

Helsingin hallinto-oikeus

Radanrakentajantie 5

00520 HELSINKI

Puhelin 029 56 42000

Faksi 029 56 42079

Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

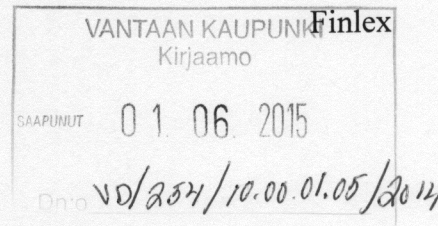
28.5.2015

1 (7)

15/0400/5

Diaarinumero

03519/14/2299

**Asia**

Kunnallisvalitus

Valittaja

Kiinteistö Oy Sisureal

Päätös, josta valitetaan**Vantaan kaupunginhallitus 7.4.2014 § 35**

Kaupunginhallitus on päätöksellä 27.1.2014 § 41 hyväksynyt Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n välisen kunnallistekniikan rakentamissopimuksen.

Sopimus liittyy vireillä olevaan poikkeamishakemukseen 14-0072-12-POP, jolla Saga Furs Oyj on hakenut omistamalleen tontille (kiinteistötunnus 92-14-210-8) 9 000 k-m² lisää rakennusoikeutta. Sopimuksen mukaan Saga Furs Oyj maksaa kaupungille yhdyskuntarakentamisen ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä rakennusoikeudesta 540 000 euroa.

Kaupunginhallitus on päätöksellä 7.4.2014 § 35 hylännyt Kiinteistö Oy Sisurealin oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen päätöksestä 27.1.2014.

Päätöksessä on todettu muun ohella, että kaupungilla on kokeilulain 1257/2010 perusteella oikeus valmistella ja myöntää vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- ja rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta. Sopimus ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n mukainen maankäyttösopimus, vaan mainitun lain 12a luvun periaatteita soveltaen laadittu sopimus koskien maanomistajan osallistumista yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuviin kustannuksiin.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Päätös on kumottava ja sen täytäntöönpano on kiellettävä. Vantaan kaupunki on virheellisen menettelynsä vuoksi velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Kaupunginhallituksen päätös on maankäyttö- ja rakennuslain 91b ja 171 §:n, kokeilulain sekä hallintolain vastainen. Päätös merkitsee rakennusoikeuden myymistä Saga Furs Oyj:lle, ja menettely loukkaa naapurin eli valittajan oikeutta ja etua. Vantaan kaupunginhallitus on ennenaikaisesti ja puutteellisin tiedoin ottanut kantaa poikkeamispäätöksen edellytyksiin.

Vantaan kaupunki on neuvotellut Saga Furs Oyj:n kanssa lisärakennusoikeuden myöntämisestä poikkeamispäätöksellä sekä maankäyttösopimuksen solmisesta yhtenä kokonaisuutena ottamatta huomioon naapurikiinteistön eli Kiinteistö Oy Sisurealin etua asiassa.

Vantaan kaupunki käyttää väärin harkintavaltaansa omaksi ja Saga Furs Oyj:n hyödyksi samalla loukaten valittajan oikeutta. Kiinteistö Oy Sisurealin ja Saga Furs Oyj:n kiinteistöillä sijaitsevat rakennukset on rakennettu yhteen siten, että Saga Furs Oyj:n suunnittelema rakennushanke olisi erittäin haitallinen sekä laajuudeltaan että aiotun lisärakennuksen sijoituksen kannalta.

Kiinteistö Oy Sisurealin kiinteistöllä sijaitsee Kodin 1 -tavaratalo, joten rakennushankkeen vaikutukset eivät rajoitu vain valittajaan ja sen liiketoimintaan, vaan ne kohdistuvat myös vuokralaisen harjoittamaan tavaratalotoimintaan.

Sopimus on hyväksytty nimenomaan maankäyttösopimuksena. Maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:ssä ei säädetä mahdollisuudesta tehdä maankäyttösopimuksia poikkeamismenettelyn yhteydessä. Maankäyttösopimusta koskevalla sääntelyllä ei ole ollut tarkoitus luoda järjestelmää, jossa kunta laillisen kaavoitusmenettelyn ohittaen voisi myydä kiinteistönomistajille rakennusoikeutta, kuten nyt on tehty.

Kaupunginhallitus on virheellisesti ottanut päätöksessään kantaa myös poikkeamisen edellytyksiin, vaikka poikkeamispäätöstä ei vielä ole tehty. Mikäli asiassa kuitenkin katsotaan voitavan ottaa kantaa poikkeamisen edellytyksiin, nyt haettu poikkeaminen on vähäistä suurempi poikkeaminen kaavassa osoitusta rakennusoikeudesta ja siten lainvastainen. Varastorakennuksen laajennusta koskeva poikkeaminen ei myöskään ole kevennettyjen rakennuttamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain mukainen hanke.

Kaupunginhallituksen on toiminnassaan noudatettava hallintolakia ja kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kiinteistö Oy Sisurealin kuuleminen asiassa on tapahtunut vasta, kun puheena oleva järjestely on ollut valmiiksi suunniteltu. Kaupungin toimintaa asiassa ei voida pitää hallintolain mukaisena hyvää hallintoa ja sen toimintaperiaatteita noudattavana toimintana.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon, jossa on todettu muun ohella, että sopimus yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta kaupungille on tehty poikkeamispäätöksen tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimuskorvaus on arvioitu rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttaman tontin arvonnousuun suhteutettuna. Koska kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain nojalla on mahdollista myöntää asemakaavasta vähäistä suurempi poikkeaminen, käytännössä on kyse sellaisista poikkeamisista, joissa tapahtuu tontin arvonnousua. On oikeudenmukaista ja kunnan jäsenten tasapuolisen kohtelun kannalta välttämätöntä, että poikkeamismenettelyssä noudatetaan samaa käytäntöä kuin jos muutos toteutettaisiin asemakaavalla.

Saga Furs Oyj on antanut selityksen vaatien, että valitus tulee hylätä.

Kiinteistö Oy Sisureal on antanut vastaselityksen ja ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 7 445 euroa. Vastaselityksessä on todettu muun ohella, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunne Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n käyttämää maankäyttösopimuksia koskevia periaatteita soveltavaa kunnallistekniikan rakentamissopimusta.

Sopimuksessa ei voi olla kyse kunnallistekniikan rakentamisesta, koska sopimuksen kohdan 3 mukaan kyseisen alueen kunnallistekniikka on jo rakennettu.

Vantaan kaupunki on lausunnossaan kiistänyt oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan ja määrältään.

Kiinteistö Oy Sisoreal on antanut vastaselityksen ja ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 10 161,80 euroa. Kaupunki on toiminut virheellisesti ja lainvastaisesti, minkä vuoksi Vantaan kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajalle asiassa välttämättömistä toimenpiteistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa kaupunginhallituksen päätökset 27.1.2014 § 41 ja 7.4.2014 § 35.

Hallinto-oikeus velvoittaa oikeudenkäyntikuluvaatimuksen enemmälti hyläten Vantaan kaupungin korvaamaan Kiinteistö Oy Sisorealille oikeudenkäyntikuluna 4 000 euroa korkolaissa säädettyine viivästyskorkoineen kuukauden kuluessa päätöksen antopäivästä.

Perustelut

Sovellettavista oikeusohjeista

Kuntalain (410/2015) 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12a luvussa säädetään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Mainitun luvun 91a §:n 1 momentin mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä. Maankäyttösopimuksilla voidaan tä-

män luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annettua lakia 222/2003 koske-
neen hallituksen esityksen (HE 167/2002 vp) 91b §:ää koskevissa yksityiskoh-
taisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että maankäyttösopimuksilla tar-
koitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maan-
omistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista
ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.

Edellä hallituksen esityksessä 167/2002 vp todetusta riippumatta maankäyttö-
ja rakennuslain 91b §:n 1 momenttia tulkitaan sanamuotonsa mukaisesti, mitä
tukee myös säännöksen historia. Maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n 1 mo-
mentin sanamuoto ei edellytä, että ainoastaan niitä kaavoitukseen ja kaavojen
toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, jotka kunta tekee maanomistajan kanssa,
olisi pidettävä mainituissa pykälässä tarkoitettuina maankäyttösopimuksina.

Asiassa saatu selvitys

Saga Furs Oyj on hakenut poikkeamista rakentaakseen Vantaan kaupungin 14.
kaupunginosan (Varisto) korttelissa 14210 omistamalleen tontille numero 8 li-
sää varastotiloja 9 000 k-m². Asiakirjojen mukaan tontin asemakaavanmukai-
nen rakennusoikeus on 44 040 k-m², josta on käyttämättä noin 645 k-m². Käyt-
tämättä oleva rakennusoikeus on tarkoitus käyttää muihin laajennuksiin.

Vantaan kaupunginhallitus on 27.1.2014 päättänyt hyväksyä Vantaan kaupun-
gin ja Saga Furs Oyj:n välisen sopimuksen ”Kunnallistekniikan rakentamisso-
pimus/ Poikkeamispäätös/ Saga Furs Oyj”. Sopimuksen mukaan sillä on sovit-
tu poikkeamispäätökseen liittyen maankäyttö- ja rakennuslain 91a §:n mukai-
sesta kunnallistekniikan rakentamisen korvaamisesta.

Sopimuksen kohdan 3 (Kunnallistekniikan rakentaminen) mukaan korttelille
14210 on rakennettu kunnallistekniikka. Sopimuksen kohdan 4 (Osallistumi-
nen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin) mukaan yhtiö maksaa kaupungil-
le maankäyttö- ja rakennuslain 91a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen
kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä teolli-
suus- ja varastotilan rakennusoikeudesta, 9 000 k-m²:n määrästä, viisisataanel-
jäkymmentätuhatta (540 000) euroa. Sopimuksen kohdan 9 mukaan sopimus
tulee voimaan heti, kun osapuolet ovat sen allekirjoittaneet ja molemmilla so-
pijapuolilla on oikeus vaatia sopimuksen ehtojen täyttämistä, kun poikkeamis-
päätös 14-0072-13-POP on saanut lainvoiman. Sopimus lakkaa olemasta voi-
massa, ellei poikkeamispäätös ole saanut lainvoimaa 31.12.2014 mennessä.

Vantaan kaupunginhallituksen käsitys on, että kaupungilla on kokeilulain
1257/2010 perusteella oikeus valmistella ja myöntää vähäistä suurempi poik-
keaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- ja rakennuspaikkakohtaisesta ko-
konaisrakennusoikeudesta. Kyseessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tar-
koitettu maankäyttösopimus, vaan ainoastaan mainitun lain 12a luvun periaat-

teita soveltaen tehty sopimus. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ei ole kiellettyä sopia poikkeamismenettelyn yhteydessä maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuneisiin kustannuksiin.

Asian oikeudellinen arviointi

Kunta voi kuntalain 7 §:ssä määriteltyyn itsehallintoonsa kuuluvan harkintavallan nojalla tehdä sopimuksia noudattamalla päätöksenteossaan laillisia menettelyjä, käyttämällä harkintavaltaansa sen yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti kunkin päätöksentekuelimen toimivallan rajoissa ja tehden muutenkin lainmukaisia päätöksiä.

Kunta vastaa kaavoittamisesta ja siten myös rakennusoikeuden osoittamisesta eri alueille. Kunnalla on oikeus tehdä maanomistajien kanssa maankäyttö- ja rakennuslain 12a luvussa tarkoitettuja, kaavoitukseen liittyviä maankäyttö sopimuksia. Lähtökohtaisesti kunnan tehtäviin kuuluu myös vastuu kunnallistekniikasta.

Kun otetaan huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 91a ja 91b §:issä on säädetty ja se, että puheena olevalla sopimuksella on sovittu maanomistajalle mahdollisesti sallittavasta sellaisesta lisärakennusoikeudesta, jota ei ole osoitettu eikä ole tarkoituskaan osoittaa kaavoituksella, kyseessä ei ole mainitun lain 12a luvussa tarkoitettu maankäyttö sopimus. Asiassa on kyse maankäyttö sopimuksesta, johon liittyy julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia piirteitä, ja josta Vantaan kaupunki lähtökohtaisesti on voinut harkintansa mukaan päättää. Päätöksellä ei ole ratkaistu eikä olisi voitukaan ratkaista poikkeamishakemusta. Hallinto-oikeus toteaa, että kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 1257/2010 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää asuntorakentamista eikä kunnan poikkeamisvaltaa koskeva 3 § koskisi siten kysymyksessä olevaa hanketta.

Kaupungin tulee kuitenkin myös harkinnanvaraisessa viranomaistoiminnassa, kuten sopimuksia solmiessaan toimia siten, että se ei ilman hyväksyttävää perustetta aseta kuntalaisia eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Kaupungille sopimuksen mukaan suoritettava korvaus ei ole ollut korvausta todellisista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, vaan Vantaan kaupunki on hyväksymälään maankäyttö sopimuksella tosiasiallisesti päättänyt kaavan laatimisen siivuttaen myydä huomattavan määrän rakennusoikeutta yhdelle maanomistajalle ilman, että tälle ratkaisulle olisi ollut yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyväksyttävä peruste. Päätös on siten lainvastainen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että rakennusoikeuden huomattavan lisäyksen osoittaminen tulee tapahtua vuorovaikutteisessa ja sopimustoiminnasta riippumattomassa kaavoitusmenettelyssä, kaupunginhallitus on hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa asiassa.

Asian ratkaisuun nähden täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta ei ole aihetta lausua enemmälti.

Oikeudenkäyntikulut

Asian ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että valittaja joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Kohtuullisina oikeudenkäyntikuluina asiassa on pidettävä 4 000 euroa, mikä määrä Vantaan kaupungin on korkolaissa säädettyine viivästyskorkeineen korvattava valittajalle.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Suomen perustuslaki 6 §
Kuntalaki (410/2015) 146 §
Hallintolainkäyttölaki 74 §

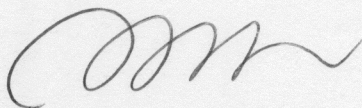
Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Markku Setälä, Jaana Moilanen (t) ja Minna Ruuskanen.



Esittelijäjäsen

Minna Ruuskanen

Jakelu**Päätös**

Kiinteistö Oy Sisureal
Asiamies: AA, VT Sirkka Terho saantitodistuksin
Magnusson Helsinki Asianajotoimisto Oy
Aleksanterinkatu 15 B, 8 krs.
00100 HELSINKI

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

JäljennösVantaan kaupunginhallitus

Päätöksen kuuluttamisen osalta on otettava huomioon, mitä kuntalain
142 §:ssä säädetään

Saga Furs Oyj
Asiamies: Asianajaja Klaus Metsä-Simola saantitodistuksin
Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy
PL 333
00131 HELSINKI

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuunottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä todistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:

PL 180

00131 HELSINKI

Käyntiosoite:

Fabianinkatu 15

Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi