

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

Itä-Suomen hallinto-oikeus  
PL 1744  
70101 KUOPIO

## Pääotsikko

|                                 |                                                                                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Hallinto-oikeuden diaarinumero: | 3164/2025                                                                       |
| Lausunnon aihe:                 | kunnallisvalitus                                                                |
| Valituksenalaiset päätökset:    | Kuopion kaupunkirakennelautakunnan päätökset<br>17.9.2025 § ja 19.11.2025 § 216 |
| Prosessiosoite:                 | Kuopion kaupunki<br>Kirjaamo<br>PL 228<br>70101 KUOPIO<br>kirjaamo@kuopio.fi    |

### Valitus ja vaatimus:

Kunnan jäsen on tehnyt kunnallisvalituksen, jossa vaatii Kuopion kaupunkirakennelautakunnan päätöksen 17.9.2025 § 174 ja 19.11.2025 § 216 kumoamista. Lisäksi valittaja vaatii kulujensa korvaamista myöhemmin täsmennettävän kulukorvausvaatimuksen mukaisesti.

### Kuopion kaupungin lausunto

Kaupunki katsoo, että kaupunkirakennelautakunnan päätöstä 19.11.2025 § 216 koskeva valitus tulee hylätä kokonaisuudessaan perusteettomana ja kaupunkirakennelautakunnan 19.11.2025 tekemä päätös tulee pysyttää voimassa.

Lisäksi kaupunki vaatii, että valittaja veloitetaan korvaamaan kaupungille hallinto-oikeudessa aiheutuvat oikeudenkäyntikulut korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta lukien.

### Lausunto ja perustelut

Kaupunkirakennelautakunta päätti päätöksellään 17.9.2025 § 174 varata Kallavesigolf Oy:lle noin 7 ha:n laajuisen alueen kiinteistöstä 297-401-1-155 suunnittelu- ja lupaprosesseja varten. Lisäksi päätös sisälsi seuraavat ehdot:

1. Varaus on voimassa 31.5.2026 saakka.

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

2. Varausta voidaan jatkaa kiinteistöjohtajan viranhaltijanpäätöksellä 31.12.2026 saakka, mikäli tarvittavien lupien lainvoimaistuminen tai muu perusteltu syy sitä edellyttävät.
3. Varauksesta ei peritä varausmaksua.
4. Kallavesigolf Oy oikeutetaan tällä päätöksellä kustannuksellaan hakemaan varattavalle alueelle golfin harjoitusaluetta ja lähipelikenttää ja niiden tarvitsemia rakenteita varten.
5. Kaupunki ei ole velvollinen korvaamaan Kallavesigolf Oy:lle mitään suunnittelukustannuksia.

Kuopion kaupunkirakennelautakunnan valituksenalainen päätös, jolla ko. alue on Kallavesigolf Oy:n hanketta varten, mahdollistaa alueen suunnittelun ja viranomaislupien hakemisen. Kaupunki ei varausaikana markkinoi ko. aluetta tai neuvottele siitä kenenkään muun tahon kanssa, joten tehty aluevaraus sitoo kaupunkia.

#### **Kaupungin lausuma valituksessa tehtyihin väitteisiin ja vaatimuksiin**

**Väitteet liikeyrityksen suosimisesta, kilpailutusvelvoitteesta, tiedottamisen virheellisyydestä, yhdenvertaisen kohtelun puuttumisesta ja syrjinnästä:**

Valituksessa väitetään mm. kaupunkirakennelautakunnan rikkoneen päätöksissään kaikkia hallintolain (HL) 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Valittajan mukaan kaupunkirakennelautakunnan maa-alueen varaamista koskeva päätös tehtiin suosien tiettyä liikeyritystä eikä muita alueesta kiinnostuvia kartoitettu eikä kilpailutettu ja vetoaa kuntalain 130 § 1. momenttiin, HL 6 §:ään ja HL 31 § 1. momenttiin.

Valituksessa todetaan, että aluevarauspäätöksessä lautakunta tosiasiallisesti osoitti keskeiseltä kaupunkialueelta suuren ranta-alueen hyödynnettäväksi tietylle liikeyritykselle (golf-yhtiö), etukäteen tiedottamatta muille alueesta kiinnostuville toimijoille sanallakaan ja jättämättä näille pienintäkään kilpailun mahdollisuutta. Valittajan mukaan kuntalain 130 § 1. momentissa vaaditaan, että tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi.

Valituksen mukaan lautakunnan olisi tullut ko. asiaa valmistelleessaan ja päätöstä tehdessään noudattaa tasapuolisuuden, puolueettomuuden, avoimuuden ja tiedottamisen periaatteita. Lisäksi valituksen mukaan maa-alueen varauspäätös on tehty golfharrastajia suosivana ja viitataan yhdenvertaisuuslain (YhdVL) 9 §:ään (positiivinen erityiskohtelu).

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

Valituksen mukaan maa-alueen varaaminen Kallavesigolf Oy:lle on pientä ja vaurasta väestönosaa suosivana HL 6 §:n vastaista ja syrjivänä YhdVL 8 §:n vastaista sekä mm. kuntataloudelle haitallista ja siten lainvastaista.

Valituksen mukaan golfkäyttö sulkisi kaikki lapset golfkenttien ulkopuolelle ja toteaa mm, että kuntalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti eikä mitään väestöryhmää saa ulkoilu- ja virkistysmahdollisuuksien suunnittelussa tahattomasti-kaan syrjiä, esimerkiksi iän perusteella. Valituksessa on tältä osin vedottu myös perustuslain (PL) 6 §:n 2. ja 3. momenttiin ja YhdVL 8 §:ään. Lisäksi valituksessa on väitetty PL 6 § 3. momenttiin ja HL 31 § 1. momenttiin vedoten, että kaupunkirakennelautakunnan olisi pitänyt pohtia ja selvityttää millä tavoin varausaluetta voitaisiin hyödyntää nimenomaan lasten ja nuorten eduksi.

#### **Kaupungin vastine edellä lausuttuihin väitteisiin:**

Kunnilla on kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalakiin perustuen laaja harkintavalta valita tonttien ostajat tai vuokralaiset. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan (ks. KHO 2017:115) kunta voi itsehallintonsa nojalla harkintansa mukaan päättää omaisuutensa luovuttamisesta, mikä voi tapahtua muun muassa vuokraamalla. Oikeuskäytännössä on lisäksi vahvistettu, että kunta voi tonttien vuokralaisia valitessaan käyttää laajaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat kunnan toimialaa koskevat periaatteet, Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevä yhdenvertaisuusperiaate sekä hallintolain 6 §:stä ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet.

Kuntalain 130 § koskee kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyä. Kyseinen lainkohta ei velvoita kilpailuttamaan alueen varaajaa tai vuokralaista. Kuntalain 130 § 2. momentin mukaan kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kunta voi siten lainsäädännön perustuen ja itsenäisen harkintavaltansa mukaisesti valita, luovuttaako kiinteistön kilpailun vai jonkin muun menettelyn kautta.

Kaupunkirakennelautakunnan 17.9.2025 § 174 tekemässä varauspäätöksessä ei ole vielä tehty päätöstä alueen vuokraamisesta tai vuokraehdoista. Päätöksellä on vain varattu alue hakijalle, jotta tämä voi jatkaa hankkeen tarkempaa suunnittelua varatulle alueella ja tarvittavien viranomaislupien hakemista. Päätöksessä on siten kyse ainoastaan alueen varaamisesta hankkeen suunnittelu- ja lupaprosesseja varten.

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

Valituksessa esitetyt väitteet kaupungin menettelyvirheistä ja toiminnanharjoittajan lainvastaisesta suosimisesta, hallintolain 6 §:n vastaisuudesta ja kuntalain 130 §:n vastaisuudesta ovat perustumattomia ja virheellisiä.

Kaupungilla on ko. alueen omistajana toimivalta päättää alueen varaamisesta valitsemalleen toimijalle, eikä varauspäätos kohdistu hakijaa lukuun ottamatta välittömästi kenenkään etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Näin ollen kaupungilla ei ole ollut tarvetta varata hallintolain mukaisesti tilaisuutta vaikutusmahdollisuuksien varaamiselle (HL 41 §) eikä ko. asiaan liittyen ole myöskään tarvinnut tehdä kuntalain 29 §:n perusteella laajempaa tiedonantoa kuntalaisille ko. asiaan liittyen.

Kaupunkirakennelautakunta on tehnyt päätöksensä maa-alueen varaamisesta Kallavesigolf Oy:lle yhtiön hakemuksen, luonnossuunnitelman, liitekartan, vaikutusten ennakoarvioinnin ja tapauskohtaisen harkintansa perusteella. Harkinnassa on otettu huomioon Kallavesigolf Oy:n aikoma käyttötarkoitus, golfharrastuksen luonne ja sopivuus alueelle sekä Kallavesigolf Oy:n alueelle suunnitellut toiminnot. Kaupunkirakennelautakunta on tarkoituksenmukaisuusharkinnassaan päätenyt siihen, että Kallavesigolf Oy:n sijoittumismahdollisuus varatulle maa-alueelle voidaan hakijana olevan yhtiön taholta tarkemmin selvittää. Kaupunkirakennelautakunnan tekemä maa-alueen varauspäätos ei ole viranomaislupa, jolla ratkaistaisiin golfalueen rakentamismahdollisuus, tai muu viranomaislupien tarve. Kaupunkirakennelautakunta on siten voinut harkintavaltansa puitteissa varata maa-alueen Kallavesigolf Oy:lle kaupunkirakennelautakunnan tekemän päätöksen mukaisesti.

Kaupunkirakennelautakunnan päätöksen osalta, jossa ei ole hakijan lisäksi muuta asianosaista, ei tule sovellettavaksi yhdenvertaisuuslaki miltään osin. Näin ollen väitteet yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettusta syrjinnästä ovat perusteettomia. Kaupunkirakennelautakunta ei ole myöskään toiminut päätöstä tehdessään kuntalain tai hallintolain vastaisesti.

#### **Väitteet kaavan vastaisuudesta ja kaavan toteuttamisen vaikeutumisesta:**

Valituksen mukaan kaupunkirakennelautakunnan maa-alueen varaamista koskevaa päätös on lainvastainen alueidenkäyttölain 42 § 2. momentin perusteella. Lisäksi valituksen mukaan päätös on perustunut riittämättömiin selvityksiin (HL 31 § 1.momentti). Lisäksi valituksen mukaan mm. maanlajityksen tekeminen varausalueelle estyy ja golfkäytön vievää maapinta-alaa kaavassa osoitetuilta käytötarkoituksilta.

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

**Kaupungin vastine edellä lausuttuihin väitteisiin:**

Kallavesigolf Oy:lle varattu alue on suurelta osin maa-aineksilla täytettyä entistä vesistöä. Vesistötäyttö on pääosin tehty eikä suurta tarvetta uusien maamassojen viennille ko. alueelle ole. Vesistötäyttö on tehty alun perin, jotta Neulaniemen osayleiskaavan mukaiset venesatama- ja virkistysalueet voidaan myöhemmin Neulaniemen kaavoituksen ja rakentamisen edetessä toteuttaa ja ottaa käyttöön.

Valituksenalainen päätös perustuu siihen, että ko. aluetta on mahdollista väliaikaisesti hyödyntää ennen Neulaniemen tarkempaa kaavoittamista ja rakentamista. Varauspäätös mahdollistaa sen selvittämisen, voidaanko ko. aluetta mahdollisesti määräaikaisesti käyttää Kallavesi Oy:n taholta golfalueena siihen asti, kunnes alue tarvitaan osayleiskaavassa osoitettuun käyttöön. Näin ollen valituksenalainen päätös ei muuta tai vaaranna yleiskaavan toteuttamista tai estä tai haittaa alueen myöhempää kaavoitusta tai alueelle toteutettavaa rakentamista. Mainittua käsitystä tukee myös se, että aluetta ei ole vielä vuokrattu hakijalle.

Neulaniemen osayleiskaavassa osoitettu eo-2-alue on osayleiskaavamerkintöjen mukaan alueen osa, jolla voidaan sallia maa-ainesten läjitys ja käsittely. Kaavamerkinnän mukaan myönnettäessä lupaa maa-ainesten läjitykseen tulee katsoa, että aluetta voidaan läjityksen päätyttyä käyttää yleiskaavassa osoitettuun tarkoitukseen. Kaavamerkinnän selityksen mukaan eo-2-aluetta ei siten ole tarkoitettu Neulaniemen rakentamisesta aiheutuvaan pysyvään läjitystarpeeseen, vaan alueella tapahtuvan rakentamisen osalta ns. ylijäämämassojen läjitys on ratkaistava muussa paikassa. Kaupunki on varautunut osoittamaan ko. alueen ylijäämämassojen läjityksen toisaalle. Asiaa ei muuta toisenlaiseksi se, että valittajalla on eri näkemys asiasta. Näin ollen valituksenalaista päätöstä ei voida pitää tältäkin osin virheellisenä tai lainvastaisena.

Varauspäätöksen perusteella alueen suunnittelu ja viranomaislupien hakeminen mahdollistui hankkeena esitetylle golfkäytölle, joka tulee olemaan luonteeltaan väliaikaista ja määräaikaista, koska alueen hyödyntäminen tullaan sitomaan mahdollisesti myöhemmin tehtävässä vuokrasopimuksessa Neulaniemen alueen tarkempaan kaavoittamiseen ja sen myötä alueella toteutettavaan rakentamiseen. Näin ollen varauspäätös ei tosiasiallisesti estä tai vaikeuta ko. alueella voimassa olevan yleiskaavan toteuttamista tai alueen tulevaa kaavoitusta tai alueella sen myötä toteutettavaa rakentamista. Asiaa ei muuta toisenlaiseksi se, että valittajalla on eri käsitys asiasta.

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

**Maa-alueen varauspäättöksen suhde LUMO-ohjelmaan, hankkeen ympäristöhaitat ja turvallisuusasiat:**

Valituksen mukaan golfhanke (ja samalla maa-alueen varauspäättös) on Kuopion luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelman 2024-2030 (LUMO-ohjelma) vastainen ja myös HL 6 §:ssä tarkoitettujen oikeutettujen odotusten vastainen. Valituksen mukaan LUMO-ohjelman laatiminen on ollut suuritöinen selvitys- ja suunnitteluhanke ja kuntalaisilla on oikeus odottaa, että verovaroin työläästi rakennettua, kallista ohjelmaa myös hyödynnetään eikä jätetä pelkäksi kulissiksi.

Valituksen mukaan golfhanke on lain vastainen mm yksityisautoilun lisääntymisestä, ratojen tekonurmesta irtoavan mikromuovirouheen, järveen sinkoutuvista rikkoutuneista palloista leviävien haitta-aineiden, melun ja korkeiden suojaverkkojen maisemavaikutusten takia. Valituksen mukaan kuntalaiset saavat oikeutusti odottaa ja vaatiakin, että kunnan hallintoväki päätöksillään pyrkii vähentämään valituksessa lueteltujen tyyppisiä ympäristöhaittoja ja vetoaa HL 6 §:ään.

Valituksen mukaan valituksenalainen päätös on lainvastainen myös siksi, että päätöksessä ei riittävästi kohdistettu huomiota tapaturmariskiin. Valittaja toteaa mm, että golfalueen viereen tulevilla kevyen liikenteen väylällä kulkevat joutuvat tapaturmavaaraan. Valituksen mukaan suojaverkkoja tuskin voidaan rakentaa riittävän korkeiksi. Golfalueella tapahtuva alkoholinkäyttö heikentäisi autoliikenteen turvallisuutta. Valituksessa vedotaan HL 31 § 1. momenttiin, ettei tapaturmariskejä ole riittävästi selvitetty. Lisäksi valituksen mukana valituksenalaisessa päätöksessä on laiminlyöty terveydensuojelulain (TSL) 2 §:ssä tarkoitettu yleinen periaate väestön ja yksilön terveyden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä 6 § 1. momentissa säädetty kunnan velvollisuus edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö.

**Kaupungin vastine edellä lausuttuihin väitteisiin:**

LUMO-ohjelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 20.5.2024 § 32.

Kaupunki toteaa, että kaupunkirakennelautakunta on tehnyt vasta alueen varauspäättöksen, jossa Kallavesigolf Oy oikeutetaan laatimaan alueelle suunnitellut kustannuksellaan ja hakemaan tarvittavia viranomaislupia. Varauspäättöksessä ei ole oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaistu viranomaislupiin kuuluvia ympäristövaikutus-, turvallisuus- tai kaupunkikuva-asioita. Golfalueen rakentamismahdollisuus ratkaistaan erikseen käsiteltävissä viranomaislupiin liittyvissä lupaprosesseissa, kun Kallavesigolf Oy laadittuaan suunnitelmat laittaa erillisillä

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

hakemuksilla ko. lupa-asiat vireille. Valituksessa tältä osin tehdyt väitteet ovat siten ennenaikaisia eivätkä nämä väitteet osoita, että valituksenalainen päätös olisi virheellinen tai lainvastainen.

Kallavesigolf Oy:lle varattu alue ei ole luonnontilaista. Alueella on jo toteutettu osin vesistötäyttöä maanrakennustöitä. Osayleiskaavassa osoitettu viheralue ja venesatama-alueen toteuttaminen kaavan mukaiseen käyttöön ei esty tai vaikeudu valituksenalaisella päätöksellä. Varauspäätöksessä ei ole ratkaistu hankkeen toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia, kuten golf-kentän keinonurmimateriaalin käyttöä tai muitakaan golfalueen suunnitelmaratkaisuja.

Alueen varaaminen valituksenalaisella päätöksellä ei ole ristiriidassa Kuopion LUMO-ohjelman kanssa. LUMO-ohjelma ei estä kaupunkirakennelautakuntaa käyttämästä tapauskohtaista harkintaa varatessaan ja luovuttaessaan alueita yritysten käyttöön. Tältä osin valituksen kohteena oleva päätös ei ole virheellinen tai lainvastainen.

#### **Väite menettelyvirheestä:**

Valituksen mukaan asiassa on menetelty lainvastaisesti, koska maa-alueen varauspäätös on tehty ennen golfhankkeen tarvitsemaa poikkeamismenettelyä. Valituksen mukaan poikkeamislupaa olisi tullut hakea ensin ja alue varata vasta sitten. Valituksen mukaan poikkeamislupa olisi tosiasiallisesti jo myönnetty ennen varsinaista poikkeamislupamenettelyä.

#### **Kaupungin vastine edellä lausuttuihin väitteisiin:**

Kaupunkirakennelautakunnan 17.9.2025 § 174 päätöksessä on kyse kaupungin toimivaltaisen toimielimen tahdonilmauksesta ja sen myötä alueen varaaminen mahdollistaa hakijalle golfkäytön mahdollisuuksien selvittämisen ja tarvittavien viranomaislupien hakemisen. Kaupunkirakennelautakunta on ollut toimivaltaisen antamaan valituksenalaisella päätöksellä Kallavesigolf Oy:lle oikeutuksen hakea viranomaisluvut varattavalle alueelle golfin harjoitusaluetta ja lähipelikenttää ja niiden tarvitsemia rakenteita varten. Valituksenalaisella päätöksellä on mahdollistettu hankkeeseen liittyvien viranomaislupien hakeminen ja siten niiden osalta varmistaa hankkeen toteutusmahdollisuudet ennen varsinaisen alueen maanvuokrauksesta päättämisestä. Kaupunkirakennelautakunnan päätöksessä 19.11.2025 § 216 ei ole ratkaistu eikä ole voitukaan ratkaista Kallavesigolf Oy:n hankkeen osalta poikkeamisluvan tarvetta. Yhtiö on hakenut erikseen poikkeamislupaa ja tältä osin se on ratkaistu Kuopion yleiskaavapäällikön päätöksellä 20.11.2025 § 29. Näin ollen poikkeamislupaa koskevilta osin valitus on selkeästi

Lausunto  
9.2.2026  
Asianro 6471/2025  
Julkinen

perusteeton, eikä päätöstä tehtäessä ole tapahtunut mitään väitettyä menetteluvirhettä tai lainvastaisuutta.

#### **Väite kuntastrategian vastaisuudesta:**

Valituksen mukaan kaupungin strategian tavoitteet on sivuutettu. Golfhanke on tarkoitettu vain golfharrastajien harrastuksen edistämiseksi, lapset ja nuoret on unohdettu eikä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ei ole järjestetty. Lisäksi valituksen mukaan golfhanke kurjistaa luonnon monimuotoisuutta alueella, lisää yksityisautoilua ja aiheuttaa vaaran kevytväylällä kulkeville. Valituksen mukaan valituksenalaisissa päätöksissä ei ole noudatettu kaupungin strategiaa ja päätökset ovat lainvastaisia kuntalain oikeutettujen odotusten vastaisesti (HL 6 §).

#### **Kaupungin vastine edellä lausuttuihin väitteisiin:**

Kaupunki toteaa, että kaupungin strategia on ohjeellinen eikä sitä voida pitää oikeudellisesti sitovana. Maa-alueen varaaminen valituksenalaisella päätöksellä Kallavesigolf Oy:lle ei ole kaupungin strategian vastaista. Alueen varaaminen ei vähennä kenenkään harrastusmahdollisuuksia, koska varattu alue ei ole tällä hetkellä kenenkään käytössä eikä alueella ole varsinaista toimintaa. Golfhanke ei myöskään heikennä tai vähennä luonnon monimuotoisuutta, koska alue ei ole enää luonnontilaista, koska alueella on jo edellä mainitusti tehty toimenpiteitä. Varauspäätöksellä ei ole suoranaisia vaikutuksia yksityisautoiluun. Golfhanke parantaisi harrastusmahdollisuuksia, koska kaupunkialueella ei ole ennestään golfkenttää. Samalla syntyisi uutta yritystoimintaa. Hanke edistäisi kaupungin strategian toteutumista tältä osin. Valituksenalainen päätös ei ole siten tähänkään perustuen lainvastainen tai virheellinen.

#### **Yhteenveto:**

Edellä lausuttuun perustuen kaupunki katsoo, että tehty valitus on kokonaisuudessaan perusteeton ja se tulee hylätä kaikilta osin. Myös valittajan mahdollinen kaupunkia kohtaan tekemä oikeudenkäyntikuluvaatimus on hylättävä perusteettomana.

Kaupunki vaatii asian luonne ja asiassa annettava ratkaisu huomioon ottaen, että valittaja veloitetaan suorittamaan kaupungille ko. asiassa aiheutuneina koh-  
tuullisina oikeudenkäyntikuluina valitukseen perehtymisestä ja lausunnon laatimisesta viiden tunnin työmäärän perusteella 750,00 euroa (= 5 á 150,00 euroa), jolla määrälle on lisäksi suoritettava korkolain mukaista viivästyskorkoa kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamispäivästä lukien.