

12138/16/2295

## 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 §41*

*Vantaan kaupunginhallitus, 29.8.2016 §26*

### **Vaatimukset**

Vaadimme, että Vantaan kaupunginhallituksen päätös 20.6.2016 §41 kumotaan Hallintolain 6 § ja 31 § vastaisena.

Vaadimme toissijaisesti, että edellä mainittua Vantaan kaupunginhallituksen päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen hylkäävä päätös 29.8.2016 §26 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 28.2.2013 Vantaan kaupungilta tonttia, rakentaakseen tontille asuntomessukohteena toimivan omakotitalon.

Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunta on myöntänyt valittajalle tämän hakeman tontin 22.4.2013. Valittaja on maksanut tämän päätöksen perusteella tontin varausmaksun (käsirahan) 17.5.2013. Valittaja, Vantaan kaupunki ja Osuuskunta Suomen Asuntomessut allekirjoittivat 8.8.2013 monikantasopimuksen, jossa valittaja 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 10.9.2013 päättänyt Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan valtuuttamana tonttien luovuttamisesta ja luovutuksen ehdoista. Valittaja ja Vantaan kaupunki ovat allekirjoittaneet tonttikauppakirjan 13.12.2013.

Valittaja on rakentanut tontille talon, joka oli yksi Vantaan Asuntomessujen näyttelykohteista. Messujen jälkeen kiinteistö jäi tyhjilleen, koska valittaja asui edelleen ulkomailla.

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 30.8.2015 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 ja messuhankkeeseen sitoutumisen jälkeen, siitä ostajille erikseen mainitsematta. Vaikka ostajille olisikin huomautettu kauppakirjaan lisäystä uudesta ehdosta, ei heillä enää 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. 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, 50.350 euroa. Kiinteistö oli tuolloin edelleen tyhjillään.

## **Vaatimusten 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 sopimussopimuksen osapuoli katsoo olevan sopimuksen ehtojen vastaista.

Kivistön Putkijäte Oy:n laatimien sopimusehtoluonnoksen mukaan velvollisuus suorittaa jätemaksua alkaa kiinteistöön muuttopäivästä. Valittajat ovat asuneet ulkomailla 20.6.2016, kun kaupunginhallitus on



päättänyt sopimussakon perinnästä. Tämä olisi tullut ilmi, jos asianosaista olisi kuultu Hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen päätöstä tai asiaa olisi muutoin selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti.

Asiaa ratkaistaessa olisi tullut selvittää, onko kiinteistö ollut asuttu vai tyhjillään. Kiinteistön omistajalla ei ole edes Kivistön Putkijäte Oy:n mukaan ollut velvollisuutta liittyä putkijätejärjestelmän käyttäjäksi ennen muuttoaan kiinteistöön. Vantaan kaupunginhallitus on laiminlyönyt Hallintolain 31 §:ään perustuvan selvittämisvelvollisuuden sen osalta, onko kiinteistö ollut asuttu ja onko kaupungin ja sen omistaman yhtiön määrittelemä ehto velvollisuudesta liittyä järjestelmän käyttäjäksi siten täyttynyt.

#### *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 (ks. valituksen liitteenä oleva apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilän kirje).

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 jäteputkiihtä 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 jäteputkiihtien asiakasmäärän ja tuottojen varmistaminen (ks. valituksen liitteenä oleva apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilän kirje).

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 huomioden kaupungille saattaisi kauppakirjan mukaan muodostua peruste perää sopimussakkoa yksitoista kertaa kauppahinnan verran. Tonttimme kohdalla sopimussakkoa olisi siis voinut muodostua kaikkiaan 1.107.700 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 oikaisuvaatimuspäätöksessä 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 Sari ja Sami Vuorisen oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 20.6.2016 § 41."

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, vaikka kiinteistö on ollut tyhjillään, eikä velvollisuutta liityntäsopimuksen allekirjoittamiseen ole Kivistön Putkijäte Oy:n mukaankaan ollut,
- 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 sekä sopimussakon uhan merkitys, täytäntöönpanon johdosta valitus muodostuisi turhaksi. Täytäntöönpanon siirtymisellä olisi sen sijaan 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.

Vantaalla 5.10.2016



Sami Vuorinen  
Rubiinikehä 16  
01700 Vantaa



Sari Vuorinen

### **Liitteet**

Valituksenalainen päätös

Selvitys valituksen määräajasta

Apulaiskaupunginjohtaja Penttilän kirje 3.10.2016

- Kirje osoittaa, että kaupungin tarkoituksena on sopimussakon perimisen sijaan asukkaiden painostaminen liittymään järjestelmään ja että asukkaiden painostamisen taustalla on pelkästään kaupunkikonserniin kuuluvan yhtiön taloudellinen hyöty.