

Helsingin hallinto-oikeudelle

helsinki.hao@oikeus.fi

Asia	Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 15.7.2022
Valituksenalainen päätös	Nurmijärven kunnanvaltuusto 25.5.2022, 46 §
Hallinto-oikeuden diaarinumero	3238/03.04.04.04.17/2022 (liittyy asiaan 2744/03.04.04.04.17/2022)
Lausunnonantaja	Nurmijärven kunnanhallitus
Valittaja	Nurmijärven Kirkkotien tiekunta c/o VT, luvan saanut oikeudenkäynninavustaja Olli Rauste Tuomarilan lakipalvelu Olli Rauste Oy <a href="mailto:olli.rauste@elisanet.fi">olli.rauste@elisanet.fi</a>

## Sisällys

Vaatimukset.....	3
Perustelut .....	3
1. Taustaa .....	3
2. Kunnanvaltuuston päätös 25.5.2022 .....	4
3. Nurmijärven kunnan lausunto .....	5
3.1. Uusi yksityistielaki ja kunnan päätökset .....	5
3.1.1. Yksityisteiden avustusten myöntämisehtoja on tarkasteltu johdonmukaisesti .....	5
3.2. Kirkkotien tiekunnan päätös määrätä käyttömaksu Nurmijärven Linja Oy:lle .....	6
3.3. Kunnanvaltuuston päätöksen väitetty lainvastaisuus .....	8
3.4. Ehto ei estä yksityistielain 28 §:ssä tarkoitettua oikeutta kerätä käyttömaksuja eikä se ole lain- tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen .....	8
3.5. Aikaisempaa oikeuskäytäntöä: KHO:n päätös 2011:112 .....	9
3.6. Johtopäätökset KHO:n ratkaisusta.....	10
3.7. Käyttäjä maksaa-periaate, lainsäätäjän kannanotto linjaliikenteeseen ja kunnan päätöksen vaikutukset em. periaatteeseen .....	10
4. Yksityistielain 85 § 1 mom. ....	12
5. Muiden kuntien avustusperiaatteita .....	12
6. Avustusehdot kohtelevat yksityisteiden osakkaita tasapuolisesti.....	13
7. Avustusjärjestelmää päätettäessä on noudatettu yhdenvertaisuusperiaatetta ja siitä johdettuja oikeusperiaatteita.....	14
TODISTELU .....	15

Nurmijärven kunnanhallitus lausuu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin kunnioittavasti seuraavaa. Kunta katsoo jäljempänä esitetyillä perusteilla, että päätöksenteko valituksenalaisessa asiassa on ollut lainmukaista.

## Vaatimukset

Nurmijärven kunta pyytää, että hallinto-oikeus

- 1) hylkää Nurmijärven Kirkkotien tiekunnan tekemän valituksen
- 2) velvoittaa Nurmijärven Kirkkotien tiekuntaa korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa myöhemmin esitettävän laskun mukaisesti korkolain 4 § 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen. Tämänhetkisten oikeudenkäyntikulujen määrä on 1562,40 euroa.

## Perustelut

### 1. Taustaa

Nurmijärven kunnanvaltuusto on hyväksynyt yksityisteiden nykyisen avustusjärjestelmän ja sen myöntämisehdot huhtikuussa 2020, ja avustuksia myönnettiin viime vuonna sen mukaisin ehdoin. Kunta on edelleen halunnut kehittää avustusjärjestelmän toimivuutta, jotta se kohtelisi tiekuntia entistä tasapuolisemmin ja huomioisi paremmin tiekuntien moninaisuuden. Päätöksen perusteluissa todetaan, että *”yksityistieavustusten myöntämisehtoja on esitetty kehitettävän erityisesti läpiajettavien yksityisteiden osalta, joita käyttää säännöllinen joukkoliikenne. Näin voitaisiin kompensoida paremmin koulukuljetusten ja muun yksityistielle suuntautuvan liikenteen tieosakkaille aiheuttamaa rasitusta”*.

Kehittämistyötä on tehty yhdessä yksityisteiden tiekuntien kanssa. Tiekuunnille on järjestetty työpaja (10.11.2021) ja sähköinen kysely (15.-24.11.2021), jossa tiekuunnilla on ollut mahdollisuus esittää kehittämisideoita nykyisen avustusjärjestelmän parantamiseksi.

Avustusjärjestelmään ehdotettavat muutokset perustuivat tiekuntien työpajassa ja tiekuunnille suunnatussa sähköisessä kyselyssä esiin tuotuihin avustusjärjestelmän kehittämisideoihin. Esitys nykyiseen avustusjärjestelmään tehtävistä mahdollisista muutoksista esiteltiin kunnanhallitukselle 17.1.2022 sekä asemakaavoitus- ja rakennuslautakunnalle 1.2.2022.

Kuntalaiset pääsivät kommentoimaan esitystä vielä tämän jälkeen vastaamalla kyselyyn 7.-27.2.2022 välisenä aikana. Kyselyn tulokset olivat myös valtuuston päätöksen taustaineistona. Lisäksi kunta on tiedottanut meneillään olevasta yksityistieavustusten

avustusjärjestelmän ja myöntämisehtojen kehittämistä kunnan kotisivuilla ja paikallislehdessä.

Päätösesitys eteni kunnanvaltuuston päätettäväksi 25.5.2022. Päätös liitteineen ja oheismateriaaleineen on tämän lausunnon liitteenä (liite 1).

## 2. Kunnanvaltuuston päätös 25.5.2022

Yksityistielain 84 §:n mukaan *“Kunta päättää sen varoista yksityistien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta samoin kuin tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suoritettavaksi...”*.

Yksityistielain 85 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan (alleviivaus tässä): *”Jos valtio tai kunta tämän tai muun lain perusteella avustaa tiekuntaa tai tieosakkaita yhteisesti tien kunnossapidossa, tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen ei saa kieltää tai tietä sulkea sinä ajanjaksona, jota avustus koskee. Sama koskee tietä, jonka kunnossapidosta kunta vastaa kustannuksellaan. Tien käytöstä 28 §:n nojalla suoritettavan maksun periminen voidaan kieltää tien kunnossapitoa koskevassa avustuspäätöksessä.”*

25.5.2022 päätetyissä uusissa avustusehdoissa päätettiin muun ohella uudesta 1A-avustusluokasta läpiajoteille, jota käyttää säännöllinen joukkoliikenne. Nämä voisivat saada avustusta 85 % (tai 90% jos yritystoimintaa) hyväksyttävistä kustannuksista, kun aiemmissa avustusehdoissa vuodelta 2020 avustusta voi saada enintään 75%.

Niissä mahdollisissa tapauksissa, joissa kunnan järjestämästä toiminnasta aiheutuva tai yhteistyötahojen kanssa tilaama liikenne yksityistiellä ei voida lainsäädännön perusteella rinnastaa lakiin perustuviin välttämättömiin yleispalveluihin, kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän mukainen avustussumma kattaa ko. yksityistien kunnossapidon lisärahoitustarpeen (mahdollisen käyttömaksun). Jos näissä tapauksissa määrättäisiin käyttömaksu, niin vastaavasti ko. yksityistien tiekunnalle myönnettävästä kunnossapitoavustuksesta tulisi vähentää käyttömaksua vastaava määrä tai mahdollisesti kunnossapitoavustusta ei voitaisi maksaa ko. tiekunnalle.

Yksityistieavustuksen myöntämisehtojen muutosesitykset olivat seuraavat:

*Kunnossapitoavustukset, esitykset:*

*Luokka 1. Vilkkaasti liikennöidyt tiet*

**Lisätään 1 A luokka, Läpiajotiet, tietä käyttää säännöllinen joukkoliikenne.**

**1 A luokan avustus 85 % hyväksytyistä kunnossapitokustannuksista.**

*Luokka 2. Liikenteellisesti merkittävät tiet*

**Muutetaan kohta Uimarannalle, virkistysalueelle tai muulle yleisessä käytössä olevalle alueelle johtavat tiet.**

**Muotoon Uimarannalle, virkistysalueelle, vedenottamolle tai muulle merkittävässä yleisessä käytössä olevalle kiinteistölle johtavat tiet (esim. koulu, päiväkot).**

**Mikäli 1 luokan tiellä on vähemmän kuin kymmenen tieosakasta, ko. tien kunnossapitoluokan avustusta nostetaan 5 prosenttiyksiköllä.**

*Mikäli 1 luokan tiellä on 10 - 20 tieosakasta, ko. tien kunnossapitoluokan avustusta nostetaan 2,5 prosenttiyksiköllä.*

***Maksimiavustus on 95 % hyväksytyistä kunnossapitokustannuksista.***

*Kunnanvaltuusto hyväksyi esityksen seuraavalla tekstimuutoksella yksityistieavustusten myöntämisehtoihin (muutoskohdat alleviivattu): "Kunnan järjestämästä toiminnasta tai yhteistyötahojen kanssa tilaama liikenne yksityistiellä on sallittava ilman erillistä käyttömaksua avustettavalla tiellä. Jos tiekunta kuitenkin määrää em. käyttömaksun, niin vastaavasti ko. yksityistien tiekunnalle myönnettävästä kunnossapitoavustuksesta vähennetään käyttömaksua vastaava summa."*

### 3. Nurmijärven kunnan lausunto

Nurmijärven kunta katsoo, että valittajan esittämät väitteet ja vaatimukset ovat perusteettomia asiaan sovellettavan lainsäädännön, eli kuntalain, yksityistielain ja hallintolain sekä näiden lakien nojalla annetun oikeuskäytännön perusteella. Kunnanvaltuuston päätös ei ole perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

#### 3.1. Uusi yksityistielaki ja kunnan päätökset

##### 3.1.1. Yksityistieiden avustusten myöntämisehtoja on tarkasteltu johdonmukaisesti

Valittaja esittää, että Nurmijärven kunta on tulkinnut muuttunutta yksityistielakia virheellisesti, kun se on katsonut, että kunnan aiemmin sopimat yksityistieiden hoitosopimukset eivät olisi 1.1.2019 jälkeen enää voimassa.

Viranomaispäätöksenteon edellyttämä johdonmukaisuus ei estä ratkaisulinjan tai menettelykäytännön muuttamista, jos muuttamiseen on perusteltu syy. Uusi ratkaisulinja tai käytäntö voi perustua esimerkiksi ratkaisuun sovellettavan lain uudenlaiseen tulkintaan, asiaa koskevan oikeuskäytännön muuttumiseen, uuteen selvitykseen tai olosuhteiden muuttumiseen. Omaksuttua uutta ratkaisulinjaa tai toimintakäytäntöä on muutoksen jälkeen alettava noudattaa johdonmukaisesti, ja tähän kunta on pyrkinytkin ja tulee edelleen pyrkimään.

Vuonna 2020 valtuustossa päätetyt avustusjärjestelmän periaatteet ja päätöksentekoa koskeva prosessi on jo aiemmin käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään 21.12.2020 (Dnro 20866/03.04.04.17/2020<sup>1</sup>), että *avustuspäätöksen ehdoista päättäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan, jota rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden ja tarkoituksidonnaisuuden periaatteet. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan "kunnanvaltuuston hyväksymien yksityistieavustusten myöntämisehtojen ei voida katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen tai muiden hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastaisia tai muutoinkaan lainvastaisia sillä perusteella, että*

<sup>1</sup> Hao 21.12.2020, liite 2

*avustusta myönnetään jatkossa vain sellaisille yksityisteille, joilla on yksityistielain mukainen tiekunta, jota koskevat tiedot yksityistierekisterissä ovat ajantasaiset.”*

Valituksen alainen, 22.5.2022 annettu valtuuston päätös ei millään tavalla koske vanhoja kunnan ja tiekunnan välisiä hoitosopimuksia. Kunta edelleen toteaa, että tehdyt päätökset ovat lain- ja oikeusvoimaisia ja siltä osin hoitosopimusten irtisanomiseen liittyvään päätöksentekoon ei ole tarvetta tässä yhteydessä palata.

Tosiasiallisesti kunnan hoitosopimus on valittajatiekunnan osalta päätynyt 1.5.2020 josta alkaen tiekunta on itse vastannut tien kunnossapidosta.

Valittaja esittää valituksensa taustoituksessa sivulla 4, että ”säännöllisen linja-autoliikenteen harjoittaminen Kirkkotieellä aiheuttaa tonnikilometreinä laskettuna nykyään lähes kolmasosan siitä rasituksesta, joka Kirkkotiehen nykyään kohdistuu”. Valituksen sivulla 4 edelleen esitetään (alleviivaus tässä), että tässä asiassa olisi perimmiltään kyse siitä, kenen kuuluu maksaa säännöllisen linja-autoliikenteen harjoittamisesta yksityisteille aiheutuvat tien lisääntyneet ylläpitokustannukset.

Kunta toteaa, että tiekunnan kannalta asialla ei kuitenkaan ole sanottavaa merkitystä, saako se katettua ylläpitokustannuksia avustuksin taikka käyttömaksuin. Tämä seikka tulee jo valittajankin toimesta todistetuksi valituksen sivulla 14, jossa kerrotaan tiekunnan määränneen liikennöitsijälle 17.997,40 euron suuruisen käyttömaksun, jonka menettäessään tiekunta saisi vastaavasti kunnalta avustuksena 16.660 euroa. Ero on vain 1.337,40 euroa, eli keskimäärin tieosakasta kohti hieman yli 10 euroa. Tosiasiassa tiekunnalle on nyt myönnetty 31.12.2021 päättyneen varainhoitokauden kustannusten perusteella yli 18.000 euron avustus eli enemmän kuin tiekunnan perimä käyttömaksu<sup>2</sup>.

Kunta lisäksi toteaa, että päätetyt avustusehdot ovat yleiset, kaikkia tiekuntia koskevat ehdot, joiden sisältöä ei voi arvioida vain yhden tiekunnan näkökulmasta.

### 3.2. Kirkkotien tiekunnan päätös määrätä käyttömaksu Nurmijärven Linja Oy:lle

Valittaja on valituksensa sivulla 4 esittänyt Nurmijärven Liikenne Oy:n liikennöintiin ja alueelliseen käyttöoikeussopimukseen liittyen, että Nurmijärven kunta ei huomionnut Kirkkotien osakkaita mitenkään alueellista käyttöoikeussopimusta solmiessaan.

Kunta toteaa, että EU:n palvelusopimusasetuksen 1370/2007 perusteella julkisen vallan on varmistettava kansalaisten tarpeita parhaiten vastaavien välttämättömien julkisten henkilöliikennepalveluiden tarjonta. EU:n palvelusopimusasetusta täydentää liikenteen palveluista annettu laki (24.5.2017/320). Sen 181 § 6 momentin perusteella toimivaltainen viranomaisena voi hankintalakiä noudattaen päättää, että se järjestää itse toimivalta-alueensa tai sen osan julkiset henkilöliikennepalvelut antamalla ne yksinoikeudella tietyille liikenteenharjoittajalle.

Tässä tapauksessa toimivaltainen viranomaisena on Uudenmaan ELY-keskus, jonka pakollisiin viranomaistehtäviin julkisen liikenteen järjestäminen ELY-keskuksen alueella kuuluu. ELY-keskus on määritellyt myös Nurmijärven alueellisten liikennetarpeiden perusteella

<sup>2</sup> Avustuspäätös (ei lainvoimainen) sekä Kirkkotien tiekunnan tilinpäätös 31.12.2021, molemmat tämän lausunnon liitteenä

tarvittavan julkisen liikenteen linjat ja aikataulut, jotta mahdollistetaan haja-asutusalueella asuvien henkilöiden välttämätön asiointiliikenne myös niiden osalta, joilla ei ole matkustamiseen käytettävissä omaa autoa.

Kunta toteaa lisäksi, että yksityistielaisa tarkoitettu tiekunnan lupa ja käyttömaksu ovat tiekunnan eli perusrakenteeltaan yksityisoikeudellisen yhteisön päätettäviä asioita, joiden käyttöedellytysten tutkiminen ei kuulune hallinto-oikeuden toimivaltaan<sup>3</sup>. Kyseiselle liikennöitsijälle määrätty käyttöoikeusmaksu ja ylipäänsä kysymys siitä, onko sen harjoittama liikenne yksityistiellä luvanvaraista, on käsiteltävänä Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa moitekanneasiana.

Edellä todettu huomioiden, ei voida yksiselitteisesti todeta, että kyseisen suuruinen käyttömaksu ko. liikenteestä olisi yksityistielain 38 §:ssä tarkoitettu tavoin ylipäänsä kohtuullinen. Näin ollen yksittäisiä käyttömaksuun perustuvia laskelmia ja vertailuja suhteessa myönnettäviin avustuksiin ei voida pitää relevantteina uuden avustusjärjestelmän yhdenvertaisuutta harkittaessa.

Voidaan kuitenkin todeta, että valituksessa yksilöimänsä käyttömaksun menettäessään tiekunnalle ei aiheutuisi kunnan nykyiselläkään voimassa olevien avustusperiaatteiden mukaan mitään negatiivista määrää. Tiekunnalle on 30.8.2022 myönnetty 31.12.2021 päättyneen varainhoitokauden kustannusten perusteella yli 18.000 euron avustus eli enemmän kuin tiekunnan perimä käyttömaksu. Tiekunnalle on myönnetty kunnossapitoavustusta 80 % enimmäisavustusmäärästä kilometriä kohti seuraavasti. 6,9 km \* 80 % \* 3350 e/km eli yhteensä 18 490 euroa (tiekunnan alueella yritystoimintaa, avustusprosenttia nostetaan 5%, tiekunnan kunnossapitomenot edelliseltä varainhoitokaudelta (1.6.2020-31.12.2021) 46045 euroa, hyväksytyt kunnossapitomenot 23115 euroa). Tiesakkaita tiekunnassa on 102 kpl.

Perusparannusavustusta Kirkkotien tiekunnalle myönnettiin 10 060 euroa, hankkeen kokonaiskustannusarvion ollessa 19 240 euroa. Avustusta koskeva ei-lainvoimainen päätösote on tämän lausunnon liitteenä<sup>4</sup>.

Nyt valituksenalaisessa päätöksessä ei ole päätetty alueellisista, EU:n palvelusopimusasetuksen ja liikenteen palveluista annetun lakiin (24.5.2017/320) liittyvistä toimenpiteistä. Valituksenalaisessa kunnanvaltuuston päätöksessä on päätetty yksityistieavustusten kehittämisestä ja myöntämisehtojen muuttamisesta. Tämän vuoksi kunta keskittyy lausunnossaan jäljempänä valituksessa esitettyihin, myöntämisehtoja koskeviin väitteisiin.

### 3.3. Kunnanvaltuuston päätöksen väitetty lainvastaisuus

Valittaja on valituskirjelmässään esittänyt, että päätös on lainvastainen, koska

1. Ehto estää sellaisia yksityisteitä, joilla harjoitetaan linja-autojen reittiliikennettä, käyttämästä niille yksityistielain 28 §:ssä turvattua oikeutta kerätä käyttömaksuja kaikilta

<sup>3</sup> Myös eduskunnan oikeusasiamies toteaa Kirkkotien tiekunnan kanteluun antamassaan vastauksessa käyttöoikeusmaksujen yksityisoikeudellisen luonteen, EOAK 27.12.2021, 2423/2021

<sup>4</sup> Avustuspäätös

sellaisilta yksityistien käyttäjiltä, joiden tienkäyttö aiheuttaa yksityisteille lisäkustannuksia

2. Ehto on perustuslain 6 § 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisuusperiaatteen vastainen:
  - a) ehto asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan sellaiset yksityistiet, joilla ei harjoiteta julkista reittiliikennettä ja sellaiset yksityistiet, joilla harjoitetaan julkista reittiliikennettä;
  - b) ehto asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan yksityisteiden käyttäjät sillä perusteella, onko kyseessä kunnan järjestämä tai kunnan yhdessä yhteistyötahojen kanssa tilaama liikenne vai esimerkiksi yksityiseen liiketoimintaan perustuva liikenne

### 3.4. Ehto ei estä yksityistielain 28 §:ssä tarkoitettua oikeutta kerätä käyttömaksuja eikä se ole lain- tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen

Valituksessa esitetään, että avustusehto estää käyttömaksun keräämisen tiekunnalle lisäkustannuksia aiheuttavalta reittiliikenteeltä.

Yksityistielain 85 § 1 momentin viimeisessä lauseessa todetaan, että *”Edelleen tien käytöstä 28 §:n nojalla suoritettavan maksun periminen voidaan kieltää tien kunnossapitoa koskevassa avustuspäätöksessä”*.

Jos kyse on kuitenkin tienvarren asukkaan hyväksi tapahtuva liikenne, käyttö ei ylipäänsä ole luvanvaraista tai siitä voida määrätä käyttömaksua.

Reittiliikenne, johon tässä viitataan, on edellä kerrotuin tavoin kuntien, Ely-keskuksen ja Nurmijärven Linja Oy:n väliseen ostopalvelusopimukseen perustuvaa tilausliikennettä, jolla turvataan muun ohella Kirkkotien varrella asuvien kunnan jäsenten liikennetarpeita, mikä kuuluu kuntaa velvoittavien EU:n palveluasetuksen ja perusopetuslain (21.8.1998/628) 32 §:n tarkoittamiin kunnan välttämättömiin viranomaistehtäviin.

Vastaavanlaisia ehtoja on muissakin yksityistieavustuksia myöntävissä kunnissa. Esimerkiksi Jokioisten kunnan avustusehdoissa nimenomaan kunnan palveluliikenteeltä ja koululaiskuljetuksilta kielletään käyttömaksun periminen: *”tiekunta, jonka yksityistietä kunnan järjestämä palveluliikenne tai koulukuljetukset käyttävät, ei avustusta saadessaan voi periä kunnalta käyttömaksua kunnan järjestämästä liikenteestä”*<sup>5</sup>

Valituksessa vedotaan yksityistielain hallituksen esityksen (HE 147/2017) perusteluihin seuraavasti: *”Yksityistien käyttäminen muiden kuin tieosakkaiden hyväksi säännöllisiin ja tilapäisiin kuljetuksiin, säännölliseen kulkemiseen sekä tien kunnossapitokustannuksia selvästi lisäävään toimintaan olisi luvanvaraista.”*

Tässä esityksen kohdassa on olennaista tuo *”yksityistien käyttäminen muiden kuin tieosakkaiden hyväksi”*. Kunnan ostopalveluna tilaama palvelu- ja koululaisliikenne merkitsee tien käyttämistä tieosakkaiden hyväksi.

<sup>5</sup> <https://www.jokioinen.fi/asukas/kunnallistekniset-palvelut/liikenne-ja-kadut/yksityistiet/>



Edelleen valituksessa väitetään, että ” *kaikesta sellaisesta yksityistien käytöstä, joka lisää tien kunnossapitokustannuksia, tulee suorittaa maksu tiekunnalle*”. Tämä ei siis edellä lainattu hallituksen esityksen kohta huomioiden koske tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaa liikennettä. Tästä juuri on kysymys Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa vireillä olevassa käyttömaksua koskevassa riita-asiassa.

Näin ollen kunta katsoo, että koska avustusehto on yksityistielain mukaan sallittu, se ei lähtökohtaisesti voi olla yhdenvertaisuus- ja tasapuolisuusperiaatteen vastainen, kunhan sitä sovelletaan samalla tavoin kaikkiin avustuksensaajiin.

### 3.5. Aikaisempaa oikeuskäytäntöä: KHO:n päätös 2011:112

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO:2011:112, 23.12.2011) todennut päätöstiivistelmässään seuraavaa (vahvennus tässä). Päätös on annettu ns. vanhan yksityistielain aikaan (YksTL 1606/1995), mutta sovellettavien lainkohtien periaatteet eivät ole muuttuneet.

*Teknisen lautakunnan hyväksymien avustusperusteiden mukaan yksityisistä teistä annetun lain 95 §:ssä tarkoitetun avustuksen myöntämisen ehtona oli, että avustettavalla tiellä oli sallittava kunnan toiminnasta johtuva palveluliikenne ilman, että tiekunta sai periä kunnalta saman lain 26 §:ssä ja 80 §:n 4 momentissa tarkoitettua käyttömaksua. Avustusta hakenut tiekunta oli perinyt kunnalta käyttömaksun tiekunnan ylläpitämän yksityisen tien käytöstä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että avustuspäätöksen ehdoista päättäminen kuului kunnan harkintavaltaan, jota rajoittivat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. **Kun otettiin huomioon, että avustusperusteet koskivat yleisesti kaikkia avustusta hakevia tiekuntia, että ehto oli liittynyt kunnan tarpeisiin käyttää asianomaista tietä kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, eli koulukuljetusten järjestämiseen, ja että tiekunnan ulkopuolisen liikenteen osuus otettiin avustusperusteiden mukaan huomioon avustusta korottavana tekijänä, teknisen lautakunnan toimitusjaosto oli harkintavaltansa rajoissa voinut hylätä tiekunnan avustushakemukset.***

### 3.6. Johtopäätökset KHO:n ratkaisusta

Tapaus on otettu varsin tuoreeseenkin hallinto-oikeudelliseen oikeuskirjallisuuteen. Kuten Kulla-Salminenkin tapauksesta toteavat: ”viranomaisen toimintaa ja sen muutoksia tarkasteltaessa keskeisiä ovat ne perusteet, joita viranomaisen on esittänyt toimintalinjansa tueksi”.<sup>6</sup> Asiaa on tarkasteltu myös tarkoituksenmukaisuusperiaatteen näkökulmasta.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Kulla-Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 132

<sup>7</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2018, 161: Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei siten voi harkintavaltansa käyttäessään perustaa päätöstään asiaankuulumattomiin syihin tai asettaa päätökselleen lakiin perustumattomia tai asiaan liittymättömiä ehtoja (KHO 2011:112)

Tapauksen hallinto-oikeusvaiheen perusteluissa todetun mukaisesti kunnalla on yksityistielain mukaan oikeus päättää myöntämänsä avustuksen ehdoista. Kunnalla on asiassa laaja harkintavalta, jota rajoittaa kaikessa hallintotoiminnassa noudatettavat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate toteutuu siten, että kaikkiin kunnan kunnossapitoavustusta hakeviin sovelletaan lähtökohtaisesti samoja avustusehtoja.

Kuten korkein oikeus tässä linjaa, yhdenvertaisuusperiaatetta ei ole rikottu pelkästään sillä perusteella, että kunta on jopa kokonaan evännyt avustuksen tilanteessa, jossa käyttömaksua on määrätty sen tilaamalle palveluliikenteelle. Tapauksessa käyttömaksu oli määrätty tilaajalle, eli kunnalle, mutta oikeustapauksen kantavat periaatteet soveltuvat ex analogia varsin hyvin tässä valitusasiassa.

Ratkaisusta on pääteltävissä, että Nurmijärven kunta ei ole ylittänyt kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaansa ja kunnanvaltuuston päätös ei ole lainvastainen.

Tämän KHO:n vuosikirjaratkaisun jälkeen yksityistielakia uudistettiin, mutta periaatteet pysyivät tältä osin ennallaan. Nykyisellään voimassa olevan lain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan 85 §:stä muun ohella seuraavaa (alleviivaukset tässä). *”Pykälässä säädettäisiin liikenteen kieltämisestä avustettavalla tiellä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion, maakunnan tai kunnan avustaessa tiekuntaa tien kunnossapidossa, tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen ei saisi kieltää tai tietä sulkea sinä ajanjaksona, jota avustus koskee. Sama koskisi myös yksityistietä, jonka kunnossapidosta kunta vastaa kustannuksellaan. 1 momentti ei muuttuisi voimassa olevasta laista. Yksitystien käyttäminen oli edellä 28 §:ssä ehdotetun mukaisesti luvanvaraista muille kuin tieosakkaille, ja tien käytöstä voitaisiin periä käyttömaksu. Maksun periminen voitaisiin momentin mukaan kuitenkin kieltää tien kunnossapitoa koskevassa avustuspäätöksessä”<sup>8</sup>.*

### 3.7. Käyttäjä maksaa-periaate, lainsäätäjän kannanotto linjaliikenteeseen ja kunnan päätöksen vaikutukset em. periaatteeseen

Valittaja on tuonut esille yksityistielain johtavana periaatteena, että kaikilla yksityistien säännöllisillä käyttäjillä on velvollisuus osallistua tien ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin.

Hallituksen esityksessä 147/2017, s. 19 on todettu seuraavaa (alleviivaukset tässä) ”Muussa rahoituksessa korostettaisiin hyötyjä maksaa -periaatetta. Tavoitteena on laajentaa yksityisteiden tienpidon maksajapohjaa. Yksitysteiden ulkopuolisten käytön lähtökohtaista luvanvaraisuutta korostettaisiin, mikä ei sinänsä muuttaisi asian nykyistä oikeudellista tilaa, mutta selkeyttäisi periaatteita siitä, milloin käyttömaksuja voitaisiin periä.”

Näin ollen kunta katsoo, myös kohdassa 3.6. esitetyillä perusteilla, ettei yksityistielaisissa ole haluttu muuttaa aiemman lainsäädännön aikana vakiintunutta käytäntöä. Hallituksen esityksen mukaan lainsäätäjän tarkoituksena oli vahvistaa aikaisempi käytäntö, jonka perusteella tieosakkaiden hyväksi tapahtuvat yleispalvelujen toteuttamiseen liittyvät kustannukset eivät edellyttäneet tiekunnan lupaa.

<sup>8</sup> HE 147/2017, s. 140

Esimerkiksi kunnan järjestämät koulukuljetukset, kotipalvelu ja sairaanhoito otettiin vanhan lain aikana huomioon ao. kiinteistöjen tieyksiköinnissä (siinäkin tapauksessa, että siinä käytettiin isoa bussia). Myös linjaliikenteen on voitu aiemman yksityistielain voimassa ollessa katsoa palvelevan tienvarren asukkaita eikä käyttömaksuja määrätty silloin, kun bussiyrityksen linjaliikenne palveli tienvarren kiinteistöjä. Tieosakkaan hyväksi tapahtuva liikenne otettiin vakiintuneesti huomioon tieosakkaan tieyksiköissä.

Valittaja on valituksessaan sivulla 14 esittänyt, että ”nykyisellä hyväksytyjen kunnossapitokustannusten enimmäismäärällä 2.800 euroa / tiekilometri laskettuna Kirkkotie voisi saada Nurmijärven kunnalta yksityistieavustusta enintään 16.660 euroa vuodessa.

Kirkkotien tiekunnan Nurmijärven Linja Oy:lle tien käytön perusteella määräämä käyttömaksu on 17.997,40 euroa. Kunnan avustusta hakemalla Kirkkotien tiekunta siten menettäisi oikeutensa periä yksityistielain 28 §:n mukainen käyttömaksu 17.997,40 euroa, mutta vastaavasti tiekunta saisi kunnalta avustuksena 16.660 euroa. Lopputuloksena olisi se, että Kirkkotien avustuksen määrä olisi 1.337,40 euroa negatiivinen”.

Kuten edellä kohdassa 3.2. on lausuttu, tosiasiaa tiekunnalle on 30.8.2022 myönnetty 31.12.2021 päättyneen varainhoitokauden kustannusten perusteella yli 18.000 euron avustus eli enemmän kuin tiekunnan perimä käyttömaksu.

Kunnan myöntämä avustus ei siten tarkoita tiekunnalle maksuvelvollisuutta, kuten valittaja erheellisesti väittää. Tällaisesta ei valtuusto ole päättänyt. Päätöksestä ei ole luettavissa, että käyttömaksusta peritään avustusmäärän ylimenevä osuus. Kuten päätöspöytäkirjassa § 46 sivulla 20 todetaan toiseksi viimeisessä kappaleessa (alleviivaus tässä) ”jos näissä tapauksissa määrättäisiin käyttömaksu, niin vastaavasti ko. yksityistien tiekunnalle myönnettävästä kunnossapitoavustuksesta tulisi vähentää käyttömaksua vastaava määrä tai mahdollisesti kunnossapitoavustusta ei voitaisi maksaa tiekunnalle.

Eli siinä tapauksessa, että käyttömaksu olisi suurempi kuin avustus, avustusta ei voida maksaa lainkaan.

#### 4. Yksitystielain 85 § 1 mom.

Yksitystielain 85 §:n 1 mom. mukaan, ”jos valtio tai kunta tämän tai muun lain perusteella avustaa tiekuntaa tai tieosakkaita yhteisesti tien kunnossapidossa, tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen ei saa kieltää tai tietä sulkea sinä ajanjaksona, jota avustus koskee. Sama koskee tietä, jonka kunnossapidosta kunta vastaa kustannuksellaan.”

Valittaja esittää kirjelmänsä sivulla 15, että” Kyseinen säännös ei sanamuotonsa mukaan kuitenkin sovellu nyt esillä olevaan tilanteeseen, jossa kyse ei ole yhdestä yksittäisestä avustuspäätöksestä vaan kunnan avustusehdoista yleisesti.”

Valittaja katsoo siis, että säännös olisi tarkoitettu yksittäisiin päätöksiin, ei yleisiin avustusehtoihin. Tämä ehto on nimenomaan yleisissä avustusehdoissa myös informatiivisena ehtona, jotta se ei tule avustuksen hakijalle yllätyksenä vasta lopullisessa avustuspäätöksessä. Avustuksen myöntämisehtoja sovelletaan käytäntöön yksittäisiä avustuspäätöksiä tehtäessä.

## 5. Muiden kuntien avustusperiaatteita

Samankaltaisia avustusperiaatteita ja -käytäntöjä, jopa tiukemmin rajaavin ehdoin, on myös olemassa muissa kunnissa, esimerkiksi seuraavasti (alleviivaukset tässä). Kyseiset ehdot ovat yksityistielain 85 § 1 momentin mukaan sallittuja.

”Jos kunta myöntää tiekunnalle yksityistien kunnossapitoavustusta, ei tien käyttämistä muihin kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuviin kuljetuksiin saa kieltää. Kunnossapitoavustus voidaan evätä osittain tai kokonaan, jos tiekunta määrää käyttömaksun tai yksikkömaksun kaupungin toimesta järjestetyille normaaleille koululaiskuljetuksille” (Sastamala)<sup>9</sup>.

”Tiekunnat saavat läpiajotien osuudelta lisäavustusta ilman erillistä hakemista edellyttäen, että läpiajajilta ei peritä käyttömaksua. Lisäavustuksen suuruus (esim. 20 %) päätetään vuosittain erikseen” (Hyvinkää).<sup>10</sup>

”Tiekunta, jonka yksityistietä kunnan järjestämä palveluliikenne tai koulukuljetukset käyttävät, ei avustusta saadessaan voi periä kunnalta käyttömaksua kunnan järjestämästä liikenteestä” (Jokioinen)<sup>11</sup>.

”Tiet jaetaan neljään luokkaan siten, että 1. luokkaan kuuluu sellaiset läpikulkutiet, joilla on runsaasti ulkopuolista läpiajoliikennettä. 2. luokkaan kuuluvat tiet, joissa on ulkopuolista läpiajoliikennettä arviolta 10 – 25 %. 3. luokkaan kuuluvat muut tiet, joilla on läpikulkumahdollisuus ja mahdollisesti satunnaista läpiajoliikennettä tai tiet, jotka lautakunta muusta perustellusta syystä korottaa luokkaan. 4. luokkaan kuuluvat umpitiet. Huomioitavaa on, jos 1 ja 2 luokan tiehen kuuluu vakituisen asuinliikenteen käytössä olevia päättyviä sivuhaaroja, niin ne saavat avustusta 2, 3 tai 4 luokan mukaan. 1. luokkaan kuuluvat yksityistiet eivät voi periä ylimääräisiä käyttömaksuja” (Hausjärvi)<sup>12</sup>.

## 6. Avustusehdot kohtelevat yksityisteiden osakkaita tasapuolisesti

Yhdenvertaisuus eli tasapuolisuus tarkoittaa samankaltaista kohtelua. Ihmisiä kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla, eli tasapuolisesti.<sup>13</sup> Yhdenvertaisuus on vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Kun vedotaan yhdenvertaisuuteen, selvillä pitää olla ensinnäkin ne henkilöt tai henkilötahot, joita asia koskee, toiseksi jaettavat edut ja rasitukset, sekä kolmanneksi vertailuperuste.<sup>14</sup> Tässä tapauksessa siis tiekunnat ja niiden osakkaat, jaettava yksityistieavustus sekä avustuksen myöntämisperusteet tai avustusmenettely. Yhdenvertaisuusperiaate ja siihen liittyvä tasapuolisuuden vaatimus koskevat yhtä hyvin ihmistä, kuin oikeushenkilöäkin.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Sisällöllinen yhdenvertaisuus edellyttää, että avustuskriteereitä tulkitaan kaikkien hakijoiden

<sup>9</sup> <https://sastamala.fi/asuminen-ja-ymparisto/kadut-liikenne-ja-rakennettu-ymparisto/kadut-ja-liikenne/yksityistiet-2/>

<sup>10</sup> <https://www.hyvinkaa.fi/asuinymparisto-ja-rakentaminen/kadut-ja-tiet/yksityistiet/>

<sup>11</sup> <https://www.jokioinen.fi/asukas/kunnallistekniset-palvelut/liikenne-ja-kadut/yksityistiet/>

<sup>12</sup> <https://www.hausjarvi.fi/asuminen-ja-rakentaminen/kadut-liikenne-ja-yleiset-alueet/yksityistiet/>

<sup>13</sup> Heikki Kulla – Janne Salminen: Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 112

<sup>14</sup> Sama teos, s. 113

kohdalla samalla tavalla. Menettelyllinen tasapuolisuus puolestaan vaatii, että viranomainen ottaa yhdenvertaisesti ja johdonmukaisesti huomioon kaikki avustuksenhakijat.

Tasapuolisuus edellyttää, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksytyjen ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaan. Viranomainen voi edelleen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa päättää erilaisista arviointiperusteista ja edellytyksistä, joiden mukaan se ratkaisee niukkojen etujen jakamista koskevat asiat<sup>15</sup>.

Avustusperiaatteet ja uudet avustusluokat pyrkivät ottamaan huomioon yksityisteiden tiekunnat huomioon tasapuolisesti ja samanlaisen liikennöinnin osalta tiekuntia kohdellaan ennalta päätettyjen kriteereiden mukaan samalla tavalla. Yhdenvertaisuuden periaate ilmenee myös siten, että kunnan eri osia kohdellaan tasapuolisesti.

Avustusperiaatteiden osalta luokittelun perusteet on esitetty päätöksessä. Avustusten laskentaperusteet on ilmoitettu etukäteen ja avoimesti. Päätös ei siten ole vastoin perustuslain 6 § 1 momentissa säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta ja hallintolain 6 §:ssä säädettyä tasapuolisuusperiaatetta.

Valituksen kohteena olevassa päätöksessään kunta on hyväksynyt uudet, tiekuntien kannalta edullisemmat ehdot, joita ei tosin valituksen vuoksi voida panna täytäntöön. Uusien avustusehtojen perusteella myönnettävä avustus olisi ollut monelle tiekunnalle todennäköisesti aiempaa huomattavasti suurempi vähentäen tieosakkaiden rahoitusosuutta.

## 7. Avustusjärjestelmää päätettäessä on noudatettu yhdenvertaisuusperiaatetta ja siitä johdettuja oikeusperiaatteita

1. Kunta ei estä yksityisteitä käyttämästä niille yksityistielain 28 §:n mukaista oikeutta. Tiekunta voi valita, määrääkö käyttömaksua vai hakeeko kunnan avustusta täysimääräisenä.
2. Valittajan vetoamat ”yksityistielain periaatteet” eivät kumoja yksityistielain 85 § 1 momentin säännöstä.
3. Käytännössä kunta tilaa yksityistielle ainoastaan koululaiskuljetuksia tai EU:n palvelusopimuksen mukaista palveluliikennettä. Kunta katsoo, että tämä liikenne palvelee tiekunnan osakkaita ja tien varrella asuvia, eikä se sen puolesta ole rinnastettavissa valituskirjelmässä mainittuihin elinkeinonharjoittajien liikennöimiseen, joille on määrätty käyttömaksuja.
4. Avustusehdot ovat kaikille samat.

<sup>15</sup> EOAK 2423/2021: Kysymyksessä oleva yksityisteiden kunnallinen avustusjärjestelmä perustuu yksityistielakiin ja se on harkinnanvarainen tukimuoto, johon tiekunnalla ei ole ehdotonta oikeutta. Jos kysymyksessä olevia avustuksia ei haeta tai myönnetä, tienpito katetaan yksityistielain mukaisesti tieosakkaiden ja muiden tienkäyttäjien tiemaksuin ja käyttömaksuin. Tiekunnan mahdollinen tukimäärä riippuu kunnanvaltuuston päätöksen 22.4.2020 mukaisten perusteiden ohella käytännössä siitä, minkä verran tarkoitukseen myönnetään julkisia varoja ja mikä on tukikelpoinen yksikkökustannus.

5. Avustusehdot eivät koske suoraan yksityisteiden käyttäjiä vaan tiekuntia.
6. Mikäli tiekunta hakee ja saa avustusta tienhoitokuluihin, saatu avustus vähentää samalla määrällä tie- ja käyttömaksujen keräämistarvetta. Käyttömaksun tavoitteena ei ole tiekunnan ”ylikompensointi”. Kuten edellä on esitetty, Kirkkotien tiekunnalle on myönnetty kunnan avustusta lähes yhtä paljon, kuin sen liikennöitsijältä vaatima käyttömaksu on. Tiekunnan ei ole tarkoitettu keräävän taloudellista voittoa, vaan sen tuloilla on tarkoitus ainoastaan kattaa tiekunnan menot.
7. Tiekunnalle ylipäänsä syntyisi perusteetonta etua, jos se voisi laskuttaa yleisenä reittiliikenteenä toteutettavat palvelu- ja koulukuljetukset käyttömaksuina, kun yksityistielain tarkoituksen, hallituksen esityksen ja Maanmittauslaitoksen ohjeen mukaan ne ovat tieosakkaille jyvittävää, tiemaksulla katettavaa liikennettä. Tiekunnan on mahdollista hakea ja saada yksityisavustusta uuden avustusehdon luokan 1 A mukaan, jolloin vastaavasti yksikkömaksut pienentyvät.
8. Kysymys, onko tiekunnalla oikeus periä edellä kuvatusta palveluliikenteestä käyttömaksu, on vireillä käräjäoikeudessa. Siitä ei päätetä hallinto-oikeusprosessissa.
9. Ratkaisuperiaatteet on jo linjattu vastaavantyyppisessä käyttömaksun määräämistä koskevassa tilanteessa, kuten KHO:n päätös osoittaa. Käyttömaksun tultua määrättyksi kunnalle (tai ex analogia myös kunnan tilaaman liikennepalvelun liikennöitsijälle), kunnalla on oikeus avustusehtojensa mukaisesti evätä avustus tällaisessa tapauksessa.
10. Avustuspäätöksen tarkemmista ehdoista päättäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan, vastaavasti tiekunnalla ei ole oikeutta vaatia yleisiin avustusehtoihin liittyen, etteivät maksuosuudet saisi muuttua.
11. Kuten kunnanhallituksen päätösesityksessä valtuustolle todetaan (kunnanhallituksen hyväksymä tarkennus), kunnanhallitukselle tuodaan vuosittain tiedoksi ja arvioitavaksi yksityisteiden avustusperiaatteiden toteutuminen ja avustusjärjestelmän toimivuuden oikeudenmukaisuus.
12. Seuraavalla varainhoitokaudella saadaan taas uutta tietoa järjestelmän toimivuudesta. Päätetty avustusjärjestelmä mahdollistaa sen, että kaikilla tiekunnilla on tosiasiallisesti lähtökohtaisesti oikeus kunnan yksityistieavustukseen.
13. Valituksen kohteena olevassa päätöksessään kunta on hyväksynyt uudet, tiekuntien kannalta edullisemmat ehdot, joita ei tosin valituksen vuoksi voida panna täytäntöön. Uusien avustusehtojen perusteella myönnettävä avustus olisi ollut monelle tiekunnalle todennäköisesti aiempaa huomattavasti suurempi vähentäen tieosakkaiden rahoitusosuutta.
14. Kunnanvaltuuston toukokuussa 2022 hyväksymien yksityistieavustusten myöntämisehtojen ei voida katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen tai muiden hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastaisia tai muutoinkaan lainvastaisia sillä perusteella, että kunta vähentää mahdollisesti myönnettävästä avustuksesta käyttömaksun määrän, siinä tapauksessa että tiekunta olisi määrännyt käyttömaksun

kunnan yksin tai yhteistyökumppaniensa kanssa tilaamalle liikenteelle. Tätä kunnan näkemystä myös edellä esitetty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tukee.

15. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt perustelut ja kunnan asiassa esittämä selvitys, Nurmijärven kunta katsoo, että valtuuston päätöstä ei ole pidettävä valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastaisena ja pyytää kunnioittavasti valituksen hylkäämistä.

## TODISTELU

### Kirjalliset todisteet

1. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.12.2020 H1545/2020 (hallinto-oikeus on käsitellyt kysymykset aiempien päätösten lainvoimaisuudesta ja kunnan laajasta harkintavallasta avustuksen myöntämiseen liittyen).
2. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vastaus kanteluasiassa EOAK/2423/2021 (Kanteluasia mm. v. 2020 päätetyn avustusjärjestelmän mahdolliseen syrjivyyteen, liittyen mm. avustusjärjestelmän tukitasoon. Kantelu ei tältä osin johtanut vastauksessa ilmoitetuin mukaisesti enempiin toimenpiteisiin, vaikka tukitaso oli alhaisempi kuin valituksenalaisessa päätöksessä)
3. KHO 2011:112 (Nurmijärven kunnan avustusehto on lainmukainen)
4. Päätösote Kirkkotien tiekunnalle myönnettyistä avustuksista (valittajan laskelma ei pidä paikkaansa, kunnan myöntämä avustus on melkein yhtä suuri, kuin tiekunnan vaatima käyttömaksu)