

Lausunto hallinto-oikeudelle kunnallisvalitusta koskevassa asiassa (Hippos2020)

D/315/10.03.01.06/2016

Asian valmistelijat Anne Sandelin, p. 014 266 5051 ja Anna Vuorela, p. 014 266 1520

Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen on määräjassa jätetty kunnallisvalitus kaupunginvaltuuston päätöksestä [23.11.2020/100](#) koskien Hippos2020-periaatepäätöksen tarkentamista.

Valituksenalaisena päätöksenä on siten vain kaupunginvaltuuston päätös [23.11.2020/100](#), ei Hippos2020- hankkeen käynnistämistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös [28.5.2018/39](#) (lainvoimainen) tai ko. päätöstä täsmentävä kaupunginvaltuuston päätös [4.2.2019/1](#) (ei lainvoimainen) taikka muu Hippos-hanketta koskeva kaupungin aikaisempi päätöksenteko.

Hallinto-oikeus on kehottanut kaupunginhallitusta antamaan valituksen johdosta lausunnon sekä liittämään lausunnon mukaan jäljennökset kaikista valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Lausunnon antamisen määräpäivää on jatkettu kaupungin pyynnöstä 26.2.2021 saakka.

Hallintosäännön 10 §:n mukaan kaupunginhallitus päättää selityksen antamisesta valtuuston päätöksistä tehtyihin valituksiin.

Valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden perusteet

Valituksessa on vaadittu, että

- valituksen kohteena oleva kaupunginvaltuuston päätös kumotaan kuntalain 135 §:n nojalla saman lain 129 §:n vastaisena ja virheellisessä järjestyksessä syntyneenä sikäli, että valtuusto ei ole selvittänyt valtioneuvoston määräysten soveltuvuutta hankkeen sisältöön ja toteutustapaan ennen päätöksen tekemistä; ja
- Jyväskylän kaupunki veloitetaan korvaamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut myöhemmin ilmoitettavan määrän mukaisena.

Valituksessa on katsottu, että valtuuston päätöksen kohdassa 3. olisi kyseessä yhteisyrityksen hyväksi annetusta kuntalain 129 §:n vastaisesta takauksesta tai muusta vakuudesta. Valtuuston päätöksen kohtien 2. ja 4. osalta on katsottu, että kaupunki on sitoutunut vastaamaan yksityisen yrityksen riskittömyydestä 30 vuoden ajan yhteensä 150 miljoonalla eurolla ja mikäli tällainen kuuluu kunnan toimialaan, sen tulee olla tuomioistuimen vahvistama. Valituksen mukaan yhteisyritys, jossa kaupunki on vähemmistöosakkaana, saa kaupungilta korvausta yhteensä 150 miljoonaa euroa, jota kaupunki maksaa 30 vuoden aikana 5 miljoonan erissä. Päätöskohdassa 5. mukaisesti kaupunki on

luovuttanut yksityiselle konsortiolle merkittävästi asuntorakentamisen oikeutta, mikä on muun muassa valtioneuvoston vastainen.

Vaatimukset ja niiden perusteet ilmenevät tarkemmin liitteenä olevasta valituksesta ja sen liitteistä.

Kaupungin lausunto

Jyväskylän kaupunki vaatii, että hallinto-oikeus

- ensisijaisesti jättää tutkimatta valituksen siltä osin kuin valitusperusteet liittyvät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaiseen hankintamenettelyyn ja/tai kyse on valmistelua koskevasta päätöksestä sekä muilta osin hylkää valituksen kokonaisuudessaan; tai toissijaisesti hylkää valituksen kokonaisuudessaan ja
- velvoittaa muutoksenhakijat korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut yhteisvastuullisesti laillisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua siitä lukien, kun kuukausi on kulunut ratkaisun antamisesta.

1. Hippos-hankkeen tavoite ja tausta sekä hanketta koskevat päätökset

Hippos2020-hanke on Jyväskylän keskeisimmän ja suurimman liikuntapaikan public-private partnership uudistamishanke, jonka tavoitteena on olla myös kansainvälisesti ainutlaatuinen keskittymä, joka yhdistää liikunnan, hyvinvoinnin, terveyden edistämisen ja tutkimuksen sekä näiden alojen teknologisen tuotekehityksen tiiviiksi kokonaisuudeksi. Kaupunkilaisten liikuntapaikkojen alueella määrä kasvaa puolella ja alueelle sijoittuu myös korkeakoulujen opetus- ja tutkimustiloja sekä kaupallisia tiloja.

Kaupunki on liikuntalain 5 §:n nojalla velvollinen luomaan yleiset edellytykset liikunnalle paikallistasolla. Liikuntalain 5 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle 1) järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen; 2) tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoimintaa; sekä 3) rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja.

Kaupungin nykyiset liikuntatilat Hippoksella ovat tulossa käyttöikänsä päähän, ja mittavat liikuntatilainvestoinnit ovat välttämättömiä lähitulevaisuudessa, jotta kaupunki voi hoitaa liikuntalain mukaiset velvoitteensa. Kaupunki on arvioinut Hippos2020-hankkeen tarkoituksenmukaiseksi ja kokonaistaloudellisesti edullisemmaksi tavaksi toteuttaa liikuntalain mukaiset velvoitteet liikuntatilojen rakentamisesta ja ylläpitämisestä suhteessa siihen vaihtoehtoon, että liikuntatilat rakennettaisiin kaupungin omana investointina. Kaupungin hanketta koskevat tavoitteet ilmenevät tarkemmin jäljempänä mainituista kaupungin päätöksistä sekä valituksen kohteena olevasta päätöksestä.

Kaupunginhallitus on päätöksellään [7.3.2016/45](#) (lainvoimainen) hyväksynyt Hippoksen kehittämisen periaatteet, joiden pohjalta hanketta on lähdetty viemään eteenpäin. Hippos2020-hanke perustuu julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 38 ja 39 §:ien mukaiseen innovaatiokumppanuuteen ja kaupunki on käynnistänyt hankintamenettelyn 14.3.2017 julkaistulla hankintailmoituksella. Hankintapäätös on tehty [26.9.2017/25](#) (lainvoimainen) ja pääinvestorin valintaa koskeva päätös on tehty [12.12.2017/28](#) (lainvoimainen).

Kaupunginvaltuusto on päättänyt Hippos2020-hankkeen käynnistämisestä lainvoimaisella päätöksellä [28.5.2018/39](#). Kaupunginvaltuusto on [4.2.2019/1](#) tekemällään päätöksellä tarkentanut Hippos-hankkeen periaatepäätöstä muun muassa päättämällä hyväksyä luonnokset huonetilaohjelmasta ja kustannusarviosta sisältäen katetun jalkapallostadionin sekä päättämällä hankkia vuosittain enintään 1 miljoonalla eurolla irtaimistoa Hippoksella konsessiosopimuksen (liikuntavuorosopimuksen) mukaisesti. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 22.9.2020 päätöksellään osin jättänyt tutkimatta ja osin hylännyt kyseistä päätöstä koskevan valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksestä on jätetty valituslupahakemus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten hallinto-oikeuden päätös ei ole lainvoimainen.

Valituksen kohteena olevalla päätöksellä [23.11.2020/100](#) kaupunginvaltuusto on päättänyt tarkentaa aiempia päätöksiään muun muassa hyväksymällä liikuntavuorosopimuksen kestoajan muuttamisen 30 vuodeksi (aiemman 20 vuoden sijasta), hyväksymällä liikuntavuorosopimuksen sitoumuksen määräksi ensimmäisenä täytenä käyttöönottovuotena 5 miljoonaa euroa vuodessa (aiemman 5,5 miljoonan euron sijasta) sidottuna elinkustannusindeksiin, maksamalla liikuntavuorosopimuksen mukaiset kokonaiskäyttömaksut seurojen vuoroista kommandiittiyhtiölle ja perimällä suoraan seuroilta niiden omavastuuosuudet enintään 1,35 miljoonaan euroon saakka vuodessa sekä muuttamalla investorikonsortiolle omaan tai perustettavien yhtiöiden lukuun myytävän asuntorakentamisoikeuden määräksi 24.000 k-m² (aiemman 30.000 k-m² sijasta).

Kaupungin näkemyksen mukaan valitusperusteet kytkeytyvät Hippos2020-hanketta koskeviin aiempiin päätöksiin. Kyseiset päätökset toimitetaan hallinto-oikeudelle lausunnon yhteydessä.

2. Hankintalain mukainen innovaatiokumppanuusmenettely

Hippos2020-hanke perustuu julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 38 ja 39 §:ien mukaiseen, edelleen jatkuvaan innovatiiviseen julkiseen hankintamenettelyyn.

Kaupunki on hakenut julkisen hankintamenettelyn kautta 1-2 sijoittajaa/sijoittajakonsortiota pääomistajaksi yhtiöön, joka tulee toimimaan omistajana, rakennuttajana ja operaattorina Jyväskylän Hippoksen alueelle suunnitellulle liikunta- ja hyvinvointipalvelujen keskukselle ja

osaamiskeskittymälle. Hankintamenettelyn kohteena on ollut rakenteellista kumppanuutta merkitsevä käyttöoikeus- ja palvelunostoa koskeva sopimusjärjestely. Hankintamenettelyn aikana suunnitelmia ja hanketta viedään valitun kumppanin kanssa yhdessä eteenpäin. Kumppanille on kirjattu mahdollisuus täydentää konsortiota tarvittavilla uusilla rahoittajilla hankkeen kehittämisen aikana. Fennia Varainhoito Oy:n luopuminen hankkeesta ei ole kaupungin näkemyksen mukaan keskeyttänyt innovaatiokumppanuutta.

Kaupungin näkemyksen mukaan valitusperusteet ja valituksessa esitetyt väitteet liittyvät merkittävilta osin hankintamenettelyyn. Hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen tutkimaan valitusta siltä osin kuin valituksessa esitetyt vaatimukset ja väitteet liittyvät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaiseen menettelyyn.

3. Valmistelu ja täytäntöönpano / valituskelpoisuus

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

Valituksenalaisen päätöksen kohdassa 3. kaupunki sitoutuu maksamaan liikuntavuorosopimuksen mukaiset kokonaiskäyttömaksut seurojen vuoroista kommandiittiyhtiölle ja perii suoraan seuroilta niiden omavastuuosuudet enintään 1,35 miljoonaan euroon saakka vuosittain. Lopulliset päätökset omavastuuosuuden perimisestä tullaan tekemään vuosittain talousarvion ja liikuntavuorojen käyttömaksujen hyväksymisen yhteydessä. Näin ollen valtuuston päätöstä voidaan pitää tältä osin valmisteluna. Siltä varalta, että hallinto-oikeus tulkitsee päätöskohdan 3. lopulliseksi päätökseksi, kaupungin kannanotto valitusperusteisiin ilmenee jäljempänä kohdasta 4. -

-
Valituksenalaisen päätöksen kohdassa 5. kaupunginvaltuusto on muuttanut investorikonsortiolle omaan tai perustettavien yhtiöiden lukuun myytävän asuntorakentamisoikeuden määräksi 24.000 k-m². Asuntorakentamisoikeuden luovutus edellyttävät toimivaltaisen viranhaltijan päätöstä tontinluovutuksesta, joten tältä osin kaupungin päätöstä on pidettävänä valmisteluna. Siltä varalta, että hallinto-oikeus tulkitsee päätöskohdan lopulliseksi päätökseksi, kaupungin kannanotto valitusperusteisiin ilmenee jäljempänä kohdasta 6.

4. Kuntalain 129 §:n tarkoittama laina, takaus tai muu vakuus

Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Lain esitöiden (HE 268/2014) mukaan merkittävänä taloudellisena riskinä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaisi kunnan koko toiminnan tai vastaisi suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kuntalain 129 §:n 3 momentin nojalla kunta voi pykälän 2 momentin estämättä myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain mukaisen tehtävän edistämiseen.

Kaupunginvaltuusto on valituksenalaisella päätöksellä päättänyt osana Hippos2020-hanketta, että kaupunki maksaa liikuntavuorosopimuksen mukaiset kokonaiskäyttömaksut seurojen vuoroista kommandiittiyhtiölle ja perii suoraan seuroilta niiden omavastuuosuudet enintään 1,35 miljoonan euroon saakka vuosittain.

Vastoin muutoksenhakijoiden näkemystä kyse ei ole 129 §:n tarkoittamasta vakuudesta. Toimintamalli, jossa kaupunki ostaa yksityisiltä yrityksiltä liikuntavuoroa seuroilleen ja perii seuroilta maksuja liikuntavuoroista, on kaupungin käsityksen mukaan tavanomaista liikuntavuorojen ostamista yksityisiltä toimijoilta. Tässä tapauksessa järjestely liittyy osaksi hankintalain mukaisesti kilpailutetun innovaatiokumppanuuden ehtoihin. Kaupunki ostaa vuosittain liikuntavuoroa eri liikunta-alan yrityksiltä ja kiinteistöyhtiöiltä, ja sitten luovuttaa lautakunnan päätöksellä liikuntavuorot seurojen käyttöön. Liikuntalautakunta hyväksyy vuosittain liikuntapalvelujen hinnaston, jossa linjataan tukiosuus ja tulotavoite seuroille. Tällöin kunkin seuran maksama maksuosuus sovitaan kaupungin ja seuran välillä. Hippos2020-hankkeessa kaupunki turvaa seurojen toimintaa ostamalla liikuntavuoroja kommandiittiyhtiöltä käyttövuorojen ostosopimuksella (liikuntavuorosopimus). Se, että kaupunki viime kädessä huolehtii liikuntavuorojen maksusta, ei ole tilojen omistajan hyväksi annettu takaus vaan liikuntalain 5 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaista liikuntaseurojen toiminnan varmistamista.

Joka tapauksessa – vaikka vastoin kaupungin näkemystä päätöskohdan 3 mukainen sitoumus katsottaisiin kuntalain 129 §:n mukaiseksi vakuudeksi – sitoumusta ei voida katsoa merkittäväksi riskiksi kaupungille täysimääräisenäkään toteutuessaan, koska vastuun enimmäismäärän osuus kaupungin talousarviosta on vähäinen eikä vastuun realisoituminen vaarantaisi kaupungin toimintaa. Viime vuosina urheiluseuroilta kertyneiden saatavien kokonaisuus (tällä hetkellä enintään 150 000 euroa) huomioon ottaen muutoksenhakijoiden arvio kaupungille aiheutuvan riskin määrästä ei vastaa kaupungin nykytilanteen mukaista arviota.

Kuten edellä on todettu, missään tapauksessa sitä ei voida katsoa vakuudeksi markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta. Näin ollen mitään estettä tällaiselle, sinänsä varsin tavanomaiselle liikunnan tukemiselle ei ole. Päätöskohdan 3 mukaisella sitoumuksella toteutetaan edellä kuvatulla tavalla kaupungin liikuntalain 5 §:n mukaista tehtävää. Järjestelyssä ei suositeta mitään yksittäistä yritystä, ja järjestelyssä on otettu huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. Tämä on toteutunut ennen muuta sillä, että järjestely on osa hankintalain mukaisen

kilpailutuksen lopputulosta. Hankkeeseen tai päätöskohdan 3. sitoumukseen ei ole arvioitu sisältyvän valtiontukea.

5. Liikuntavuorosopimus

Kaupunginvaltuusto on 28.5.2018 päätöksellään hyväksynyt liikuntavuorosopimuksen olemassaolon ja pääperiaatteet lainvoimaisesti. Valituksenalaisella päätöksellä kaupunginvaltuusto on tarkentanut pääperiaatteita sopimuksen keston ja ensimmäisen vuoden sitoumuksen osalta. Valitus kohdentuu siis kaupungin näkemyksen mukaan kyseisiin tarkennuksiin.

Liikuntavuorosopimus on liikuntapalvelujen ostosopimus, joka solmitaan Hippos2020-hanketta varten perustettavat kiinteistöosaakeyhtiöt omistavan kommandiittiyhtiön kanssa. Liikuntavuorosopimus on ollut osa hankintakokonaisuutta, joten hallinto-oikeudella ei ole kaupungin käsityksen mukaan toimivaltaa tutkia siihen liittyviä väitteitä.

Liikuntavuorosopimuksessa määritellään käyttövuorojen varaamisen, maksamisen ja peruuttamisen ehdot ja sopimuksen liitteeksi tulee vuosittainen käyttövuorosuunnitelma. Kuten edellä on todettu, kaupunki turvaa seurojen toimintaa ostamalla liikuntavuoroja kommandiittiyhtiöltä liikuntavuorosopimuksella. Liikuntavuorosopimuksella siis toteutetaan kaupungin liikuntalain mukaisia velvoitteita.

Päätöskohdassa 4. kaupunginvaltuusto on päättänyt hyväksyä liikuntavuorosopimuksen sitoumuksen määräksi ensimmäisenä täytenä käyttöönottovuotena 5 miljoonaa euroa vuodessa sidottuna elinkustannusindeksiin. Muutoksenhakijat ovat vedonneet valituksessa siihen, että yhteisyritys, jossa kaupunki on vähemmistöosakkaana, saa kaupungilta korvausta 30 vuoden aikana yhteensä 150 miljoonaa euroa viiden miljoonan euron erissä. Kaupunki saa liikuntavuorosopimuksen perusteella vastikkeeksi liikuntavuoroja, mitä seikkaa muutoksenhakijat eivät ole ottaneet huomioon valituksessaan.

Liikuntavuorosopimusta koskeva päätöksenteko on tapahtunut kaupungin toimivallan rajoissa.

6. Asuntorakentamisoikeus

Kaupunginvaltuusto on 28.5.2018 päätöksessään päättänyt myydä investrikonsortiolle tai perustettavien yhtiöiden lukuun asuntorakentamisoikeutta 30.000 k-m² päätöksessä tarkemmin kuvatulla tavalla. Valituksenalaisella päätöksellä kaupunginvaltuusto on tarkentanut myytävän asuntorakentamisoikeuden määräksi 24.000 k-m². Valitus kohdentuu kaupungin näkemykseen mukaan päätöksen tarkennukseen, eli myytävän asuntorakentamisoikeuden määrän alenemiseen.

Asuntorakentamisoikeuden myynti on osa hankintakokonaisuutta ja innovaatiokumppanuutta, joten hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia valitusta tältä osin.

Kaupunki luovuttaa asuntorakentamisoikeuden normaalilla vyöhykehinnalla kaupunginvaltuuston 28.5.2018 päätöksestä ilmenevällä tavalla. Vastoin muutoksenhakijoiden näkemystä luovutuksensaaja ei saa siitä etua, eikä asuntorakentamisoikeuden luovutusta voida pitää valtioneuvoston päätöksen vastaisena. Kaupunginvaltuuston päätös myytävän asuntorakentamisoikeuden määrän muuttumisesta on siis joka tapauksessa tapahtunut kaupungin harkinta- ja toimivallan rajoissa.

7. Valtioneuvoston päätös

Kaupunki on ottanut periaatepäätöksessään 28.5.2018 kantaa valtioneuvoston päätökseen (päättökohdat 9). Hankkeen ei ole katsottu vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua eikä vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valituksenlainen päätös on periaatepäätöstä tarkentava päätös, eli kyse on samasta hankekokonaisuudesta. Näin ollen, mitä periaatepäätöksessä on lausuttu valtioneuvoston päätöksestä, pätee valituksenalaiseen päätökseen, eikä edelleenkään voida katsoa, että hankkeeseen sisältyisi kiellettyä valtioneuvoston tukea.

Hippos2020-hankkeen toteutus perustuu kilpailutukseen (innovaatiokumppanuus) eli markkinaehtoisuuteen. Kilpailutukseen perustuvan sopimuskokonaisuuden kautta on varmistettu se, että kyse ei ole EU:n valtioneuvoston päätöksen vastaisesta järjestelystä. Siltä osin kuin muutoksenhakijoiden väitteet valtioneuvoston päätöksestä liittyvät hankintamenettelyyn / innovaatiokumppanuuteen, valitus tulee jättää tutkimatta hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulumattomana.

Yhteenveto

Valitusperusteet kytkeytyvät suurilta osin elementteihin, jotka ovat osa hankintakokonaisuutta. Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia valitusta näiltä osin. Valituksen kohteena oleva valtuuston päätös ei ole muutoinkaan kuntalain 135 § 2 momentin tarkoittamalla tavalla lainvastainen eikä päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Valitus on tämän vuoksi hylättävä.

Liite:

- Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 13.1.2021 ja valitus liitteineen

Kaupunginjohtaja Koiviston ehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa hallinto-oikeudelle yllä esitetyn mukaisen lausunnon ja vaatii kunnioittavasti, että hallinto-oikeus:

- ensisijaisesti jättää tutkimatta valituksen siltä osin kuin valitusperusteet liittyvät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain

mukaiseen hankintamenettelyyn ja/tai kyse on valmistelua koskevasta päätöksestä sekä muilta osin hylkää valituksen kokonaisuudessaan; tai

- toissijaisesti hylkää valituksen kokonaisuudessaan ja
- velvoittaa muutoksenhakijat korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudelle myöhemmin esitettävän kuluerittelyn mukaisesti yhteisvastuullisesti laillisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua siitä lukien, kun kuukausi on kulunut ratkaisun antamisesta.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.