

31.10.2024

Dnro 173/03.04.04.04.10/2023  
250/03.04.04.04.10/2023

**Asia** Kunnallisasiaa koskeva valitus

**Valittajat** Esko Nieminen  
Hannu Heinonen

### **Päätökset, joista valitetaan**

Luhangan kunnanhallituksen päätökset 19.12.2022 § 229 ja 2.1.2023 § 4

### **Asian käsittely kunnassa**

*Kunnanhallitus* on 7.11.2022 (§ 178) päättänyt käynnistää päätöksen liitteestä ilmenevälle alueelle laadittavan tuulivoimarakentamista ohjaavan osayleiskaavan laatimisen sekä hyväksyä päätöksen liitteenä olevan kunnan ja Suur-Savon Sähkö Oy:n välisen kaavoitus sopimuksen.

*Esko Nieminen* ja *Hannu Heinonen* ovat oikaisuvaatimuksissaan vaatineet päätöksen kumoamista.

*Kunnanhallitus* on valituksenalaisilla päätöksillään hylännyt oikaisuvaatimukset.

### **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

#### *Niemisen vaatimukset*

Nieminen on vaatinut, että kunnanhallituksen päätökset kumotaan ja kunnanhallituksen 7.11.2022 tekemän päätöksen täytäntöönpano kielletään.

Kaavan laatimisen käynnistämistä ja kaavoitus sopimuksen hyväksymistä koskeva kunnanhallituksen päätös on syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä. Kunnanjohtaja Tuomo Kärnä on Suur-Savon Sähkö Oy:n hallituksen jäsen, ja valtuuston puheenjohtaja Marjo Merivirta on yhtiön hallintoneuvoston jäsen. Kärnä on esteellinen myös maanomistuksen vuoksi, mihin kunnanhallituksen päätöksessä ei ole otettu kantaa. Kärnä ja

Merivirta ovat osallistuneet 19.9.2022 järjestettyyn kunnanhallituksen tilaisuuteen, jossa tuulivoimahanketta on käsitelty. Kyseessä oli tilaisuus, jonka kunnanjohtaja kutsui koolle ja jota hän itsekin 9.9.2022 lähettämässään viestissä kutsui hallituksen kokoukseksi. Tilaisuudessa kunnanjohtaja osallistui keskusteluun kannattamalla hanketta. Hän on pyrkinyt vaikuttamaan kunnanhallituksen jäseniin ja on siten osallistunut asian valmisteluun. Kuntalaisille järjestetyssä keskustelutilaisuudessa kunnanhallituksen puheenjohtajan pitämästä puheenvuorosta ilmeni, että kunnanhallituksen tilaisuudessa on sovittu tuulivoimahankkeen edistämisestä. Kunnanjohtaja on tilaisuudessa kieltänyt Suur-Savon Sähkö Oy:n edustajia toimittamasta tilaisuudessa käsiteltyä aineistoa hallituksen jäsenille sähköpostitse. Hän on siten toiminnallaan estänyt kunnanhallituksen jäseniä tutustumasta asiaan tarkemmin. Joillekin hallituksen jäsenille aineisto on kuitenkin toimitettu, eikä hallituksen jäseniä siten ole kohdeltu tasapuolisesti. Asiassa on otettava huomioon myös se, että kunnanjohtajalla on pienessä kunnassa mahdollisuus vaikuttaa asioiden käsittelyyn, vaikka olisi jäävänsä varsinaisesta käsittelystä toimitelmassa.

Kunnan jäsenille lain mukaan kuuluvaa oikeutta vaikuttaa kaavan laatimiseen on vaikeutettu, eikä kuntalaisia ole lainkaan kuultu tuulivoima-asian valmistelussa. Kaavoituskatsausta ei ole laadittu vuoden 2017 jälkeen, joten kunta on toiminut vastoin maankäyttö- ja rakennuslakia.

Päätös on tehty nopeasti, eikä päättäjillä ole ollut mahdollisuutta tutustua asiaan riittävällä tavalla. Kunnanhallitus on saanut tietää asiasta ensimmäisen kerran vasta 19.9.2022 järjestetyssä tilaisuudessa. Asia tuotiin ensimmäisen kerran kunnanhallituksen päätettäväksi 17.10.2022 ja esityslista aineistoineen toimitettiin tuolloin myöhässä. Asian selvittämisestä ei ole huolehdittu hallintolain 31 §:n mukaisesti. Kunnanhallituksen jäsenet ovat kokouksissa toistuvasti vaatineet, että kaavoitussopimus olisi annettu asiantuntijan arvioitavaksi, mutta enemmistöpäätös tehtiin ilman asiantuntija-apua.

#### *Heinosen vaatimukset*

Heinonen on vaatinut, että kunnanhallituksen päätökset kumotaan ja kunnanhallituksen 7.11.2022 tekemän päätöksen täytäntöönpano kielletään. Kunta on velvoitettava korvaamaan Heinosen oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkoineen.

Oikaisuvaatimukseen annettu päätös on perusteltu varsin yleisellä tasolla eikä siinä ole vastattu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin perusteisiin. Päätöksen perusteluissa ei ilmaista, millä tavoin hanketta on valmisteltu, miten siitä on tiedotettu tai mikä merkitys kunnanjohtajan ja valtuuston puheenjohtajan asemalla puheena olevassa yhtiössä on hankkeen käynnistymisen kannalta. Päätöstä ei siten ole riittävällä tavalla perusteltu.

Kunnanjohtaja Tuomo Kärnä on Suur-Savon Sähkö Oy:n hallituksen jäsen, ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja Marjo Merivirta kuuluu yhtiön hallintoneuvostoon. Kärnä ja Merivirta ovat esteellisinä osallistuneet tuulivoimahanketta koskevan asian käsittelyyn 19.9.2022 pidetyssä

kunnanhallituksen jäsenille tarkoitetussa tilaisuudessa, jonka kunnanjohtaja järjesti. Tilaisuuden merkitystä korostaa se, ettei asiaa ole muutoin valmisteltu. Tilaisuutta, jossa hankkeen edellytyksiä on esitelty kunnanhallituksen erikseen kutsutuille jäsenille, on pidettävä valmistelevana kokouksena. Muussa tapauksessa päätös on tehty ilman valmistelua. Kärnä on asiassa esteellinen myös sen vuoksi, että hän omistaa maata suunnitellulla tuulivoima-alueella.

Kaavoituksen käynnistäminen ja kaavoitussopimus hyväksyttiin kiirehtien ja yllätyksellisesti ilman julkista keskustelua. Hanke on tullut vireille kunnan hallinnon keskeisten henkilöiden edustaman yhtiön aloitteesta. Menettely ei täytä hallinnolta vaadittavaa riippumattomuuden vaatimusta. Kunta ei voi kunnan toimiala ja tasapuolisuuden vaatimus huomioon ottaen suosia yksittäisiä taloudellisin tavoittein toimivia tahoja. Kunnanjohtajan edustaman yhtiön kanssa tehtävän sopimuksen kiirehtiminen vaarantaa puolueettomuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimusten toteutumisen.

Menettely ei täytä maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettuja vuorovaikutuksen ja tiedottamisen vaatimuksia. Kunta ei ole myöskään laatinut kaavoituskatsausta, mikä osaltaan osoittaa, ettei valituksenalainen päätös perustu huolelliselle valmistelulle. Alustavaakaan selvitystä kaavan vaikutuksista kuntalaisten olosuhteisiin ja kunnan muuhun maankäyttöön ei ole tehty. Asiassa ei ole noudatettu hallintolain 31 §:n mukaista viranomaisen selvitysvelvollisuutta. Kaavahankkeen vaikutusten mittavuus ja sijainti ovat asettaneet selvitysvelvollisuudelle erityisiä vaatimuksia.

## **Lausunnot ja selitykset**

*Kunnanhallitus* on antanut lausunnot.

*Nieminen* on antanut selityksen ja toimittanut lisäselvitystä.

*Heinonen* on antanut selityksen.

## **Muita merkintöjä**

Hallinto-oikeus on 3.5.2023 antamallaan välipäätöksellä numero 901/2023 hylännyt täytäntöönpanon kieltämistä koskevat vaatimukset.

## **Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut**

Hallinto-oikeus kumoaa ja poistaa kunnanhallituksen oikaisuvaatimukseen antamat päätökset 19.12.2022 § 229 ja 2.1.2023 § 4 siltä osin kuin Niemisen ja Heinosen oikaisuvaatimukset on tutkittu kaavoitusmenettelyn aloittamispäätöksestä tehtynä. Valitukset jätetään tältä osin tutkimatta.

Hallinto-oikeus hylkää valitukset muilta osin.

Hallinto-oikeus hylkää Heinosen oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

## Perustelut

**Kaavoitusmenettelyn aloittamista koskeva päätös**

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kunnanhallituksen päätös käynnistää osayleiskaavan laatiminen koskee kaavan hyväksymistä koskevan asian valmistelun aloittamista.

Kunnanhallituksen 7.11.2022 (§ 178) tekemä päätös koskee siten kaavoitusmenettelyn aloittamisen osalta vain valmistelua, eikä siihen tämän vuoksi saa hakea muutosta oikaisuvaatimuksin tai kunnallisvalituksin. Kunnanhallituksen ei olisi tullut ottaa oikaisuvaatimuksia näiltä osin tutkittavakseen.

**Kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskeva päätös***Oikaisuvaatimuspäätöksen perustelemista koskevat valitusperusteet*

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuspäätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Heinonen on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut kunnanhallituksen päätöksen kumoamista kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin, asian puutteelliseen selvittämiseen sekä kunnanjohtajan ja kunnanvaltuuston puheenjohtajan esteellisyyteen liittyvillä perusteilla. Lisäksi oikaisuvaatimuksessa on esitetty epäilyjä siitä, että kunnanjohtajan asema yhtiössä on epäasiallisella tavalla vaikuttanut päätöksentekoon ja sopimuskumppanin valintaan.

Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteluista ilmenee, miksi kunnanhallitus on pitänyt asian selvittämistä ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia riittävinä. Päätöksestä ilmenee edelleen, millä perusteilla kunnanhallitus katsoo, etteivät kunnanjohtaja ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja ole osallistuneet asian käsittelyyn kunnassa. Perusteluissa on myös todettu, että asia on tullut vireille yhtiön aloitteesta, joten muita ehdokkaita sopimuskumppaniksi ei ole ollut.

Kunnanhallituksen päätöksessä on riittäväällä tavalla vastattu Heinosen oikaisuvaatimuksessaan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteisiin. Kunnanhallituksen 2.1.2023 (§ 4) tekemä päätös ei siten ole syntynyt perustelujen puutteellisuutta koskevilla perusteilla virheellisessä järjestyksessä.

*Esteellisyyttä koskevat valitusperusteet*

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun sekä kunnan viranhaltijan esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Valituksenalaisessa asiassa on kyse Luhangan kunnan ja Suur-Savon Sähkö Oy:n välisen kaavoitussopimuksen hyväksymisestä. Asiassa on riidatonta, että kunnanjohtaja Tuomo Kärnä ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja Marjo Merivirta ovat asiassa yhtiön toimielinten jäseninä hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellisiä. Sillä seikalla, onko kunnanjohtaja asiassa esteellinen myös muulla perusteella, ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta. Kunnanhallituksen 7.11.2022, 19.12.2022 ja 2.1.2023 pidettyjen kokousten pöytäkirjoista ilmenee, että Kärnä ja Merivirta eivät ole olleet läsnä kokouksissa kaavoitussopimuksen hyväksymistä ja oikaisuvaatimuksia käsiteltäessä.

Nieminen ja Heinonen ovat esittäneet, että kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskeva päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että Kärnä ja Merivirta ovat olleet läsnä 19.9.2022 järjestetyssä kunnanhallituksen tilaisuudessa, jossa Suur-Savon Sähkö Oy:n edustajat ovat esitelleet tuulivoimahanketta.

Kunnanjohtaja on 16.9.2022 lähettämällään sähköpostiviestillä kutsunut kunnanhallituksen jäsenet kyseessä olevaan tilaisuuteen. Viestin mukaan tilaisuuden aluksi Suur-Savon Sähkö Oy:n edustajat esittelevät Luhankaa koskevia suunnitelmiaan ja sen jälkeen keskustellaan muista syksyn asioista. Kunnanhallitus on oikaisuvaatimukseen antamissaan päätöksissä todennut, että kyseessä on ollut samankaltainen tiedotustilaisuus, joka myöhemmin järjestettiin kuntalaisille. Esitetyn selvityksen perusteella kyseessä on ollut vapaamuotoinen tilaisuus, jossa yhtiön edustajat ovat esittäneet kunnanhallitukselle yhtiön näkemyksiä tuulivoimahankkeesta. Nieminen ja Heinonen eivät ole esittäneet sellaisia seikkoja, joiden perusteella tilaisuuden luonnetta olisi arvioitava toisin. Yhtiö on lokakuussa 2022 toimittanut kunnalle kaavoitusmenettelyn aloittamista koskevan esityksen, jonka liitteenä on ollut luonnos kaavoitussopimuksesta. Kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskeva asia on siten tullut kunnassa vireille yhtiön kaavoitusaloitteen johdosta vasta kyseisen tilaisuuden jälkeen. Kunnanhallitus on päättänyt kaavoitussopimuksen hyväksymisestä rakennustarkastajan valmisteleman päätösehdotuksen pohjalta. Edellä todetut seikat huomioiden syyskuussa 2022 järjestettyä kunnanhallituksen tilaisuutta ei ole pidettävä kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskevan asian valmisteluna. Kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskeva päätös ei siten ole syntynyt valituksissa esitetyillä esteellisyyttä koskevilla perusteilla virheellisessä järjestyksessä.

#### *Asian valmistelua koskevat valitusperusteet*

Suur-Savon Sähkö Oy on tehnyt kunnalle 12.10.2022 päivätyn esityksen kaavoitusmenettelyn aloittamisesta. Kaavoitusaloitetta on käsitelty kunnanhallituksessa ensimmäisen kerran 17.10.2022 (§ 163). Esittelytekstissä on selostettu yleisellä tasolla suunniteltua tuulivoima-aluetta, alueen kaavoitusta ja kaavan laatimisen kustannuksia. Liitteenä on ollut muun ohella yhtiön kaavoitusaloite, kartta suunnittelualueesta ja kaavoitussopimus. Pöytäkirjamerkintöjen puutteellisuuden vuoksi kaavoitussopimuksen hyväksymisestä on päätetty saman aineiston pohjalta uudelleen kunnanhallituksen kokouksessa 7.11.2022.

Kunnanhallitus on 7.11.2022 §:n 178 kohdalla päättänyt siitä, millä ehdoilla kunta on valmis tekemään kaavoitussopimuksen. Sopimuksen hyväksyminen ei ole edellyttänyt kaavan laatimisessa tarvittavien selvitysten hankkimista eikä kaavan laatimiseen liittyviä osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten noudattamista. Kaavoitussopimuksen hyväksymisellä ei myöskään ole sellaisia vaikutuksia muiden kuin asianosaisten asemaan, että näille olisi Niemisen mainitseman hallintolain 41 §:n nojalla ollut varattava mahdollisuuksia vaikuttaa asian käsittelyyn. Kunnanhallituksen toimivaltaan on kuulunut arvioida, pitääkö se asiassa suoritettua valmistelua riittävänä vai haluaako se palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Kunnanhallituksen harkinnassa on ollut myös se, käytetäänkö sopimusehtojen arvioinnissa kunnan ulkopuolista asiantuntijaa. Kunnanhallituksen kokouksessa on tehty esitys asian palauttamisesta uudelleen valmisteltavaksi, mutta sitä ei ole kannatettu. Asian käsittelyn aikataulusta tai muustakaan asiassa esitetystä selvityksestä ei ole pääteltävissä, että asian valmistelu olisi ollut sillä tavoin puutteellista, etteivät kunnanhallituksen jäsenet olisi voineet ymmärtää päätösehdotuksen sisältöä ja merkitystä. Kunnanhallituksen päätös ei ole syntynyt puutteellisen valmistelun vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

#### *Muut valitusperusteet*

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Saman pykälän 2 momentin mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

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.

Kunta on hyväksymällään sopimuksella sitoutunut kaavoitusmenettelyn käynnistämiseen. Valituksenalaisella päätöksellä ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista alueen sopivuutta tuulivoimarakentamiseen eikä osayleiskaavan sisältöä, vaan nuo kysymykset ratkaistaan erikseen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyssä järjestyksessä.

Kaavoitussopimuksen hyväksymistä koskeva asia on tullut vireille yhtiön aloitteesta, eivätkä yhtiön luottamustehtävissä toimivat kunnanjohtaja ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja ole osallistuneet asian käsittelyyn kunnassa. Asiassa ei ole väitetty kaavoitussopimuksen ehtojen poikkeavan kunnan vahingoksi tällaisia sopimuksia tehtäessä tavanomaisesti käytettävistä sopimusehdoista tai esitetty muitakaan sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että Suur-Savon Sähkö Oy:tä olisi tasapuolisen kohtelun vaatimusta loukkaavalla tavalla suosittu. Sopimuksen hyväksymistä koskevaa

päätöstä ei voida pitää hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisena yksinomaan sillä perusteella, että Suur-Savon Sähkö Oy:n luottamustehtävissä toimii henkilöitä, jotka kuuluvat myös kunnan hallintoon.

Kunnanhallituksen ei ole katsottava kaavoitussopimuksen hyväksyessään käyttäneen harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on ollut käytettävissä. Kunnanhallituksen päätös kaavoitussopimuksen hyväksymisestä ei ole valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

### **Oikeudenkäyntikuluvaatimus**

Heinosen valitus on hylätty, joten hänelle ei tule korvausta oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut  
Kuntalaki 135 §  
Hallintolaki 31 § 1 momentti  
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 § 1 momentti

### **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

### **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Esittelijäjäsen Liisamaija Kangas

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jussi-Pekka Lajunen, Kaija Laitanen ja Liisamaija Kangas.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös	Esko Nieminen Asiamies: Jyrki Koskinen sähköpostitse  Hannu Heinonen Asiamies: Asianajaja Sakari Niemelä Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy sähköpostitse
Jäljennös	Luhangan kunnanhallitus, jonka on kuntalain 142 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä sähköpostitse  Suur-Savon Sähkö Oy kirjeitse
Oikeudenkäyntimaksu	270 euroa, laskutetaan myöhemmin

**Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot**

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA  
Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA  
Puhelinnumero: 029 56 42210  
Faksi: 029 56 42269  
Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi  
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puhelusta peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>