

KHO:2022:141

Jätemaksu – Maksun peruste – Taksa – Julkisoikeudellinen saatava – Maksun ulosottokelpoisuus – Laskusaatava – Perustevalitus

Vuosikirjanumero: KHO:2022:141
Antopäivä: 13.12.2022
Taltionumero: H3620
Diaarinumero(t): 23706/2021
ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2022:141

Kuntien jätehuoltoviranomaisena toimiva lautakunta oli määrännyt, että lautakunnan toiminta-alueelta jätteitä vuonna 2018 vastaanottaneen A Oy:n oli jätteen haltijana maksettava jätelaisa tarkoitettuna jätemaksuna lasku, joka koostui jätehuoltoviranomaisen toimintakuluista mainitun vuoden ajalta. Lasku viivästyskorkoineen oli sittemmin ulosmitattu julkisoikeudellisena saatavana.

Asiassa oli ensin ratkaistava, oliko lautakunnan määräämässä laskusaatavaan perustuvassa maksussa ollut kysymys jätelaisa tarkoitettusta jätemaksusta. Tämän jälkeen asiassa oli arvioitava, oliko hallinto-oikeus voinut tutkia yhtiön valituksen lautakunnan päätöksestä perustevalituksena.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kysymyksessä olevassa laskusaatavaan perustuvassa maksussa ei ollut kysymys sellaisesta jätelaisa tarkoitettuna kunnan hyväksymään jätetaksan perustuvasta jätemaksusta, joka olisi samalla ollut suoraan lain nojalla ulosottokelpoinen. Selvyden vuoksi korkein hallinto-oikeus myös totesi, että pelkästään siitä, että laskuun oli sisällytetty lautakunnan toimialueen jätehuollon hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia, ei seurannut, että laskusaatavaa olisi tullut pitää jätelaisa tarkoitettuna jätemaksuna. Myöskään sillä seikalla, oliko yhtiötä mahdollisesti tullut pitää jätelaisa tarkoitettuna jätteen haltijana, ei ollut oikeudellista merkitystä arvioitaessa sitä, oliko mainittua yhtiölle määrättyä maksua pidettävä jätelaisa tarkoitettuna jätemaksuna.

Lautakunta oli määrännyt yhtiön maksamaan puheena olevan laskusaatavan jätelain mukaisena jätemaksuna, vaikka kysymys ei edellä lausutuilla perusteilla ollut jätelaisa tarkoitettuna jätemaksusta. Tässä tilanteessa yhtiö oli katsoessaan, että kysymyksessä oleva julkisena saatavana määrätty maksu oli määrätty virheellisesti, voinut hakea hallinto-oikeudessa muutosta maksun määräämistä koskevaan lautakunnan päätökseen verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisella perustevalituksella.

Jätelaki 23 § 1 ja 2 momentti, 78 § 1 momentti, 79 § 3 momentti, 80 § 1 momentti, 81 § 1 momentti ja 145 §

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 1 § 1 momentti 2 kohta, 3 § 2 momentti ja 9 § 1 momentti

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 29.10.2021 nro 21/0397/2

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Lakeuden Eko -lautakunta velvoitetaan korvaamaan Kiertokaari Oy:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 600 eurolla.

Lakeuden Eko -lautakunnan vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Lausuminen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Asian tausta

(1) *Lakeuden Eko -lautakunta* on päätöksellään 25.9.2019 § 33 määrännyt, että Kiertokaari Oy:n on maksettava lautakunnan yhtiölle 24.1.2019 lähettämä lasku viivästyskorkeineen jätelaisissa tarkoitettuna jätemaksuna. Laskun suuruus on ollut yhteensä 54 678,84 euroa. Lasku on koostunut henkilöstö- ja kokouskuluista sekä toimintakuluista, joihin ovat kuuluneet konsulttipalvelut, IT-kulut, matkakustannukset, kokouksien järjestämiskulut, seminaarit ja koulutukset, toimistovuokra, toimistokulut posti- ja markkinointikuluineen sekä aatteellisen yhdistyksen jäsenmaksu.

Lautakunnan päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa:

Lakeuden Eko -lautakunta on Limingan, Muhoksen, Tyrnävän ja Utajärven kuntien alueella jätelain 23 §:n mukainen viranomaisena. Tämän viranomaisen toiminnasta vuonna 2018 aiheutuneet kustannukset Kiertokaari Oy on jätteen haltijana ja jätemaksut alueella keränneenä toimijana velvollinen suorittamaan.

Limingan, Muhoksen, Tyrnävän ja Utajärven jätetaksa peritään jäteastioiden tyhjennyskertojen, jätelajin ja astiakoon perusteella kuntalaisilta. Kiertokaari Oy on vastaanottanut kuntien alueella syntyneen yhdyskuntajätteen ja perinyt jätteenkuljetusyrityksiltä porttimaksut, jotka ovat sisältäneet kuntalaisten maksamat jätemaksut. Perusteluista myös ilmenee, että Kiertokaari Oy ei ole mainittujen kuntien omistama yhtiö.

Lautakunta on perusteluissaan lopuksi vielä todennut, että laskussa on kokonaisuudessaan kyse jätelain 78 §:n mukaisesta jätemaksusta, jolla katetaan lautakunnan toimintakustannukset jäteviranomaisen tehtävän hoitamisesta vuodelta 2018. Lasku on perusteiltaan ja määrältään jätelain mukainen ja kohdistuu yhtiöön jätteen haltijana.

(3) *Kiertokaari Oy* on Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle 5.10.2020 toimittamassaan perustevalituksessa vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa kysymyksessä olevan jätemaksun nimellä maksuunpannun saatavan. Saatavassa ei ole ollut kysymys jätelaisissa tarkoitettua jätemaksusta. Yhtiö on valituksessaan myös todennut, että ulosottomies on Lakeuden Eko lautakunnan hakemuksesta suorittanut täytäntöönpanon ja ulosmitannut 17.7.2020 yhtiöltä pääomaa, viivästyskorkeita ja kuluja yhteensä 60 417,48 euroa. Ulosottomiehen ilmoituksen mukaan hänellä ei ole ollut verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 6 §:n perusteella muuta vaihtoehtoa kuin ryhtyä täytäntöönpanotoimiin.

(4) *Hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään tutkinut yhtiön perustevalituksen, kumonnut Lakeuden Eko -lautakunnan 25.9.2019 tekemän päätöksen ja poistanut Kiertokaari Oy:lle 24.1.2019 päivätyllä laskulla maksuunpannun jätemaksun. Hallinto-oikeus on hylännyt lautakunnan vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Hallinto-oikeus on velvoittanut Limingan kunnan / lautakunnan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut 1 500 eurolla viivästyskorkeineen.

(5) Hallinto-oikeus on perustelujensa johtopäätösoasassa lausunut muun ohella, että Lakeuden Eko -lautakunta ei ole järjestänyt yhtiön jätehuoltoa, mikä on jätemaksun perimisen edellytys. Pelkästään sillä perusteella, että yhtiö on vastaanottanut lautakunnan toiminta-alueelta kerättyä jätettä ja perinyt vastaanottamastaan jätteestä viranomaiskuluja sisältäviä maksuja, yhtiötä ei ole pidettävä sellaisena jätelain 80 §:ssä tarkoitettuna jätteenhaltijana, jolta lautakunta olisi voinut periä jätemaksua. Näin ollen lautakunnan päätös määrätä vuoden 2018 toimintakulujensa perusteella jätemaksu yhtiön maksettavaksi on lainvastainen.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anne Niemi ja Jani Taskila, joka on myös esitellyt asian.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(6) *Lakeuden Eko -lautakunta* (jäljempänä myös lautakunta) on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Kiertokaari Oy:n valitus hallinto-oikeudelle jätetään tutkimatta tai toissijaisesti hylätään. Jätemaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on jatkettava. Lautakunta on myös vaatinut, että yhtiö velvoitetaan suorittamaan lautakunnan oikeudenkäyntikulut Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

(7) Lautakunta on vaatimustensa tueksi lausunut muun ohella, että yhtiöltä peritty jätemaksu on määrätty jätelain edellyttämällä tavalla. Lautakunta on tehnyt jätemaksusta valituskelpoisen päätöksen. Päätöksestä ei ole valitettu valitusajan kuluessa ja päätös on tullut lainvoimaiseksi. Oulun käräjäoikeus on lainvoimaisella päätöksellään 1.10.2020 hylännyt yhtiön valituksen kysymyksessä olevan julkisoikeudellisen jätemaksusaatavan ulosmittauksesta. Lautakunnan päätökseen, jolla maksu on määrätty, ei ole voinut hakea muutosta hallinto-oikeudelta perustevalituksin.

(8) Lautakunta on vaatimustensa perusteluna vielä esittänyt, että Kiertokaari Oy on saanut perusteetonta etua, kun se on laskuttanut lautakunnan toiminta-alueelta keräämistään jätteistä.

(9) *Kiertokaari Oy* on vastineessaan vaatinut, että lautakunnan valituslupahakemus ja valitus hylätään. Yhtiölle määrätty jätemaksu on ollut lakiin perustumaton. Lautakunta tulee velvoittaa korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut, määrältään 600 euroa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

(10) *Lakeuden Eko -lautakunta* on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Kysymyksenasettelu

(11) Lakeuden Eko -lautakunta on valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle todennut, että Kiertokaari Oy on ottanut vastaan lautakunnan toiminta-alueen jätteitä vuonna 2018 ja perinyt niistä viranomaiskulut sisältävät niin sanotut porttimaksut. Lautakunnan mukaan yhtiö on ollut jätteen haltijana velvollinen suorittamaan lautakunnan määräämän jätemaksun lautakunnan järjestämästä jätehuollosta. Lautakunta on määrännyt yhtiön maksamaan näistä kustannuksista muodostuneen laskusaatavan jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna.

(12) Asiassa on Lakeuden Eko -lautakunnan valituksen johdosta ensin ratkaistavana, onko edellä mainitussa lautakunnan yhtiölle määräämässä maksussa ollut kysymys jätelaissa tarkoitetusta jätemaksusta.

Tämän jälkeen asiassa on arvioitavana, onko hallinto-oikeus voinut tutkia yhtiön valituksen lautakunnan päätöksestä, jolla mainittu maksu on määrätty, perustevalituksena.

Lopuksi asiassa on otettava kantaa siihen, onko hallinto-oikeuden päätöksen kumoamiseen perusteita lautakunnan valituksen johdosta.

Sovellettavat oikeusohjeet

(13) Jätelain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnalle kuuluvista mainitun lain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu toimielin (*kunnan jätehuoltoviranomainen*). Pykälän 2 momentin mukaan, jos kunta on siirtänyt 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään.

(14) Jätelain 78 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan kunnan on perittävä mainitun lain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.

(15) Jätelain 79 §:n 3 momentin mukaan jätemaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa. Kunnan on tiedotettava jätetaksasta yleisesti siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan on myös tiedotettava vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. Tiedot jätetaksasta, maksun kertymästä ja sen käytöstä on oltava saatavilla tietoverkossa.

(16) Jätelain 80 §:n 1 momentin mukaan kunnan jätemaksun on velvollinen suorittamaan kiinteistön haltija tai muu jätteen haltija, jonka jätteen jätehuollon kunta järjestää.

(17) Jätelain 81 §:n 1 momentin mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksun kunnan hyväksymän jätetaksan mukaisesti.

(18) Jätelain 145 §:n mukaan kunnan jätemaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

(19) Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan mainittu laki koskee seuraavia saatavia (*julkinen saatava*):

2) muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava, joka 3 §:n mukaan saadaan periä ulosotossa ilman ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettua ulosottoperustetta (*suora ulosottokelpoisuus*).

(20) Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava on suoraan ulosottokelpoinen, jos lailla niin säädetään. Tällainen saatava voidaan säätää suoraan ulosottokelpoiseksi myös valtioneuvoston asetuksella, jos saatavan rahamäärästä tai sen määräytymisperusteesta säädetään laissa tai valtioneuvoston asetuksessa eikä saatavan suuruuden määräämiseen liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

(21) Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti, saa tehdä perustevalituksen.

Selvitys lautakunnan määräämästä maksusta

(22) Asiakirjoista ilmenee, että Limingan kunta on lähettänyt Kiertokaari Oy:lle 24.1.2019 päivätyin, määrältään 54 678,84 euron suuruisen laskun. Laskun eräpäivä on ollut 8.2.2019. Laskua koskevan erittelyn mukaan lasku on muodostunut jätehuoltoviranomaisen Lakeuden Eko:n toimintakuluista vuodelta 2018. Näitä toimintakuluja ovat erittelyn mukaan olleet yhteensä 23 760,18 euron henkilöstökulut sekä muut yhteensä 30 918,66 euron suuruiset toimintakulut, jotka ovat koostuneet muun ohella konsulttipalveluista, IT-kuluista, matkakustannuksista, tapahtumakuluista, toimistovuokrasta ja muista toimistokuluista.

(23) Kiertokaari Oy:n tehtyä laskusta 5.2.2019 reklamaation ja päätettyään kokouksessaan 22.8.2019, että se ei maksa laskua, Lakeuden Eko -lautakunta on nyt kysymyksessä olevalla 25.9.2019 tekemällään päätöksellä määrännyt, että Kiertokaari Oy:n on maksettava kysymyksessä oleva lasku jätemaksuna.

Oikeudellinen arviointi

(24) Jätelain 79 §:n 3 momentista ilmenee, että jätemaksun määräämisen perusteena on kunnan hyväksymä taksa. Lainsäädännössä kunnille on jätetty harkintavaltaa ensinnäkin sen suhteen, miten jätemaksujen perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksapäätöksessä, ja toiseksi myös sen suhteen, mitkä kustannukset sisällytetään niihin kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin, jotka maksuilla on jätelain 78 §:n 1 momentin mukaisesti tarkoitus kattaa.

(25) Jätelain 145 §:n mukaan kunnan jätemaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Korkein hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että mahdollisuus periä jätemaksua suoraan ulosottokelpoisena julkisoikeudellisena maksuna perustuu siihen, että kysymyksessä olevan maksun perusteista on määrätty jätelain nojalla kunnan hyväksymässä jätetaksassa ja maksun on määrännyt virkavastuulla toimiva viranomaislainen.

(26) Kun otetaan huomioon edellä kohdissa 22 ja 23 oleva selvitys Kiertokaari Oy:lle määrätystä maksusta sekä se, mitä edellä kohdissa 24 ja 25 on lausuttu jätemaksun määräämisen ja ulosottokelpoisuuden perusteesta, korkein hallinto-oikeus pitää selvitettyinä, että tässä laskusaatavaan perustuvassa maksussa ei ole ollut kysymys jätelaissa tarkoitettuna kunnan hyväksymään jätetaksaan perustuvasta jätemaksusta, joka olisi ollut suoraan lain nojalla ulosottokelpoinen.

(27) Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että pelkästään siitä, että laskuun on sisällytetty lautakunnan toimialueen jätehuollon hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia, ei seuraa, että laskusaatavaa tulisi pitää jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna. Myöskään sillä seikalla, onko yhtiötä mahdollisesti tullut pitää jätelaissa tarkoitettuna jätteen haltijana, ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa, onko mainittua yhtiölle määrättyä maksua pidettävä jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna.

(28) Lautakunta on määrännyt yhtiön maksamaan puheena olevan laskusaatavan jätelain mukaisena jätemaksuna, vaikka kysymys ei edellä lausutuilla perusteilla ollut jätelaissa tarkoitettuna jätemaksusta. Tässä tilanteessa yhtiö on katsoessaan, että kysymyksessä oleva julkisena saatavana määrätty maksu on määrätty virheellisesti, voinut hakea muutosta maksun määräämistä koskevaan lautakunnan päätökseen verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaisella perustevalituksella.

(29) Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintopäätöksen lainvoimaisuus ei ole esteenä perustevalituksen tutkimiselle. Näin ollen hallinto-oikeuden on tullut tutkia yhtiön tekemä perustevalitus.

(30) Lakeuden Eko -lautakunnan päätös, jolla Kiertokaari Oy on määrätty maksamaan edellä selostettu laskusaatava jätelain mukaisena jätemaksuna, on ollut lainvastainen. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen lautakunnan valituksen johdosta ei ole perusteita.

(31) Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus vielä toteaa, että kysymystä siitä, onko yhtiö mahdollisesti saanut lautakunnan valituksessa tarkoitettua perusteetonta etua, ei ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä.

Oikeudenkäyntikulut

(32) Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Kiertokaari Oy joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän vuoksi Lakeuden Eko -lautakunta on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin nojalla velvoitettava korvaamaan Kiertokaari Oy:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

(33) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, Lakeuden Eko -lautakunnalle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Täytäntöönpanoa koskeva vaatimus

(34) Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Asia ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Mika Seppälä, Kari Tornikoski, Tuomas Kuokkanen ja Jaakko Autio. Asian esittelijä Laura Leino.