

11120/16/2299

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE



Valitus kaupunginhallituksen päätöksestä 20.6.2016 sekä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä 29.8.2016

Viite: Valituksenalaiset päätökset

Vantaan kaupunginhallitus, 20.6.2016 §54

Vantaan kaupunginhallitus, 29.8.2016 §38

Vaatimukset

Vaadimme, että Vantaan kaupunginhallituksen päätös 20.6.2016 §54 kumotaan Hallintolain 6 § ja 31 § vastaisena.

Vaadimme toissijaisesti, että edellä mainittua Vantaan kaupunginhallituksen päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen hylkäävä päätös 29.8.2016 §38 kumotaan ja asia palautetaan Vantaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi Hallintolain 45 § 1 mom. ja 49 g § 1 mom. vastaisena.

Esitämme lisäksi, että hallinto-oikeus kieltää Hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon siihen asti, kunnes asia on ratkaistu hallinto-oikeuden lainvoimaisella päätöksellä.

Asian tausta

Valittaja on hakenut 3.6.2013 Vantaan kaupungilta tonttia, rakentaakseen tontille asuntomessukohteena toimivan omakotitalon.

Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunta on myöntänyt valittajalle tämän hakeman tontin 10.6.2013.

Valittaja on maksanut tämän päätöksen perusteella tontin varausmaksun (käsirahan) 26.6.2013.

Vantaan kaupunginhallitus oli tätä ennen 5.11.2012 päättänyt asuntomessutonttien luovuttamisen periaatteista ja käytettävän kauppakirjan sisällöstä. Asumisasioiden päällikkö Tuula Hurme on 10.9.2013 päättänyt Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan valtuuttamana tonttien luovuttamisesta ja luovutuksen ehdoista. Valittaja ja Vantaan kaupunki ovat allekirjoittaneet tonttikauppakirjan 12.12.2013.

Valittaja on rakentanut tontille talon, joka oli yksi Vantaan Asuntomessujen näyttelykohteista.

21.8.2015 Kaupunki ilmoitti valittajalle sähköpostitse, että valittajan tulisi kauppakirjan ehdon mukaisesti liittyä alueelle rakennetun jätteiden putkikeräysjärjestelmän käyttäjäksi. Eräät messurakentajat olivat tähän liittyen käyneet keskusteluja asukkaille esitetyn liityntäsopimuksen sisällöstä. Asukkaat olivat todenneet tarjotun sopimuksen ehdot jätelain ja kuluttajansuojan pakottavien säännösten vastaisiksi; sopimusluonnoksen mukaan liittyminen järjestelmän käyttäjäksi olisi muun muassa peruuttamatonta ja se muodostaisi kiinteistölle rasituksen, siis rasitteen, jota ei ole mahdollista kirjata.

Suuri osa messualueen rakentajaperheistä ei allekirjoittanut liityntäsopimusta vaan he ilmoittivat kaupungille käsityksensä, että koska sopimuksen ehdoista ei ollut päästy sopimukseen, putkijätejärjestelmää koskeva kauppakirjan ehto oli rauennut.

Aiemmin mainittuihin kaupunginhallituksen ja asuntoasioiden päällikkö Hurmeen tekemiin kauppakirjan sisältöä ja tontin luovutuksen ehtoja koskeviin päätöksiin ei ollut kirjattu ehtoa, jonka mukaan ostaja sitoutuisi liittymään alueelle mahdollisesti rakennettavan jätteen putkikeräysjärjestelmän käyttäjäksi. Ehto oli lisätty allekirjoitettavaksi tarjottuun kauppakirjaan käsirahan maksamisen jälkeen, siitä ostajille erikseen mainitsematta.

Jälkikäteen kaupunginhallitus on esittänyt, että ehto olisi perustunut kaupunginhallituksen päätökseen 6.10.2013, jolla kaupunginhallitus on päättänyt Kivistön Putkijäte Oy -nimisen yhtiön perustamisesta. Kyseinen kaupunginhallituksen päätös ei ole ollut lainvoimainen 13.12.2013, kun puheena oleva kauppakirja on allekirjoitettu.

20.6.2016 Vantaan kaupunginhallitus on päättänyt ryhtyä perimään asuntomessualueen tonttien ostajilta sopimussakkoa, jonka suuruus on puolet tontin myyntihinnasta, 47.700 euroa.

Vaitimusten perustelut

Sopimussakon perintää koskevan päätöksen kumoaminen

Kaupunginhallituksen päätös sopimussakon perimisestä on kumottava, koska kaupunginhallitus on laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa (Hallintolain 31 §) sekä koska päätös on virheellinen menettelymuodoltaan ja se on hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastainen (Hallintolain 6 §).

Päätöksen kumoaminen Hallintolain 31 §:n vastaisena

Hallintolain 31 §:n mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Tämän hallinto-oikeudessa vakiintuneen virallisperiaatteen mukaan viranomaisen velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Sopimussakon periminen edellyttää todettua sopimusrikkomusta ja siihen liittyvää huomautusta menettelystä, jonka sopimussosapuoli katsoo olevan sopimuksen ehtojen vastaista.

Päätöksen kumoaminen Hallintolain 6 §:n vastaisena

Koska kaupungin omistamien tonttien luovutukset ovat edellyttäneet kaupungin eri elinten tekemiä hallintopäätöksiä, kaupungin tonttikauppoja, kauppakirjan ehdot ja niiden täytäntöönpano mukaan lukien, ohjaavat Hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.

Kaupunki on perustellut sopimussakon perintään ryhtymistä sillä, että perinnän tarkoituksena on pakottaa alueen asukkaat liittymään jäteputken käyttäjiksi. Kaupunginhallituksen tarkoituksena ei siis ole ilmoituksensa mukaan ollut sopimussakon periminen vaan asettaa uhkasakko, joka pakottaisi asukkaat liittymään jäteputkiihtien asiakkaisiksi. Uhkasakon asettaminen taas edellyttää nimenomaista lakiin

perustuvaa toimivaltaa. Hallintopäätös on näin virheellinen menettelymuodoltaan, koska päätökselle on asiassa tietoisesti annettu toinen merkitys, kuin mikä on ollut päätöksen sisältö.

Hallintolain 6 §:stä ilmenevän tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen mukaan julkisyhteisön tulee käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja jotka sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta on keskeistä selvittää, onko tonttikauppakirjaan ilmestyneen ehdon taustalla ollut kaupungin lakisääteisestä toimialasta johtuva julkisoikeudellinen tarkoitus.

Jätteenkeräys pääkaupunkiseudulla on annettu HSY-kuntayhtymän tehtäväksi. Vantaan kaupungilla ei siten ole toimialaan liittyvää perustetta huolehtia kiinteistöjätteiden kuljettamisesta. Kivistön Jäteputki Oy on Vantaan kaupungin perustama kaupallinen jätteenkeräystä hoitava yhtiö. Asemaltaan yhtiö on verrattavissa ihan mihin tahansa muuhun HSY-kuntayhtymän sopimussuhteeseen jätteenkuljetustoimijaan.

Perustaessaan jäteputkiyhtiötä kaupunginhallitus on päättänyt, että alueen tonttien luovutuksen saajien tulee sitoutua liittymään jäteputken käyttäjiksi. Koska putkijäteyhtiö on kaupallinen toimija ja koska jätteenkeräys on voitu hoitaa myös perinteisellä autokeräysjärjestelmällä, kaupunginhallituksen ja kauppakirjaan salaa lisätyn ehdon tarkoituksena on ollut jäteputkiyhtiön asiakasmäärän ja tuottojen varmistaminen. Kaupunginhallituksen päätös sopimussakon perintään ryhtymisestä pelkästään jäteputkitoiminnan tuottojen varmistamiseksi ei liity kaupungin lakisääteiseen toimintaan. Sopimussakon perimisen kautta kaupunginhallitus pyrkii siis edistämään muita kuin lakiin perustuvia tarkoituksia, mikä on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään.

Kuten edellä on osoitettu, sopimussakon perimisellä ei ole julkisoikeudellista tarkoitusta.

Suhteellisuusperiaate edellyttää nimenomaisesti, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Tonttikauppakirjaan kirjatut ostajan velvoitteet ja sopimussakkolausekkeet huomioiden kaupungille saattaisi kauppakirjan mukaan muodostua peruste peria sopimussakkoa yksitoista kertaa kauppahinnan verran. Tonttimme kohdalla sopimussakkoa olisi siis voinut muodostua kaikkiaan 1.049.400 euroa. Tämän sisältöisestä kauppakirjasta päättäminen ja tällaisen kauppakirjan sopimussakkolausekkeeseen vetoaminen tilanteessa

- 1) jossa ostaja on täyttänyt kaikki keskeiset ehdot,
- 2) jossa täyttämättä jääneessä ehdossa ei ole kyse kaupungin lakisääteisestä tehtävästä ja
- 3) jossa kaupunki on johdonmukaisesti kieltäytynyt neuvottelemasta ongelman ratkaisemisesta

sopimussakon perimisestä päättäminen on kiistatta suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Suhteellisuusperiaatteen mukainen ratkaisu asiassa olisi myyjän ja ostajan välinen neuvottelu, mistä kaupunki on kuitenkin kieltäytynyt.

Oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen kumoaminen

Kaupunginhallituksen päätöstä oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä ei ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla, minkä johdosta sen on kumottava virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säädökset.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala toteaa oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen esittelytekstissä, " ...ettei oikaisuvaatimuksessa ole esitetty mitään sellaista, minkä vuoksi päätöstä tulisi muuttaa tai se tulisi kumota. Sopimussakon periminen perustuu allekirjoitettuun kiinteistön kauppakirjaan ja sen ehtoihin. Oikaisuvaatimuksessa ei ole edes väitetty että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai ei kuuluisi kaupunginhallituksen toimivaltaan. Päätös ei ole muutenkaan lainvastainen."

Esittelytekstissä Vantaan maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala perustanee päätösesityksen siihen, että hylättävästä oikaisuvaatimuksesta voidaan valittaa yksinomaan kunnallisvalituksena, siis vain laillisuusperusteella, ja jättänyt tarkoituksenmukaisuusperusteen sen johdosta tutkimatta.

Oikaisuvaatimuksessa on kuitenkin kyse kuntalain mukaisesta oikaisuvaatimuksesta, joka on kunnan sisäistä hallintomenettelyä. Oikaisuvaatimuksen voi siten tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan Kuntalain lisäksi Hallintolain säännöksiä siltä osin kuin sääntelyä ei ole kuntalaissa.

Kaupunginhallitus on tukeutunut esittelytekstiin ja perustellut päätöksensä: "Päätetään esittelyosassa esitetyin perustein hylätä Kimmo ja Minna Karhun oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 20.6.2016 § 54."

Kaupunginhallitus ei ole oikaisuvaatimusta hylätessään kiinnittänyt huomiota oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Kaupunginhallituksen olisi oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä tullut perustella ainakin,

- 1) millä perusteella asiassa olisi tapahtunut sopimusrikkomus,
- 2) millä perusteella rauenneeksi katsottu kauppakirjan ehto, johon päätöksessä tukeuduttu, olisi edelleen ollut voimassa, vaikka tontin ostaja on ilmoittanut ehdon raukeamisesta kymmenen kuukautta aiemmin, eikä myyjä ole tähän ilmoitukseen reagoinut,
- 3) millä perusteella kauppakirjan ehto, johon päätöksessä tukeuduttu, olisi pätevä, vaikka kaupunginhallituksen väitetty valtuutus ehdon lisäämisestä kauppakirjoihin ei olekaan ollut lainvoimainen ja

- 4) millä perusteella kauppakirjan ehto, johon päätöksessä tukeuduttu olisi pätevä, vaikka kyseessä on Euroopan yhteisöjen kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin 93/13/ETY liitteessä 2 kuvattu kohtuuton sopimusehto, joka on kansallisesti saatettu voimaan lailla kuluttajansuojalain muuttamisesta 16.12.1994/1259.

Toisin kuin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala on esittelytekstissä todennut, oikaisuvaatimuksessa on vaadittu päätöksen kumoamista myös laillisuusperusteella, johon on viitattu edellä tässä valituksessa. Oikaisuvaatimuksen hylkäävän päätöksen perusteluissa myös tämä vaatimus on jätetty kokonaan huomiotta.

Koska kaupunginhallituksen päätöstä oikaisuvaatimuksesta ei ole perusteltu Hallintolain edellyttämällä tavalla, se on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja tulee siksi kumota.

Täytäntöönpanon kieltäminen

Hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Valituksenalaisessa asiassa, ottaen huomioon myyjän ja ostajan asema ja sakon uhan merkitys, päätöksen täytäntöönpanon salliminen johtaisi siihen, että valitus muodostuisi täytäntöönpanon johdosta turhaksi.

Sen sijaan täytäntöönpanon siirtymisellä olisi myyjälle ainoastaan vain erittäin vähäinen taloudellinen merkitys.

Muut asiaan liittyvät valitusasiat

Vantaan kaupunginhallitus on 29.8.2016 hylännyt 17 oikaisuvaatimusta, joissa on ollut kyse asuntomessualueen tonttien ostajiin kohdistettavien sopimussakkojen perinnästä. Sikäli kun myös näistä päätöksistä on valitettu, valitusasioissa on merkittäviä yhteneväisyyksiä, joskin myös vähäisiä eroja.

Vantaalla 22.09.2016



Kimmo Karhu
Tiikerinsilmä 13
01700 Vantaa



Minna Karhu