

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUELLE

ASIA: LAUSUNTO KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖKSESTÄ 21.06.2022 § 29 (KAUSALAN LÄMPÖ OY:N OMISTUSJÄRJESTELYT KAUKOLÄMPÖLIIKETOIMINNAN OSALTA) TEHTYYN VALITUKSEEN

Diaarinumero: 1725/03.04.04.04.10/2022

Valituksenalainen päätös: litin kunnanvaltuusto 21.06.2022 § 29

Lausunnon antaja: litin kunta/kunnanhallitus
PL 32
47401 KAUSALA

Valittaja: Hannu Suhonen
Marjokangas 10
47400 KAUSALA

LAUSUNTO:

Vaatimukset:

litin kunta pyytää, että

- 1) valitus jätetään tutkimatta Kuntalain (410/2015) § 136 nojalla valmistelua koskevana päätöksenä ja litin kunnanvaltuuston päätös 21.06.2022 § 29 pysytetään näin voimassa.
- 2) toissijaisesti, mikäli valitus tutkitaan, tulee se hylätä alla eritellyin perusteluin.
- 3) täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus hylätään, ja että
- 4) valittajan oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus hylätään valituksen ollessa ilmeisen aiheeton

Perustelut:

Lausunnon antaja tulkitsee valittajan valitusta ja siinä esitettyjä erilaisia lausumia siten, että valittajan vaatimukset koskevat

- 1) Periaatepäätöksenä tehdyn kunnanvaltuuston päätöksen 21.06.2022 § 29 kumoamista puutteellisesti valmisteltuna, kuntalain ja litin kunnan konserniohjeen vastaisena.
2. Kyseisen päätöksen toimeenpanon kieltämistä
3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista

Päätöksen valituskelpoisuus

litin kunnanhallitus katsoo, ettei päätös ole valituskelpoinen kuntalain (410/2015) § 136 nojalla, koska se koskee periaatepäätöksenä valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Aiemmassa oikeuskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa on periaatepäätökset katsottu olevan osa valmistelua ja tästä syystä itsenäisinä päätöksinä valituskelvottomia: Valtuuston

tai muun toimielimen hyväksymät periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät yleensä ole muutoksenhakukelpoisia lopullisia asiaratkaisuja. Varsinaisen asiaratkaisun sisältävät päätökset tehdään myöhemmin.

Nyt valituksen kohteena olevassa päätöksessä kunnanvaltuuston hyväksymä päätösehdotus on ollut:

Kunnanvaltuusto hyväksyy periaatepäätöksenä esittelytekstissä selostetuilla perusteluilla Kausalan Lämpö Oy:n jakautumisen jälkeen kaukolämpöliiketoiminnan myynnin korkeimman indikaatiivisen tarjouksen perusteella ensisijaisesti Adven Oy:lle siten, että kunnanhallitus valmistele yksityiskohtaisen kaupan ja tekee sitä koskevan päätöksen hallintosäännön 13 § kohdan 22 perusteella.

Päätöksen tulkitsemista periaatepäätökseksi tukevat seuraavat tosiasiat:

- Päätös on selkeästi todettu periaatepäätökseksi, jonka nojalla kunnanhallitus valmistele yksityiskohtaisen kaupan ja tekee päätöksen hallintosäännön mukaisin valtuuksin.
- **Vaikka asiakokonaisuus on arvioitu siinä määrin merkittäväksi, että se halutaan periaatepäätöstasolla hyväksyttäväksi valtuustolla, osin tiedotus- ja sitouttamistarkoituksessa, ei tämä kuitenkaan muuta kunnan hallintosääntöön kirjattuja toimivaltasäännöksiä.**
- Tarjous on indikaatiivinen ja edellyttää tarjouksen mukaisen Due Diligence-selvityksen toteuttamisen sekä yksityiskohtaisen kauppakirjan laatimisen. Myynti hyväksytään lisäksi **ensisijaisesti** Adven Oy:lle, mikä implikoi mahdollisuutta, että jatkovalmistelun aikana ilmenevät muutokset voivat johtaa myös muuhun lopputulemaan ostajan suhteen.
- Esittelytekstissä on lisäksi todettu, *litin kunnan omistukseen jäävän vesihuoltoon keskittyvän yhtiön toiminta on tarkoitus sulauttaa edelleen litin kuntaan niin, että vesihuoltolaitos olisi jatkossa kunnan taseyksikkö. Tätä varten kunnanvaltuusto on hyväksynyt yhdyskuntainsinöörin viran perustamisen kunnan organisaatioon. Erillisenä asiana käydään neuvottelua konsessiosopimuksesta vesihuollon operoinnin osalta vesihuoltotoiminnan toimintavarmuuden ja kannattavuuden parantamiseksi.* Näiltäkin osin päätös on katsottava periaatepäätökseksi, jossa on selostettu pääpiirteinen toimintasuunnitelma nykyisin Kausalan Lämpö Oy:n yhdistettyjen toimintojen jatkosuhteen. Eri vaiheiden osalta edellytyksenä ovat erilliset yksityiskohtaiset päätökset, joita ei voi toteuttaa suoraan tämän päätöksen nojalla.

Mikäli hallinto-oikeus päättää tutkia valituksen lausuu kunnanhallitus valituskirjelmän mukaisella jaottelulla valituksesta seuraavaa:

Valtuuston toimivaltaan ja päätettäväksi kuuluva asia

Valittaja ilmaisee, että kunnan strategiassa tai talousarviossa ja taloussuunnitelmassa ei ole mitään mainintaa kunnan merkittävän yhtiön jakautumisesta ja osan siirtämisestä taseyksikköksi. Tämä on totta, mikä on ollut yksi peruste sille, että asian on katsottu tarvitsevan periaatepäätöstasoisesta käsittelystä valtuustossa.

Varsinainen osakekaupasta päättäminen kuuluu litin kunnan hallintosäännön 13 § kohta 22 mukaan kunnanhallitukselle, kun osakkeet katsotaan vakiintuneesti kuuluvan irtaimeen omaisuuteen (Hallintosäännön kohtien numeroinnista lausutaan myöhemmin).

litin kunnanvaltuusto on hyväksynyt voimassa olevan konserniohjeen 9.6. 2020 (liitteenä). Konserniohjeen mukaan kunnanhallitus ohjaa ja koordinoi litti-konsernin toimintaa ja taloutta valtuuston määrittelemien omistajapolitiittisten linjausten sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kunnanhallitus voi antaa kuntalain 39 §:n nojalla tytäryhteisöjen toimintaa velvoittavia ohjeita. Valittajan käsityksestä huolimatta konserniohjeessa ei ole määräyksiä, joiden nojalla osakekaupasta päättäminen kuuluisi valtuuston toimivaltaan. Konserniohjeen perusteella valtuusto määrittelee omistajapolitiikan linjaukset sekä hyväksyy konsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tavanomaisesti nämä päätökset ovat talousarviotavoitteita tai periaatepäätöksiä, jotka vaativat yksityiskohtaisen operatiivisen päätöksenteon toteutuakseen.

Mahdollista Kausalan lämpö Oy:n kaukolämpöliiketoiminnan kauppaa ei ole huomioutu vuoden 2022 talousarviossa tai taloussuunnitelmassa 2023-2024 toiminnallisena tai taloudellisenä tavoitteena, mutta asia on tullut vireille osana lämpölaitosinvestointiin valmistumista osana hankkeen kokonaistaloudellisen kannattavuuden arviointia. Koska linjausta asiasta ei ole aiemmin ollut, on se tuotu kunnanvaltuustolle hyväksyttäväksi periaatepäätöksenä, mikä antaa kunnanhallitukselle hyväksynnän kokonaisprosessin edelleen valmistelemiseksi päätettäväksi eri vaiheiden mukaisesti joko kunnanhallituksessa tai valtuustossa.

litin kunnanhallintosääntö mahdollistaa myös konsernijaoston käyttämisen, jolloin konsernijaosto voi käyttää osaa kunnanhallitukselle määritellyistä tehtävistä ja valmistella asioita päätettäväksi kunnanhallitukselle.

Valittaja on ottanut esille, että huhtikuussa kunnanhallitukselle tarkoitettu päätösesitys olisi tarkoittanut kaupan hyväksymistä valtuustossa. Näin ei kuitenkaan ole, vaikka päätösesitystä ei silloin ollut erikseen otsikoitu periaatepäätökseksi. Kyseessä oli Lahti Energia Oy:n esittämä esisopimus kaupan valmistelusta ja sopimuksen mukaiset indikaatiivinen aikataulu ja vaiheet prosessille olisivat olleet seuraavat:

- (i) Operointisopimus allekirjoitettu [31.5.2022];
- (ii) (ii) Lahti Energian due diligence ajalla [1.5.-15.6.2022];
- (iii) (iii) Osakekauppakirjaluonnos toimitetaan [30.6.2022];
- (iv) (iv) Osapuolten sopimusneuvottelut [1.8.-30.9.2022];
- (v) (v) Osittaisjakautumisen toteutuminen arviolta [1.10.2022];
- (vi) (vi) Osapuolten hallinnolliset päätökset [1.10-31.10.2022];
- (vii) (vii) Lahti Energian suorittama taloudellisten ja juridisten seikkojen varmistus [1.10-15.10.2022];
- (viii) (viii) Osakekauppakirjan allekirjoitus [31.10.2022]; ja
- (ix) (ix) Osakekauppakirjan täytäntöönpano [31.12.2022].

Edellä esitetyt ja kunnanhallituksen esittelytekstistä 11.04.2022 § 72 ilmenevät vaiheet huomioiden prosessi olisi tämänkin vaihtoehdon osalta edellyttäneet tarkentavat neuvottelut sekä yksilöivät päätökset osakekaupasta kunnanhallituksessa sekä muista järjestelyistä kunnanhallituksessa ja valtuustossa.

Kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä kokonaistarkastelun puuttuminen

Valittajan mukaan kunnanvaltuuston päätöksen selostusosassa ei ole minkäänlaisia taloudellisia laskelmia/arvioita, mitä jakautuminen ja toisen yhtiön myynti aiheuttavat. Tältä osin tässä lausunnossa viitataan valtuustolle 30.05.2022 järjestettyyn iltakouluun, jossa on käsitelty kaukolämpöliiketoiminnan myyntiä ja selvityksiä niiltä osin, kuin niiden käsitteleminen julkisessa kokouksessa ei ole ollut mahdollista. Tämän iltakoulun materiaali liitetään tähän lausuntoon.

Materiaali sisältää tietoja, jotka ovat tarjoajien pyynnöstä tai litin kunnan tai Kausalan Lämpö Oy:n kannalta katsottu sisältävän viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n kohtien 17 ja/tai 20 tarkoittamia liikesalaisuutta tai elinkeinotoimintaa koskevia tietoja. Valtuutettujen käytettävissä ja tutustuttavana on ollut mm. tarjoajien yksilöidyt tarjoukset kokonaisuudessaan sekä muissa esittelymateriaaleissa kerrotut tulevaa liiketoimintaa koskevat tiedot. Näitä ei ole sisällytetty julkisiin materiaaleihin, mutta olennaista on, että ne ovat olleet päätöksentekijöiden eli valtuutettujen käytettävissä ja heille on varattu mahdollisuus halutessaan tutustua niihin.

Kokonaistarkastelun puuttumista koskevassa kohdassa valittaja esittää tavoitteena olevan lämpölaitosinvestoinnin jäävän taka-alalle ja erilaisia kysymyksiä päätöksentekoprosessissa tulevien seuraavien vaiheiden sisällöstä, omaisuuserien jakautumisesta sekä tulevista ope-
rintikustannuksista.

Valitusta on näiden väitteiden osalta tulkittava niin, että sillä tarkoitetaan asian olevan puutteellisesti valmisteltu.

Aiemman oikeuskäytännön mukaisesti kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluu arvioida valmistelun riittävyys ja mikäli valtuusto on ottanut asian käsiteltäväkseen palauttamatta sitä uudelleen valmisteltavaksi, on se siten hyväksynyt valmistelun riittävänä kyseessä olevan päätöksen tekemiseksi.

Päätöksen esittelytekstissä on tunnistettu, että eri sopimukset vaativat neuvottelut toimintakumppaneiden kanssa ja niistä tehdään tarkoituksenmukaisessa laajuudessa sopimukset toimintavastuun säilyessä vesi- ja viemärlaitoksen osalta litin kunnalla, Lähtökotaisena tavoitteena on kuitenkin vesihuoltotoiminnan toimintavarmuuden ja kannattavuuden parantaminen, minkä valtuusto on päätöksen tehdessään hyväksynyt riittäväksi tavoitetasoksi.

Adven Oy:n mukaan tulo

Kunnanvaltuuston päätöksen esittelytekstissä kerrotusti konsernijaoston on käynyt valmistele-
viä keskusteluita Lahti Energia Oy:n kanssa sen oma-aloitteisesti tekemän tarjouksen perusteella. Osana näitä kartoitettiin lähialueelta muiden kunnallisten kaukolämpöyhtiöiden kiinnostusta tehdä kilpaileva tarjous. Kiinnostusta ei ilmennyt.

Oman päätöksenteon tueksi teetettiin KPMG:n arvio yhtiön kaukolämpöliiketoiminnan arvosta, minkä perusteella arvioitiin kaupan olevan tarkoituksenmukainen. Lähtökohtaisesti valmistelussa oli tavoitteena toiminnallinen ja strateginen kumppanuus, mikä varmistaisi myös riskien hallintaa nopeasti muuttuvilla energiamarkkinoilla. Saatu arvio

kaukolämpöliiketoiminnan arvosta osoittautui sellaiseksi, että myyntikeskustelun jatkaminen katsottiin tarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi.

Yksityisten yhtiöiden halukkuus tehdä tarjous oli yllättävä ja ennakoimaton tekijä siinä vaiheessa, kun asia oli jo esityksenä kunnanhallituksen listalla. Adven Oy oli ensin puhelimitse yhteydessä kuntaan perjantaina 8.4.2022 ja toimitti 11.4.2022 alustavana tarjouksena käsitellyn materiaalin sähköpostitse. Tämän jälkeen Loviisan Lämpö Oy lähestyi kuntaa vastaavanlaisella yhteydenotolla täysin oma-aloitteisesti puhelimitse ja jätti tarjouksen myöhemmin kunnan pyytämässä yhteismitallisessa muodossa.

Kaikkien osalta tasapuolisen käsittelyn takaamiseksi pyysi litin kunta vielä KPMG Oy:n avustamana kaikilta kolmelta taholta tarkennetut tarjoukset samansisältöisellä prosessikirjeellä.

Kunnanhallituksen ehdotus

Kunnanhallituksen ehdotuksen sisällöllisen riittävyyden arviointi kuuluu tässä lausunnossa aiemmin todetusti kunnanvaltuuston harkintaan ja ottaessaan asian käsiteltäväksi valtuusto on katsonut valmistelun ja esityksen riittävän selkeiksi. Pöytäkirjanotteesta ilmenee, että asian sisällöstä on järjestetty valtuutetuille iltakoulu 30.5.2022, jossa heillä oli mahdollisuus tutustua indikaatiivisiin tarjouksiin, esittelymateriaaliin sekä käydä keskustelua KPMG:n asian tuntijoiden kanssa.

Kunnanhallituksen ehdotuksessa on selkeästi todettu, että kunnanhallitus tekee varsinaista kauppaa koskevan päätöksen hallintosäännön 13 § kohdan 22 perusteella. Näin valittajan esittämä otaksuma ”piilottelusta valtuuston selän takana” on vailla perää.

Asian käsittely valtuustossa

Kunnanvaltuustossa valtuutetut vastaavat tekemiensä esitysten ja eriävien mielipiteiden sanamuodosta. Pohjaesityksessä ja esittelyssä on selkeästi todettu kyseessä olevan periaatepäätöksen ja kokouksessa tehty vastaesitys on tulkittu vastakkaiseksi periaatepäätösehdotukseksi, kun se on otettu äänestykseen. Tätä tulkintaa ei ole esityksen tehnyt henkilö kiistänyt kokouksessa. Valittaja ei myöskään ole esittänyt mitään omaa tulkintaansa tukevaa valituksessa, joten kyse on valittajan omasta subjektiivisesta näkemyksestä.

Muut valituksen lausumat

Valittaja väittää, ettei hänelle olisi annettu pöytäkirjanotetta kuin vasta kolmannella käynnillä. Todellisuudessa valittaja on käynyt useamman kerran pyytämässä pöytäkirjanotetta, jonka oikaisuvaatimuksessa ko. asia olisi merkitty valituskelpoiseksi. Valitusosoitusta ei ole kuitenkaan muutettu valittajan vaatimalla tavalla.

Valittaja on siinä ollut oikeassa, että tilapäisesti yksittäinen pöytäkirja on puuttunut julkaisupalvelimelta. Tämä virhe on korjattu heti, kun tieto siitä on saatu kuntaan.

Siiri Mertakorven esteellisyyttä koskevan väitteen osalta todetaan, että Esteellisyyden toteaminen on aina yksilökohtaista, sillä jokaisella on velvollisuus itse ottaa huomioon mahdollinen esteellisyytensä. Siiri Mertakorpi on Kausalan Lämpö Oy:n hallituksen puheenjohtaja

Pekka Mertakorven tytär. Harkittaessa onko kyseisessä tapauksessa Siiri Mertakorpi ollut esteellinen tekemään periaatepäätöstä, joka liittyy Kausalan Lämpö OY:n liiketoiminnan myyntiin ja järjestelyihin.

Kuntaliiton ohjeet esteellisuuden tulkinnasta toteavat, että esimerkiksi kunnan talousarvio ei yleensä tuota erityistä hyötyä tai vahinkoa tietyille henkilölle, joten kunnanhallituksen ja muiden valtuustoa alempien toimielinten jäsenet voivat useimmissa tapauksissa käsitellä asiaa, vaikka talousarvioon sisältyisi myös heidän omaa tai heidän läheistensä työpaikkaa yleisellä tasolla koskevia asioita.

Myös erilaiset **strategiat ja suunnitelmat** ovat useimmiten niin yleisluonteisia, että niiden ei voida katsoa koskevan yksittäistä luottamushenkilöä henkilökohtaisesti. Nyt hyväksytyn periaatepäätöksen voidaan katsoa rinnastuvan talousarviossa- tai suunnitelmassa asetettaviin toimielin tai yhteisökohtaisiin tavoitteisiin tai muihin strategioihin ja suunnitelmiin siten, ettei tässä asiassa Siiri Mertakorpi ole ollut esteellinen käsittelemään asiaa periaatepäätöstellä. Käsiteltäessä varsinaista osakekauppaa kunnanhallituksessa tai vesihuoltotoiminnan siirtoa litin kuntaan, jotka vaikuttavat suoraan yhtiöön esteellisyys osallistua päätöksentekoon kunnanhallituksessa on ilmeinen.

Hallintosäännön kohtanumeroinnissa valittaja on huomannut epäjatkuvuuden, jota ei ole aiemmin havaittu. Numerointi korjataan teknisenä korjauksena. Numerointivirhe ei poista sitä tosiasiaa, että toimivalta irtaimen omaisuuden myynnistä on säädetty kunnanhallitukselle.

Täytäntöönpanokiellosta

Päätöksen ollessa periaatepäätös, jossa hyväksytään yleinen toimintasuunnitelma tulevan päätöksenteon pohjaksi, on kyseessä valmistelua koskeva päätös. Eri vaiheita koskevat päätökset tulevat erillisinä päätöksiä toimivaltaisen viranomaisen päätettäväksi. Valtuusto on muun muassa hyväksynyt yhdyskuntainsinöörin viran perustamisen ja päätös on saanut lainvoiman.

Osakekauppa irtaimen omaisuuden myyntinä, vesi- ja viemärlaitoksen siirtäminen kunnan taseyksiköksi liiketoimintakauppana, talousarvioasiana sekä hallintosääntömuutoksena tulvat vaatimaan omat erilliset ja eriaikaan syntyvät päätökset. Periaatepäätös ohjaa valmistelua, mutta ei muodosta itsessään täytäntöönpanokelpoista päätöstä, joten täytäntöönpanokiellon määrittäminen on näin tarpeetonta. litin kunnanhallituksen näkemyksen mukaan näitä yksityiskohtaisia päätöksiä ei voi kirjata periaatepäätöksen nojalla vain täytäntöönpanopäätöksiksi, kuten valittaja on kirjelmässään arvioinut.

Oikeudenkäyntikuluista

Lausunnon antaja katsoo, että koska valittajan valitus on ilmeisen aiheeton, on myös valittajan oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus perusteeton.

Muuta

Lausuntoon liitetään mukaan ko. päätöksiä koskevat pöytäkirjanotteet sekä kunnanhallitukselle ja edelleen valtuutetuille esitetyt materiaalit. Mahdolliset salassapitomerkinnot on tehty kuhunkin asiakirjaan.

IITIN KUNTA, KUNNANHALLITUS

15.08.2022

Jarkko Salonen

kunnanjohtaja