



MAANKÄYTTÖSOPIMUS

JULKISOIKEUTTA JA YKSITYISOIKEUTTA

Juha-Pekka Vartiainen 6.6.2024

TAUSTAA: Esityksestä ja esittäjästä

- *arkkitehti* 1994 (Oulu yliopisto), painotus yhdyskuntasuunnittelussa
 - työhistoria 90-luvulta alkaen kuntakaavoituksessa ja teknisen toimen hallinnossa
 - toinen tutkinto 2020-23 (*HTM ympäristöoikeus*, Itä-Suomen yliopisto)
 - 9/2022 alkaen alueidenkäytön johtava asiantuntija, Pohjois-Karjalan ELY-keskus
-
- esityksen pohjana gradu vuodelta 2023:
Maankäyttösopimukset julkis- ja yksityisoikeuden vuorovaikutuksessa



TAUSTAA: Maankäyttösopimuksen olennaiset ainekset:

- *maanomistajalla on velvollisuus osallistua* yhdyskuntarakentamisen *kustannuksiin* (MRL 91 a.1 §, 222/2003)
- kustannuksiin osallistumisesta *on pyrittävä sopimaan* (91 a.1 §,)
- *kaavan sisällöstä ei voida sitovasti sopia* (91 b.1 §)
- sopimisen ajankohtaa ja tiedottamista säännellään (91 b.2 ja b.4 §:t)
- oikeuksista ja velvoitteista *voidaan sopia laajemminkin* (91 b.3 §)

Kehittämiskorvausmenettely (91 c §) on toissijainen tapa ja perälauta; kustannusvastuu voidaan toteuttaa julkisoikeudellisella maksulla.

TAUSTAA: Sopimusten määrätietoja

Rintamäen (2007) mukaan vuonna 2004 tehtiin **116 maankäyttösopimusta 29 kunnassa.**

Sopimukseen liittyvissä asemakaavoissa **rakennusoikeus** oli yhteensä **noin 1 miljoona k-m²** eli keskiarvona **noin 8600 k-m²/sopimus.**

Häkkäsen (2020) mukaan

Kuopiossa vuosina 2007–13 (115108 as v. 2013):

- 28 maankäyttösopimusta
- sopimustulot 4,8 milj. euroa **(5,95 €/as/v)**
- sopimuksen arvo keskimäärin noin 170 000 euroa

Espoossa vuosina 2009–14 (260753 as v. 2013):

- 173 maankäyttösopimusta
- sopimustulot 164 milj. euroa **(104,82 €/as/v)**
- sopimuksen arvo keskimäärin noin 950 000 euroa

Kolme tarkastelukulmaa

*"Kunnalla onkin katsottava olevan **1) sopimusvapaus** kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa, kunhan otetaan huomioon kunnan asema **2) julkisoikeudellisena toimijana** eikä **3) maankäyttöön liittyvää julkisoikeudellista päätöksentekoa** syrjäytetä." (HE 101/1998 vp, s. 64)*

- ***yksityisoikeudellinen luonne** korostuu voimakkaasti lakien perusteluteksteissä ja oikeuskäytännössä*
- *maankäyttösopimus liittyy **kiinteästi julkisen vallan käyttöön**, mikä tekee julkisoikeudellisesta näkökulmasta hallitsevan*
- *kolmas tarkastelukulma kokoaa ja sovittaa yhteen julkis- ja yksityisoikeudellisen **tarkastelun maankäytön kontekstissa***

*On syytä huomioida **kaikki normit**, jotka tilanteeseen soveltuvat.*

1) Yleinen julkisoikeudellinen näkökulma

Maankäyttösopimus koskee *julkisen toimivallan käyttöä*. On noudatettava hyvän hallinnon perusteita, huolehdittava vaikuttamismahdollisuuksista ja oikeusturvasta (HL 3 §). Keskeisimmät periaatteet tässä yhteydessä ovat:

Yhdenvertaisuusperiaate

- samanlaisissa tapauksissa edellytetään samanlaista kohtelua
- *mm. sopimusmenettely vs. kehittämiskorvausmenettely vs. ulos jääneet*

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

- toimivaltaa saa käyttää vain lakiin perustuviin tarkoituksiin
- *mistä maankäyttösopimuksissa voidaan ylipäätään sopia? – liittyminen kontekstiin*

Objektiviteettiperiaate

- toimien on oltava puolueettomia ja objektiivisesti perusteltavissa
- *säännöksiin perustuvat, objektiivisesti perustellut tavoitteet ja vaatimukset ohittavat sopimukseen perustuvat tavoitteet*

***Lisäksi** mm. luottamuksensuojaperiaate, suhteellisuusperiaate, julkisuusperiaate, ennakkolliset vaikuttamismahdollisuudet, oikeusturva ja kunnan itsehallinnon luovuttamattomuus.*

2) Sopimusoikeudellinen näkökulma

Lainsäätäjän selvästi ilmaistu näkemys maankäyttösopimusten yksityisoikeudellisesta luonteesta on otettava vakavasti.

- *sovellettava sopimusoikeuden normeja, periaatteita ja käytäntöjä*

A. Sopimusvapaus

- sopimosapuolten **autonomia ja tasavertaisuus**
- sopimisen **utta luova funktio**

B. Sopimussitovuus

- sopimosapuolet **velvoittautuvat** toisiaan kohtaan
- **"oikeusjärjestyksen kulmakivi"** (HE 247/1981 vp, s. 3)

3) Maankäyttöoikeudellinen näkökulma

Maankäyttöoikeus (tai *kaavoitus- ja rakentamisoikeus*) on osa julkisoikeutta, sen erityinen ala.

Maankäytön kysymykset ovat ylipäätään läpikotaisin **yleisten ja yksityisten intressien, ristiriitojen ja yhteensovittamistarpeen kyllästämiä.**

Maankäyttöoikeudellinen näkökulma sisältää ***julkis- ja yksityisoikeudellisen tarkastelun täydennettynä alakohtaisella kontekstilla***, joka liittyy maankäytön suunnitteluun kaavoittamalla.

YKSINKERTAINEN PERUSOIVALLUS



Maankäyttösopimuksen oikeudellinen luonne käy ymmärrettäväksi, kun sen tunnistaa sekä julkis- että yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi.

Sekä-että-asetelma vastaa myös oikeuskäytäntöä (mm. KKO 2016:8 ja KHO 2016:52).

Maankäyttösopimus hakee sijaintinsa julkis- ja yksityisoikeuden kentässä tapauskohtaisesti, asian luonteen mukaan.

PARI ESIMERKKIÄ



Maankäyttösopimus, jonka sisältönä on vain maanomistajan MRL 91 a.1 §:n mukaisen maksuvelvollisuuden toteuttaminen, on käytännössä sopimuksen muodon saanut hallintopäätös. Julkisoikeudellinen aines dominoi.

PARI ESIMERKKIÄ



Maankäyttösopimus, jonka kunta tekee maanvuokralaisensa kanssa, ja jossa sovitaan vuokralaisen maksuvelvoitteista kaavamuutostilanteessa, on vastikkeen osalta yksityisoikeudellinen.

MRL:n mukainen maksuvelvoite voi kohdistua vain maanomistajaan.

Tarkastelunäkökulma	Keskeisimmät tarkasteltavat seikat
A. Julkisoikeudellinen <i>(vertikaalinen)</i>	<ul style="list-style-type: none">• yhdenvertainen kohtelu• toimien tarkoitussidonnaisuus• puolueettomuus• sopimussisällön oikeasuhtaisuus• luottamuksen suojaaminen• kunnallisen itsehallinnon luovuttamattomuus
B. Sopimusoikeudellinen <i>(horisontaalinen)</i>	<ul style="list-style-type: none">• sopimussitovuus ja sitovuuden syntyminen vaiheittain• sopimusvapaus• sopimuskohtuullisuus• vaihdannan intressi• sopimusosapuolten asemien tasapainoisuus• pitkäaikainen yhteistyö ja sopimuslojaliteetti
C. Maankäyttöoikeudellinen <i>(kohdennettu)</i>	<ul style="list-style-type: none">• liittyminen sekä kaavoihin että niiden toteuttamiseen• maanomistajan kustannusvastuun toteutuminen• sopimisen vapaaehtoisuus ja ensisijaisuus• maanomistajien yhdenvertainen kohtelu kustannusvastuussa• kaavan sisällön riippumattomuus sopimisesta• yksityis- ja julkisoikeudellisten intressien symbioosi

Tunnistettuja maankäyttösopimustyyppejä

Säännösten (MRL 91 a-b §) perusteella kolme perustyyppiä:

- 1) **sopimus yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta** (91 a.1 §)
- 2) **sopimus kaavoituksen käynnistämisestä** (91 b.2 §)
- 3) **varsinainen maankäyttösopimus** (91 b.3 §, "voidaan laajemminkin sopia")
 - a) **maankäyttösopimus maanomistajan kanssa**
 - b) **maankäyttösopimus kohdetta omistamattoman kehittäjän kanssa**
 - c) **maankäyttösopimus maanvuokralaisen kanssa**
 - d) **epätyypillinen maankäyttösopimus**
 - **yhteistoimintasopimus**, joka on myös maankäyttösopimus
 - **kiinteistökaupan esisopimus**, joka on myös maankäyttösopimus
 - **maanvuokrasopimus**, joka sisältää maankäyttösopimuksen elementtejä

Tunnistamista selventävä ennakkopäätös KHO 2012:31

Muun ohella oli kyse siitä, **oliko** kaupungin ja rakennusliikkeen välistä **yhteistyösopimukseksi nimettyä sopimusta pidettävä MRL 91 b §:n tarkoittamana maankäyttösopimuksena.**

Rakennusliike ei ollut tapauksessa maanomistaja vaan kiinteistökehittäjä. Sopimus sisälsi useita erilaisia toiminnallisia, kaavoitukseen liittyviä ja osapuolten toteutusvelvollisuuteen liittyviä sisältöjä.

Kolme huomionarvoista seikkaa:

- 1) Sopimuksen **nimi ei ole merkityksellinen** arvioitaessa sitä, sovelletaanko siihen maankäyttösopimusta koskevaa säännöstöä.
- 2) Kunnan **maankäyttösopimuskumppani voi olla muukin** kuin maanomistaja.
- 3) **Sopimuksen sisältö ratkaisee** maankäyttösopimusluonteen.

Varsinainen maankäyttösopimus maanomistajan kanssa

Mistä sovitaan kun sovitaan "laajemminkin" (MRL 91 b.3 §)?

- *laajemmin sopiminen sijoittuu MRL:n kontekstiin*
(MRL 91 b.3 §: "...kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta...")
- *perustelutekstit tunnistavat mm. seuraavia (HE 167/2002 vp, s. 21–22):*
 - *kustannusten jakaminen jakamalla vain arvonnousua*
 - *sopiminen asuntotuotannon määrästä, laadusta ja aikataulusta*
 - *sopiminen palveluiden toteutuskustannusten jaosta*
- *yleisesti sovitaan lisäksi mm. kunnan strategiatavoitteiden toteuttamisesta, alueluovutuksista, yleisten alueiden rakentamisesta, ...*
- *voidaanko **vastikkeesta** sopia "laajemmin"?*
 - *MRL 91 a.1 § asettaa maanomistajalle velvoitteen osallistua kustannuksiin*
 - *MRL 91 a.2 § edellyttää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua tässä*
 - *alihintainen korvaus voi olla tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden vastainen (ks. KHO 2021:24)*

Maankäyttösopimus kiinteistökehittäjän kanssa (ei-omistaja)

(suunnitteluvaraus, kehittämisvaraus)

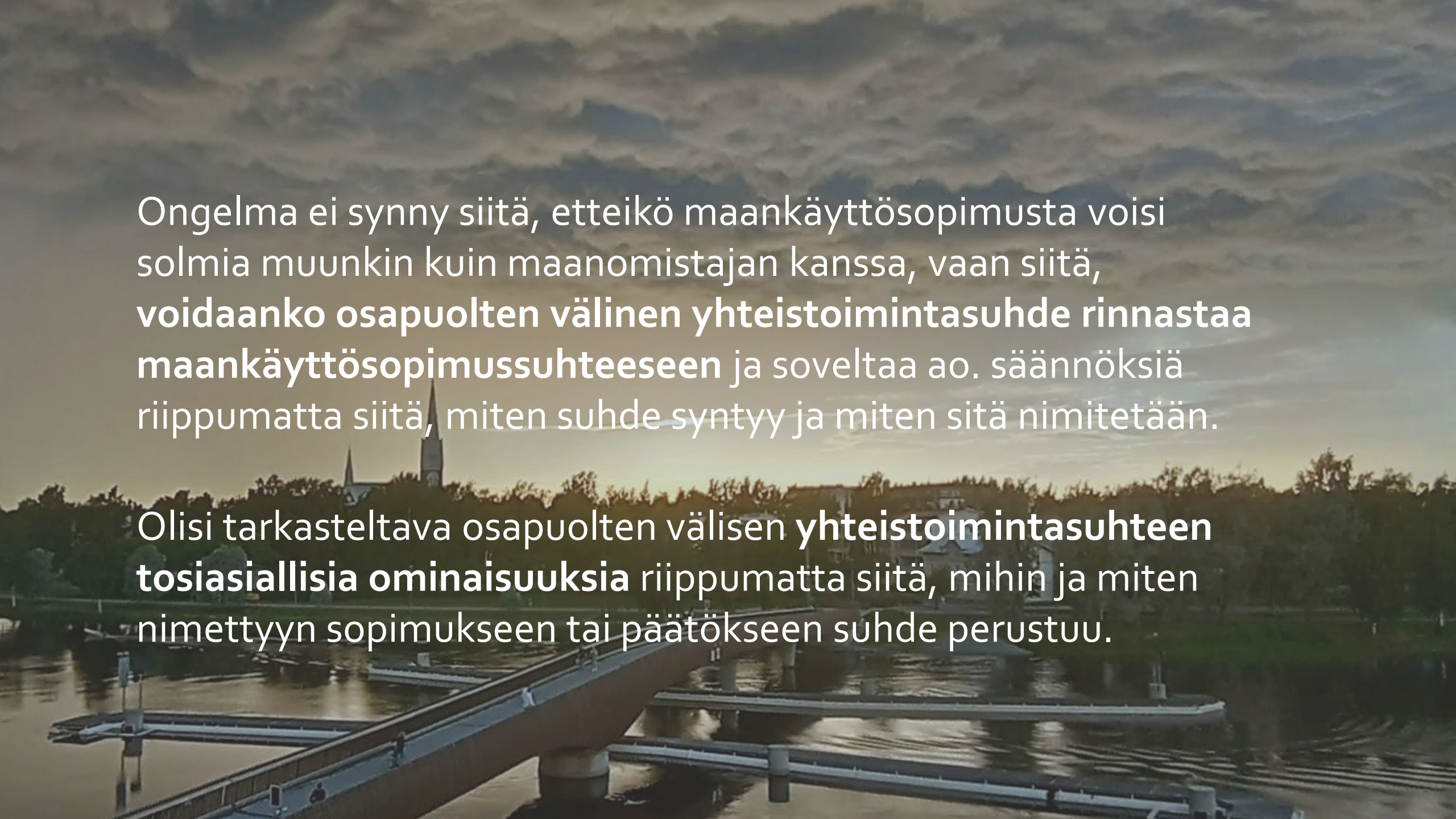
Tontinvarauksessa käsitellään **jo rakentamiseen kaavoitettua tonttia.**

Suunnitteluvarauksessa kumppanin kehittämisidean pohjalta **sitoudutaan molemmin puolin monipolviseen kehittämiseen** (ml. kaavoitus) ja varataan kumppanille oikeus toteuttamiseen.

- voidaan tehdä yksipuolinen **hallinnollinen päätös** varauksesta (Hki)
- päätöksessä saatetaan asettaa **yksityiskohtaisia selvitys- ja suunnitteluvuorotteita** kumppanille jo ennen kaavoitusta
- **laaja yhteistoimintasuhde** voi muodostua ja edetä ilman yhtään muutoksenhakukelpoista päätöstä - muodostuu **päätöksenteon agenda**
- syntyykö sopimussuhteen kaltainen yhteistoimintasuhde, joka voi **liittyä kaavoitukseen maankäyttösopimukseen rinnastuvalla tavalla?**


Maankäyttösopimus maanvuokralaisen kanssa

- *kunta maanomistaja, vuokraisäntä ja kaavoitustoimivallan haltija*
- **rakentamismahdollisuus on vuokralaisen hallussa**
- *vuokralaisella ei ole velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, MRL:ssa ei tukea yhdenvertaiselle kohtelulle*
- *maanvuokralaiselle ei voi määrätä kehittämiskorvausta (MRL 91 c §)*
- **yksinkertaisimmillaan** *kustannuksista vastaa maanomistaja, kaavamuutoksen tuottama hyöty huomioidaan vuokrasopimuksessa*
- *Helsingin kaupungin maapoliittiset linjaukset 2 (2021):*
 - *yhdessä valmisteltu kaavamuutoshakemus, toteuttamissopimus, maanvuokrasopimuksen muutos*
 - *yhteistoiminta- ja sopimussuhteen tarkoitus on kaavan muuttaminen, muutoksen toteuttaminen ja osapuolten vastuiden ja hyötyjen sopiminen*
- **toiminnan sisältö vastaa maankäyttösopimustoimintaa**



Ongelma ei synny siitä, etteikö maankäytösopimusta voisi solmia muunkin kuin maanomistajan kanssa, vaan siitä, **voidaanko osapuolten välinen yhteistoimintasuhde rinnastaa maankäytösopimussuhteeseen** ja soveltaa ao. säännöksiä riippumatta siitä, miten suhde syntyy ja miten sitä nimitetään.

Olisi tarkasteltava osapuolten välisen **yhteistoimintasuhteen tosiasiallisia ominaisuuksia** riippumatta siitä, mihin ja miten nimettyyn sopimukseen tai päätökseen suhde perustuu.



Juha-Pekka Vartiainen, arkkitehti, HTM (ympäristöoikeus)
alueidenkäytön johtava asiantuntija
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
juha-pekka.vartiainen@ely-keskus.fi, 029 350 9756

Juha-Pekka Vartiainen: Maankäyttösopimukset julkis- ja yksityisoikeuden vuorovaikutuksessa
<https://erepo.uef.fi/handle/123456789/29717>, <https://www.edilex.fi/opinnaytetyot/32452.pdf>