

Turun hallinto-oikeuden päätös

Antopäivä

5.5.2017

Päätösnumero

17/0144/1

Diaarinumero

00953/16/2299

Asia

Valitus kunnallisasiassa

Valittaja

Meidän Turku - Vårt Åbo ry

Päätös josta valitetaanTurun kaupunginvaltuusto
30.5.2016

Kaupunginvaltuusto on päättänyt hyväksyä Kauppatorin maanalaista pysäköintilaitosta koskevan, Turun Toriparkki Oy:n kanssa solmitun maanvuokrasopimuksen kaupunginhallituksen ehdotuksen liitteen mukaisesti, kuitenkin siten muutettuna, että vuokra-alue on kartan M140/9.5.2016 mukainen ja että vuokra-alueen pinta-ala on noin 26 247 neliometriä.

Valitus

Päätös on kumottava. Asiassa on toimitettava suullinen käsittely.

Asian käsittelyyn ja päätöksentekoon on osallistunut esteellisiä henkilöitä. Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnassa 27.4.2016 ja kaupunginhallituksessa 2.5.2016 ovat esteellisinä olleet läsnä kyseisen toriparkkiyhtiön osakkaina olevien Turun Osuuskaupan ja Turun Seudun Osuuspankin edustajistoon kuuluvat jäljempänä yksilöidyt jäsenet. Kiinteistötoimialan toimialajohtaja Jouko Turto on myös ollut esteellinen Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnassa ja kaupunginjohtaja Aleksander Randell kaupunginhallituksessa, koska luottamus heidänkin puolueettomuuteensa on ollut vaarantunut. Turto kuuluu Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikuntaan, jossa on myös Turun Toriparkki Oy:n osakkaiden edustajia. Yhdistyksen tarkoituksena on vaikuttaa kiinteistö- ja rakentamisalan toiminnan edellytyksiin, markkinoiden toimivuuteen ja alan osaamisen kehittämiseen. Yhdistys seuraa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sen valmistelua ja osallistuu alan työryhmiin, tekee aloitteita, laatii kannanottoja ja antaa lausuntoja. Se myös pitää yhteyttä keskeisiin poliittisiin päättäjiin, ministeriöihin sekä valtion ja kuntien virkamie-

OsoiteSairashuoneenkatu 2-4
PL 32, 20101 TURKU**Puhelinvaihte**

029 56 42400

Telekopio

029 56 42414

Sähköposti

turku.hao@oikeus.fi

hiin ja muihin vaikuttajiin. Randell on Turun kauppakamarin hallituksen jäsen. Kauppakamari on ottanut myönteisesti kantaa toriparkkisuunnitelmiin, asema-kaavaan ja kauppatorin yleissuunnitelmaan. Myös rakennusvalvontajohtaja Reima Ojala on ollut asiassa esteellinen.

Kaupunginvaltuustossa ovat valituskirjelmästä ilmenevät toriparkkiyhtiöön sidonnaiset valtuutetut olleet kollektiivisesti esteellisiä niillä perusteilla kuin kuntalaki ja hallintolaki sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta asian määrittelevät. Luottamushenkilöiden ei vain tule olla puolueettomia vaan heidän tulee myös näyttää siltä. Sidonnaisuus on vaikuttanut valtuutettujen näkemyksiin ja äänestyskäyttäytymiseen siten, että 76 % kyseisistä sidonnaisista valtuutetuista on äänestänyt päätöksen puolesta. Heidän kollektiivinen esteellisyytensä on näin ollen ilmeinen.

Valmistelu ja esittely on ollut puutteellista, virheellistä ja harhaanjohtavaa. Hanketta on markkinoitu luottamushenkilöille ja kaupungin veronmaksajille yksityisenä hankkeena, jossa toriparkkia kannattavat kiinteistönomistajat ovat valmiita vastaamaan sen kustannuksista, vaikka hanke on jo esisopimuksessa ja nyt maanvuokrasopimuksessa luokiteltu yhteishankkeeksi. Hanketta koskevaa taloudellista ja ympäristöllistä riskiä kaupungin kannalta ei ole arvioinut mikään puolueeton taho. Kyseessä olevaan päätökseen ei ole sisältynyt minikäänlaista talousarviota. Haitat ja kustannukset joukkoliikenteelle, keskustan liike-elämälle ja erityisesti torikaupalle ovat jääneet selvittämättä. Valtuutetuille ei ole esitetty myöskään selvitystä siitä, missä syvyydessä torin pinnan alla olevat johdot sijaitsevat, vaikka sopimuksessa määritelty 80 cm:n raja vaikuttaa siihen, kumman osapuolen maksettavaksi johdon siirto tulee. Valtuutettuja on johdettu tässä myös harhaan, sillä tiettävästi enin osa johdoista sijaitsee alle 80 cm:n syvyydessä ja siirron kustannukset sopimuksen mukaan silloin kuuluvat kaupungille. Koska maanvuokrasopimuksessa puhutaan ainoastaan pysäköintilaitoksen rakentamisesta, sopimus myös mahdollistaa liikerakentamisen esimerkiksi Kauppiaskadun alle Wiklundin kellariliiketilöiden jatkeeksi ilman vuokranmaksua ja ilman vakuutta. Tällä on merkitystä muun ohella vuokranmaksun alkamisen kannalta. Valtuutettuja on johdettu harhaan myös siten, että asemakaavan hyväksymisen yhteydessä maanvuokraksi on mainittu yli 300 000 euroa vuodessa mutta maanvuokrasopimuksessa summa on kutistunut 70 000 euroon. Moni muukaan asemakaavaselostuksessa kerrottu asia ei pidä paikkaansa.

Kuntalaissa edellytetty vuorovaikutus ei ole toteutunut, koska kauppatorin ja sen ympäristön kehittämisestä ja sopimuksesta ei ole haluttu keskustella eikä esittää erilaisia vaihtoehtoja. Viestintätoimisto Ground Communicationin hoitamassa viestinnässä ei ole missään vaiheessa viitattu siihen, että kyse olisi maankäyttö- ja rakennuslain ja kuntalain mukaisesta vuorovaikutuksesta. Toimiston markkinointiviestinnässä on vain keuhuttu toriparkkia ainoana vaihtoehtona ja pyritty tukkimaan arvostelijoiden suut. Vuokrasopimuksesta ei ole haluttu keskustella. Pelkästään se, että kuntalaiset ovat voineet tehdä yleissuunnitelmasta muistutuksen, ei täytä lain vaatimusta vuorovaikutuksesta.

Käyvästä maanvuokrasta hankitut arviot eivät ole luotettavia. Newsec Valuation Oy:n arvio ei ole puolueettoman tahon antama arvio. Kyseisen yrityksen on tehnyt esteelliseksi arvioimaan asiaa jo se, että sen Turun toimisto sijaitsee Hansa-korttelissa eli toriparkkiyhtiön osakkaan tiloissa. Lisäksi yhtiön Turun toimiston Property Manager Jari Urpo kuuluu kiinteistöalan etujärjestön RAK-LI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikuntaan yhdessä kaupungin kiinteistöliike-

laitoksen toimialajohtajan Jouko Turton ja toriparkkiyhtiön osakkaiden edustajien kanssa.

Kaupungin toriparkkiyhtiöltä sopimuksen mukaan saama maanvuokra on selvästi alle markkinahinnan. Lisäksi vuokran maksaminen alkaa vasta kyseisen rakennelman tai toriparkin valmistumisen jälkeen. Yhtiö ei käytännössä tule maksamaan maanvuokraa 5–6 vuoteen. Samaan aikaan kaupungille syntyy kustannuksia muun muassa torikaupan, joukkoliikenteen ja paikoitusmaksujen menetyksinä. Pelkkä torin kunnostaminen ei vaatisi useiden vuosien kaivutyötä. Sopimuksen perusteella yhtiö vielä saa alennuksia vuokrasta. Kaupungin menettämiä paikoitustuloja korvaavien ajo-oikeuksien eli luovutettavien parkkipaikkojen arvo on laskettu liian suureksi. 30 ajo-oikeuden arvoksi on arvioitu 384 000 euroa, kun oikeampi arvo olisi 288 000 euroa vuodessa. Vakuutta ei ole määritelty euromääräisesti. Esisopimuksen mukaan vakuus olisi pitänyt antaa ennen maanvuokrasopimuksen allekirjoittamista. Sopimus mahdollistaa maanalaisen liikerakentamisen ja liiketilojen käytön ilman vuokraa, koska toriparkin valmistumiselle ei ole asetettu selvää takarajaa, jolloin vuokranmaksun alkaminen voi pitkittyä. Sopimus on maanomistukseen verrattava asiakirja, joka kelpaa pantiksi, eli sillä on taloudellista arvoa yhtiölle. Se myös tulee voimaan, vaikkei rakentaminen alkaisikaan.

Tehty maanvuokrasopimus merkitsee, että vuokraa liikerakennusoikeudesta ei makseta lainkaan. Kohtuullinen vuokra olisi liikerakentamisen osalta 330 000 euroa ja muun alueen osalta 65 617,50 euroa eli yhteensä 395 617,50 euroa. Toriparkkiyhtiö saa siis vuosittain kaupungilta yli 300 000 euron suuruisen edun ja ennen toriparkin valmistumista noin 60 000 euron suuruisen edun. Sopimus tarkoittaa kaupungin antamaa laitonta yritystukea yhtiölle. Sen seurauksena Turussa toimivat kansainväliset sijoitusmarkkinat myös vinoutuvat.

Sopimus on lisäksi pätemätön, koska siinä on perustavanlaatuisen virhe vuokra-alueen määrittelyssä. Sopimuskohdassa 1.2 todetaan seuraavasti: ”Vuokra-alue on VI kaupunginosan ”Kauppatori” 11/2011 asemakaavassa osoitettu maanalaiseksi pysäköintilaitokseksi (ma-LPY-2) ja maanalaiseksi tilaksi (ma-1). Vuokra-alueelle (ma-LPY-2) saa toteuttaa pysäköintilaitoksen enintään 800 autolle, liike- ja varastotiloja, ajoneuvo- ja jalankulkuyhteyksiä sekä ajoluiskan (ma-1).” Kauppatorin asemakaavaselostuksessa kuitenkin on kaksi aluetta ma-LPY-1 ja ma-LPY-2, joihin saa rakentaa pysäköintitilaa, LPY-1:ssä yhteen ja LPY-2:ssa kahteen kerrokseen. Sopimuksessa ei mainita LPY-1 aluetta. Tila ma-1 puolestaan sijaitsee katujen alla. Asian esittelyssä on todettu, että kyseessä olisi vain Turun kaupungin kauppatorin (6G) alueen maanalaisten tilojen vuokraaminen Turun Toriparkki Oy:lle, vaikka vuokrasopimus koskee myös aluetta 6K eli Aurakadun, Eerikinkadun, Yliopistonkadun ja Kauppiaskadun maanalaista aluetta.

Sopimus ei ole pätevä myöskään sen vuoksi, että se ei ole maankäyttö- ja rakennuslain mukainen. Lain mukaan kunta vastaa toreista ja kaduista ja niiden kustannuksista kuten johtojen siirroista. Katuun ja toriin kuuluu paitsi maanpäällinen osa myös maanalainen osa. Alueen asemakaavassa ei ole määritelty, että maanvuokraoikeuden haltija vastaisi kadun tai muun yleisen alueen toteuttamisesta. Toteuttamisvastuu olisi voitu siirtää vain, mikäli kaavassa olisi tällainen määräys.

Maanvuokrasopimus on kaupungin ja turkulaisten veronmaksajien edun vastainen. Asiassa on ajettu keskeisten kiinteistösijoittajien eli Turun Toriparkki

Oy:n osakkaiden etua. Tällaisen yksityisen toimijan riskialttiin hankkeen tukeminen on hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista eikä myöskään kuulu kunnan toimialaan.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Yhdistys on antanut vastaselityksen ja siinä muun ohella esittänyt, että johtojen siirtämiskustannuksia ei saa ottaa vuokraa arvioitaessa sitä alentavana tekijänä huomioon. Lisäksi yhdistys on vaatinut, että hallinto-oikeus oikaisee kauppatoria koskevaa asemakaavapäätöstä, koska se on perustunut virheellisiin tietoihin.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta.

Hallinto-oikeus ei tutki asemakaavan oikaisemista koskevaa vaatimusta.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Ratkaisun perustelut

Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely.

Asiassa on pyydetty suullisen käsittelyn toimittamista sen vuoksi, että kaupunginjohtajaa ja kiinteistötoimenjohtajaa voitaisiin kuulla valan velvoituksin heidän suhteistaan Turun Toriparkki Oy:n osakkaisiin, ja sen vuoksi, että taloudellisiin arvioihin ja laskelmiin saataisiin selvyyttä asemakaavaselostuksessa mainittua vuosittaista maanvuokratuloa ja maanvuokrasopimuksen mukaista vuosisuokraa koskevan ristiriidan osalta.

Asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat ilmenevät asiakirjoista. Suullinen käsittely on sen perusteeksi ilmoitetut seikat huomioon ottaen tarpeeton asian selvittämiseksi.

Tutkimatta jätetty vaatimus

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

Lainvoimaisen asemakaavapäätöksen oikaiseminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Valtuuston päätöksen lainmukaisuus

Kunnallisvalituksen valitusperusteet

Kuntalain mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu siten kumota kunnan viranomaisen päätös, jos se todetaan valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastaiseksi. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei sen sijaan kuulu ottaa kantaa päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen.

Hanke ja sopimusehdot

Turun Kauppatoria koskeva lainvoimainen asemakaava mahdollistaa muun muassa maanalaisen pysäköintilaitoksen sekä liike- ja varastotilojen sijoittamisen kauppatorin ja siihen rajoittuvien katualueiden alle. Kaupungin ja Turun Toriparkki Oy:n välinen esisopimus siitä, että mahdollisen pysäköintilaitoksen toteuttajatahona on mainittu yhtiö, on tullut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksin lainvoimaiseksi 25.6.2014. Kaupunki ja Turun Toriparkki Oy ovat käyneet jatkoneuvottelut torialueen uudistamisesta ja maanvuokrasopimuksen ehdoista pysäköintilaitoksen toteuttamiseksi kauppatorin alle. Kaupunginvaltuusto on 30.5.2016 hyväksynyt kaupungin ja yhtiön välille laaditun maanvuokrasopimuksen liitteen mukaisena.

Turun Toriparkki Oy:n toimialana on omistaa ja hallita autopaikoitusrakennuksia sekä niihin liittyviä tiloja ja kulkuväyliä sekä harjoittaa pysäköintitoimintaa joko omaan lukuun tai luovuttamalla pysäköinnin operointi ulkopuolisen yrityksen hoidettavaksi.

Hyväksytyn maanvuokrasopimuksen mukaan se astuu voimaan sopimuksen alkikirjoituksella. Vuokrankausi on 50 vuotta laskettuna päivästä, jolloin pysäköintilaitos ja siihen johtava yhdyskäytävä on rakennusvalvontaviranomaisten toimesta hyväksytty käyttöön otettavaksi. Vuokramiehellä on etuoikeus vuokrankauden päättyessä saada vuokra-alue uudelleen vuokralle enintään 49 vuodeksi sopimuksessa tarkemmin mainituin edellytyksin.

Sopimusehtojen mukaan pysäköintilaitoksen ja sen käyttöä palvelevien yhdystunnelien ja -käytävien vuokra on 70 000 euroa vuodessa. Vuokra sidotaan elinkustannusindeksiin siten kuin sopimuksesta tarkemmin käy ilmi. Kaupungilla on oikeus tarkistaa vuokraa vuokra-alueen käyttötarkoituksessa, kaavamääräyksissä, rakennusoikeudessa tai muussa sellaisessa seikassa tapahtuvien muutosten johdosta. Vuokraa voidaan kuitenkin korottaa vain, jos mainituissa seikoissa tapahtuu sellaisia muutoksia, joista vuokramiehelle aiheutuu taloudellista hyötyä. Vuokranmaksuvelvollisuus alkaa, kun pysäköintilaitos ja siihen johtava yhdystunneli on maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämässä käyttöönottokatselmuksessa hyväksytty käyttöön otettavaksi. Vuokramiehellä on oikeus kaupunkia kuulematta siirtää vuokraoikeus kaikkine vuokra-alueella olevine rakennuksineen ja laitteineen toiselle.

Vuokramies sitoutuu hakemaan vuokra-alueelle vähintään 600-paikkaisen maanalaisen pysäköintilaitoksen ja sen oheistilojen rakennuslupaa kuuden kuukauden kuluessa vuokrasopimuksen voimaantulosta. Pysäköintilaitoksen rakentamistyöt tulee aloittaa kahdeksan kuukauden kuluessa sopimuksen tai

kauppatorin ja sitä ympäröivien katujen suunnitelmaa koskevan päätöksen lainvoimaisuudesta tai edellä mainittujen hankkeiden rakennusluvan lainvoimaiseksi tulemisesta riippuen siitä, mikä ajankohta on myöhäisin, elleivät arkeologiset kaivaukset tai muut vuokramiehestä riippumattomat syyt töiden aloittamista estä. Pysäköintilaitoksen pysäköintipaikat tulee ottaa käyttöön kolmen vuoden kuluessa rakennustöiden aloittamisesta, elleivät arkeologiset kaivaukset, välttämättömät rakennustekniset ratkaisut tai muut vuokramiehestä riippumattomat syyt sitä estä.

Vuokramiehen on esitettävä ennen pysäköintilaitoksen rakentamisen aloittamista kaupungille luotettava selvitys rakennushankkeen kustannuksista ja hankkeen rahoituksesta sekä rakentamisajan vakuus- ja vakuutusjärjestelyistä, joilla varmistetaan pysäköintilaitoksen toteutuminen vuokramiehen toimesta. Rakennustyöt voidaan aloittaa vasta, kun kaupunki on hyväksynyt hankkeen rahoitus-, vakuus- ja vakuutus selvityksen. Vuokramies vastaa täysimääräisesti kaikista välillisistä ja välittömistä vahingoista, mukaan lukien ympäristövahingot, sekä haitoista, joita pysäköintilaitoksen ja niihin kuuluvien rakenteiden rakennustyöstä tai mistä tahansa vuokramiehen toiminnasta tai laiminlyönnistä kaupungille tai kolmannelle osapuolelle mahdollisesti aiheutuu. Pysäköintilaitoksen valmistuttua vuokramies luovuttaa kaupungille torikaupan käyttöön korvauksetta 30 pysäköintioikeutta.

Sopimuksen mukaan osapuolten tavoitteena on, että kauppatorin maanpäällinen ja maanalainen rakentaminen tehdään samanaikaisesti yhtenä rakentamiskokonaisuutena. Kauppatorin rakentamisen ja pysäköintilaitoksen toteuttamiskustannukset tulevat jakautumaan siten, että kaupunki vastaa kauppatorin uudistamisen kustannuksista ja vuokramies vastaa pysäköintilaitoksen, yhdystunnelien ja -käytävien rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kustannusjaon rajapintana pidetään pysäköintilaitoksen/liiketilojen/yhdyskäytävien/yhdystunnelin yläpohjan vesieristeen yläpintaa. Vuokramiehen tulee kustannuksellaan suorittaa rakennushankkeen toteuttamiseen liittyvät maaperätutkimukset ja vastata rakennuksen perustamissuunnitelmien ja perustamisen toteutuksen määräysten mukaisuudesta.

Arkeologisten kaivausten kustannusjaon pääperiaatteena on, että kauppatorin uudistamisen edellyttämistä arkeologisten kaivausten kustannuksista vastaa kaupunki ja vuokramies vastaa maanalaisen pysäköintilaitoksen, liiketilojen ja yhdystunnelien rakentamisen aiheuttamista arkeologisten kaivausten kustannuksista. Ellei erikseen toisin sovita, kaupunki vastaa kaivausten kustannuksista 80 cm:n syvyyteen toripinnan ja katualueiden nykyisten katteiden alapinnasta lukien ja vuokramies siitä alaspäin.

Sopimuksen mukaan vuokramies vastaa vuokra-alueella olevien johtojen siirtämisestä ja tähän liittyvistä mahdollisista vahingoista kustannuksellaan niiltä osin kuin siirrot eivät aiheudu enintään 80 cm:n syvyydessä tehtävistä, kaupungin vastuulla olevista töistä. Jos johtoja joudutaan vuokramiehen vastavilto osin rakentamaan uudestaan tai tekemään niihin peruskorjaus- tai perusparannusluonteisia muutoksia, otetaan kaupungin ja vuokramiehen välisessä kustannusjaossa huomioon nykyisten johtojen jäljellä oleva elinkaari ja kustannukset jaetaan sitä vastaavasti.

Vuokran suorittamisen ja muiden vuokrasopimusehtojen täyttämisen vakuudeksi vuokramies on velvollinen vaadittaessa antamaan kaupungille kaupungin hyväksymän vakuuden, joka kattaa kulloisenkin vuosivuokran määrän 2,4-ker-

taisenä lisättyinä perintäkuluilla.

Esteellisyys

Kuntalain (365/1995) 52 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen muun ohella silloin, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Saman pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä kuin momentin 1–6 kohdissa mainituista syistä vaarantuu.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) on lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyserusteissa. Mainitun säännöksen pohjalta tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät muun muassa tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

Valituksessa on ensinnäkin esitetty, että asian käsittelyyn ovat esteellisinä osallistuneet Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnassa 27.4.2016 Timo Nurmio ja Vuokko Puljujärvi sekä kaupunginhallituksessa 2.5.2016 Olli A. Manni, Päivi Pietari ja Johannes Yrttiaho, koska Manni, Nurmio ja Puljujärvi ovat olleet Turun Seudun Osuuspankin edustajiston jäseniä ja Pietari ja Yrttiaho Turun Osuuskaupan edustajiston jäseniä. Tämän johdosta hallinto-oikeus toteaa, että mainituissa osuuskunnissa edustajisto käyttää osuuskunnan jäsenille kuuluvaa päätösvaltaa. Edustajiston ohella näissä osuuskunnissa on toimieliminä sekä hallitus että hallintoneuvosto. Edustajistoa ei tässä tilanteessa ole kummassakaan yhteisössä pidettävä hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettavana toimielimenä, eivätkä kyseessä olevat henkilöt näin ollen ole olleet edustajiston jäsenyytensä perusteella esteellisiä Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnassa tai kaupunginhallituksessa.

Kaupunginvaltuuston jäsenten osalta valituksessa on esitetty, että Janina Andersson, Maija Perho, Päivi Pietari, Niina Ratilainen, Ville Tavio, Ulla-Maija Vierimaa ja Johannes Yrttiaho Turun Osuuskaupan edustajiston jäseninä, Jorma Hellsten ja Timo Kari Turun Osuuskaupan hallintoneuvoston jäseninä, Toni Eklund, Pentti Huovinen ja Henry Toivari Turun Seudun Osuuspankin hallintoneuvoston jäseninä, Piia Elo, Jarmo Rosenlöf, Olli A. Manni, Aimo Massinen, Timo Nurmio, Saara-Sofia Sirén ja Ville Tavio Turun Seudun Osuuspan-

kin edustajiston jäsenenä, Christel von Frenckell-Ramberg Åbo Akademin säätiön valtuuskunnan jäsenenä sekä Mika Maaskola Turun Toverit ry:n johtokunnan jäsenenä ovat olleet kollektiivisesti esteellisiä sidonnaisuutensa vuoksi, kun otetaan huomioon hallintolain säännökset sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta. Esteellisyyttä on valtuutettu Perhon osalta perusteltu myös sillä, että hänen veljensä on ollut asianajajana Turun Toriparkki Oy:n edustaja, ja valtuutettu Maaskolan osalta lisäksi sillä, että Tuto Hockey Oy:ssä ovat mukana myös Turun Toriparkki Oy:n osakkaat Vaiste ja Salmela-Yhtiöt.

Viime mainitun valtuustoa ja valtuutettuja koskevan esteellisyysväitteen osalta hallinto-oikeus toteaa, että esteellisyyden olemassaoloa kunnan päätöksenteossa on arvioitava kuntalain ja hallintolain säännösten nojalla. Kuntalaissa on valtuutetun osalta määritelty tyhjentävästi, millaisessa asian ja asianomaisen henkilön välisessä suhteessa henkilö on esteellinen. Hallintolain mukaan ainoastaan määrittäytyy se valtuutettua lähellä oleva henkilöpiiri, jota tämä esteellisyyсарviointi koskee. Arviointi kohdistuu kuhunkin valtuutettuun erikseen eikä valtuustoon kokonaisuutena taikka joiltain osin. Valtuutetun osalta ei ole kysymys luottamuksesta hänen puolueettomuuteensa siinä mielessä kuin siitä on säädetty hallintolaissa. Kuuluminen edustajistoon tai pelkkä hallituksen tai hallintoneuvoston taikka niitä vastaavan toimielimen jäsenyys yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, ei siten ole esteenä valtuutetulle ottaa osaa asian käsittelyyn. Sen perusteella, mitä valituksessa on esitetty, maanvuokrasopimuksen tekemisen Turun Toriparkki Oy:n kanssa ei voida katsoa koskevan ketään edellä mainituista valtuutetuista taikka hänen läheistään sillä tavoin henkilökohtaisesti kuin kuntalaissa valtuutetun esteellisyydestä on tarkoitettu.

Valituksen mukaan kiinteistötoimialan toimialajohtaja Jouko Turto on ollut esteellinen osallistumaan maanvuokrasopimusasian käsittelyyn Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnassa, koska luottamus hänen puolueettomuuteensa on vaarantunut sen vuoksi, että hän kuuluu Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikuntaan, jossa on myös Turun Toriparkki Oy:n osakkaiden edustajia. Esteellisyysväitettä on vielä perusteltu sillä, että yhdistyksen tarkoituksena on vaikuttaa kiinteistö- ja rakentamisalan toiminnan edellytyksiin, markkinoiden toimivuuteen ja alan osaamisen kehittämiseen. Yhdistys seuraa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sen valmistelua ja osallistuu alan työryhmiin, tekee aloitteita, laatii kannanottoja ja antaa lausuntoja. Se myös pitää yhteyttä keskeisiin poliittisiin päättäjiin, ministeriöihin sekä valtion ja kuntien virkamiehiin ja muihin vaikuttajiin. Kaupunginhallitus on lausunnossaan todennut, että RAKLI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikunta kokoaa kiinteistötoiminnan parhaat asiantuntijat ja merkittävimmät toimijat saman pöydän ympärille. Turto on ollut aluetoimikunnan toinen puheenjohtaja.

Hallinto-oikeus toteaa, ettei RAKLI ry:lle ole edes väitetty olleen yhdistyksenä odotettavissa maanvuokrasopimusasian ratkaisusta etua tai haittaa. Luottamuksen Turton puolueettomuuteen ei voida katsoa vaarantuneen pelkästään sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että hän on ollut yhdistyksen aluetoimikunnassa, jossa on ollut myös Turun Toriparkki Oy:n osakkaiden edustajia. Turto ei ole ollut asiassa esteellinen.

Valituksen mukaan kaupunginjohtaja Aleksis Randell on ollut esteellinen sillä perusteella, että hän on Turun kauppakamarin hallituksen jäsen ja että kauppakamari on ottanut myönteisesti kantaa toriparkkis suunnitelmiin, asemakaavaan

ja kauppatorin yleissuunnitelmaan. Kauppakamari on edustettuna myös RAK-LI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikunnassa. Kaupunginhallituksen lausunnossa on tältä osin todettu, että Turun kauppakamarin tarkoituksena on kehittää toiminta-alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja hoitaa sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Kuten kaupunginhallituksen lausunnossa myös on esitetty, hallinto-oikeus katsoo, että Turun kauppakamarilla ei ole ollut odotettavissa maanvuokrasopimusasian ratkaisusta mitään sellaista hyötyä tai haittaa, jonka vuoksi Randell olisi ollut mainitulla perusteella esteellinen. Luottamuksen hänen puolueettomuuteensa ei voida valituksessa esitetyillä perusteilla katsoa vaarantuneen muustakaan erityisestä syystä siten kuin hallintolaissa tarkoitetaan.

Valituksessa on lisäksi mainittu rakennusvalvontajohtaja Reima Ojalan jäsenyys Turun Osuuskaupan hallintoneuvostossa ja sen vaikutus Ojalan puolueettomuuteen. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan Ojala ei kuitenkaan ole millään kaupungin toimielimellä osallistunut maanvuokrasopimusasian valmisteluun taikka käsittelyyn.

Kun otetaan huomioon kaikki edellä lausuttu, hallinto-oikeus toteaa, että maanvuokrasopimusasian valmisteluun taikka käsittelyyn ei ole osallistunut esteellisiä henkilöitä.

Käyvän arvon määrittäminen ja kysymys kielletystä valtioneudesta

Säännökset

Kuntalain 130 §:n 2 momentin 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. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Asiassa saatu selvitys

Turun kauppatorin maanalaisia tiloja koskevan maanvuokrasopimuksen vuokratason määrittämiseksi kaupunki on tilannut arviolausunnot kahdelta arvioijalta, Kiinteistötaito Peltola & Co Oy:ltä ja Newsec Valuation Oy:ltä. Arviolau-

suntojen antajat ovat keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan hyväksymiä yleisauktorisoituja AKA-kiinteistöarvioitsijoita. Ne kumpikin ovat arviolausunnossaan todenneet, että ne ovat riippumattomia arvioitsijoita ja ettei niillä ole kytköksiä arvion tilaajaan.

Kummankin edellä mainitun yhtiön antaman arviolausunnon mukaan maanalaisten pysäköintitilojen markkinaperusteinen markkinavuokra on noin 3 euroa neliometriä kohti vuodessa eli noin 79 000 euroa vuodessa (virhemarginaali +/- 20 %). Liike-, varasto- ja kulkuyhteystilojen osalta arviolausunnot poikkeavat toisistaan siten, että Kiinteistötaito Peltola & Co Oy on arvioinut tällaisten maanalaisten tilojen rakennusoikeutta koskevan maanvuokran markkinavuokra-arvoksi 22,5 euroa kerrosneliömetriltä vuodessa (+- 15 %) ja Newsec Valuation Oy 12,5 euroa kerrosneliömetriltä vuodessa (+- 20 %). Vuosivuokraksi on laskettu 5 % rakennusoikeuden pääoma-arvosta. Kiinteistötaito Peltola & Co Oy:n arviointilausunnossa on esitetty, että Turun kauppatorin maanpäällisen toimitilarakentamisen osalta on rakennusoikeuden senhetkinen arvo ollut luokkaa 650 euroa kerrosneliömetriltä. Newsec Valuation Oy:n arviointilausunnossa maanalaisen liiketilan rakennusoikeuden pääoma-arvona on ollut 250 euroa kerrosneliömetriltä eli 50 % maanpäällisen rakennusoikeuden pääoma-arvosta. Newsec Valuation Oy:n lähtökohtana arviossaan on ollut, että katujen maanalaisten tilojen pohjarakentaminen toteutetaan samanaikaisesti pysäköintilaitoksen pohjarakenteiden kanssa, minkä jälkeen maanalaisten tilojen perustusolosuhteet vastaisivat tavanomaista maanpäällistä rakentamista. Arviolausunnon mukaan siinä ei ole otettu huomioon mahdollisista johtojen siirroista aiheutuvia kustannuksia.

Molemmista arviolausunnoista ilmenee, että niiden perustana on muun ohella ollut vertailuja muissa kaupungeissa toteutettuihin maanalaisiin pysäköinti- ja liiketiloihin. Kiinteistötaito Peltola & Co Oy:n arviointilausunnossa on esitetty, että yhtiön tiedossa ei ole Turun kauppatorin lähiympäristöstä maanalaisten tai maanpäällisten maa-alueiden kauppoja tai vuokrauksia viime vuosilta. Siten suoraan vertailukelpoisia vuokrauksia tai kauppoja markkinaperusteisen maanvuokratason määrittämiseen maanalaiselle pysäköintitalalle ei yhtiön mukaan ole. Monella paikkakunnalla kaupunki tai sen tytäryhtiö on maanalaisen keskustapysäköintihankkeen toteuttamisen ja rahoituksen kannalta merkittävässä roolissa. Arviolausunnon mukaan tämä johtaa siihen, että kaupungin keskustassa sijaitsevista maanalaisista pysäköintilaitoksista muissa kaupungeissa tehdyt vuokrasopimukset ovat ongelmallisia markkinaperusteisen arvonmäärittämisen kannalta, koska vuokranantajana on yleensä kaupunki ja vuokralaisena kyseisen kaupungin vähintään osaksi omistama yhtiö. Arviolausunnossa on lisäksi todettu, että Turun kauppatorin ja sen viereisten katujen alle osoitettujen maanalaisten pysäköinti- ja liiketilojen markkinaperusteisia maanvuokratasoja ei ole erityisen luotettavasti määritettävissä.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan todennut, ettei kummassakaan arviolausunnossa ole otettu huomioon maanalaisten johtojen ja laitteiden siirtokustannuksia, joita ilman katujen alle sijoitettavia liike-, varasto- ja kulkuyhteystiloja ei ole mahdollista toteuttaa. Johto- ja laitesiirotkustannusten huomiotta jättäminen on kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kiinteistöalan arviolausunnoissa tavanomainen käytäntö. Kaupungin käytäntönä on luovutettavien kohteiden käyvän arvon ja siitä johdettavan vuosivuokran suuruutta määrittäessä ottaa huomioon ainakin kyseisen kiinteistön sijainti, laajuus, rakentamismahdollisuus ja rakentamisrajoitteet, sekä kohteesta riippuen joko vastaavanlaisten kohteiden kauppahintatiedot tai kohteen tuottomahdollisuudet taikka sen val-

mistamiseen laitettut kustannukset. Nyt kyseessä olevassa maanvuokrasopimuksessa vuokrakohteeseen kohdistuu merkittäviä rakentamisrajoitteita ja valmistamiseen liittyviä kustannuksia, mitkä kaupungin on jo yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla huomioitava vuosivuokrassa, vaikka edellä mainitut arvioitsijat eivät ole tehneet sitä. Kaupunki on maanvuokrasopimuksen kohdassa 4.6 velvoittanut vuokramiehen vastaamaan muun muassa kaikista niistä johto- ja laitesiiroista, joita vuokramiehen maanalaisten liike-, varasto- ja kulkuyhteystilojen rakentaminen edellyttää. Lausuntonsa mukaan kaupunki on myös ottanut huomioon nämä kustannukset vuosivuokrassa siitä huolimatta, että Turun Toriparkki Oy on maanvuokrasopimusneuvotteluissa ilmoittanut, ettei se todennäköisesti tule toteuttamaan liikerakentamista lainkaan vaan ainoastaan pysäköintilaitoksen edellyttämiä varasto- ja kulkuyhteystiloja.

Lausunnossa on edelleen todettu, että Eerikinkadun, Kauppiaskadun ja Aura-kadun alle asemakaavassa osoitettuja liike-, varasto- ja kulkuyhteystiloja sisältyy maanvuokra-alueeseen noin 10 000 neliometriä. Mainittujen katujen alla sijaitsevat muun muassa Turun Vesilaitoksen omistamat keskustan kaksi päävesijohtoa, runkoviemäri, keskustan neljä hulevesijohtoa, Turku Energia Oy:n omistamat kaukokylmä- ja kaukolämpöjohdot ja sähkökaapelit sekä teleoperaattoreiden tietoliikennekaapeleita, tonttivesijohtoja ja liikennevalokaapeleita. Vesi-, viemäri- ja hulevesijohdot sijaitsevat pääsääntöisesti routarajan alapuolella eli käytännössä yli 160 cm:n syvyydessä katupinnan alapuolella. Myös valtaosa kaapeleista sekä kaukolämpö- ja kaukokylmäverkostot sijaitsevat katu- ja toripinnan kantavan rakennekerroksen alapuolella eli syvemmillä kuin 80 cm:ssä, joka on maanvuokrasopimuksen mukaan vuokramiehen kustannus- ja vahingonkorvausvastuulla olevaa johtosiirtoaluetta.

Lausunnon mukaan Ramboll Oy:n 26.1.2012 tekemässä selvityksessä alustaviksi vesihuollon siirtokustannuksiksi arvioitiin noin 4,3–5,7 miljoonaa euroa. Ramboll Oy:n uuden, 28.10.2015 päivätyn selvityksen mukaan vesihuoltojohdojen siirtokustannukset ovat valitusta toteutustavasta riippuen 3,6–12,1 miljoonaa euroa. Selvityksen mukaista edullisinta vaihtoehtoa eli sukellusviemäriä (3,6–5,3 miljoonaa euroa) ja hulevesien pumppaamista ei kuitenkaan voida hyväksyä toteutustavaksi kaupungin ydinkeskustassa suurten vesimäärien ja toiminnallisten riskien takia. Kaupungin yleisesti käyttämän runkolinjavaihtoehtoon siirtokustannusarvio on selvityksen mukaan noin 8 miljoonaa euroa. Vesihuollon siirtokustannuksiin tulee lisätä katualueisiin rajoittuvien tonttivilmäreiden muutos- ja rakennuskustannukset, jotka eivät sisältyneet Ramboll Oy:n selvitykseen. Varasto-, liike- ja kulkuyhteystilojen toteuttaminen katujen alle edellyttää lisäksi kaukolämpöjohdojen siirtämistä uuteen paikkaan yhteensä noin 330 metrin matkalla ja kaukokylmäjohdojen siirtämistä noin 300 metrin matkalla. Turku Energia Oy on elokuussa 2016 ilmoittanut kaukolämpö- ja kaukokylmäjohdojen siirtämisestä ja uudelleen rakentamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi noin 450 000 euroa. Maanvuokrasopimuksen vuosivuokraa määrittäessään kaupunki on arvioinut kaukokylmä- ja kaukolämpöjohdojen siirtokustannukset Energiateollisuuden vuodelta 2015 olevan selvityksen perusteella noin 500 000 euron suuruisiksi. Vesihuolto- ja lämpöjohdojen lisäksi katujen maanalaisten tilojen rakentaminen edellyttäisi teleoperaattoreiden kaapeleiden siirtämistä uuteen paikkaan. Lausuntonsa mukaan kaupunki ei kuitenkaan ole nähnyt tarpeelliseksi tilata erillistä selvitystä teleoperaattoreiden johdojen siirtokustannuksista, koska jo pelkästään vesihuolto- ja lämpöjohdojen siirtokustannukset ylittävät maanvuokratason määrittämisessä huomioitavan katualueiden maanalaisten rakennusoikeuksien arvon kaksin- tai kolminkertaisesti.

Katujen maanalaisten tilojen rakentamisen seurauksena tulisi torialueen kaivausten lisäksi myös katualueilla tehdä arkeologisia kaivauksia, joiden kustannuksista vastaa maanvuokrasopimuksen mukaisesti vuokramies. Katualueiden kaivauskustannusten suuruus varmistuu vasta työn edetessä, mutta alustavat kustannusarviot ainoastaan edellä mainittujen katualueiden osalta vaihtelevat noin 180 000:n ja 806 000 euron välillä. Lausunnon mukaan kaupunki on edellä sanottu huomioon ottaen käypää maanvuokratasoa määrittäessään arvioinut johtosiirtojen ja arkeologisten kaivausten kustannuksiksi noin 9 miljoonaa euroa, ja tämäkin summa on varovainen arvio sillä tavoin, että todelliset kustannukset saattavat olla suuremmat.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan todennut, että Kiinteistötaito Peltola & Co Oy:n arviointilausunnon perusteella maanalaisten tilojen rakennusoikeuden arvo olisi 10 000 kerrosneliömetrin mukaan 4,5 miljoonaa euroa ja Newsec Valuation Oy:n arviolausunnon perusteella vastaavasti 2,5 miljoonaa euroa. Koska maanalaisten tilojen käyttöönotto edellyttäisi arvioiden mukaan vuokramieheltä vähintään 9 miljoonan euron siirtokustannuksia, jotka siten ylittävät kalliimmankin rakennusoikeuden pääoma-arvon kaksinkertaisesti, maanvuokrasopimuksen vuosivuokraa ei kaupunginhallituksen mukaan voida tulkita alihintaiseksi, vaikka maanalaisten liike-, varasto- ja kulkuyhteystilojen rakennusoikeuden arvo on sisällytetty 70 000 euron vuosivuokraan. Pysäköintilaitoksen ja sen ympärillä olevien katujen maanalaisten tilojen rakentamismahdollisuudet ja -rajoitteet on huomioitu kokonaisuuden osana siten, ettei perustetta erillisen vuokraisuuden perimiselle ole syntynyt.

Oikeudellinen arvio käyvän arvon määrittämisestä ja valtioneudesta

Arviolausunnon antaneet Newsec Valuation Oy ja Kiinteistötaito Peltola & Co Oy ovat olleet auktorisoituja arvioimaan kiinteistöjen käypää arvoa ja vuokran määrää. Sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että Newsec Valuation Oy:n toimitilat ovat sijainneet toriparkkiyhtiön osakkaan omistuksessa olevissa tiloissa ja että Newsec Valuation Oy:n edustaja on ollut RAKLI ry:n Varsinais-Suomen aluetoimikunnassa yhdessä toriparkkiyhtiön osakkaiden edustajien ja kaupungin kiinteistöliikelaitoksen johtajan kanssa, ei voida katsoa, etteikö Newsec Valuation Oy olisi ollut puolueeton taho tekemään arvion nyt kyseessä olevassa maanvuokra-asiassa. Kaupungin on hankittuaan arviolausunnot edellä mainituilta yhtiöiltä katsottava hankkineen puolueettoman arvioijan arvion kyseisen kiinteistön markkinaperusteisesta vuokratasosta sen mukaisesti kuin kuntalaissa on edellytetty. Siitä, että yhtiöt ovat käypää arvoa määrittäessään ottaneet asiaan liittyvän tausta-aineiston huomioon toisistaan poikkeavalla tavalla, ei voida päätellä, etteivätkö arviot olisi asianmukaisia.

Sopimus koskee maan alle sijoitettavaan tilaan tarvittavan alan vuokraamista tilanteessa, jossa tällaista tilaa erillisenä ei vielä ole olemassa. Tilan rakentaminen edellyttää ensin muun ohella sen sijaintipaikalla olevien erilaisten johtojen siirtämistä sekä arkeologisten tutkimusten tekemistä alueella. Kuten arviolausunnoistakin ilmenee, hallinto-oikeus toteaa, että tällaisissa olosuhteissa on ilmeistä, ettei vuokraamisen kohteelle ole etukäteen määritettävissä markkinaperusteista vuokran määrää yksiselitteisellä tavalla.

Kyse on myös kaupungin keskustan kehittämistä koskevasta hankkeesta, jossa kaupunki on kaavallisella suunnittelullaan asettanut tavoitteeksi maanalaisten

tilojen rakentamisen. Tällaisen hankkeen yhteydessä kaupungin harkinnassa on lähtökohtaisesti myös päättää siitä, millä tavoin hankkeen toteutumista edistetään. Kaupungin harkinnassa on siten päättää esimerkiksi siitä, tekeekö kaupunki toteuttamisen mahdollistavat toimenpiteet itse vai jättääkö se tällaiset toimenpiteet kaupungin ulkopuolisen tahon hoidettaviksi. Sillä seikalla, että vuokralaiseksi maanalaisiin tiloihin tuleva sopimustaho tässä tapauksessa vastaa muun ohessa tarvittavista johtojen siirtämisistä ja arkeologisista kaivauksista aiheutuvista kustannuksista, on kaupungin kannalta taloudellista arvoa. Kaupunki voi siten harkintansa mukaan ottaa tällaiset kustannukset huomioon vuokran määrässä. Vuokralaisen ei tässä tilanteessa voida myöskään katsoa saavan taloudellista etuutta siitä, että se saa sopimuksen nojalla luvan ilman vuokranmaksuvelvollisuutta ryhtyä rakentamista valmisteleviin toimenpiteisiin, eikä myöskään siitä, että vuokraa ei peritä varsinaiselta rakentamisajaltaan.

Sovittu vuokra pysäköintitilasta ja sen yhdyskäytävistä ei ole ristiriidassa sen suhteen, mitä kaupungin hankkimista arviolausunnoista ilmenee. Sopimuksen mukaista vuokraa on tämän lisäksi arvioitava koko vuokrauskohteeseen kohdistuvana vastikkeena. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella vuokraa määritettäessä on otettu erityisesti huomioon vuokrauskohteeseen liittyvä rakennusoikeus ja toisaalta vuokralaiselle sopimuksen mukaan kuuluvat kustannukset johtojen siirroista ja arkeologisista kaivauksista. Kun otetaan huomioon noista vuokralaiselle sopimuksen mukaan kuuluvista kustannuksista esitetyt selvitykset ja niihin perustuen arvioitavissa oleva kustannusten huomattavan suuri määrä sekä kyseisen sopimuksen muut ehdot, ei ole mahdollista päätellä niin, että kaupunki olisi antanut tai tulisi sopimuksen perusteella antamaan Turun Toriparkki Oy:lle taloudellista tai muutakaan etuutta sen enempää pysäköintitilan kuin muidenkaan sopimuksen mahdollistamien tilojen kuten liiketilojen osalta. Vuokrasopimusta ei siten voida pitää alihintaisena. Asiassa ei näin ollen myöskään ole enemmälti aiheutta ottaa arvioitavaksi valtioneutukea koskevien säännösten soveltumista kyseisessä asiassa.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Kuntalain (365/1995) 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti muun muassa tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Lain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan todennut, että kauppatorin ympäristön suunnittelussa on panostettu tavanomaista enemmän asukkaiden odotusten selvittämiseen jo ennen suunnittelun alkua. Kevään 2016 alussa kaupungin nettisivuille luotiin omat sivut kauppatorin uudistamisesta. Toria ja sen ympäristöä koskevista suunnitelmista laadittiin kolmiulotteinen malli, josta tehtiin myös esittelyvideo. Hankkeesta järjestettiin 23.3.2016 kaikille avoin yleisötilaisuus, jonne oli erikseen kutsuttu toria käyttäviä ryhmiä. Yleisötilaisuus myös näytettiin suorana lähetyksenä kaupungin nettisivuilla, ja sitä pystyi myös kommentoimaan reaaliaikaisesti. Lisäksi mediassa on tehty erilaisia kampanjoita ja kyselyjä, joissa vastaajat ovat voineet merkitä kartalle toiveitaan torin toiminnoista ja varustuksesta. Myös medialle järjestettiin oma tiedotustilaisuutensa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalaisilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa kauppatorin maanalaisia tiloja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon erityisesti siinä vaiheessa, kun alueelle on laadittu asemakaava, jossa kysymys maanalaisten tilojen rakentamismahdollisuudesta on pääperiaatteiltaan myös ratkaistu. Ottaen huomioon se, millä tavoin kauppatorin alueen kehittämiseen liittyviä mielipiteitä on kaupunginhallituksen lausunnon mukaan sen jälkeen selvitetty ja asiasta kaupungin toimesta muutoinkin tiedotettu, hallinto-oikeus katsoo, että tiedottaminen ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen on maanvuokrasopimuksen tekemisen kannalta ollut riittävää ja muutoinkin täyttänyt lain vaatimukset.

Valmistelun ja esittelyn lainmukaisuus muilta osin

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginvaltuuston toimivaltaan kuuluu lähtökohtaisesti itse arvioida, pitääkö se suoritettua valmistelua riittävänä ratkaisun tekemiseksi asiassa vai haluaako se palauttaa asian kaupunginhallitukselle lisävalmistelua varten. Nyt kyseessä oleva asia on kaupunginvaltuustossa kertaalleen pantu pöydälle. Sen jälkeen asiaa käsiteltäessä on tehty kannatettu ehdotus asian palauttamiseksi uudelleen valmisteltavaksi. Asian käsittelyä on kuitenkin äänestyksen jälkeen päätetty jatkaa. Valtuusto on näin ollen nimenomaisesti arvioinut, että asian valmistelu on ollut riittävää päätöksenteon pohjaksi. Oikeuskäytännössä on tällaisessa tilanteessa yleensä katsottu, että valtuuston päätös ei ole valmistelun riittävyteen liittyvillä perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Valituksen mukaan maanvuokrasopimusasian esittely valtuutetuille siten, että kyseessä on vain Turun kaupungin kauppatorin (6G) alueen maanalaisten tilojen vuokraaminen Turun Toriparkki Oy:lle, on ollut harhaanjohtavaa, koska vuokrasopimus koskee kauppatorin (6G) alueen maanalaisten tilojen lisäksi myös Aurakadun, Eerikinkadun, Yliopistonkadun ja Kauppiaskadun maanalaista aluetta (6K). Myös vuokranmaksuvelvollisuuden alkamisen osalta se, että sopimuksessa puhutaan ainoastaan pysäköintilaitoksen rakentamisesta, on valituksen mukaan johtanut valtuutettuja harhaan, koska sopimus mahdollistaa liikerakentamisen esimerkiksi Kauppiaskadun alle Wiklundin kellariliiketilojen jatkeeksi ilman vuokranmaksua ja vakuutta.

Turun Toriparkki Oy:lle vuokrattavan alueen täsmällinen sijainti on käynyt

ilmi sopimuksen liitteenä olevasta kartasta. Asian esittelyä ei voida siihen nähden pitää virheellisenä, vaikka vuokratohdetta ei ole ilmaistu päätöksen esittelyosion tekstissä ja liitteenä olleessa sopimusluonnoksessa yhtä täsmällisesti. Asian esittely ei ole ollut virheellistä myöskään sillä perusteella, että vuokramaksuvelvollisuuden alkamiseen sopimusehtojen sisältö huomioon ottaen voisi liittyä valituksessa esitettyä tulkinnan mahdollisuutta.

Valmistelu tai esittely ei ole ollut virheellistä tai puutteellista sillä valituksessa mainitulla perusteella, että yksityiskohtaista selvitystä siitä, missä syvyydessä torin pinnan alla olevat johdot sijaitsevat, ei ole esitetty taikka että kyseessä olevaan hankkeeseen liittyviä taloudellisia tai ympäristöä koskevia riskejä ei ole arvioitu sillä tavoin kuin valituksessa on esitetty olleen tarpeellista. Asian valmistelu tai esittely ei ole ollut harhaanjohtavaa myöskään sillä perusteella, että maanvuokrasopimuksen ja aikaisemman esisopimuksen välisiä eroja ei ole esitelty valituksessa tarkoitetulla tavalla.

Päätöksen sisältöä koskevat valitusperusteet ja johtopäätökset

Valituksenalaisessa päätöksessä on kyse pelkästään maanvuokrasopimuksen hyväksymisestä. Muut hankkeen mahdollistavat maankäyttöä koskevat ratkaisut on tehty jo aiemmin taikka tullaan tekemään rakentamisen edellyttämien lupien yhteydessä.

Päätöksensä mukaan valtuusto on hyväksynyt maanvuokrasopimuksen tehtäväksi karttaliitteen mukaisesta alueesta. Päätöksestä käy siten ilmi, mitä aluetta sopimus koskee.

Kuten edellä on perustelujen kohdassa ”Oikeudellinen arvio käyvän arvon määrittämisestä ja valtiontuesta” todettu, maanvuokrasopimusta ei voida katsoa tehdyn käypää arvoa alemmasta vuokrasta.

Toisin kuin valituksessa on esitetty, maanvuokrasopimuksella ei ole siirretty yleisten alueiden toteuttamisvastuuta Turun Toriparkki Oy:lle. Asiassa ei ole ilmennyt, että maanvuokrasopimuksen hyväksyminen olisi perustunut epäasiallisiin syihin. Päätös ei ole myöskään hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastainen.

Hallinto-oikeus toteaa yhteenvetona, että asian käsittelyyn ei ole osallistunut esteellisiä henkilöitä. Menettely ei ole ollut valtiontukea koskevien säännösten vastaista. Asian valmistelu ei ole muutenkaan ollut virheellistä, puutteellista tai harhaanjohtavaa. Kaupunginvaltuuston päätös ei siten ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Kyseistä maanvuokrasopimusta ei voida pitää alihintaisena ja valtuusto on voinut harkintansa mukaan hyväksyä sopimuksen siihen sisältyvin ehdoin. Valtuusto ei ole käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se on lain mukaan ollut käytettävissä eikä siten ole ylittänyt toimivaltaansa. Päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla muutenkaan lainvastainen. Päätöstä ei voida kumota sillä perusteella, ettei päätös valituksen mukaan ole tarkoituksenmukainen.

Sovelletut oikeusohjeet

Tuomioistuinlaki 4 luku 1 §
Kuntalaki 130 § ja 147 §
Kuntalaki (365/1995) 27 §, 29 §, 52 §, 90 § (1375/2007) ja 100 § (844/1996)
Hallintolaki 27 §, 28 §, 31 § ja 41 §
Hallintolainkäyttölaki 37 § 1 mom ja 51 § 2 mom
Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 107 ja 108 artikla

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Asian ratkaisijat

Hannamaija Falck
hallinto-oikeustuomari

Tiina Saari
hallinto-oikeustuomari

Matti Leikkonen
hallinto-oikeustuomari

asian esittelijä

Toimituskirjan oikeaksi todistaa

Merja Sundell
lainkäyttösihteeri

Jakelu

Päätös saantitodistuksin Meidän Turku - Vårt Åbo ry
PL 219, 20101 TURKU

Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa

Jäljennös Turun kaupunginhallitus, jonka on kuntalain (365/1995) mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Tiedoksi Turun Toriparkki Oy

VALITUSOSOITUS (Kunnallisvalitus)

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

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 lasketaan siitä päivästä, jolloin 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. Si- jaistiedoksiannossa päätös katsotaan tiedoksisaaduksi kolmantena päivänä todistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

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

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. 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 alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **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 40233
Telekopio: 029 56 40382
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi