.

### Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Asioitaessa sähköisesti, allekirjoitusvaatimuksesta on säädetty erikseen. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

### Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

### Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

### Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:  
PL 180  
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:  
Fabianinkatu 15  
Helsinki

Puhelin: 029 56 40200  
Telefax: 029 56 40382  
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi