



**MAANKÄYTTÖSOPIMUSTYYPIT
JULKIS- JA YKSITYISOIKEUDEN VUOROVAIKUTUKSESSA**

Pro gradu –tutkielma 3.4.2023
Itä-Suomen yliopisto, oikeustiede

Juha-Pekka Vartiainen 6.9.2023



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

JUHA-PEKKA VARTIAINEN

TAUSTAA: Maankäyttösopimus

Maankäyttösopimus vakiintui yleiseksi toimintatavaksi jo rakennuslain (370/1958) aikana. 1960-luvulla yleistyneet **aluerakentamissopimukset** on usein mainittu maankäyttösopimusten tärkeimmiksi edeltäjiksi. Niillä ratkottiin **nopean kaupungistumisen** teknistaloudellisia **ongelmia**.

Sopimuksen olennaiset ainekset:

- **maanomistajan 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 (**115 108 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 (**260 753 as v. 2013**):

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



YKSINKERTAINEN PERUSOIVALLUS

JULKISOIKEUDELLINEN

YKSITYISOIKEUDELLINEN

Lainalaisuusperiaate

Yksityisautonomia

Hallinnon oikeusperiaatteet

Sopimusoikeudelliset periaatteet

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

Joko-tai-asetelma tuottaa liian yksipuolisen kuvan ilmiöstä.

*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

JULKISOIKEUDELLINEN

YKSITYISOIKEUDELLINEN

Lainalaisuusperiaate

Yksityisautonomia

Hallinnon oikeusperiaatteet

Sopimusoikeudelliset periaatteet

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



PARI ESIMERKKIÄ

JULKISOIKEUDELLINEN

YKSITYISOIKEUDELLINEN

Lainalaisuusperiaate

Yksityisautonomia

Hallinnon oikeusperiaatteet

Sopimusoikeudelliset periaatteet

Maankäyttösopimus, jonka kunta tekee **maan-vuokralaisensa kanssa**, ja jossa sovitaan vuokralaisen maksuvelvoitteista kaavamuutostilanteessa, on **vastikkeen osalta yksityisoikeudellinen**, koska MRL:n maksuvelvoite kohdistuu vain maanomistajaan



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)

Tutkielmassa järjestyksessä 2 – 1 – 3, koska

- *maankäyttösopimus liittyy kiinteästi julkisen vallan käyttöön, mikä tekee julkisoikeudellisesta näkökulmasta hallitsevan*
- *yksityisoikeudellinen luonne korostuu voimakkaasti lakien perusteluteksteissä ja oikeuskäytännössä*
- *kolmas tarkastelukulma kokoaa ja sovittaa yhteen julkis- ja yksityisoikeudellisen tarkastelun maankäytön kontekstissa*
- *Pyrkimys huomioida **kaikki normit**, jotka tilanteeseen soveltuvat*
 - *Määrän (2013) ns. yhteensovittamismalli, vastakohtana ristiriitamallille*



1) Yleinen julkisoikeudellinen näkökulma

Maankäyttösopimus koskee *julkisen toimivallan käyttöä*.
On noudatettava hyvän hallinnon perusteita, huolehdittava vaikuttamismahdollisuuksista ja oikeusturvasta (HL 3 §).

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*

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

- sopimusosapuolten **autonomia ja tasavertaisuus**
- sopimisen **uutta luova funktio**

B. Sopimussitovuus

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

Avattu tutkielmassa erityisesti sopimusten sovittelun näkökulmasta

- Pöyhönen 1988: *Kohtuusperiaate, sopimusvapaus, vaihdannan intressi, heikomman hyvittäminen*
 - *näistä monipuolinen näköala sopimiseen*



3) Maankäyttöoikeudellinen näkökulma

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

Maankäytön kysymykset ovat ylipäätään läpeensä **yleisten ja yksityisten intressien**, ristiriitojen ja yhteensovittamisen **kyllästämiä**.

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

Säännösmuutos 222/2003 kiteytti maankäyttösopimusten nykyisen aseman ambivalentiksi.



TUTKIMUSKYSYMYKSET

- 1. Maankäyttösopimuksen oikeudellinen luonne julkis- ja yksityisoikeudellisena sopimuksena***
- 2. Julkisoikeuden, sopimusoikeuden ja maankäyttöoikeuden tarkastelunäkökulmat maankäyttösopimuksille***
- 3. Maankäyttösopimusten tyypittely ja arviointi huomioiden edellä mainitut tarkastelunäkökulmat***

Pyrkimys ymmärryksen lisäämiseen.



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.**

Kolme huomionarvoista seikkaa:

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



Maankäyttösopimus maanomistajan kanssa

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

- *laajemmin sopiminen sijoittuu MRL:n kontekstiin*
(konkreettisimmin 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 mm. kunnan strategiatavoitteiden toteuttamisesta, alueluovutuksista, yleisten alueiden rakentamisesta, ...*
- *voidaanko **vastikkeesta** sopia "laajemmin"?*
 - *MRL 91 a.1 § asettaa maanomistajalle velvoitteen osallistua kustannuksiin*
 - *mm. MRL 91 a.2 § edellyttää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua tässä*
 - *maanomistajat erilaisissa tilanteissa (sopimus, kehittämiskorvaus, ei kaavaa, ...)*
 - *alihintainen korvaus voi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen (ks. KHO 2021:24)*



Maankäyttösopimus kohdetta omistamattoman kiinteistökehittäjän kanssa (suunnitteluvaraus, kehittämisvaraus)

Menettelyn perustana näyttäisi olevan tontinvaraus

- perusmallissa varataan ja **luovutetaan jo kaavoitettu tontti** rakentamiseen

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

- voidaan tehdä esimerkiksi vain yksipuolinen **hallinnollinen päätös** varauksesta (Helsinki) tai lisäksi kaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäyttösopimus
- varauspäätöksessä saatetaan asettaa erittäin **yksityiskohtaisia selvitys- ja suunnittelovelvoitteita** kumppanille jo ennen kaavoitusta
- **laaja yhteistoimintasuhde** voi muodostua ja edetä pitkälle ilman yhtään muutoksenhakukelpoista päätöstä - muodostuu päätöksenteon agenda
- **syntyykö kunnan ja kiinteistökehittäjän välille sopimussuhteeseen rinnastuva, syvälinen yhteistoimintasuhde, joka voi ohjata kaavoitusta sisällöllisesti MRL 12 a lukuun rinnastuvalla tavalla?**
 - vrt. KHO 2012:31 (pari diaa taaksepäin)



Maankäyttösopimus maanvuokralaisen kanssa

- *kunta on maanomistaja, vuokraisäntä ja kaavoitustoimivallan haltija*
- *rakentamismahdollisuus on maanvuokralaisen hallussa*
 - *vuokra-aikana hyöty vuokralaiselle, hyödynjako vuokrasopimuksella*
- *vuokralaisella ei velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, ei tukea yhdenvertaiselle kohtelulle (MRL)*
 - *osallistuminen vain sopimukseen perustuen (vrt. MRL 91 a.1 §:n perustapaus)*
- *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, maanvuokra-sopimuksen muutos*
 - *yhteistoiminta- ja sopimussuhteen tarkoitus on kaavan muuttaminen, muutoksen toteuttaminen ja osapuolten vastuiden ja hyötyjen sopiminen*
- *toiminnan sisältö vastaa maankäyttösopimustoimintaa*
 - *ero on käytännössä vain rakennettavan maan hallintamuodossa*



Ongelma ei synny siitä, etteikö maankäytösopimusta voisi solmia muunkin kuin maanomistajan kanssa, vaan siitä, voidaanko osapuolten välistä suhdetta pitää maankäytösopimussuhteena, kun suhde saattaa perustua muodollisesti esimerkiksi yksipuoliseen hallintopäätökseen.

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

KIITOS MIELENKIINNOSTA!

*Quod scripsi, scripsi.**



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

** Minkä kirjoitin, sen kirjoitin historian kuuluisin käsienspesijä Pontius Pilatus*