

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Valitus Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 20.6.2016 sekä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä 29.8.2016

Viite: Valituksenalaiset päätökset

Vantaan kaupunginhallitus, 20.6.2016 § 42

Vantaan kaupunginhallitus, 29.8.2016 § 25

Vaatimukset

Vaadimme, että Vantaan kaupunginhallituksen päätös 20.6.2016 §42 kumotaan Hallintolain 6 §:n ja 31 §:n vastaisena sekä yhdenvertaisuuslain 5§:n ja 15§:n vastaisena.

Vaadimme toissijaisesti, että edellä mainittua Vantaan kaupunginhallituksen päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen hylkäävä päätös 29.8.2016 §25 kumotaan ja asia palautetaan Vantaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi Hallintolain 45 § 1 mom. ja 49 g § 1 mom. vastaisena.

Esitämme lisäksi, että siltä osin kuin valituksessa on kyse Kuntalain mukaisesta kunnallisvalituksesta, hallinto-oikeus kieltää Hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon siihen asti, kunnes asia on ratkaistu hallinto-oikeuden lainvoimaisella päätöksellä.

Asian tausta

Valittajien talorakentaja Vivola Oy haki 27.2.2013 Vantaan kaupungilta tonttia rakentaakseen tontille asuntomessukohteena toimivan omakotitalon. Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunta myönsi Vivola Oy:lle tämän hakeman tontin 22.4.2013, jonka jälkeen Vivola Oy maksoi tontin varausmaksun (käsirahan) 27.5.2013.

Vivola Oy, Vantaan kaupunki ja Osuuskunta Suomen Asuntomessut allekirjoittivat kesällä 2013 monikantasopimuksen, jossa Vivola Oy sitoutui sopimussakon uhalla toteuttamaan messujen aikataulussa tonttihakemuksen mukaisen messukohteen.

Vantaan kaupunginhallitus oli tätä ennen 5.11.2012 päättänyt asuntomessutonttien luovuttamisen periaatteista ja käytettävän kauppakirjan sisällöstä. Asumisasioiden päällikkö Tuula Hurme on 18.12.2013 päättänyt Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan valtuuttamana tonttien luovuttamisesta ja luovutuksen ehdoista. Valittajat allekirjoittivat sopimuksen Vivola Oy:n kanssa 16.12.2013, jolla Vivola Oy siirsi tontin varauksen valittajille sekä velvollisuuden maksaa tontin varausmaksun Vantaan kaupungille (Vantaan kaupunki puolestaan palautti Vivola Oy:lle heidän 27.5.2013 suorittamansa varausmaksun). Tässä sopimuksessa valittajat sitoutuivat myös ostamaan tontin Vantaan kaupungilta sekä tilaamaan Vivola Oy:ltä tontille rakennettavan asumisratkaisun.

Valittajat, Vivola Oy, Vantaan kaupunki sekä Osuuskunta Suomen Asuntomessut allekirjoittivat 27.1.2014 monikantasopimuksen, jossa valittajat sekä Vivola Oy sitoutuivat sopimussakon uhalla toteuttamaan messujen aikataulussa tonttihakemuksen mukaisen messukohteen.

Valittajat ja Vantaan kaupunki ovat allekirjoittaneet tonttikauppakirjan 28.1.2014.

Valittajat ovat rakentaneet tontille talon, joka oli yksi Vantaan Asuntomessujen näyttelykohteista.

Tammikuussa 2015 Vantaan kaupunki lähetti jäteputkiyhtiön liityntäsopimuksen ehdot tiedoksi valittajille. 21.8.2015 Vantaan kaupunki ilmoitti valittajille sähköpostitse, että valittajien tulisi kauppakirjan ehdon mukaisesti liittyä alueelle rakennetun jätteiden putkikeräysjärjestelmän käyttäjäksi. Olemme tähän liittyen käyneet keskusteluja asukkaille esitetyn liityntäsopimuksen sisällöstä. Olemme 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, allekirjoittaneet mukaan lukien, ei allekirjoittanut liityntäsopimusta, vaan he ilmoittivat kaupungille käsityksensä, että koska sopimuksen ehtoista 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 ja messuhankkeeseen sitoutumisen jälkeen, siitä ostajille erikseen mainitsematta. Vaikka ostajille olisikin huomautettu kauppakirjaan lisäystä uudesta ehdosta, ei heillä olisi ollut mahdollisuutta vetäytyä kaupasta ilman merkittäviä taloudellisia seuraamuksia.

Kauppakirjassa ei ole tietoa valtuudesta muuttaa kaupunginhallituksen aiemmin päättämää kauppakirjamallia. Jälkikäteen kaupunginhallitus on ilmoittanut, että kauppakirjan muuttaminen olisi perustunut kaupunginhallituksen päätökseen 6.10.2013, jolla kaupunginhallitus on päättänyt Kivistön Putkijäte Oy -nimisen yhtiön perustamisesta.

20.6.2016 Vantaan kaupunginhallitus on päättänyt ryhtyä perimään asuntomessualueen tonttien ostajilta sopimussakkoa, jonka suuruus on puolet tontin myyntihinnasta eli valittajien kohdalla 42.400 euroa.

Vaatimusten perustelut

Sopimussakon perintää koskevan päätöksen kumoaminen

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

Päätöksen kumoaminen Hallintolain 31 §:n ja Yhdenvertaisuuslain 5 §:n ja 15 §: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 viranomaisen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Valittajista Jarmo Pinola on vammautunut pysyvästi liikennetapaturmassa vuonna 1968 (päädiagnoosina T91.3 / V49 St.p. fractura TVI – TVII, paraplegia, ASIA-luokitus A) ja pystyy liikkumaan ainoastaan pyörätuolin avulla. Tämä seikka olisi ilmennyt, jos kaupunginhallitus olisi selvittänyt asiaa riittävästi tai kuullut asianosaisia Hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Kaupunginhallituksen ilmoituksen mukaan sopimussakon perimisen tarkoituksena on pakottaa alueen asukkaat jäteputkijärjestelmän käyttäjiksi. Kun valittajien tontin rajalta on vähintään 180 metrin matka lähimpään jätteen putkikeräyspisteeseen, tontilta ei ole jalankulkuväylää keräyspisteelle eikä tonttikadun talvikunnossapito ole mahdollistanut avustamatonta kulkua keräyspisteelle, kaupungin ajama pakko johtaisi siihen, että Jarmo Pinolalla ei olisi edellytyksiä suoritua arkipäiväisistä askareistaan ilman ulkopuolista apua.

Asiaa on tarkasteltava Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lainkohta on velvoittava. Kaupunginhallituksella ei ole harkintavaltaa sen suhteen suoritetaanko arviota vai ei. Arvio olisi lähtökohtaisesti pitänyt suorittaa pyytämällä esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto asiaan, Yhdenvertaisuuslain 19 § 2. mom mukaisesti.

Keskeisenä välineenä yhdenvertaisuuden toteuttamisessa on Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä kuvatut kohtuulliset mukautukset, joilla varmistetaan muun muassa, että vammaisen henkilö voi hyödyntää yhdenvertaisesti muiden kanssa yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. Yhdenvertaisuuslain 15 § on viranomaista velvoittava säädös, eikä kaupunginhallituksella ole harkintavaltaa mukautusten tekemisessä.

Vantaan kaupunginhallitus on laiminlyönyt asiassa Hallintolain 31 §:ssä säädetyn selvittämisvelvollisuutensa. Sen johdosta kaupunginhallitus on tullut laiminlyöneeksi velvollisuutensa arvioida päätöksen vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiselle ja laiminlyönyt Yhdenvertaisuuslakiin perustuvien mukautuksien tekemisen, joilla varmistettaisiin valittajan edellytykset suoritua arkipäiväisistä askareista ilman ulkopuolista apua.

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 jäteputkijärjestelmän asiakkaiksi. Uhasakon 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. Viranomaisen 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 Putkijäte Oy on Vantaan kaupungin perustama kaupallinen jätteenkeräystä hoitava yhtiö. Asemaltaan yhtiö on verrattavissa ihan mihin tahansa muuhun HSY-kuntayhtymän sopimussuhteiseen 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 viranomaisen 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 932.800 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 se 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 Pekka Palomäen ja Jarmo Pinolan oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 20.6.2016 § 42."

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

- 1) 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,
- 2) millä perusteella kauppakirjan ehto, johon päätöksessä on tukeuduttu, olisi pätevä, vaikka kaupunginhallituksen väitetty valtuutus ehdon lisäämisestä kauppakirjoihin on tapahtunut taannehtivasti, eikä sitä ollut otettu tontin luovutusta koskevaan hallintopäätökseen ja
- 3) 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

Valituksenalaisessa asiassa on osaltaan kyse Yhdenvertaisuuslain toimeenpanosta. Tältä osin kyse ei ole valitusosoituksessa mainitusta kunnallisvalituksesta, vaan hallintovalituksesta. Hallintolainkäyttölain 31 § 1 mom. mukaisesti valituksen alaista päätöstä ei saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on ratkaistu lainvoimaisesti.

Siltä osin kuin valituksessa on kyse kunnallisvalituksesta, valitusviranomainen Hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Valituksenalaisessa asiassa, ottaen huomioon myyjän ja ostajan asema sekä sopimussakon uhan merkitys, täytäntöönpanon johdosta valitus muodostuisi turhaksi.

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

Valituksenalaisen päätöksen mukaan Vantaan kaupunki ryhtyy perimään sopimussakkoa 7.10.2016. Ratkaisu päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tulisi antaa tätä ennen.

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.

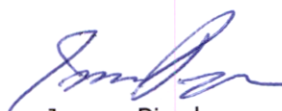
Liitteet

- Liite 1 Vantaan kaupunginhallitus 20.6.2016, ote pöytäkirjasta § 42 (kopio)
- Liite 2 Vantaan kaupunginhallitus 29.8.2016, ote pöytäkirjasta § 25 (kopio)

Vantaalla 4.10.2016



Pekka Palomäki
Rubiinikehä 20
01700 Vantaa



Jarmo Pinola
Rubiinikehä 20
01700 Vantaa