



## KHO:2021:76

Maankäyttö ja rakentaminen – Rakennusvalvonta – Hallintopakko – Käyttötarkoituksen olennainen muutos – Asuminen – Majoitustoiminta – Lyhytkestoiset majoitusjaksot – Vuokraustoiminta – Alustatalous – Velvoitteen kohdentaminen – Uhkasakko – Osakkeenomistaja

**Vuosikirjanumero:** KHO:2021:76  
**Antopäivä:** 7.6.2021  
**Taltionumero:** 362  
**Diaarinumero(t):** 0201/1/20 ja 0205/1/20  
**ECLI-tunniste:** ECLI:FI:KHO:2021:76

Helsingin rakennusvalvontaviranomainen oli sakon uhalla velvoittanut asunto-osakeyhtiön kiinteistönomistajana sekä X Oy:n toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena lopettamaan asunto-osakeyhtiön omistamalla tontilla olevan kerrostalon 11 asuinhuoneiston käyttö majoitustiloina.

X Oy oli vuokrannut huoneistot asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajilta. Myös huoneistot X Oy:lle vuokranneet osakkeenomistajat, kuten A, oli veloitettu sakon uhalla lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitsemiensa asuinhuoneistojen käyttö majoitustiloina.

Kerrostalossa oli 44 asuntoa ja liikehuoneistoja. Kerrostalo sijaitsi Helsingin ydinkeskustassa tontilla, joka oli osoitettu asemakaavassa asuntokerrostalojen korttelialueeksi (AK). Kysymyksessä olevat 11 huoneistoa olivat rakennusluvan mukaan asuinhuoneistoja.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli X Oy:n ja A:n valituksista otettava kantaa hallintopakon edellytyksiin. Tällöin oli ensin arvioitava, oliko rakennuksen osan eli kysymyksessä olevien 11 asuinhuoneiston käyttötarkoitusta muutettu vuokraustoiminnan johdosta rakennuslupaa edellyttävällä tavalla olennaisesti. Mikäli asuinhuoneistojen käytön katsottiin edellyttäneen rakennuslupaa, asiassa oli vielä erikseen otettava kantaa siihen, oliko A asuinhuoneiston X Oy:lle vuokranneena osakkeenomistajana voitu sakon uhalla velvoittaa lopettamaan puheena olevan asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta koskevan harkinnan lähtökohtana oli paitsi myönnetty rakennuslupa myös kulloinkin kysymyksessä olevalle alueelle kaavassa osoitetut aluevaraukset. Tällöin oli tapauskohtaisesti arvioitava sitä, vastasivatko luvanvaraisuutta koskevan harkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus myös totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ei ollut ratkaisevaa se, oliko harjoitetun toiminnan katsottava kuuluvan jakamistalouden tai alustatalouden ilmenemismuotoihin vai ei, vaan olennaista oli sen sijaan se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa oli.

X Oy:n harjoittamassa kalustettujen asuinhuoneistojen vuokraustoiminnassa oli ollut toiminnan laajuus ja huoneistojen vuokraamisen yhteydessä tarjotuista palveluista saatu selvitys huomioon ottaen kysymys majoitustoiminnan luonteisesta lyhytkestoisten majoitusjaksojen toistuvasta tarjoamisesta. Yhtiön vuokraamisessaan huoneistoissa harjoittama toiminta ei sen laatu ja laajuus huomioon ottaen ollut tyypillisiltä vaikutuksiltaan vastannut asemakaavan pääkäyttötarkoituksen ja rakennusluvan mukaista asuinkerrostaloasumista vaan se oli ollut asemakaavan ja rakennusluvan vastaisesti majoitustoimintaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että X Oy oli voitu toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena velvoittaa sakon uhalla lopettamaan vuokraamiensa huoneistojen käyttö majoitustiloina.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että velvoite rakennusluvan ja asemakaavan vastaisen käytön lopettamiseksi voitiin kohdistaa samanaikaisesti eri tahoihin, jos näillä kullakin oli oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta. Kysymys oli veloitteesta, joka voitiin toteuttaa eri tavoilla.

Osakkeenomistaja, joka oli vuokrannut osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa huoneiston, vastasi osaltaan siitä, että huoneistoa käytettiin rakennusluvan ja asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Osakkeenomistajalla oli vuokrasopimus päättämällä oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus estää huoneiston käyttö muuhun tarkoitukseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A oli osakkeenomistajana voitu velvoittaa sakon uhalla lopettamaan vuokraamansa asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi X Oy:n ja A:n valitukset. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 58 § 1 ja 2 momentti, 125 § 5 momentti ja 182 §

Uhkasakkolaki 6 § ja 7 § 1 momentti

### Päätös, jota valitukset koskevat

Helsingin hallinto-oikeus 3.12.2019 nro 19/0793/5

### Asian aikaisempi käsittely

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on päätöksellään 1.2.2019 (§ 15) päättänyt velvoittaa Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:n tontin 91-5-88-1 omistajana ja EasyHomes Helsinki Oy:n toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena lopettamaan tontilla 91-5-88-1 sijaitsevien asuinhuoneistojen A3, A5, A7, A15, A21, A23, A33, A36, A39, B28 ja B29 käyttö majoitustiloina 1.5.2019 mennessä.

Päävelvoitteen tehosteeksi jaosto on asettanut Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:lle ja EasyHomes Helsinki Oy:lle kummallekin erikseen juoksevan uhkasakon, jonka peruserä on 30 000 euroa ja lisäerä 8 000 euroa jokaiselta yhden kuukauden ajanjaksolta, jolloin kyseistä velvoitetta ei ole noudatettu.

Lisäksi jaosto on päättänyt velvoittaa muun ohella A:n Iso Roobertinkatu 1:n asuinhuoneiston A23 hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajana lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa asuinhuoneiston käyttö majoitustilana 1.5.2019 mennessä.

Pääveloitteen tehosteeksi jaosto on asettanut A:lle juoksevan uhkasakon, jonka peruserä on 4 000 euroa ja lisäerä 2 000 euroa jokaiselta yhden kuukauden ajanjaksolta, jolloin kyseistä veloitetta ei ole noudatettu.

Jaoston päätöksen perusteluina on lausuttu muun ohella seuraavaa:

EasyHomes Helsinki Oy tarjoaa kyseessä olevia osoitteessa Iso Roobertinkatu 1 sijaitsevia huoneistoja lyhytaikaiseen majoitukseen internetsivujensa välityksellä. Huoneet ovat ammattimaisesti majoitustoimintaa varten kalustettuja ja varusteltuja. Lisäksi EasyHomes Helsinki Oy:llä on vuokrattujen asuinhuoneistojen lisäksi käytössään EasyCafe rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa. EasyCafe palvelee majoitustoimintaa kahvila- ja vastaanottotilana.

Omien internetsivujensa lisäksi EasyHomes Helsinki Oy:n tarjoamat huoneistot löytyvät lukuisilta muilta internetin majoituspalveluita tarjoavilta internetsivustoilta, kuten booking.com sekä hotels.com. Sosiaalisen median sivuillaan EasyHomes Helsinki Oy on merkinnyt kategoriakseen hotell- ja majoitustoiminnan ja kertoo tarjoavansa korkealaatuisia huoneistoja ihmisille, jotka ovat lomalla tai työmatkoilla.

EasyHomes Helsinki Oy:n internetsivut ja sosiaalisen median viestintä, kuten myös yhtiön internetsivuilla ilmoitetut varaus- ja peruutusehdot, kertovat selkeästi, että ensisijainen käyttäjäryhmä on turistit ja muut lyhytaikaista majoitusta etsivät.

Vaikka EasyHomes Helsinki Oy toteaa sivustollaan, ettei kyseessä ole hotelli, ei yksin sen toteaminen kuitenkaan muuta tosiasiallista tilannetta. EasyHomes Helsinki Oy tarjoaa kyseessä olevia osoitteessa Iso Roobertinkatu 1 sijaitsevia huoneistoja lyhytaikaiseen majoitukseen internetsivujensa välityksellä. Myöskään se, että osakkeenomistajilla on EasyHomes Helsinki Oy:n kanssa tekemänsä vuokrasopimuksen nojalla mahdollisuus käyttää huoneistoja tarvittaessa, ei muuta käyttötarkoituksen pääasiallista luonnetta.

EasyHomes Helsinki Oy on ammattimainen palveluntarjoaja, joka tarjoaa Iso Roobertinkatu 1:n asuinhuoneistoissa kalustettuja osakehuoneistoja tilapäisesti majoitusta tarvitseville asiakkaille. Tällainen toiminta edellyttää rakennuslupaa käyttötarkoituksen muuttamiseksi, eikä Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1 ole tällaista rakennuslupaa hakenut.

Asuinhuoneiston käyttäminen majoitustoimintaan on muutos käyttötarkoitukseltaan riskillisempään käyttöön ja vaatii näin ollen rakennuslupan. Rakentamiselle asetettavat vaatimukset eroavat majoitustilojen ja asuinhuoneistojen osalta, minkä lisäksi myös kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi.

Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1 on laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin hakeakseen tarvittavaa rakennuslupaa majoitustoiminnalle, jota sen tiloissa harjoitetaan asuinhuoneistoissa sekä ryhtyä toimenpiteisiin luvottoman käytön lopettamiseksi. EasyHomes Helsinki Oy vuokralaisena sekä edellä luetellut osakkeenomistajat EasyHomes Helsinki Oy:n vuokranantajina ja majoitushuoneistoina käytettävien osakehuoneistojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajina ovat niin ikään laiminlyöneet ryhtyä toimenpiteisiin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla luvottoman käytön lopettamiseksi. Tästä johtuen Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:lle, EasyHomes Helsinki Oy:lle sekä kysymyksessä olevien huoneistojen osakkeenomistajille asetetaan velvoite lopettaa Iso Roobertinkatu 1:ssä asuinhuoneistoissa harjoitettava majoitustoiminta.

Jaoston päätöksessä on sovellettuina oikeusohjeina mainittu maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentti ja 182 § sekä asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun ympäristöministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin 8 kohta.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Helsingin hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt muun ohella EasyHomes Helsinki Oy:n ja A:n valitukset Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston päätöksestä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset.

Hallinto-oikeus on lisäksi hylännyt A:n vaatimuksen Helsingin kaupungin velvoittamisesta esittämään oikeudelle A:n vastaselityksessä mainitut asiakirjat.

Veloitteen täyttämiseksi asetetut määräjajat on pidennetty päättymään 29.2.2020.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

### *Vaatimus asiakirjojen esittämisestä*

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Saman pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Kun otetaan huomioon asiassa esitetty selvitys sekä jäljempänä esitetyt hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, A:n vastaselityksessä tarkoitettujen asiakirjojen hankkiminen ei ole nyt kysymyksessä olevan asian ratkaisemiseksi tarpeen.

### *Menettelyä koskeva valitusperuste*

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 38 ja 39 §:ssä on säädetty katselmuksesta ja viranomaisen tekemästä tarkastuksesta ja maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:ssä on säädetty kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta.

Hallinto-oikeus toteaa, että rakennusvalvontaviranomaisen selvittävänä on ollut se, käytetäänkö tontilla 91-5-88-1 sijaitsevan kerrostalon asuinhuoneistoja majoitustoimintaan ja siis olennaisesti toiseen tarkoitukseen kuin myönnetty rakennuslupa osoittaa. Rakennusvalvonta on selvittänyt asiaa päätöksensä perusteluista ilmenevällä tavalla muun ohella rakennuslupatiedoin sekä hankkimalla asunto-osakeyhtiöltä, EasyHomes Helsinki Oy:ltä sekä kysymyksessä olevien asuinhuoneistojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajilta selvitykset, joissa nämä ovat kertoneet asuinhuoneistojen käytöstä. Lisäksi valituksenalaista päätöstä varten on hankittu selvitystä kysymyksessä olevien asuinhuoneistojen vuokraamista koskevasta mainonnasta sekä varaus- ja peruutusehdoista EasyHomes Helsinki Oy:n sosiaalisesta mediasta ja internetsivuilta. Hallinto-oikeus katsoo, että asia on voitu ratkaista mainitun selvityksen perusteella eikä valmistelua ole pidettävä riittämättömänä, vaikka tarkastusta tai katselmusta asuinhuoneistoissa ei ole toimitettu. Asiassa ei tältä osin ole tapahtunut menettelyvirhettä.

## Pääasia

### Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*). Muiden ympäristön muutos-toimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään. Saman pykälän 2 momentin mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakkoa ja teettämishukkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaisissa säädetään.

Uhkasakkolain 6 §:n mukaan uhkasakko asetetaan määrämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko.

Samana pykälän 2 momentin mukaan uhkasakko asetetaan markkamäärältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*).

Pykälän 3 momentin mukaan asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullekin on asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Uhkasakkolain 9 §:n mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määrämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (*uhkasakkokajako*) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

### Asiassa saatu selvitys

Alueella on voimassa vuonna 1980 voimaan tullut asemakaava, jossa tontti 91-5-88-1 on osoitettu asuinkerrostalojen korttelialueeksi (AK). Tontilla sijaitseva kerrostalo on rakennusluvansa mukaiselta käyttötarkoitukseltaan asuinrakennus.

Kysymyksessä olevat 11 asuinhuoneistoa on vuokrattu EasyHomes Helsinki Oy:lle, joka on rakennusvalvontaviranomaiselle 8.11.2018 toimittamansa selvityksen mukaan edelleenvuokrannut asuinhuoneistoja vakuutusyhtiöille, yrityksille sekä elämäntilanteen takia kodinomaista asuntoa tarvitseville yksityisille henkilöille. EasyHomes Helsinki Oy:n selvityksen mukaan huoneistot on vuokrattu yksityisiltä asukkailta sopimuksella, jonka mukaan omistajat ja heidän lähipiirinsä voivat käyttää huoneistoja aina tarvittaessa myös itse. Selvityksen mukaan osa vuokralaisista on ollut lyhytaikaisempia vuokralaisia, mutta tähän yritys tekee koko ajan muutoksia.

Valitusasiakirjoista käy ilmi, että EasyHomes Helsinki Oy mainostaa huoneistojaan sosiaalisessa mediassa sekä internetsivuillaan väliaikaiskoteina, jotka ovat korkeatasoisia, kalustettuja ja kodinomaisia vaihtoehtoja väliaikaiskoteja tarvitseville. Kerrostalon alakerrassa sijaitsee EasyHomes Helsinki Cafe, joka tarjoaa kahvilapalveluja. EasyHomes Helsinki Oy:n internetsivujen mukaan huoneiston varanneet saavat tarvittaessa kahvilasta apua. EasyHomes Helsinki Oy:n internetsivuilla on huoneistojen varaus- ja peruutusehdot, joiden mukaan huoneisto on asiakkaan käytössä klo 14 alkaen tulopäivänä. Huoneiston luovutus on viimeistään klo 11 lähtöpäivänä. Lähtiessään asukas jättää huoneiston avaimen huoneistoon sekä varmistaa lähtiessään, että huoneiston ovi on lukossa. Varaus voidaan peruuttaa kuluitta saapumista edeltävänä päivänä klo 18 mennessä. Maksu tapahtuu online-varausjärjestelmässä tai saavuttaessa käteisellä, pankkikortilla tai luottokortilla. Liinavaatteet sekä pyyhkeet sisältyvät aina jokaiseen vuokrattavaan huoneistoon. Useimpiin huoneistoihin on mahdollista saada lisämaksusta erillinen lisävuode tai vauvansänky, mikäli niitä on vapaana. Huoneiston loppusiivous sisältyy hintaan.

### Asian oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on arvioitavana se, harjoitetaanko tontilla 91-5-88-1 sijaitsevassa asuinkerrostalossa majoitustoimintaa vastoin asemakaavassa ja rakennusluvassa osoitettua käyttötarkoitusta.

Hallinto-oikeus toteaa, että kysymys siitä, ovatko kysymyksessä olevat asuinhuoneistot rakennusluvansa mukaisessa käytössä, ratkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain säännösten perusteella. Näin ollen sillä seikalla, onko asuinhuoneisto mahdollisesti käytetty myös asunto-osakeyhtiölain vastaisesti, ei ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä nyt ratkaistavana olevan asian kannalta. Valituksenalaisella päätöksellä on kielletty asuinhuoneistojen rakennusluvansa vastainen käyttö, mistä päättäminen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla kaupungin rakennusvalvontaviranomaisena toimivan kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston toimivaltaan. Valituksenalaista päätöstä ei ole tehty majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain nojalla.

Kun otetaan huomioon asiassa saatu selvitys asuinhuoneistojen vuokraamistoiminnasta sekä asuinhuoneistojen vuokraamisen yhteydessä tarjottavista palveluista, hallinto-oikeus katsoo, että toiminnassa on kysymys asuinkerrostalolle epätypillisten lyhytkestoisten majoitusjaksojen tarjoamisesta. Asuinhuoneistoissa harjoitettu toiminta ei asiassa saadun selvityksen perusteella vastaa sen laatu ja laajuus huomioon ottaen kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista asumista, vaan kalustettujen asuinhuoneistojen toistuva tarjoaminen lyhyillä sopimuksilla on luonteeltaan majoitustoimintaa. Koska asuinhuoneistoissa harjoitettu toiminta on asemakaavan ja voimassa olevan rakennusluvansa vastaista, on ympäristö- ja lupajaostolla ollut näin ollen peruste uhkasakon asettamiseen.

Uhkasakkolain 7 §:n perusteella uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Asuinhuoneistot vuokranneella ja toimintaa harjoittavalla EasyHomes Helsinki Oy:llä on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Koska myös osakkeenomistajilla on joko irtisanomalla tai purkamalla mahdollisuus päättää sopimus ja asuinhuoneistojen lainvastainen käyttö ja tätä

kautta välttää jatkotoimenpiteet rakennusvalvontaviranomaisen taholta, asiaa ei ole syytä arvioida toisin päätöksestä valittaneiden osakkeenomistajien eli A:n ja (---:n) osalta.

Sillä seikalla, että lähialueen muilla kiinteistöillä harjoitetaan mahdollisesti samankaltaista majoitustoimintaa tai että kaupunki itse mahdollisesti vuokraa kiinteistöjään asemakaavan vastaiseen käyttöön, ei ole oikeudellista merkitystä nyt kysymyksessä olevan toiminnan sallittavuutta arvioitaessa. Asiassa ei siten ole ilmennyt, että nyt asetetut velvoitteet olisivat yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen, suhteellisuusperiaatteen tai omaisuuden suojan vastaisia.

Ympäristö- ja lupajaoston päätöstä ei ole syytä muuttaa. Asian käsittelyyn kuluneen ajan vuoksi määrääjat velvoitteiden täyttämiseen pidennetään kuitenkin päättymään ratkaisulauseelman mukaisesti.

#### *Oikeudenkäyntikulut*

Kun otetaan huomioon asiassa annettu ratkaisu ja hallintolainkäyttölain 74 §, ei ole kohtuutonta, että EasyHomes Helsinki Oy sekä A joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

*Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jaana Moilanen, Petteri Leppikorpi ja Annamari Laakkonen, joka on myös esitellyt asian.*

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

1) Nins Oy on pyytänyt lupaa valittaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä ja on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja yhtiölle Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston päätöksellä asetettu velvoite ja uhkasakko kumotaan. Yhtiö on lisäksi vaatinut, että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

Yhtiö on uudistanut vaatimustensa tueksi hallinto-oikeudessa esittämänsä ja lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2014:143 mukaan kiinteistöillä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan kannalta arvioitaessa ratkaisevia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset. Se, että kiinteistön käyttö perustui vuokrasuhteisiin eikä omistusasumiseen tai se, että kysymys oli liiketoiminnasta, ei sellaisenaan ollut vaikutusten kannalta ratkaisevaa.

Hallinto-oikeus on virheellisesti ja vastoin korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitun ratkaisun perusteluja ottanut huomioon saadun selvityksen asuinhuoneistojen vuokraustoiminnasta ja vuokraamisen yhteydessä tarjottavista palveluista, vaikka se seikka, mihin kiinteistön käyttäminen perustuu, ei ole oikeudellisesti ratkaisevaa. Asumisen tyypilliset vaikutukset eivät myöskään ole riippuvaisia siitä, millä tavoin asukas on saanut tiedon asunnosta.

Kiinteistö sijaitsee voimassa olevassa asemakaavassa asuntokerrostalojen korttelialueella, ja kaavamerkinnällä "e" on osoitettu kiinteistölle rakennusala, jolla saa olla liike-, toimisto-, sosiaalisia palvelu- tai näihin verrattavia tiloja kadunvarsirakennuksen ensimmäisessä kerroksessa, mikäli yhteys kuhunkin tällaiseen huoneiston järjestetään suoraan kadulta. Kiinteistön kadunvarsihuoneistoissa on asemakaavan mukaisesti muun muassa kahvila- ja ravintolatiloja. Hallinto-oikeuden olisi tullut kiinnittää huomiota kiinteistöllä asemakaavan mukaan sallitun toiminnan tyypillisiin vaikutuksiin. Tällöin olisi voitu havaita, että kiinteistöllä olevassa rakennuksessa vierailee päivittäin toisilleen tuntemattomia asiakkaita. Vertailu on hallinto-oikeuden päätöksessä jätetty kokonaan tekemättä ja perustelematta.

Hallinto-oikeus on virheellisesti katsonut, että toiminnassa on kysymys asuinkerrostalolle epätyypillisten lyhytkestoisten majoitusjaksojen tarjoamisesta. Virheellisyys on ensinnäkin siinä, että toimintaa ei ole verrattu asemakaavassa sallitun toiminnan tyypillisiin vaikutuksiin. Tekemällä vertailu olisi voitu havaita, ettei sillä seikalla, millä oikeudellisella perusteella kiinteistöllä olevassa asuinkerrostalossa asutaan, ole vaikutusta asemakaavan mukaisiin tyypillisiin vaikutuksiin. Ylipäätään ajatus siitä, että asuinkerrostalon asumiskäytön tulisi tapahtua tietyn pituisena ennen kuin se on asemakaavan mukaista, on virheellinen.

Virhe ilmenee myös siinä, ettei hallinto-oikeus ole perustellut kantaansa siitä, että lyhyet asumisjaksot olisivat asuinkerrostalossa epätyypillisiä. Käsitys ei ole nykyisen jakamistalouden mukainen eikä vastaa työelämän pirstaloitumisen edellyttämää asumisen lyhytaikaista järjestelyä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun rakennusliikkeet majoittavat työmiehiään lyhytaikaisesti asuinkerrostaloissa työsuhteasunnoissa jopa siten, että asukkaat vaihtuvat päivittäin työtehtävien mukaan.

Harjoitettu toiminta, eri asukkaiden eri pituinen asuminen asuinhuoneistoissa, ei tyypillisesti aiheuta asemakaavan vastaista haittaa. Asukkaalla on lähtökohtaisesti oikeus hankkia haluamiaan asumistaan tukevia palveluita ilman, että asumisesta tulisi asemakaavassa ilmaistun käyttötarkoituksen vastaista.

Helsingin kaupungin rakennusvalvonta on laatinut asiassa tarkastuslausunnon 18.9.2018, jossa on todettu valittajayhtiön harjoittavan majoitustoimintaa asuinhuoneistoissa. Tarkastuslausunto on laadittu, vaikka todellisuudessa kiinteistöllä ei ole tehty tarkastusta. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan riittävää olisi rakennuslupatietoihin perehtyminen, selvitysten hankkiminen asianosaisilta ja internetin mainontatietojen hankkiminen. Asiassa pitäisi olla riidatonta, ettei asuinhuoneistoja ole käytetty muuhun kuin asumiseen, jolloin toiminnan tyypilliset vaikutukset eivät poikkeaa asemakaavasta. Koska kiinteistöllä ei ole suoritettu hallintolain 39 §:n mukaista tarkastusta, ei tarkastajalla ole voinut olla sellaisia havaintoja, jotka osoittaisivat kiinteistöllä olevan rakennuksen asuinhuoneistojen käytön aiheuttavan asumisen tyypillisistä vaikutuksista poikkeavia vaikutuksia.

Väitettyä asumisen riskin kasvamista hallinto-oikeus ei ole kyennyt perustelevaan. On itsestään selvää, että riskiin vaikuttaa merkittävästi yksittäisen asukkaan toimintakyky. Toimintakyky ei korreloi asumisen keston kanssa.

Tuomioistuimen tehtävänä ei ole luoda kiinteistön käyttöä rajoittavia säännöksiä, jotka vaikuttavat omistajan perustuslailla suojattuun oikeuteen käyttää omaisuuttaan hyväkseen. Rajoitusten tulisi ilmetä lainsäädännöstä.

Jos maankäyttö- ja rakennuslakia tulkiten halutaan luoda uutta oikeuskäytäntöä, johon ei ole voitu varautua etukäteen, on selvää, ettei toimintaa voida määrätä lopettavaksi muutaman kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta. Toiminnan lopettamiselle on annettava järkevä ja kohtuullinen aika, jossa otetaan huomioon vaikutukset työpaikkojen, toimialan ja kansantalouden kannalta. Kohtuullisena aikana on pidettävä vähintään viittä vuotta.

*Nins Oy on täydentänyt valituslupahakemustaan ja valitustaan toimittamalla eräitä liiteasiakirjoja.*

2) A on pyytänyt lupaa valittaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä ja on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja A:lle Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston päätöksellä asetettu velvoite ja uhkasakko kumotaan. A on lisäksi vaatinut, että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

A on uudistanut vaatimustensa tueksi aikaisemmin esittämänsä ja lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Päävelvoite asiassa liittyy kiinteistön väitettyyn käyttöön muuhun tarkoitukseen kuin asumiseen. Kiinteistön osaa on katsottu käytettävän lyhyt- tai pitkäaikaiseen

hotelloimintaan rinnastuvaan käyttöön. Asemakaavassa kiinteistöä ei ole maritelty käytettäväksi majoitustoimintaan.

A on vuokrannut asuinhuoneiston EasyHomes Helsinki Oy:lle, joka vastaa sen käytöstä. Yhtiö on edelleen vuokrannut asuntoa liiketoiminnassaan tavalla, jonka Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on katsonut rinnastuvan majoitustoiminnaksi.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole otettu huomioon uhkasakon rajallista kohdistamismahdollisuutta. Uhkasakolain 7 §:ssä edellytetään, että uhkasakko kohdistetaan vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Mikäli majoitustoiminta edellyttäisi erilaista asemakaavamerkintää, päävelvoitteen mahdollinen rikkoja on EasyHomes Helsinki Oy, jonka tulee elinkeinonharjoittajana harjoittaa sellaista liiketoimintaa, joka täyttää lain mukaiset edellytykset.

Asiassa ei ole väitetty, että A harjoittaisi majoitustoimintaa. A on vuokrannut puheena olevan huoneiston, jonka hallinta kuuluu hänelle osakkeenomistajana, käytettäväksi asuntona. Laki ei tunne ali- tai jälleenvuokrauskieltoa. A ei ole edellyttänyt, että asuntoa käytettäisiin majoitustoiminnassa eikä siitä ole edelleenkaan esitetty selkeää näyttöä. Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki ei salli vuokranantajan tarkkailla asumista tai valvoa sitä tavalla, joka voisi mahdollistaa vakuuttumisen siitä, että huoneistoa käytetään majoitustoiminnassa. Asunto-osakeyhtiön hallitus ei ole tehnyt väitettä siitä, että asuntoa käytettäisiin muuhun kuin asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain tai asunto-osakeyhtiölain mukaiseen tarkoitukseen. A saa vuokraamastaan asunnosta kiinteän kuukausituoton, joka ei ole sidoksissa tai muutu mahdollisen loppukäyttäjän maksujen tai maksamattomuuden suhteessa. Jo tämä riskin poissaolo osoittaa, että A ei harjoita majoitustoimintaa.

Päävelvoite tulee kohdentaa EasyHomes Helsinki Oy:öön, jolla on yksinomainen mahdollisuus päättää asunnon käytöstä tai käyttämättömyydestä. Kun päävelvoitteen kohdentamista A:han on pohdittu, olisi tullut ensisijaisesti harkita, olisiko EasyHomes Helsinki Oy:öön tullut kohdentaa uhkasakon lisäksi teettämisen- ja keskeyttämishukka.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on laajennettu uhkasakolain 7 §:ssä tarkoitettua kohdentamisperiäitä paitsi vastoin nimenomaista säännöstä, myös uhkasakolain piiriin kuuluvien erillislakien tulkinta-analogian vastaisesti.

Hallinto-oikeuden päätös poikkeaa lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2015:23. Kuten ratkaisussa on todettu, omistajaan ei voida kohdentaa vuokralaisen laiminlyönnin osalta velvoitteita eikä ratkaisussa ole katsottu omistajan olevan asemassa, jossa hän voisi noudattaa päävelvoitetta.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisessa arvioinnissa uhkasakko tulee kohdentaa siihen tahoon, joka on vastuussa välittömästä lain rikkomisesta. Mikäli EasyHomes Helsinki Oy:n toiminta määritellään lupaa tai kaavamuutosta vaativaksi majoitusliiketoiminnaksi, uhkasakko tulee suhteellisuusperiaatteen mukaan kohdentaa siihen.

Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on puuttunut yksittäisen maanomistajan kiinteistön käyttöön tilanteessa, jossa kiinteistöllä harjoitettavan toiminnan tosiasiallisesta kuvasta ei edes ole täyttä selvyyttä. Myöskään airbnb-majoituksen lainsäädännöllinen asema ei ole välttämättä kovin selvä. Tämä epäselvyys nostaa suhteellisuusperiaatteen, mutta erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen keskeiseksi sovellettavaksi oikeusohjeksi.

Olettaen, että A olisi jollain tavoin vastuussa siitä, että EasyHomes Helsinki Oy mahdollisesti harjoittaa muuta kuin asemakaavan mukaista kiinteistön käyttöä, yhdenvertaisuusperiaate edellyttäisi tällöin Helsingin kaupungin puuttumista kaikkiin airbnb-kohteisiin, mutta erityisesti sitä, että kaupunki ei edistäisi omien kiinteistöjensä kohdalla kaavan käyttörajoitteista poikkeamista. Kun kaupunki tällä hetkellä käyttää Malmin lentokonehangaaria Staran siirtokelpoisten koulumoduulien rakennuspaikkana, se tosiasiallisesti poikkeaa kaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta.

Uhkasakon kohdentaminen A:han on paitsi perustuslain, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen toimi.

*Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan rakennetun ympäristön valvontayksikön päällikkö* on antanut selityksen, jossa on esitetty valitusluvan myöntämistä Nins Oy:lle ja A:lle sekä lausuttu lisäksi muun ohella seuraavaa:

Kysymyksessä olevissa huoneistoissa tosiasiallisesti harjoitettu toiminta on ollut majoitusta, joka ei Nins Oy:n valituksessa esitetysti ole vain lyhytaikaista tavallista asumista. Majoitustoiminnan luonne on ollut selkeää kaikkine hotellinomaisine palveluineen vastaanottoa kahvilaa myöten.

Rakennusvalvonta ei ole suorittanut hallintolain 39 §:n mukaista tarkastusta, koska asiassa on saatu riittävä selvitys ilman sen pitämistä eikä vastineessa ole kiistetty tarkastusasiakirjoissa esitettyjä tosiasioita. Rakennusvalvonnasta otsikolla tarkastuslausunto toimitettu asiakirja on uhkasakolain 22 §:n mukainen kuuleminen eikä hallintolain 39 §:n mukainen tarkastus.

Uhkasakolain mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa sellaiseen tahoon, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. A on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2015:23, jossa kuitenkin on ollut kysymys maanvuokrasopimuksesta eikä asuinhuoneistoa koskevasta vuokrasopimuksesta.

A:lla on osakkeenomistajana mahdollisuus päättää sopimus majoitustoiminnan harjoittajan kanssa tai kieltää majoitustoiminnan harjoittaminen hallitsemassaan huoneistossa. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallintopakko uhkasakkoineen voidaan kohdistaa asunto-osakeyhtiön lisäksi myös osakkeenomistajaan (KHO 1971 A II 66) ja vuokralaiseen kullekin erikseen tai samanaikaisesti.

Käytön rakennusluvan- ja asemakaavanmukaisuutta arvioidaan yksinomaan maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annettujen asetusten ja päätösten nojalla.

Selitykseen on oheistettu kaupungin rakennusvalvonnan johdolla valmistelema ohje, joka koskee asuinhuoneistossa tapahtuvaa majoitustoimintaa.

*Nins Oy* on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Toisin kuin hallinto-oikeus on ratkaisuaan perustellut, asiaa ei tule eikä voida ratkaista pelkästään maankäyttö- ja rakennuslakia soveltamalla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä asuinhuoneiston asumiskäytön kestosta tai siitä, mikä merkitys on annettava sille, millä perusteella asukas asuu asuinhuoneistossa.

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan ”ratkaisu” laintulkintaongelmaan ovat kaupungin yksipuolisesti laatimat ohjeet, joita se haluaisi sovellettavan valtakunnallisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun perusteella. Esitykseen ei tule suostua, vaan asiasta tulisi säätää lailla. Jos ohjeistus johtaa laillisesti vuosikymmeniä harjoitetun toiminnan päättymiseen ilman riittävää siirtymäkautta, on selvää, ettei ohjeistus ole sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan rakennetun ympäristön valvontayksikön päällikön selityksestä ei ilmene, millä perusteella katutasossa olevassa liiketilassa ei saisi harjoittaa kahvilatoimintaa, vaikka asemakaavan mukaan kulkuyhteydellä katutasoon olevia huoneistoja voi käyttää liiketilana. Selityksen mukaan asumista tukevien ”hotellinomaisten palveluiden” hankkiminen tekisi asumisesta rakennusluvan käyttötarkoituksen vastaista ja edellyttäisi uuden rakennusluvan hakemista. Palveluiden hankkiminen kotiin on täysin tavanomaista ja tällä hetkellä jopa suosittelavaa, kuten koronapandemia on osoittanut.

A on vastaselityksessään esittänyt muun ohella, että rakennusvalvonta ei ole toimivaltainen omilla ohjeistuksillaan poikkeamaan lainsäädännöstä taikka asettamaan yksittäisille toimijoille tiukempia rajoituksia kuin lainsäädännössä on asetettu. Rajoituksia on sovellettava yhdenvertaisesti eikä niitä voida asettaa vain yhdelle toimijalle.

## **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää sekä Nins Oy:lle että A:lle valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus tutkii asian.

1. Valitukset hylätään. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Nins Oy:lle ja A:lle asetettujen päävelvoitteiden täyttämiseksi asetetut määräajat pidennetään päättymään 31.8.2021.

2. Nins Oy:n ja A:n vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

### Perustelut

#### 1. Pääasiasratkaisu

##### 1.1 Ratkaisun lähtökohdat ja kysymyksenasettelu

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on sakon uhalla velvoittanut Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:n kiinteistönomistajana ja EasyHomes Helsinki Oy:n (nykyisin Nins Oy) toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena lopettamaan asunto-osakeyhtiön omistamalla tontilla 91-5-88-1 olevan kerrostalon eräiden asuinhuoneistojen käyttö majoitustiloina.

EasyHomes Helsinki Oy oli vuokrannut nämä 11 huoneistoa eräiltä asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajilta. Myös huoneistot EasyHomes Helsinki Oy:lle vuokranneet yhtiöt ja henkilöt, kuten A on veloitettu sakon uhalla lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitsemiensa asuinhuoneistojen käyttö majoitustiloina.

Asiassa on Nins Oy:n ja A:n valituksista otettava kantaa hallintopakon edellytyksiin. Tällöin on ensin arvioitava, onko rakennuksen osan eli kysymyksessä olevien 11 asuinhuoneiston käyttötarkoitusta muutettu vuokraustoiminnan johdosta rakennuslupaa edellyttävällä tavalla olennaisesti. Mikäli asuinhuoneistojen käytön katsotaan edellyttäneen rakennuslupaa, asiassa on vielä otettava erikseen kantaa siihen, onko A asuinhuoneiston EasyHomes Helsinki Oy:lle vuokranneena osakkeenomistajana voitu sakon uhalla velvoittaa lopettamaan puheena olevan asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

##### 1.2 Sovellettavat ja asiaan muutoin liittyvät oikeusohjeet

###### 1.2.1 Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*). Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Uhkasakkolain 1 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi.

Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomaisen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty.

Uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko. Pykälän 2 momentin mukaan uhkasakko asetetaan markkamäärältään kiinteään tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*). Pykälän 3 momentin mukaan asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on veloitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullekin on asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Uhkasakkolain 9 §:n mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettava ajanjaksoa (*uhkasakkokajako*) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

###### 1.2.2 Lainvalmisteluaineisto

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 125 §:n kohdalla todettu muun ohella seuraavaa:

”Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen vaatisi rakennusluvan. Käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin, kuten nykyisinkin, myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Lisäksi säädettäisiin, että luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavoituksen toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Rakennuslupaan verrattavasti siten käsiteltäisiin sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä. Esimerkkeinä ovat liiketilan muutos myyntitilasta ravintolaksi tai teollisuustilan muutos palovaarallisuusluokaltaan vaativammaksi.”

Uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/1990 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 7 §:n 1 momentin kohdalla todettu muun ohella seuraavaa:

”Pykälän 1 momentin mukaan uhkasakko voitaisiin kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitettaisiin esimerkiksi oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä, jonka korjaamisvelvoitteesta on kysymys. Uhkasakkoa ei siten voitaisi kohdistaa kiinteistönomistajaan, joka on rikkonut rakennusluvan ehtoja, jos hän on jo myynyt kiinteistön ja luovuttanut sen hallinnan toiselle. Maanomistajaa ei voitaisi myöskään velvoittaa purkamaan vuokralaisen omistamaa luvaton rakennusta vuokralaisen vuokrasopimuksen nojalla hallitsemalta maalta, koska maanomistajalla ei olisi omankäden oikeuteen syyllistymättä välitöntä oikeudellista mahdollisuutta täyttää päävelvoitetta. Rakennuksen purkuvelvoite ja uhkasakko olisi tällöin kohdistettava luvattomasti rakentaneeseen vuokralaiseen.

Tosiasiallinen mahdollisuus merkitsisi esimerkiksi sitä, että uhkasakkoa ei voitaisi kohdistaa siihen, joka asevelvollisuuden suorittamisen tai sairauden vuoksi ei voi suorittaa hänen itsensä tehtäviksi edellytetyjä toimia.

Uhkasakko kohdistetaan käytännössä useisiin henkilöihin tai yhteisöihin esimerkiksi silloin, kun päätös sisältää yhteisöomistajien kiinteistön korjaamisvelvoitteen. Kullekin osaomistajalle olisi pykälän 1 momentin mukaan asetettava erillinen uhkasakko. Useille ei voida asettaa yhteistä uhkasakkoa, koska uhkasakon suuruus on mitoitettava kunkin velvoitettavan maksukyvyyn mukaan.”

### 1.3 Saatu selvitys

Kysymyksessä oleva kerrostalo, jonka eräiden asuinhuoneistojen käyttämisen majoitustiloina kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on velvoittanut lopettamaan, sijaitsee Helsingin ydinkeskustassa olevalla Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:n omistamalla tontilla 91-5-88-1. Tontti on vuonna 1980 voimaan tullessa asemakaavassa osoitettu asuntokerrostalojen korttelialueeksi (AK). Tontilla on rakennusala (e), jolla saa olla liike-, toimisto-, tai sosiaalisia palvelu- tai näihin verrattavia tiloja kadunvarsirakennuksen ensimmäisessä maanpäällisessä kerroksessa, mikäli yhteys kuhunkin tällaiseen huoneistoon järjestetään suoraan kadulta. AK-korttelialueelle ei saa sijoittaa liike-, toimisto- tai näihin verrattavia tiloja muualle kuin e-merkinnällä varustetulle rakennusalalle. AK-korttelialueille saa, mikäli erityiset syyt sitä vaativat, sijoittaa terveydenhoito- ja lasten päivähoitotoimintaa palvelevia tiloja myös muihin kuin ensimmäiseen maanpäälliseen kerrokseen, kuitenkin korkeintaan 20 % tontin kerrosalasta.

Ympäristö- ja lupajaoston päätöksessä tarkoitettujen 11 huoneistoa ovat rakennusluvan mukaan asuinhuoneistoja. Asiakirjoista ilmenee, että kerrostalorakennuksessa on 44 asuntoa ja liikehuoneistoja.

EasyHomes Helsinki Oy on tarkastuslausunnosta kaupungin rakennusvalvontapalveluille antamassaan vastineessa todennut muun ohella, että huoneistot on vuokrattu yksityisiltä asukkailta sopimuksella, jonka mukaan omistajat ja heidän lähipiirinsä voivat käyttää huoneistoja aina tarvittaessa myös itse. Yhtiön asiakkaat ovat vakuutusyhtiöitä, yrityksiä sekä elämäntilanteiden takia kodinomaista asuntoa tarvitsevia yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä. Vastineen mukaan osa kerrostalon vuokralaisista on ollut lyhytaikaisempia, mutta tähän yhtiö tekee koko ajan muutoksia. Vastineessa on myös todettu, että yhtiöllä on samassa talossa nelipaikkainen EasyCafe, jossa on erillinen kahvilatoiminta.

Asiakirjoissa olevista tulosteista ilmenee, että EasyHomes Helsinki Oy on mainostanut puheena olevan osoitteessa Iso Roobertinkatu 1 sijaitsevan kerrostalon kalustettuja huoneistoja sosiaalisessa mediassa ja kotisivuillaan. Yhtiön kotisivujen mukaan huoneistoissa voi majoittua muutamasta päivästä viikkoihin. Kotisivuilla ovat nähtävillä huoneistojen varaus- ja peruutusehdot. Niiden mukaan huoneisto on asiakkaan käytössä klo 14 alkaen tulopäivänä ja huoneiston luovutus on viimeistään klo 11 lähtöpäivänä. Lähtiessään asukas jättää huoneiston avaimen huoneistoon sekä varmistaa lähtiessään, että huoneiston ovi on lukossa. Varaus voidaan peruuttaa kuluitta saapumista edeltävänä päivänä klo 18 mennessä. Maksu tapahtuu online-varausjärjestelmässä tai saavuttaessa käteisellä, pankkikortilla tai luottokortilla. Liinavaatteet sekä pyyhkeet sisältyvät aina jokaiseen vuokrattavaan huoneistoon. Useimpiin huoneistoihin on mahdollista saada lisämaksusta erillinen lisävuode tai vauvansänky, mikäli niitä on vapaana. Huoneiston loppusiivous sisältyy hintaan. Kotisivuilla todetaan edelleen, että huoneiston varanneet saavat tarvittaessa EasyCafe:sta apua. Tulosteista ilmenee, että huoneistot ovat olleet varattavissa ainakin sivustolla booking.com.

### 1.4 Oikeudellinen arviointi

#### 1.4.1 Käyttötarkoituksen olennainen muutos

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen edellyttää aina rakennuslupaa. Lain esitöiden mukaan käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentissa säädetään, että harkittaessa sitä, onko käyttötarkoitusta muutettu olennaisesti, otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta koskevan harkinnan lähtökohtana on siten paitsi myönnetty rakennuslupa myös maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaisesti kulloinkin kysymyksessä olevalle alueelle kaavassa osoitetut aluevaraukset. Kaavajärjestelmä, johon mainitussa säännöksessä viitataan, on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, jolla alueita varataan erilaisiin käyttötarkoituksiin ja ohjataan toimintojen sijoittumista tarkoituksenmukaisella ja toimintoja yhteensovittavalla tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n 1 momentin mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun ohella turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Kaavojen sisältövaatimuksista säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kunnanvaltuusto hyväksyy kunnan aluetta koskevan asemakaavan ja sen laatimista ohjaavan yleiskaavan. Yksittäisen kaavan toteuttaminen tapahtuu siten, että rakentaminen ja muu maankäyttö sovitetään alueelle kaavassa aluevarauksin ja kaavamääräyksiin osoitettuun käyttötarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momenttia sovellettaessa on siten edellä lausuttu huomioon ottaen tapauskohtaisesti arvioitava sitä, vastaavatko luvanvaraisuutta koskevan harkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia.

Selvyden vuoksi korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ei ole ratkaisevaa se, onko harjoitetun toiminnan katsottava kuuluvan jakamistalouden tai alustatalouden ilmenemismuotoihin vai ei, vaan olennaista on sen sijaan se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa on.

Nyt kysymyksessä oleva kerrostalo sijaitsee asemakaavassa osoitetulla asuntokerrostalojen korttelialueella (AK). Vuokrauksen kohteena olleet huoneistot ovat rakennusluvan mukaan asuinhuoneistoja.

Korkein hallinto-oikeus katsoo selvitetyn, että EasyHomes Helsinki Oy:n harjoittamassa kalustettujen asuinhuoneistojen vuokraustoiminnassa on ollut toiminnan

laajuus ja huoneistojen vuokraamisen yhteydessä tarjotuista palveluista saatu selvitys huomioon ottaen kysymys majoitustoiminnan luonteisesta lyhytkestoisten majoitusjaksojen toistuvasta tarjoamisesta. Yhtiön vuokraamisessa huoneistoissa harjoittama toiminta ei sen laatu ja laajuus huomioon ottaen ole tyypillisiltä vaikutuksiltaan vastannut asemakaavan pääkäyttötarkoituksen ja rakennusluvan mukaista asuinkerrostaloasumista vaan se on ollut asemakaavan ja rakennusluvan vastaisesti majoitustoimintaa.

#### *1.4.2 Velvoitteen ja uhkasakon kohdistaminen osakkeenomistajaan*

A on valituksessaan katsonut, että velvoitetta ja uhkasakkoa ei voida kohdistaa häneen yksinomaan sillä perusteella, että hän on osakkeenomistajana vuokrannut huoneiston EasyHomes Helsinki Oy:lle.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että velvoite rakennusluvan ja asemakaavan vastaisen käytön lopettamiseksi voidaan kohdistaa samanaikaisesti eri tahoihin, jos näillä kullakin on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta. Kysymys on velvoitteesta, joka voidaan toteuttaa eri tavoilla.

Osakkeenomistaja, joka on vuokrannut osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa huoneiston, vastaa osaltaan siitä, että huoneistoa käytetään rakennusluvan ja asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Korkein hallinto-oikeus myös katsoo, että huoneiston vuokranneella osakkeenomistajalla on vuokrasopimus päättämällä oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus estää huoneiston käyttö muuhun tarkoitukseen.

#### *1.4.3 Johtopäätös*

Kun ympäristö- ja lupajaoston päätöksessä tarkoitettujen asuinhuoneistojen käyttötarkoitusta on olennaisesti muutettu maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla ja kun käyttötarkoituksen muutokselle ei ollut haettu eikä myönnetty rakennuslupaa, EasyHomes Helsinki Oy on maankäyttö- ja rakennuslain 182 § ja uhkasakkolain 6 § ja 7 §:n 1 momentti huomioon ottaen voitu toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena velvoittaa sakon uhalla lopettamaan vuokraamiensa huoneistojen käyttö majoitustiloina.

A:lla, joka on vuokrannut osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa asuinhuoneiston EasyHomes Helsinki Oy:lle, on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, ja hänet on siten osakkeenomistajana voitu maankäyttö- ja rakennuslain 182 § ja uhkasakkolain 6 § ja 7 §:n 1 momentti huomioon ottaen velvoittaa sakon uhalla lopettamaan puheena olevan asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

Edeltä ilmenevän ja Nins Oy:n ja A:n esittämän perusteella ei voida katsoa, että ympäristö- ja lupajaoston päätös olisi yhdenvertaisuusperiaatteen tai suhteellisuusperiaatteen vastainen taikka omaisuuden suoja loukkaava.

#### *1.5 Lopputulos*

Kun otetaan huomioon edellä kohdissa 1.1 – 1.4 lausuttu ja asiakirjojen esittämistä koskevan vaatimuksen hylkäämisen, menettelyä koskevan valitusperusteen ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien vaatimusten hylkäämisen osalta edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Muutoksenhakuun kuluneen ajan vuoksi päävelvoitteiden täyttämiseksi asetetut määräajat on pidennettävä edeltä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

### **2. Oikeudenkäyntikuluvaatimukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, Nins Oy:lle ja A:lle ei ole veloitettava maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asian ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Mika Seppälä, Kari Tornikoski, Taina Pyysaari ja Veronica Stortråsk. Asian esittelijä Mikko Rautamaa.