

Vaasan hallinto-oikeus

Korsholmanpuistikko 43

PL 204

65101 VAASA

Puhelin 029 56 42611

Faksi 029 56 42760

Sähköposti vaasa.hao@oikeus.fi

Päätös

1 (7)

Antopäivä

20.6.2017

Päätösnumero

17/0262/1

Diaarinumero

00193/17/2299

Asia

Kunnallisvalitus

Muutoksenhakija

Olli Sahimäki, Ähtäri

Päätös, johon on haettu muutosta

Viranomainen

Ähtäriin kaupunginvaltuusto

Päivämäärä

16.1.2017 § 3

Ähtäriin kaupunginvaltuusto on 16.1.2017 § 3 päättänyt, että Ähtäriin Eläinpuisto Oy:n/perustettavan tytäryhtiö Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy/LTD:n kokonaiskustannuksiltaan 8.200.000 euron kiinteistöleasing- ja muulle rahoitukselle Panda-talon rakentamiseksi myönnetään kaupungin omavelkainen takaus. Takaus myönnetään rahoitukselle/lainapääomalle, koroille ja viivästyskoroille. Takauksesta peritään 0,95 %:n suuruinen takausprovisio.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Olli Sahimäki on vaatinut kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista.

Vaatimuksen perusteet

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.

Ähtäriin Eläinpuisto Oy:n ja Ähtäriin kaupungin välillä ei ole minkäänlaisia vastavakuuksia ja takaus on omiaan vaarantamaan kunnan kyvyn vastata sille laissa määrättyistä tehtävistä.

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin kuuluu kuntalaisten edun ja hyvinvoinnin edistäminen. Tehtäviin ei kuulu puhtaasti kaupallinen ja teollinen toiminta. Majoitustoiminta ja eläinpuisto edustavat puhtaasti kaupallista toimintaa. Pandojen ylläpito ja suojeleminen ei kuulu kunnan tehtäviin. Pandojen ylläpito-kustannukset ovat hyvin korkeat vuositasolla.

Ähtärin kaupunki omistaa 99 prosenttia Ähtärin Eläinpuisto Oy:n osakkeista. Eläinpuiston omavaraisuusaste vuonna 2015 oli -13%. Vastattavaa yhtiöllä on muutama miljoona euroa. Ähtärin Eläinpuisto Oy:n ja Hotelli Mesikämmen Oy:n omistamista ei voi perustella edes sijoitustoiminnalla, koska talousluvut ovat huonot molemmissa yhtiöissä. Lisäksi yksityisillä yrittäjillä täytyy olla yhtäläiset mahdollisuudet harjoittaa majoitustoimintaa.

Ähtärin kaupunki kuuluu tai on lähellä kriisikuntiin kuulumista. Alijäämää on kertynyt yli 6 miljoonaa euroa, joten ei ole mitenkään perusteltua että kaupunki harjoittaa puhtaasti kaupallista toimintaa, joka on tappiollista ja sisältää isot riskit. Kaikkiaan konsernitasolla velkaa on 70,6 miljoonaa euroa. Ähtärin kaupungin asukasmäärä oli 2016 lopussa 5983. Matkailutoimintaa on rahoitettu merkittävässä määrin vuosien kuluessa kaupungin veronmaksajien toimesta. Samanaikaisesti terveystalvuuksia on heikennetty ja koulut vaatisivat mittavia korjauksia kosteusvaurioiden vuoksi.

Aiemmin on myönnetty takaus 986.000 euroa muun muassa Hotelli Mesikämmen Oy:n osakkeiden ostamista varten.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Ähtärin kaupunginhallitus on kaupunginvaltuuston puolesta antanut valituksen johdosta lausunnon, jossa kaupunginhallitus on esittänyt valituksen hylkäämistä.

Ähtärin kunta on perustanut Ähtärin Eläinpuisto Oy:n vuonna 1973. Kyseessä on Suomen vanhin luonnonmukainen eläinpuisto, joka ei toimi kilpailutilanteessa eikä väärillä kilpailu markkinoilla.

Ähtärin Eläinpuisto Oy toteuttaa Euroopan eläintarhojen yhdistyksen (European Association of Zoos and Aquaria) EAZA:n perusajatuksia siitä, kuinka eläimiä on tarhattuina hoidettava. Eläinpuistojen ja -tarhojen tärkeimpiä tehtäviä ovat lisätä eläinlajien ja luonnon tuntemusta sekä jakaa kasvatuksellista tietoa. Kansainvälinen uhanalaisten lajiensuojelutyö on tärkeä osa eläintarhojen toimintaa. Merkittävä osa lajiensuojelutyötä ja Ähtäri Eläinpuisto Oy:n toimintaa ovat lisäksi opastus- ja opetustyö. Ranuan Eläinpuiston ja Korkeasaaren kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä eläinsuojelutyössä.

Panda-talon rakentaminen mahdollistaa Pandojen sijoittamisen Suomeen. Panda on Kiinan kansantasavallan symboli, jota Kiina käyttää välineenä ulkopoliitikassaan ja diplomatiassaan. Suomen pandahankkeessa uhanalaisten lajiensuojelu on tärkeässä roolissa, mutta pandojen tulo ei olisi mahdollista ilman Suomen ja Kiinan valtioiden välisiä hyviä suhteita. Tämä yhteistyö myös edistää muuta kauppaa ja teknologiyhteistyötä.

Matkailu on Ähtärille hyvin merkittävä elinkeino, jonka taloudelliset vaikutukset ovat suuret. Vuonna 2012 välitön matkailutulo oli 12 miljoonaa euroa, josta vähittäiskaupan ja huoltamoiden osuus oli 4,7 miljoonaa euroa, majoitus- ja ravitsemustoiminnan osuus 4,9 miljoonaa euroa ja palvelujen osuus 2,4 miljoonaa euroa. Välitön työllisyysvaikutus oli 82 henkilötyövuotta. Välilliset vaikutukset olivat vielä paljon suuremmat.

Ähtärin matkailun ehdoton vetonaula on Ähtärin Eläinpuisto, jonka kehitystoimet vaikuttavat myönteisesti useiden eri alojen yritysten liikevaihdon kasvuun. Euroopan maiden eläinpuistoissa pandojen saapuminen on saanut aikaan 50-100 %:n kävijämäärän kasvun. Laskelmien mukaan kyseessä olisi 6-12 miljoonan euron välittömän matkailutulon kasvu Ähtärissä vuositasolla. Ähtärille ja Ähtärin talousalueelle se merkitsisi työpaikkojen, uusien palveluiden ja verotulojen kasvua. Kaikki tämä olisi omiaan kasvattamaan alueen elinvoimaa, joka olisi äärimmäisen tärkeää alueella, jossa luontainen asukasmäärän kasvu on negatiivista.

Ähtärin Eläinpuisto Oy:n omistaman Eläinpuisto Zoon liikevaihto oli viime vuonna 2,1 miljoonaa euroa ja liikevoitto 49.000 euroa. Varovaisen arvion mukaan pandojen vaikutus olisi sellainen, että Eläinpuiston, leirintäalueen, kotieläinpuiston ja Hotelli Mesikämmenen yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2018 olisi 7 miljoonaa euroa ja liikevoitto 800.000 euroa. Vuoden 2020 ennusteet olisivat vastaavasti liikevaihto 16,5 miljoonaa euroa ja liikevoitto 1,5 miljoonaa euroa. Hankkeella on siten varovaistenkin arvioiden mukaan täydet taloudellisen onnistumisen edellytykset ja sen voidaan odottaa tuovan ajan myötä kaupungille tulovirtaa. Kerrannaisvaikutukset ovat moninkertaiset ja näin tämä edesauttaa myös lähialueita ja koko Suomea.

Ähtärin kaupungin kattamaton alijäämä on kertynyt pääosin vuosina 2005-2007. Ähtärin kaupunginvaltuusto on 5.9.2016 § 67 hyväksynyt talouden tasapainottamisohjelman, jonka mukaisesti alijäämä tulee katettua viimeistään vuonna 2022. Vuodelta 2016 on odotettavissa noin 2,0 miljoonan euron positiivinen tulos. Lisäksi vuoden 2017 talousarvioon on kirjattu tilikauden tulokseksi +1,130 miljoonaa euroa vuosikatteen ollessa 2,454 miljoonaa euroa. Ähtärin kaupungin arvioidut toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet ovat vuonna 2017 yhteensä 44,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2015 tilinpäätöksen mukainen kaupungin velkamäärä oli 2.522 euroa/asukas, joka oli alle valtakunnallisen keskiarvon. Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli vuonna 2015 lopussa 46,5 %.

Takausvastuu toteutuessaan merkitsisi ehkä kertasuorituksena 0,3 miljoonan euron suuruista maksuerää.

Ähtärin Eläinpuisto Oy:n yhtiökokous on 13.3.2017 pitämässään kokouksessa päättänyt Ähtärin kaupungille annettavasta kiinteistökiinnityksestä ja panttauksesta.

Ähtärin kaupunki on tehnyt päätöksen takauksen antamisesta ja Ähtärin Eläinpuisto Oy:n hallitus on tehnyt päätöksen Panda-talon rakentamisesta. Kyse on kahdesta erillisestä päätöksestä, joita ei tule yhdistää huomioiden, että osakeyhtiö on yksityisoikeudellinen yhteisö. Kaupungin päätös koskee vain rahoitukselle myönnettävää takausta.

Ähtärin kaupunginhallitus on toimittanut hallinto-oikeuden pyytämää lisäselvitystä.

Ähtärin Eläinpuisto Oy:lle ja Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy:lle on varattu tilaisuus antaa selitys asiassa. Ne ovat kaupunginhallituksen lausuntoon ja lisäselvitykseen viitaten ilmoittaneet, ettei niillä ole asiassa lisättävää.

Olli Sahimäki on antanut asiassa vastineen.

Merkintä

Hallinto-oikeus on 31.3.2017 antamallaan välipäätöksellä numero 17/0133/1 kieltänyt kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon siihen saakka kunnes valtuuston päätöksestä tehty valitus on lainvoimaisesti ratkaistu tai kunnes asiasta toisin määrätään.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo kaupunginvaltuuston päätöksen 16.1.2017 § 3.

Perustelut

Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain (410/2015) 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Ähtärin kaupunginvaltuusto on valituksenalaisella päätöksellään myöntänyt omavelkaisen takauksen kaupungin määräämisvallassa olevan yhtiön kokonaiskustannuksiltaan 8.200.000 euron kiinteistöleasing- ja muulle rahoitukselle Panda-talon rakentamiseksi. Kun otetaan huomioon asiassa esitetty selvitys koskien matkailun ja eläinpuiston toiminnan huomattavaa merkitystä Ähtärin kaupungille ja kaupungin takaaman lainan käyttötarkoitus, voidaan katsoa omavelkaisen takauksen myöntämisen sinänsä voivan kuulua kaupungin toimialaan.

Kyseessä on taloudellisesti merkittävä sitoumus Ähtärin kaupungin taloudellisiin voimavaroihin nähden. Kun kaupunginvaltuusto on myöntänyt omavelkaisen takauksen ilman riittävän kattavia vastavakuuksia, hallinto-oikeus katsoo, että takauksen myöntämiseen valtuuston päättämällä tavalla sisältyy kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Valituksenalainen kaupunginvaltuuston päätös on tämän vuoksi lainvastainen.

Hallinto-oikeus toteaa, että Ähtärin Eläinpuisto Oy on myöhemmin 13.3.2017 ylimääräisessä yhtiökokouksessa päättänyt Ähtärin kaupungille annettavasta vastavakuudesta. Tällä seikalla ei ole merkitystä, kun arvioidaan kaupungin-

valtuuston 16.1.2017 § 3 tekemän päätöksen lainmukaisuutta.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut sekä kuntalaki (365/1995) 90 §

Päätöksestä ilmoittaminen

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä Kun (07.07).

Diaarinumero
00193/17/2299

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Jorma Niemitalo,
Kristiina Kerttula ja Jan-Erik Salo.

Jorma Niemitalo


Kristiina Kerttula

Jan-Erik Salo

Hallinto-oikeuden esittelijä

Anna-Lena Bernas

Toimituskirjan antaja:



Hanna-Maria Haapamäki
ma. lainkäyttösihteeri

Diaarinumero
00193/17/2299

Jakelu

Päätös maksutta	Olli Sahimäki
Jäljennös maksutta	<u>Ähtärin kaupunginhallitus</u> Ähtärin Eläinpuisto Oy Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy

H-MH

Liite hallinto-oikeuden päätökseen

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitusaika, joka on **30 päivää**, luetaan siitä päivästä, jona ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista, tiedoksisaantipäivää lukuun ottamatta. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa päätös katsotaan tiedoksi saaduksi kolmantena päivänä todistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä liitteineen voidaan lähettää myös postitse, telekopiona tai sähköpostilla. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla) toimitettavan valituskirjelmän tulee olla toimitettu siten, että se viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä on kokonaisuudessaan käytettävissä viraston vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero sekä mahdollinen sähköpostiosoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä ellei valituskirjelmää toimiteta sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla).

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa tai ellei sähköisesti toimitettavassa asiakirjassa ole selvitystä asiamiehen toimivallasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, Helsinki

Puh.nro: 029 56 40200

Telefax: 029 56 40382

S-posti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00-16.15