

Kaupunginhallituksen linjaus kaava-alueiden ulkopuolisten teiden hoitoon

Khall 25.03.2024 § 74
1971/10.03.01.01/2024

Valmistelija elinvoimajohtaja Anna-Liisa Juurinen, puh 040 747 7736

Kaupunginvaltuusto on 11.12.2023 § 57 hyväksynyt talousarvion vuodelle 2024 ja taloussuunnitelman vuosille 2025 – 2027. Kaupunginvaltuuston talousarvion osana hyväksymä säästöohjelma pitää sisällään elinvoimatoimen osalta säästöjä tehtävistä, jotka eivät kaupungin tehtäviin lakisääteisesti kuulu. Näitä säästöjä ovat mm. kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopuminen.

Valtuuston hyväksymän talousarvion mukaisesti elinvoimatoimen on ollut tarkoitus toteuttaa kaavan ulkopuolisten väylien osalta säästöohjelmaan liittyviä toimenpiteitä seuraavasti:

"Vuoden 2024 aikana toteutetaan toimenpiteitä olemassa olevien tiekuntien alueella seuraavasti:

- 1.5.2024 alkaen kaupungin ylläpitämä valaistus lopetetaan Paljakan, Kolikkomäen, Olkkola-Salovuoren, Ylä-Runttimäen ja Toijala-Paratiisi yksityistien alueilla
- Väylien kunnossapito lopetetaan kaavan ulkopuolisilta osin Olkkola-Salovuoren yksityistiellä (osa Viialantietä) ja Sahatiellä (välillä Lahdentie-Tunterinoja)

Järjestäytymättömien tiekuntien osalta säästöjen toimeenpano toteutetaan v. 2025 aikana, perustettavien tiekuntien alueiden asukkaita tiedotetaan erikseen ja tuetaan tiekuntien järjestäytymisessä.

Yksityisteiden rakentamisesta ja kunnossapidosta huolehtivat tieosakkaat yhdessä. Olemassa olevia tiekuntia informoidaan muutoksesta."

Jämsän kaupungin hyväksytty ja lainvoimainen talousarvio sisältää talousarvion sitovuusohjeen s. 41, jonka mukaisesti kaupunginvaltuuston alaisten toimielinten on noudatettava kaupunginvaltuuston hyväksymää talousarviota vuodelle 2024. Talousarviossa esitetyt perustelut sekä toiminnan ja talouden tavoitteet ovat toimielimiä ja niiden alaisia talousyksiköitä sitovia.

Kaupunginhallituksen tehtävät ja toimivalta

Kunnanhallituksen tehtävistä säädetään Kuntalain (410/2015) 39 §:ssä. Säännöksen mukaisesti kunnanhallituksen tulee vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Hallintosäännön 24 §

mukaisesti kaupunginhallitus valvoo toimielinten toiminnan laillisuutta ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Elinvoimatoimen säästöohjelman valmistelu

Elinvoimatoimen säästöohjelmaa on esitelty luottamushenkilöille neljä kertaa (elinvoimalautakunta 27.9.2023, lautakunnan talousarvioiltakoulu 19.10.2023, valtuustoseminaari 23.10.2023 ja lautakunnan talousarviokokous 26.10.2023) ennen sen etenemistä kaupunginhallituksen 4.12.2023 § 301 ja kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Elinvoimatoimen säästöohjelma on sisältänyt kaikissa vaiheissaan ehdotuksen kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopumisesta. Asiasta on keskusteltu lautakunnassa, mutta muutosehdotuksia säästöohjelmaan ei tehty valmistelun tai päätöksenteon yhteydessä. Kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopuminen on edennyt valtuuston käsittelyyn elinvoimalautakunnan ehdotuksena ja tullut hyväksytyksi valtuuston talousarviota koskevan päätöksen yhteydessä.

Elinvoimalautakunnan tammikuun kokoukseen 25.1.2024 § 5 valmisteltiin elinvoimatoimen säästöohjelman toimeenpano kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti. Lautakunta päätti siirtää kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopumisen käsiteltäväksi myöhemmin. Muilta osin lautakunta hyväksyi elinvoimatoimen säästöohjelman toimeenpanosuunnitelman. Asia valmisteltiin jatkokäsittelyyn elinvoimalautakunnan helmikuun kokoukseen. Lautakunta päätti 22.2.2024 § 29 palauttaa kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopumisen hallituksen ja edelleen valtuuston käsiteltäväksi turvallisuussyistä.

Maaliikenneväylät lainsäädännössä

Maaliikenneväylät jakautuvat yleistä liikennettä palveleviin teihin eli maanteihin, yksityisiin teihin (eli yksityisteihin) ja asemakaava-alueiden katuihin. Maantiet ovat teitä, jotka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja joiden ylläpitämisestä valtio huolehtii. Kadut ovat asemakaavan mukaisia yleisiä alueita, joiden rakentaminen, kunnossapito ja puhtaanapito kuuluvat kunnalle kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978, kunnossapitolaki) mukaisesti. Yksityistiet ovat maaliikenneväyliä, joita tarvitaan kulkuyhteyksien muodostamista varten. Yksityistienpitoa säädellään yksityistielaila.

Kunnan vastuu maaliikenneväylien kunnossapidosta

Asemakaavan ulkopuolisten maaliikenneväylien kunnossapito ei kuulu kunnan velvoitteisiin. Kunnossapitolain mukaisesti kunnan velvollisuus on pitää kunnossa ja puhtaana asemakaava-alueella olevat kadut siltä osin kun kunnossapito ei kuulu kiinteistön omistajan vastuulle.

Katualue käsittää asemakaavassa osoitetun katualueen maanalaisine ja maanpäällisine sekä yläpuolisine johtoineen, laitteineen ja rakenteineen, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu. Kadunpito käsittää kadun suunnitteleminen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteensovittamiseksi.

Kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna.

Yksityisteiden kunnossapito

Yksityisteiden kunnossapidosta säädetään yksityistielaisissa (560/2018). Lain 3. luvussa säädetään tienpidosta ja se käsittää tien tekemisen sekä kunnossapidon. Kunnossapidosta vastaavat tieosakkaat ja lain 7 § mukaisesti tieoikeus voidaan hakemuksesta perustaa kiinteistön hyväksi vastoin kiinteistönomistajan tahtoa, jos kiinteistö on kokonaan tai osaksi yksityistien vaikutusalueella siten, että tietä tarvitaan tai voidaan käyttää kiinteistön liikennetarpeisiin. Lain 24 § mukaisesti yksityistie on pidettävä sellaisessa kunnossa kuin sen tarkoitus ja siitä tuleva hyöty edellyttävät ottamalla kuitenkin huomioon, ettei kunnossapidosta aiheudu tieosakkaalle kohtuuttomia kustannuksia. Tienpitovelvollisuus jaetaan tieosakkaiden kesken sen hyödyn mukaan, jonka tien kullekin katsotaan tuottavan.

Jämsän kaupunki on hoitanut ilman lain mukaista nimenomaista velvoitetta joitakin asemakaavan ulkopuolisia maaliikenneväyliä, sen haittaamatta että velvoite kunnossapidosta kuuluisi lain mukaisesti yksityistien tieosakkaille. Valmistelijan tiedossa ei ole, että ylläpidosta olisi tehty sopimuksia tai hallintopäätöksiä. Elinvoimatoimen nykyisillä viranhaltijoilla ei ole tietoa, mihin historiallisiin seikkoihin tai arviointeihin ratkaisut perustuvat, eikä asiaa ole myöskään sähköisestä asianhallinnasta (Dynastyn aktiivikanta ja passiivikanta 2010 - 31.7.2021) tehtyjen tien nimen perusteella tehtyjen hakujen pohjalta pystytty jäljittämään.

Suurelta valtaosaltaan asemakaavan ulkopuoliset väylät on kuitenkin hoidettu yksityisteiden osakkaiden tai tiekunnan toimesta ja kustannuksella.

Yksityinen tie on pohjimmiltaan rasiteoikeudellinen käsite, mikä tarkoittaa että tieoikeus toisen kiinteistöön pysyvän kulkuoikeuden käyttämistä varten perustetaan kiinteistötoimituksessa. Kiinteistötietojärjestelmään on rekisteröity Jämsässä yhteensä 425 tieoikeutta, joilla on tiekunta. Näistä 405:n sijainti on Jämsän rajojen sisällä.

Yksityistieavustukset

Yksityisteiden osalta tienpitovelvollisuus kuluu tiekunnalle tai yksityistien tieosakkaille. Yksityistieavustusten jakaminen ei ole lakisääteistä, mutta Jämsän kaupunki on tukenut yksityisteiden peruskorjauksia ja kunnossapitoa. Avustuksia on myönnetty n 150:lle tiekunnalle. Käytettävissä olevaa määrärahaa on merkittävästi pienennetty osana säästöohjelmaa. Vuonna 2024 yksityisteiden peruskorjauksiin ja kunnossapitoon tarkoitettuihin avustuksiin on käytettävissä yhteensä 107 500 € (v.2023 yhteensä 205 000 €). Elinvoimalautakunta on kokouksessaan 22.2.2024 § 31, §32 hyväksynyt yksityisteiden kunnossapitoavustusten ja peruskorjausavustusten avustamisen soveltamisohjeet vuodelle 2024.

Yhdenvertaisuus- ja tasapuolisuusperiaate

Hallintolain (434/2003) 6 § mukaisesti 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. Hallinnon keskeisiä periaatteita ovat yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteet. Periaatteilla on olennainen merkitys, kun viranomaisen valinta vaikuttaa yksityisiin oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin.

Tasapuolisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävällä tavalla huomioon. Tapausten samanlaisuutta ja erilaisuutta arvioitaessa on käytettävä objektiivisia kriteereitä, eikä päätöstä saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Päätöksenteko voi olla syrjivää ja mielivaltaista etenkin, jos sen perusteet eivät ole julkisia. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää menettelyn tasapuolisuutta. Viranomaisen on järjestettävä asian käsittely niin, että asiakkaita kohdellaan tasapuolisesti.

Asiakokonaisuuden arviointi

Samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Johdonmukaista käytäntöä edellyttää myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä mielivallan kieltö, sillä epäjohdonmukainen päätöksenteko viittaa muiden kuin asiallisten perusteiden vaikutukseen. Tämä ei kuitenkaan oikeuta tai edellytä kaavamaisista päätöksenteosta, sillä kutakin asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioon ottaen.

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 muutokseen, uuteen selvitykseen tai olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen.

Sen haittaamatta, että asemakaavan ulkopuolisten väylien kunnossapito ei lain mukaan kaupungille kuulu, kaupungilla on mahdollisuus ottaa hoitaakseen kuntalain 7 § nojalla myös muita, kun lailla sille erityisesti määrättyjä tehtäviä silloin kun sitä voidaan pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Rajoittaviksi periaatteiksi on vakiintuneesti katsottu hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi mm. tehtävän yleishyödyllisyys, tehtävän paikallisuus sekä yksityisen tukemisen kieltö.

Valtuusto on talousarviopäätöksellään päättänyt lakkauttaa nykyisen menettelyn, jossa joitain asemakaavan ulkopuolisia väyliä ylläpidetään kaupungin kustannuksella, kun valtaosin asemakaavan ulkopuolisten maantieväylien kunnossapidosta vastaavat tiekunnat tai tieosakkaat

omalla kustannuksellaan. Yksityistieavustukset ovat kaikkien tiekuntien haettavissa elinvoimalautakunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Vaikka valtuuston päätös on tehty taloudellisin perustein, asian käsittelyn yhteydessä on tullut näkyväksi, että asemakaavan ulkopuolisten maantieväylien osalta tiekuntien kohtelu ei ole yhdenvertaista. Oikeustilan palauttamiseksi tulee ratkaistavaksi:

1. Tuleeko kaupunki jatkamaan joidenkin asemakaavan ulkopuolisten väylien hoitoa ja jos jatketaan, millä perustellaan tiekuntien erilainen kohtelu?
2. Käsitelläänkö asemakaava-alueen ulkopuolisten teiden hoitoa koskevia ehdotuksia jatkossa samalla tavoin kuin yksityistieavustusten jakamista, jotta vältetään harkintavallan väärinkäyttöä (etukäteen laaditut, yleisesti hyväksytyt, tasapuolisesti laaditut ja viranomaisessa hyväksytyt kriteerit, hakumenettely ja samanaikainen kaikkien hakemusten käsittely ja päätösvalmistelu)?
3. Miten kunnan velvollisuuksia laajentava etu tullaan kattamaan taloudellisesti?

Toimivalta, johon päätös perustuu: Kuntalaki 39 §

Ehdotus

Kaupunginjohtaja Hanna Helaste

Valmistelun keskeneräisyyden vuoksi esitys kokouksessa.

Päätös

Keskustelun aikana esittelijä muutti ehdotusta. Muutettu ehdotus:

Palautetaan valmisteluun. Elinvoimatoimea pyydetään valmistelemaan ehdotus kriteereistä, jonka mukaan kaupungin on tarkoituksenmukaista vastata tiestön ylläpidosta lakisääteisen velvoitteen lisäksi. Ehdotuksessa on huomioitava liikenteen sujuvuus, liikenneturvallisuus, muu yleinen etu ja yhdenvertaisuus. Jokaisesta kohteesta tulee valmistella erillinen hallintopäätös.

Kaupunginhallitus hyväksyi muutetun päätösehdotuksen yksimielisesti.