



Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Asia Kunnallisvalitus asiassa 153/2024

Muutoksenhaunalainen päätös

Savonlinnan kaupunginvaltuusto 18.12.2023 § 91

Valittaja Nälkälinnanmäki-Seura ry

Lausunnonantaja

Savonlinnan kaupunginhallitus

Lausunto ja vastaus vaatimuksiin

Savonlinnan kaupunginhallitus toteaa, että valitus vaatimuksineen tulee perusteettomana hylätä.

Kaupunginhallituksen toimivalta

Savonlinnan kaupungin voimassa olevan hallintosäännön 3 §:n 18 kohdan (Muut asiat) mukaan kaupunginhallitus päättää lausunnon tai muun selityksen antamisesta valtuuston päätöstä koskevasta valituksesta, milloin kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen.

Valituksenalaisen päätöksen liitteenä perusteena olevat asiakirjat ja muu selvitys

Valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muut käsittelyyn kuuluvat asiakirjat ovat tämän lausunnon liitteenä ja luetteloitu tämän lausunnon liiteluettelossa.

Lausunnon perusteet

Tässä lausunnossa otetaan kantaa valituksessa esitettyihin väitteisiin valituksessa esitetyssä järjestyksessä.

Valittaja vaatii, että Savonlinnan kaupunginvaltuuston 18.12.2023 kokouksessaan tekemä päätös § 91 (jäljempänä ”kaupunginvaltuuston päätös”) kumotaan Nälkälinnanmäen kiinteistön energiasäästöjen osalta siten, että lämmityskuluihin varataan valtuustokäsittelyn aikana ehdotetut 60 000 euroa.

Valitusperuste 1 – päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä

Valituksen mukaan kaupunginvaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska se on tehty Nälkälinnanmäen kirjastorakennuksen suojelua



koskevan valitusprosessin ollessa vielä kesken. Nälkälinnanmäki-Seura on tehnyt valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen Itä-Suomen hallinto-oikeuden 5.6.2023 antamasta päätöksestä. Ko. päätöksellä Itä-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi Nälkälinnanmäki-Seuran valituksen ympäristöministeriön 7.2.2022 antamasta päätöksestä. Itä-Suomen hallinto-oikeus päätöksellään on katsonut, että asiassa ei tule sovellettavaksi laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010, *rakennusperintölaki*) Nälkälinnanmäen alueen suojelemiseksi.

- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 5.6.2023 (Liiteluettelo/liite 3)

Kaupunginhallitus katsoo toisin kuin valittaja, että päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Se, että Nälkälinnanmäki-Seuran valituslupahakemus ja valitus Itä-Suomen hallinto-oikeuden 5.6.2023 antamasta päätöksestä on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei estä Nälkälinnanmäen kiinteistön ylläpitorahojen poisottamista kaupunginvaltuuston vuodelle 2024 vahvistamassa talousarviossa ja kaupunginhallitusta täytäntöön panemasta ko. kaupunginvaltuuston päätöstä.

Kaupunginhallitus toteaa, että Nälkälinnanmäen kirjastorakennusta ja/tai sen ympäristöä ei ole missään vaiheessa määrätty suojeltavaksi rakennusperintölain 9 ja 10 §:n tarkoittamalla tavalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei ole myöskään määrännyt asiassa rakennusta koskevaa 6 §:n tarkoittamaa vaarantamiskieltoa, eli että rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen olisi kielletty. Vaarantamiskielto olisi mahdollista antaa silloin, kun rakennuksen suojelua koskeva asia on vireillä ja annettu kielto olisi voimassa, kunnes suojelua koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Nälkälinnanmäen kirjastorakennuksen osalta kyseistä kieltoa ei siis ole annettu. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että sen käsityksen mukaan rakennusperintölaista ei suoraan johdu velvoitetta pitää rakennuksen lämmitystä päällä.

Päätös voidaan katsoa syntyneen virheellisessä järjestyksessä silloin, kun menettelyä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu. Kysymys voi olla kunta-, hallinto- tai jossain muussa laissa säädetyistä menettelytavoista tai hallintosäännön menettelyä koskevista määräyksistä.¹ Menettelyvirheen aiheuttaa tavallisesti se, että viranomaisen laiminlyö noudattaa hallintoasian käsittelyssä sovellettavaa menettelyä, päätöksenteon muotoa tai toimintatapaa muuten koskevan vaatimuksen. Konkreettisenä virheenä voi olla esimerkiksi esteellisyys, asianosaisen kuulematta jättäminen tai muunlainen puute asian selvittämisessä tai päätöksen tekeminen ilman perusteluja.

Kaupunginhallitus toteaa, että ei ole olemassa mitään Nälkälinnanmäen kiinteistön kirjastorakennuksen tai sitä ympäröivän alueen suojeluun liittyvää säännöstä tai määräystä, jonka noudattamista olisi asiassa rikottu, kun kaupunginvaltuuston päätöksellä on vahvistettu talousarvio vuodelle 2024. Rakennuksen suojelua koskevan asian vireilläolo korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei estä kaupunginvaltuuston päättämistä ko. kiinteistön rakennuksen ylläpitoon kohdistuvista määrärahoista, toisin kuin valituksessa väitetään.

¹ Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki 2023, s. 974–975.



Kaupunginhallitus katsoo, että edellä mainituilla perusteilla asian käsittelyssä ja päätöksenteossa ei ole tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, jonka perusteella olisi katsottava kaupunginvaltuuston päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä, eikä kaupunginvaltuuston päätöstä tule tällä perusteella kumota.

Valitusperuste 2 – päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa

Valituksen mukaan kaupunginvaltuusto on ylittänyt toimivaltansa asiassa, sillä päätös mitätöi teknisen lautakunnan 16.5.2017 § 80 päätöksen Nälkälinnanmäen tontin hinnoittelusta.

Kaupunginhallitus toteaa, että teknisen lautakunnan päätöksessä on kyse päätöksestä hinnoitella puheena olevalle kiinteistölle pohjahinta kahden eri skenaarion mukaisesti: 1) kirjastorakennus säilytetään, jolloin tontti on halvempi tai 2) kirjastorakennus puretaan, jolloin tontti on kalliimpi. Teknisen lautakunnan päätös tarkoittanee sitä, että kiinteistö olisi mahdollista myydä, mikäli siitä saatu ostotarjous olisi pohjahinnoittelun ja muiden päätöksessä asetettujen ehtojen mukainen.

- Ote teknisen lautakunnan 16.5.2017 kokouksen pöytäkirjasta (Liiteluettelo/liite 4)

Kaupunginvaltuuston päätös koskee talousarvion vuodelle 2024 ja taloussuunnitelman vuosille 2024–2027 vahvistamista. Kaupunginvaltuusto on päätöksellään vahvistanut, että Nälkälinnanmäen kiinteistön ylläpitoraha on poistettu vuoden 2024 talousarviosta. Kaupunginvaltuuston päätöksessä on kyse määrärahoja koskevasta päätöksestä, johon valtuustolla on toimivalta suoraan kuntalain (410/2015) 110 §:n nojalla. 110 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota, eli talousarvio sitoo kunnan toimielimiä ja henkilöstöä siten, että he ovat velvollisia noudattamaan sitä. Määräraha on valtuuston toimielimelle antama euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen.² Määrärahojen sitovuudesta johtuu, että kunnan toimielin ei voi sitoa kuntaa menoon, johon talousarviossa ei ole varattu ko. tarkoitusta varten määrärahaa.³

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginvaltuusto hyväksyy kuntalain 110 §:n mukaisesti talousarvion ja käyttää kunnassa ylimpänä toimielimenä talousarviovaltaa. Kuntalain mukaisesti talousarvion otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrarahat. Kaupunginvaltuusto on kuntalakiin perustuvan budjettivaltansa nojalla voinut päättää kyseisten määrärahojen poistamisesta.

Toimivallan ylityksestä on kyse silloin, kun kunnan viranomainen tekee päätöksen, jonka tekeminen lain tai hallintosäännön mukaan kuuluu toiselle kunnan viranomaiselle.⁴ Lisäksi kun kunnan viranomainen on toiminut muodollisesti toimivaltansa rajoissa, mutta päätösvallan käyttö ei sisällöllisesti pysy toimivaltamäärittelyn rajoissa, on kyse toimivallan ylityksestä. Kysymys voi olla myös hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesta päätöksenteosta tai harkintavallan väärinkäytöstä.⁵

² Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki 2023, s. 784.

³ Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki 2023, s. 792–793.

⁴ Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki 2023, s. 977–978.

⁵ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 2023, s. 570.



Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan teknisen lautakunnan päätöksessä 16.5.2017 § 80 ei ole kyse Savonlinnan kaupunkia sitovasta tarjouksesta tai muusta oikeustoimesta, johon kaupunki olisi sitoutunut. Ko. päätöksen mukaan, *mikäli tontit eivät mene kaupan tarjousaikana, ne jäävät myyntiin pohjahinnoilla*. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan se, että tekninen lautakunta on tehnyt ko. kiinteistön hinnoittelua päätöksen ei estä kaupunginvaltuustoa käyttämästä sille kuuluvaa talousarviovaltaansa ja päättämästä Nälkälinnanmäen kirjastorakennuksen ylläpidon määrärahoista, eikä kaupunginvaltuuston päätös oikeudellisessa mielessä kumoa teknisen lautakunnan päätöstä.

Kaupunginvaltuustolla on ollut toimivalta tehdä valituksenalainen päätös ja päätöksenteossa on noudatettu hallinnon oikeusperiaatteita. Kyse ei ole myöskään ollut harkintavallan väärinkäytöstä.

Edellä esitetyillä perusteilla kaupunginhallitus katsoo, ettei kaupunginvaltuusto ole ylittänyt asiassa toimivaltaansa, eikä kaupunginvaltuuston päätöstä tule tällä perusteella kumota.

Valitusperuste 3 – päätös on muulla tavoin lainvastainen

Viimeisenä valitusperusteena valituksessa vedotaan päätöksen lainvastaisuuteen muulla tavoin. Valituksen mukaan Nälkälinnanmäen kirjastorakennusta ei ole koskaan inventoitu, siitä ei ole tehty kulttuurihistoriallista selvitystä, eikä rakennusta ole sisällytetty vuonna 2018 teetettyyn selvitykseen modernismin ajan rakennusperinnöstä. Valituksessa todetaan lopuksi, että *"mittaamattoman arvokas rakennus on vaarassa tuhoutua, mikäli kaupunginvaltuuston talousarviopäätös pidetään voimassa."*

Ensisijaisesti kaupunginhallitus katsoo, ettei edellä luetelluilla valituksessa lausutuilla seikoilla ole merkitystä nyt ratkaistavana olevan asian kannalta. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuus perusteilla.

Kaupunginhallitus kuitenkin toteaa, että talousarvio on käsitelty kaupunginvaltuuston 18.12.2023 kokouksessa kaupunginhallituksen esityksen pohjalta. Kokousmateriaalina on ollut myös avustusten kustannuspaikkakohtainen erittely.

- Kaupunginhallituksen esitys Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2027 (Liiteluettelo/liite 1)
- Kaupunginhallituksen esitys Talousarvio 2024, avustukset (Liiteluettelo/liite 2)

Valtuuston pöytäkirjaan kirjatun mukaan valtuutettu Sanna Metsälä on esittänyt valtuutettujen Esa Valkonen, Anna-Liisa Uimonen, Timo Lajunen, Seppo Kosonen, Tero Juuti, Panu Peitsaro ja Sampsa Kokko kannattamana, että talousarvion sivulle 99 lisätään kohtaan Talous toimitilapalvelut TA 2024 toimintamenoihin 60 000 euroa Nälkälinnanmäen kiinteistön lämmitykseen. Tämän jälkeen valtuusto on äänestänyt valtuutettu Metsälän esityksestä lisätä Nälkälinnanmäen kiinteistön lämmitykseen osoitettava määräraha. Puheenjohtaja on äänestyksen jälkeen todennut, että äänen



mennessä tasan 21 – 21 puheenjohtajan ääni ratkaisee asian ja kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupunginhallituksen esityksen asiassa.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus valvoo kunnanvaltuuston päätösten lainmukaisuutta. Kuntalain 96 §:n mukaan, jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta.

Kaupunginhallitus toteaa, että se on 27.12.2023 tekemässään päätöksessä § 401 arvioinut, että kaupunginvaltuuston 18.12.2023 tekemä päätös hyväksyä vuoden 2024 talousarvio ja taloussuunnitelma vuosille 2024–2027 on laillinen ja siten täytäntöönpantavissa. Kaupunginhallitus on siis tuolloin arvioinut kaupunginvaltuuston päätöksen lailliseksi ja päättänyt sen täytäntöönpanosta.

- Ote kaupunginhallituksen 27.12.2023 kokouksen pöytäkirjasta (Liiteluettelo/liite 5)

Kaupunginhallitus katsoo, että kaupunginvaltuuston päätös on syntynyt oikeassa järjestyksessä eikä se ole muullakaan perusteella lainvastainen, eikä sitä tule tälläkään perusteella kumota.

Savonlinnan kaupunginhallitus