



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Maankäyttösopimusten sopimusoikeudellinen arviointi

erityisesti rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena

OTMU1087 Vastuun tulevaisuus
ON-työ

Laatija:
Bawer Yousif

22.3.2024
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ / Tutkielma

Oppiaine: OTMU1087 Vastuun tulevaisuus

Tekijä(t): Bawer Yousif

Otsikko: Maankäyttösopimusten sopimusoikeudellinen arviointi erityisesti rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena

Ohjaaja(t): Mika Viljanen

Sivumäärä: VI + 24 sivua

Päivämäärä: 22.3.2024

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 12 a luvussa säädetään maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, mikäli asemakaavoitettavan alueen maanomistajalle aiheutuu asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä. Maanomistajalle aiheutuu kaavoituksesta merkittävää hyötyä tavallisesti rakennusoikeuden lisäyksen johdosta. MRL 91 a §:n mukaan kustannuksiin osallistumisesta on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Kunta ja maanomistaja sopivat tavallisesti maankäyttösopimuksilla siitä, miten maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. MRL:ssa ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä siitä, otetaanko myöhemmässä kaavamuutostilanteessa huomioon aikaisemmin maksettu sopimusperusteinen korvaus esimerkiksi asemakaavamuutoksen merkityksessä aiemmin korvattun rakennusoikeuden supistamista.

Tutkielman tavoitteena on selvittää lainopin metodilla ja oikeustieteessä yleisesti hyväksytyillä tulkintamenetelmillä kysymystä siitä, voidaanko korvauskysymystä tai maksujen palauttamisvelvollisuutta arvioida sopimusoikeudellisena kysymyksenä. Tutkielmassa käsitellään lyhyesti myös perusteettoman edun palautusta koskevaa oppia, jolla on merkitystä tutkimusaiheen tarkastelussa. Tutkimuskysymyksen selvittämiseksi keskeisessä tarkastelussa on kysymys siitä, miten maankäyttösopimuksia on oikeudellisesti arvioitava.

Tutkielmassa päädytään suhtautumaan varauksellisesti tulkintaan, jonka mukaan kunnilla ei ole korvausvelvollisuutta tai maankäyttösopimuksen nojalla perittyjen maksujen palauttamisvelvollisuutta rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena. Toisaalta tutkielmassa päädytään suhtautumaan varauksellisesti myös sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan kunnille syntyisi aina korvausvelvollisuus tai maksujen palauttamisvelvollisuus, mikäli maanomistajan rakennusoikeutta heikennetään.

Tutkielmassa esitetään lisäkysymyksiä, jotka vaikuttavat epäselviltä ja ongelmallisilta maankäyttösopimusten osalta. Erityisesti kysymykset siitä, millä perusteiden maankäyttösopimuksilla peritään maksuja ja miltä osin sopimusoikeudelliset periaatteet soveltuvat sellaisenaan maankäyttösopimuksiin, ovat epäselviä. Näiden kysymysten osalta esitetään tarvetta asiaa selventäville prejudikaateille ja lisätutkimuksille. Lisäksi tutkielmassa todetaan asian olevan periaatteellisesti tärkeä, minkä takia tutkielmassa esitetyjä kysymyksiä olisi syytä selventää lainsäädännön tasolla.

Avainsanat: maankäyttösopimus, rakennusoikeus, korvausvelvollisuus

Sisällys

Maankäyttösopimusten sopimusoikeudellinen arviointi erityisesti rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena	I
Lähteet.....	IIV
Lyhenteet	VI
1 Johdanto	1
1.1 Tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys, metodit ja tutkielman rakenne.....	2
2 Maankäyttösopimukset	4
2.1 Maankäyttösopimuksista yleisesti	4
2.2 Maankäyttösopimusten oikeudellinen luonne.....	6
2.3 Maankäyttösopimuksia koskevasta sääntelystä.....	8
2.4 Maksujen peruste ja puuttumattomuusperiaate.....	9
3 Rakennusoikeuden heikentäminen ja korvausvelvollisuus.....	13
3.1 Lähtökohta	13
3.2 Maankäyttösopimus, rakennusoikeuden heikentäminen ja korvausvelvollisuus	14
4 Korvausvelvollisuus sopimusoikeudellisena kysymyksenä	17
4.1 Sopimusperusteisesta vastuusta yleisesti	17
4.2 Rakennusoikeuden heikentäminen sopimusvastuukysymyksenä.....	18
4.3 Perusteettoman edun palautusta koskeva oppi	21
5 Lopuksi.....	23

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.
(Aarnio 1989)
- Aurejärvi, Erkki – Hemmo, Mika, Velvoiteoikeuden oppikirja. 3. painos. Edita Publishing Oy 2007. (Aurejärvi – Hemmo 2007)
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Edita 2018. (Ekroos – Majamaa 2018)
- Hallberg, Pekka – Happanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
(Hallberg ym. 2020)
- Hemmo, Mika, Sopimusoikeus I. 2. Painos. Talentum Media 2003. (Hemmo I 2003)
- Hemmo, Mika, Sopimusoikeus II. 2. Painos. Talentum Media 2003. (Hemmo II 2003)
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa – Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 3. painos. Talentum Media Oy 2010. (Husa ym. 2010)
- Häkkänen, Martti, Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset 2020: Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020. (Häkkänen 2020)
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävistä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Helsinki 2016. (Häkkänen 2016)
- Kaisto, Janne – Hakkola, Esa, Maankäyttösopimukset erityisesti varallisuus oikeuden näkökulmasta. Business Law Forum 2010. (Kaisto – Hakkola 2010)
- Kivimäki, T.M. – Ylöstalo, Matti, Suomen siviilioikeuden oppikirja: Yleinen osa. 3. painos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973. (Kivimäki – Ylöstalo 1973)
- Majamaa, Vesa, Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8/2006, s. 1240–1251. (Majamaa 2006)
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3. painos. Alma Talent 2023. (Mäenpää 2023)
- Mäenpää, Olli, Hallintosopimus. Lakimiesliiton kustannus 1989. (Mäenpää 1989)
- Mäkinen, Eija, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy 2000.
(Mäkinen 2000)

Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa, Sopimusoikeuden perusteet 8. painos.

Alma Talent 2018. (Saarnilehto – Annola 2018)

Tarasti, Lauri, Pohdintoja maankäyttösopimuksista, s. 397–409 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004. (Tarasti 2004)

Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Juhani, Kiinteistön käyttö ja luovutus. 4. uudistettu painos. Talentum Oy 2002. (Tepora ym. 2002)

Virallislähteet

HE 91/1954 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

YmVM 22/2002 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö – Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Oikeustapaukset

KHO 2004:86

KHO 2016:52

KKO 1999:128

KKO 2005:72

KKO 2016:8

Muut lähteet

Rakennetun ympäristön pääsanasto. Suomi.fi

<http://uri.suomi.fi/terminology/rakymp/c539> (Luettu 14.3.2024).

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RakL	rakennuslaki (370/1958)
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

1 Johdanto

1.1 Tausta

Suomessa kunnilla on yksinomainen oikeus käyttää kaavoitusvaltaa. Kaavoituksella kunnat huolehtivat maapolitiikan harjoittamisesta suunnittelemalla ja järjestämällä alueidensa maankäyttöä. Alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Asemakaavan tärkeimpinä tehtävinä on muun muassa osoittaa tietyllä alueella sallittu rakentaminen (*rakennusoikeus*).¹ Tässä tutkielmassa *rakennusoikeudella* tarkoitetaan sitä, mitä alueella saa rakentaa ja kuinka paljon.²

Rakennusoikeudella on tärkeä merkitys maanomistajalle. Se määrittää yhtäältä maanomistajan käyttövapautta alueisiinsa ja toisaalta maa-alueen taloudellista arvoa.³ Voidaankin sanoa, että rakennusoikeudella on maanomistajalle varallisuusarvoa.

Kunta voi kaavoituksella periaatteessa milloin tahansa heikentää tietyn maanomistajan alueen rakennusoikeutta esimerkiksi supistamalla alueella sallittua rakentamisen määrää, kunhan kaavoitukselle maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) säädetyt vaatimukset täyttyvät.⁴ Oikeusjärjestyksemme lähtökohtana on, että rakennusoikeuden heikentäminen johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen vain poikkeuksellisesti tai nimenomaisen säännöksen nojalla.⁵ Ainoa nimenomainen säännös on MRL:n 101 §, jonka mukaan kunta on velvollinen suorittamaan haitasta korvauksen, jos maa-alue on osoitettuna käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan. Muutoin kysymys maanomistajan oikeudesta korvaukseen arvioidaan oikeusjärjestyksessämme monin erilaisin perustein.⁶

MRL 12 a luvussa säädetään asemakaavoitettavan alueen maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, jos asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Merkittävä hyöty voi aiheutua esimerkiksi siitä,

¹ Hallberg ym. 2020, s. 423.

² Rakennusoikeuden laajemmasta käsitteestä ks. Häkkänen 2016, s. 17–20.

³ Maanomistajan käyttövapaudesta kiinteistöön ks. Tepora ym. 2002, s. 44–49; Rakennusoikeuden vaikutuksesta maan arvoon ks. Häkkänen 2016, s. 30–35.

⁴ Häkkänen 2016, s. 483.

⁵ Häkkänen 2016, s. 500.

⁶ Häkkänen 2016, s. 522. Viime kädessä maanomistajalla on mahdollisuus vedota vahingonkorvauslain säännöksiin sekä perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa turvattuun omaisuudensuojaan.

että maanomistajan alueelle kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta. Laissa on siten säännöksiä maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Sen sijaan laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä maankäyttösopimuksen nojalla suoritettujen maksujen palauttamisesta maanomistajalle, mikäli kunta heikentää uudella asemakaavalla alueen rakennusoikeutta esimerkiksi supistamalla alueella sallittua rakentamista.⁷ Osapuolet eivät myöskään liioin sisällytä maankäyttösopimukseen ehtoja kunnan korvausvelvollisuudesta tai maksujen palauttamisvelvollisuudesta rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena.⁸

1.2 Tutkimuskysymys, metodit ja tutkielman rakenne

Tutkielmassani kysyn, syntyykö kunnalle sopimusoikeudellisesti velvollisuus korvata tai palauttaa maankäyttösopimuksin perimänsä maksut maanomistajalle, mikäli maanomistajalle aikaisemmasta asemakaavoituksesta aiheutunutta merkittävää hyötyä heikennetään uudella asemakaavalla, esimerkiksi supistamalla alueen rakennusoikeutta. Tämän selvittämiseksi perehdyn siihen, miten maankäyttösopimuksia ja sen nojalla perittyjä maksuja on oikeudellisesti arvioitava.

Tutkielmani asettuu oikeudenalajaotuksessa sekä julkisoikeuteen että yksityisoikeuteen. Julkisoikeuden osalta tutkielma asettuu erityisesti hallinto-oikeuteen ja ympäristöoikeuteen – tarkemmin maankäyttö- ja rakentamisoikeuteen. Toisaalta tutkielmassani käsitellään maankäyttö- ja rakentamisoikeudellisia sopimuksia, minkä vuoksi tutkielmani asettuu myös varallisuusosoikeuden kontekstiin – tarkemmin sopimusoikeuteen ja sopimusvastuukysymyksiin. Tutkimuskysymykset näyttäisivät viime kädessä heijastuvan myös perusteettoman edun opin palautusta koskeviin kysymyksiin, mutta tutkielman rajallisuuden vuoksi käsitelen tätä osa-aluetta vain lyhyesti. Tutkielman tarkastelun ulkopuolelle jää julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun arviointi vahingonkorvauslain (412/1974) standardisäännöksen nojalla (3:2 ja 5:1). Samoin tutkielman ulkopuolelle jää rakennusoikeuden heikentämisen arviointi perustuslain (731/1999, PL) omaisuuden suoja-säännöksen nojalla (15 §). En myöskään liioin käsittele MRL:n nimenomaista korvaussäännöstä muutoin kuin relevanteilta osin, sillä tämä säännös asettaa kynnysen kunnan korvausvelvollisuuden syntymiselle (101 §).⁹

⁷ Häkkänen 2016, s. 511–512.

⁸ Häkkänen 2020, s. 70.

⁹ Ks. MRL 101 §:n mukaisesta korvaussäännöksestä tarkemmin alaluku 3.1.

Tutkimusaihe on tärkeä maanomistajan oikeuksien kannalta. Laissa on nimittäin säännöksiä maankäyttösovimusten solmimisesta ja maksujen perimisestä. Sen sijaan laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä kunnan korvausvelvollisuudesta tai maksujen palauttamisesta, mikäli maanomistajan alueen rakennusoikeutta heikennetään. Aiheesta ei ole oikeuskäytäntöä eikä kysymystä myöskään ole liioin käsitelty oikeuskirjallisuudessa

Tämä tutkimus on metodiltaan lainopillinen. Pysin vastaamaan tutkimuskysymykseen tutkimalla voimassa olevaa oikeutta lainsäädännön, lain valmisteluaineistojen, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla.¹⁰ Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseksi käytän tutkielmassani myös oikeustieteessä yleisesti hyväksytyjä laintulkintamenetelmiä.¹¹

Tutkielma etenee seuraavassa järjestyksessä. Toisessa luvussa käsittelen maankäyttösovimuksia ja sen nojalla perittyjä maksuja sekä maankäyttösovimusten oikeudellista luonnetta ja niitä koskevaa sääntelyä. Kolmannessa luvussa käsittelen lyhyesti yleisellä tasolla kunnan korvausvelvollisuutta MRL:n ja maankäyttösovimusten kontekstissa. Neljännessä luvussa käsittelen varsinaista tutkimuskysymystä. Kyseisessä luvussa tutkin maankäyttösovimuksiin liittyviä korvauskysymyksiä rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena ja esitän muutamia kysymyksiä, joita pidän ongelmallisena. Tutkielmani päättyy viidenteen lukuun, jossa esitän tiivistetysti vastaukseni tutkimuskysymykseen. Lisäksi esitän kysymyksiä, joiden selvittäminen edellyttää lisää tutkimuksia ja oikeuskäytäntöä.

¹⁰ Husa ym. 2010, s. 20.

¹¹ Aarnio 1989, s. 253–259.

2 Maankäyttösopimukset

2.1 Maankäyttösopimuksista yleisesti

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (MRL 91 a §). Laissa tarkoitettua merkittävää hyötyä voi aiheutua esimerkiksi rakennusoikeuden lisäyksen tuottamasta alueen arvonnoususta.¹² Yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan kunnallistekniikan, kuten esimerkiksi liikenneväylien, yleisten alueiden, jäte- ja vesihuollon sekä muiden yhdyskuntateknisten verkostojen, rakentamista ja järjestämistä.¹³

MRL:n mukaan kunnan tulee aina pyrkiä ensisijaisesti sopimaan maanomistajan kanssa tämän velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (91 a.1 §). Osapuolet sopivat velvoitteistaan ja oikeuksistaan usein maankäyttösopimuksin, josta säädetään MRL 91 b §:ssä. Maankäyttösopimuksissa kunta ja maanomistaja sopivat tyypillisesti siitä, että kunta ryhtyy valmistelemaan kaavaa alueella, jonka maanomistaja omistaa. Maankäyttösopimuksissa sovitaan myös usein siitä, miten ja missä laajuudessa maanomistaja osallistuu kustannuksiin, jotka aiheutuvat yhdyskuntarakentamisesta, jota alueen kehittämiseksi tarvitaan.¹⁴

Jos maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen, kunta voi määrätä maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin perimällä maanomistajalta kehittämiskorvausta (91 c §). Selvyyden vuoksi todettakoon, että kehittämiskorvaukset ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia maksuja. Ne eivät perustu sopimukseen, vaan kunnan julkisoikeudelliseen määräämistoimeen eikä niitä voida tästä syystä tarkastella yksityisoikeudellisen normiston perusteella.¹⁵

Monilta osin maankäyttösopimuksia koskee laaja sopimusvapaus. Ainoa nimenomainen säännös sopimusvapauden rajoituksesta on MRL:n 91 b.1 §, jonka mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä, kuten tietynlaisesta rakennusoikeudesta. Väljän sääntelyn takia maankäyttösopimusten sisältö voi olla varsin kirjavaa. Niissä voidaan sopia esimerkiksi asemakaavoitettavan alueen maanomistajan

¹² Alueen arvonnoususta rakennusoikeuden muodossa ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 485.

¹³ Yhdyskuntarakentamisen käsitteestä ks. <http://uri.suomi.fi/terminology/rakymp/c539>.

¹⁴ Häkkänen 2016, s. 222; Häkkänen 2020, s. 13.

¹⁵ Kaisto – Hakkola 2010, s. 5.

velvollisuudesta suorittaa kunnalle maksuja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi niissä voidaan sopia maanomistajan muista velvollisuuksista, kuten asuintuotannon ja erilaisten palveluiden toteuttamisesta kyseisellä alueella. Vallitsevana käytäntönä valtaosassa kunnista kuitenkin on, että maanomistajalta peritään maankäyttösopimuksin maksuja noin 40–60 % maa-alueen arvonnoususta erittelemättä sen tarkemmin yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia.¹⁶ Tällainen niin sanottu maksujen arvonnousuperuste on kuitenkin kyseenalainen MRL 12 a luvun systematiikassa, jonka tarkoituksena on 91 a §:n mukaan oikeuttaa kunta perimään maksuja kustannusperusteisesti eli vain yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin.¹⁷ Palaan tähän kysymykseen jäljempänä alaluvussa 2.4.

Aloitteen sopimuksen solmimiseen voi periaatteessa tehdä kumpi tahansa osapuoli. Maankäyttösopimusten solmiminen on myös usein sekä kunnan että maanomistajan intressissä. Kunnille maankäyttösopimukset ovat mahdollistaneet vaihtoehdon sellaiselle maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai pakkolunastamalla hankkii maa-alueen omistukseensa ennen alueen kaavoitusta ja sitten sen kaavoitettuaan luovuttaa maa-alueen hinnalla, jolla katetaan sekä maan hankintakulut että kaavan toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset.¹⁸ Toisaalta vallitseva käytäntö valtaosassa kunnista on, että maankäyttösopimuksia tehdään lähtökohtaisesti asemakaavamuutostilanteissa eli kun kunta ei ole laatimassa raakamaalle sen ensimmäistä asemakaavaa, vaan kaavoittamassa aluetta, jolla on jo voimassa asemakaava ja jonka yhdyskuntarakenne on ainakin joiltain osin rakennettu ja järjestetty.¹⁹ Jälkimmäisissä tapauksissa kyse on useimmiten rakennusoikeuden lisäämisestä esimerkiksi lisä- ja täydennysrakentamista varten. Maanomistajille maankäyttösopimukset taas ovat mahdollistaneet toimivan instrumentin, jolla kunta saadaan käynnistämään kaavoitus maanomistajan alueelle. Kuten on tullut todettua, rakennusoikeuden lisääminen nimittäin usein kasvattaa maanomistajan alueen taloudellista arvoa.

Maankäyttösopimuksista on siten tullut maankäyttö- ja rakentamisoikeudessamme vakiintunut instrumentti. Yhtäältä niillä pyritään kanavoimaan osa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista maanomistajan vastattavaksi. Toisaalta maankäyttösopimukset käytännössä estävät sen, että yksittäinen maanomistaja saisi alueen arvonnousuna merkittävää

¹⁶ Häkkänen 2020, s. 34.

¹⁷ Näin myös Häkkänen 2020, s. 10.

¹⁸ HE 167/2002 vp, s. 20–21.

¹⁹ Häkkänen 2020, s. 24–27.

hyötyä vastikkeetta julkisen vallan toimenpiteiden vuoksi. Maanomistajan kannalta maankäyttö sopimusten solmiminen taas mahdollistaa alueen kaavoitusprosessin käynnistämisen ja siten viime kädessä rakennusoikeuden laajentamisen. Sen sijaan, jos sopimusta ei synny, kunta jättää kyseisen alueen tyypillisesti kaavoittamatta. Kunta ei nimittäin ole halukas kaavoittamaan aluetta, mikäli se ei pääse maanomistajan kanssa sopimukseen siitä, miten kustannukset jaetaan.²⁰ Näin on asian laita siitä huolimatta, että kunnalla on viime kädessä oikeus määrätä maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin perimällä maanomistajalta kehittämiskorvausta.

2.2 Maankäyttö sopimusten oikeudellinen luonne

Maankäyttö sopimusten oikeudellinen luonne – kysymys siitä, ovatko ne julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia sopimuksia – on epäselvä. Ennen nykyistä MRL 12 a lukua maankäyttö sopimuksia pidettiin lain esitöissä yksityisoikeudellisina sopimuksina. Niissä voitiin vapaasti sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Sopimuksilla ei kuitenkaan voitu sitovasti poiketa lain tavoitteista ja kaavojen varsinaisesta sisällöstä.²¹

Nykyisen MRL 12 a luvun säätämisen yhteydessä maankäyttö sopimusten oikeudelliseen luonteeseen ei enää otettu nimenomaista kantaa.²² Tämä on osaltaan johtanut oikeuskirjallisuudessa erilaisiin näkemyksiin siitä, tulisiko maankäyttö sopimuksia pitää pääsääntöisesti yksityisoikeudellisina sopimuksina vai julkisoikeudellisina hallintosopimuksina.²³ Vaikuttaisi siltä, että myös ylimmät tuomioistuimet ovat osittain olleet eri mieltä tästä kysymyksestä. KKO on oikeuskäytännössään katsonut, että maankäyttö sopimusten oikeudellinen luonne on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen, vaikka niissä on osaltaan kysymys kunnan julkisoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvasta kaavoituksen toteuttamisesta.²⁴ KHO on puolestaan oikeuskäytännössään katsonut maankäyttö sopimusten liittyvän julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa. KHO on siten pitänyt maankäyttö sopimusta julkisoikeudellisena hallintosopimuksena.²⁵

²⁰ Häkkänen 2020, s. 71.

²¹ HE 101/1998 vp, s. 64.

²² HE 167/2002 vp.

²³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 494. Vrt. Mäkinen 2000, s. 153, jonka mukaan maankäyttö sopimukset ovat perusmuodossaan lähtökohtaisesti julkisoikeudellisia. Ks. myös Häkkänen 2020, s. 16–17.

²⁴ KKO 2016:8.

²⁵ KHO 2016:52

Maankäyttösopimusten oikeudellista luonnetta koskevalla kysymyksellä on tärkeä merkitys. Mikäli maankäyttösopimuksia pidetään yksityisoikeudellisina sopimuksina, osapuolet nähdään lähtökohtaisesti tasavertaisina sopijakumppaneina. Sopijapuolet voivat lähtökohtaisesti sopimusvapauden periaatteen nojalla sopia periaatteessa mistä tahansa asiasta. Lähtökohtana myös on, että osapuolten välinen sopimus on pidettävä ja se sitoo sopijapuolia (*pacta sunt servanda*). Jos sopijakumppani rikkoo sopimukseen perustuvia velvoitteitaan, sopimusvelkoja voi turvautua sopimusoikeudellisiin seuraamuskeinoihin oikeuksiensa turvaamiseksi, kuten vaatimalla velalliselta luontoissuoritustusta tai vahingonkorvausta.²⁶

Julkisoikeudellisella sopimuksella eli hallintosopimuksella taas tarkoitetaan hallintolain (434/2003, HL) mukaista viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön (HL 3.1 §). Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava HL 2 luvun mukaisia hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee (HL 3.2 §). PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön, josta kunnan kaavoitusvallasta on kyse, tulee aina perustua lakiin (lainalaisuus). Lisäksi julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava tarkoin lakia (lakisidonnaisuus). Hallintosopimusten solmiminen edellyttää täten erityistä oikeusperustaa, kuten lain säännöstä.²⁷ Ilman erityistä oikeusperustaa sopimus ei sido osapuolia. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksessa tarkoitettuja velvoitteita ei voida lähtökohtaisesti vaatia luontoissuorituksella täytettäväksi. Mikäli taas viranomaisella on ollut toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen, sopimus sitoo osapuolia ja sopijapuoli voi turvautua myös edellä mainittuihin yksityisoikeudellisiin seuraamuskeinoihin, kuten vaatimalla sopimusvelalliselta eli julkiselta vallalta luontoissuoritusta. Toisaalta *Mäenpään* mukaan hallintosopimuksen yksityisoikeudellisiksi luokiteltavat vaikutukset voivat silti säilyä osittain, vaikka julkisen vallan toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen puuttuu.²⁸ Tällöin sopijakumppanilla on kuitenkin mahdollisuus turvautua lähinnä vain vahingonkorvauksen vaatimiseen, eikä luontoissuoritusta voida näissä tapauksissa vaatia, koska julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.²⁹

²⁶ Sopimusoikeudellisista seuraamuskeinoista ks. Hemmo 2003 II, s. 171–218. Sopimusoikeudellisista oikeusvaikutuksista ks. jäljempänä alaluvussa 4.1. esitetty.

²⁷ Mäenpää 2023, s. 217.

²⁸ Mäenpää 1989, s. 223

²⁹ Ibid.

Edellä mainituista epäselvyyksistä huolimatta perustelluin näkemys on, että maankäyttösopimukset ovat luonteeltaan sekamuotoisia sopimuksia – sopimuksia, jotka eivät sijoitu selvästi kumpaankaan oikeudenalaan, ja joihin sisältyy sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia piirteitä.³⁰ Yksityis- ja julkisoikeuden oikeudenalajaottelun hämärtyminen sekä yksityisoikeudellisten instrumenttien lisääntyminen julkisoikeuden alalla on omiaan puoltamaan näkemystä siitä, että maankäyttösopimukset ovat sekamuotoisia sopimuksia. Perustelluimpana voidaankin pitää *Majamaan* näkemystä siitä, että maankäyttösopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia julkisoikeuden kontekstissa.³¹ Niissä sovitaan usein sellaisista julkisoikeudelliseen toimeen eli kaavojen toteuttamiseen liittyvistä seikoista, kuten yhdyskuntarakenteen rakentamisesta ja järjestämisestä sekä erilaisten palveluiden toteuttamisesta. Tästä syystä maankäyttösopimuksia voidaan arvioida sekä julkisoikeudellisen että yksityisoikeudellisen normiston pohjalta. Tämän tutkielman tutkimuskysymystä arvioidaankin varallisuus oikeudellisesti.

2.3 Maankäyttösopimuksia koskevasta sääntelystä

Maankäyttösopimuksista ei säädetä nimenomaisesti MRL 91 b §:ää lukuun ottamatta lainkaan. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia eli maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia itse kaavojen sisällöstä, kuten kunnan velvollisuudesta kaavoittaa alueelle tietynlainen rakennusoikeus. 2 momentin mukaan osapuolet voivat kuitenkin sitovasti sopia siitä, että kunta käynnistää kaavoitusprosessin. 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten (91 c–91 p §:t) rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Tällainen MRL:ssä tarkoitettu kehittämiskorvaus on kustannusperusteinen eli sen määrä sidottu kunnalle todellisuudessa aiheutuviin kustannuksiin, mutta kuitenkin siten, että kehittämiskorvauksen enimmäismäärä saa olla 60 % asemakaavasta johtuvasta alueen arvonnoususta (91 f §). Toisin sanoen kehittämiskorvausta ei saa vaatia yksinomaan alueen arvonnousun perusteella, vaan niiden tulee nimenomaisesti perustua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

³⁰ Näin myös Tarasti 2004, s. 407–408; Mäenpää 1989, s. 5 ja 86. Esimerkkeinä sekamuotoisista sopimuksista Mäenpää mainitsee muun muassa aluerakentamissopimukset, jotka nykyisin tunnetaan maankäyttösopimuksina. Tiukasta oikeudenalajaottelusta ja sen epätarkoituksenmukaisuudesta ks. myös Mäkinen 2000, s. 152.

³¹ Majamaa 2006, s. 1241.

Nimenomaisen MRL 91 b §:n lisäksi maankäyttösopimuksiin sovelletaan sekä julkis- että yksityisoikeudellisia säännöksiä tilanteesta ja sopimuksen sisällöstä riippuen. Kunnan on esimerkiksi HL 6 §:n nojalla kohdeltava sopimuskumppaneitaan tasapuolisesti. Lisäksi on mahdollista, että maankäyttösopimuksia arvioidaan OikTL:n säännösten nojalla. Samoin yleisillä hallinto- ja sopimusoikeudellisilla periaatteilla on merkitystä maankäyttösopimusten arvioinnissa.³²

2.4 Maksujen peruste ja puuttumattomuusperiaate

Tässä yhteydessä on aiheellista käsitellä lyhyesti maksujen sallittua perustetta. Kuten on tullut todettua, kehittämiskorvaus on kustannusperusteinen eli se perustuu kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. MRL 91 b.3 §:n mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan kuitenkin kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Oikeustila on kuitenkin epäselvä sen suhteen, kuinka laajasti maankäyttösopimuksissa voidaan sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta.³³

91 b.3 §:ää on mahdollista tulkita siten, että maankäyttösopimuksilla voidaan periä maksuja laajemmin kuin kustannusperusteisesti.³⁴ Vaikuttaa siltä, että kunnat perivät maksuja arvonnousuperusteisesti juuri tällä perusteella.³⁵ Maksujen arvonnousuperusteisuus on kuitenkin kyseenalainen MRL 12 a luvun systematiikassa, jonka tarkoituksena on säätää maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle nimenomaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (91 a §).³⁶ MRL 12 a luvun säännöksiä on mahdollista tulkita siten, että maksujen periminen on sallittua vain kustannusperusteisesti.³⁷ Tulkintaa, jonka mukaan maksuja tulisi periä vain kustannusperusteisesti, voitaisiin puolustaa myös sillä perusteella, että oikeusjärjestyksessämme on perinteisesti suhtauduttu kielteisesti siihen, että maankäyttösopimuksilla ostetaan tai myydään yksinomaan rakennusoikeutta.³⁸ Maksujen periminen yksinomaan arvonnousuperusteisesti on näet tosiasiaa rakennusoikeudesta käytyä

³² Häkkänen 2020, s. 13–21.

³³ Ks. Kaisto – Hakkola, s. 37–39; Ekroos – Majamaa 2018, s. 493.

³⁴ Sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ks. Aarnio 1989, s. 165–166.

³⁵ Häkkänen 2020, s. 34.

³⁶ Ibid. Systemisestä tulkinnasta ks. Aarnio 1989, s. 223–224. Lainsäätäjän tarkoituksesta tulkinnan perusteena ks. Aarnio 1989, s. 225–230.

³⁷ Näin myös Tarasti 2004, s. 401.

³⁸ HaVL 21/1998 vp, s. 5. Rakennusoikeuden myynnin kiellosta ks. myös Kaisto – Hakkola, s. 16–43.

kauppaa. Maksujen periminen yksinomaan arvonnousuperusteisesti olisi näiden tulkintojen mukaan vastoin lain perustetta tai laissa säädettyä kunnan toimivaltaa.

Maksujen sallittua perustetta koskeva kysymys nostaa esiin ongelman tutkimuskysymyksen kannalta: Aiheuttaako maksujen periminen arvonnousuperusteisesti niin sanotun puuttumattomuusperiaatteen soveltamisen? Mikäli oikeudessamme suhtaudutaan kielteisesti maksujen arvonnousuperusteeseen, on mahdollista, että sopijapuolen sopimukseen perustuville vaatimuksille ei anneta oikeussuojaa tuomioistuimessa eikä toista sopijapuolta voida oikeusteitse pakottaa sopimuksenmukaiseen suoritukseen. Tämä ilmentää niin sanottua puuttumattomuusperiaatetta.³⁹

Tässä yhteydessä mielenkiintoinen on RakL:n aikainen ratkaisu KKO 1999:128, joka on ollut oikeuskirjallisuudessa runsaan keskustelun kohteena.⁴⁰ Huolimatta siitä, että KKO päätyi katsomaan suorituksen olevan vailla lain perustetta, suoritusta ei määrätty palautettavaksi.

Tapauksessa oli kyse siitä, että kaupunki ja maanomistajina olleet yhtiöt olivat allekirjoittaneet sopimuksen, jonka mukaan kaupunki laatii alueelle asemakaavan muutoksen. Kaupunki oli asemakaavoittanut aluetta. Kaupunki toimitti sittemmin yhtiölle laskun. Lasku oli perustunut laskelmaan, jonka mukaan maanomistajan alueen arvo oli noussut rakennusoikeuden lisäyksen johdosta. Maksua siis perittiin todellisuudessa arvonnousuperusteisesti. Yhtiö, joka oli kerennyt suorittamaan kyseisen maksun, oli sittemmin asetettu konkurssiin. Yhtiön konkurssipesä esitti kaupungille palauttamisvaatimuksen suoritettuna maksun osalta siltä osin kuin se oli perustunut rakennusoikeuden lisäyksen tuottamaan arvonnousuun. Konkurssipesän mukaan kyseinen maksu, siltä osin kuin se perustui arvonnousuun, oli vailla laillista perustetta. KKO päätyi katsomaan, että yhtiön suorittamalta maksulta oli puuttunut laillinen peruste siltä osin kuin maksu oli ollut korvausta asemakaavan muutoksesta johtuvasta rakennusoikeuden lisääntymisestä. Mielenkiintoisen ratkaisusta tekee kuitenkin se, että yhtiön kaupungille esittämälle maksun palauttamisvaatimukselle ei annettu oikeussuojaa.

³⁹ Saarnilehto – Annola 2018, s. 134. Tyypillinen esimerkki puuttumattomuusperiaatteen soveltamisesta ovat laittomaan uhkapeliin perustuvat saatavat tai mustan kauppahinnan maksaminen kiinteistökaupan yhteydessä. Kun kiinteistön kauppa on maakaaren (540/1995) 2:1:n mukaan tehtävä kirjallisesti, josta on käytävä ilmi muun muassa kauppahinta ja muu vastike, kauppakirjan ulkopuolelle jätetylle hinnanosalle ei anneta oikeussuojaa. Myyjä ei voi tuomioistuimessa vaatia ostajalta mustan kauppahinnan suorittamista. Toisaalta ostaja ei voi esimerkiksi vaatia maksetun mustan kauppahinnan huomioon ottamista hinnanalennuksena, mikäli kiinteistö poikkeaa siitä, mistä osapuolet olivat sopineet. Musta kauppahinta ei myöskään kelpaa kuittausperusteeksi.

⁴⁰ Ks. Mäkinen 2000, s. 308–312; Kaisto – Hakkola, s. 26–33; Kuusiniemi 2000.

Oikeuskirjallisuudessa on pidetty epäuskottavana, mutta kuitenkin mahdollisena, että KKO:n ratkaisu ilmentäisi puuttumattomuusperiaatetta erityisesti sen todetessa, että ”maksulta puuttui laillinen peruste” ja että ”olosuhteissa tapahtuneen maksun palauttamisvaateelle ei ollut perusteltua antaa oikeussuojaa.”⁴¹

Edellä mainittujen tulkintojen nojalla on aiheellista kysyä, suhtaudutaanko oikeudessamme maksujen arvonnousuperusteeseen kielteisesti siten, että osapuolten vaatimuksien osalta noudatetaan mahdollisesti eräänlaista puuttumattomuusperiaatetta? Mikäli vastaus on myönteinen, alaluvuissa 4.2 ja 4.3 esitetyt varallisuusoikeudelliset arvioinnit saattaisivat menettää merkityksensä. Sopijapuolten vaatimuksille ei annettaisi oikeussuojaa tuomioistuimessa puuttumattomuusperiaatteen nojalla.

Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on esitetty eri tulkintoja kyseisen KKO:n ratkaisun osalta.⁴² Esimerkiksi *Hemmon* näkemys on, että kyseinen ratkaisu antaa pikemminkin viitteitä siitä, että puuttumattomuusperiaatteelle ei anneta kovinkaan laajaa käyttöalaa, vaikka käsillä olisikin lainvastainen sopimus tai sopimussuoritus.⁴³ Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi pidetty pääsääntönä, että sopimuksen perusteella tehdyt suoritukset on palautettava puolin ja toisin, mikäli sopimus osoittautuu lainvastaisena pätemättömäksi.⁴⁴

Edellä käsitelty KKO:n ratkaisu on annettu RakL:n ajalta, jolloin maankäyttösopimuksilla ei ollut oikeudellista perustaa. Maankäyttösopimuksilla on kuitenkin nykyisessä MRL:ssa nimenomainen lainsäädännöllinen perusta (91 b §). Kysymys maksujen sallitusta perimisestä kietoutuukin tällä hetkellä lähinnä vain kysymykseen siitä, onko kunta ylittänyt sille laissa säädetyn toimivallan rajat. Julkisen toimivallan ylitys ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estä asian yksityisoikeudellista arviointia tuomioistuimessa.⁴⁵

Edellä esitetyn tarkastelun mukaisesti on perusteltua todeta, että puuttumattomuusperiaatteen soveltaminen maankäyttösopimusten nojalla perittyihin maksuihin on epätodennäköistä –

⁴¹ Kuusiniemi 2000, s. 327; Kaisto – Hakkola 2010, s. 26–31.

⁴² Kaisto – Hakkola 2010, s. 26–31.; Hemmo 2003 I, s. 443.

⁴³ Hemmo 2003 I, s. 443.

⁴⁴ Kivimäki – Ylöstalo, 1973, s. 378. Vrt. KKO 2005:72. KKO katsoi, että lainvastaisia ja hyvän tavan vastaisia oikeustoimia ja sopimusehtoja on yleisesti pidetty pätemättöminä. Lähtökohta on, ettei sellaisia sopimuksia voida määrätä täytettäviksi eivätkä niihin perustuvat vaatimukset muutoinkaan saa oikeussuojaa, vaan niiden osalta noudatetaan niin sanottua puuttumattomuusperiaatetta.

⁴⁵ Ks. Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 165; Meri 2023, s. 199–200.

riippumatta siitä, peritäänkö maksuja todellisuudessa kustannus- vai arvonnousuperusteisesti. Varmaksi asiaa ei kuitenkaan voida sanoa.

Tässä tutkielmassa maksujen sallittua perustetta koskevaa kysymystä ei ole mahdollista tarkastella tässä alaluvussa esitettyä laajemmin. Kysymys siitä, kuinka laajasti maankäyttösopimuksilla voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, on merkitykseltään tärkeä. Kysymystä olisikin syytä selventää lainsäädännön tasolla.

Todettakoon kuitenkin tässä vaiheessa, että pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseen oletuksella, jonka mukaan maankäyttösopimuksen varallisuus oikeudelliset kysymykset aktualisoituvat, vaikka maksujen periminen yksinomaan rakennusoikeuden perusteella katsottaisiinkin olevan vastoin laissa säädettyä perustetta tai julkisen vallan toimivaltaa.⁴⁶

⁴⁶ Mäenpää 1989, s. 223. Mäenpää katsoo, että sopimuksen yksityisoikeudelliset vaikutukset säilyvät, vaikka julkiselta vallalta puuttuisi toimivalta sopimuksen tekemiseen. Näin myös Hemmo 2003 I, s. 443 ja Meri 2023, s. 143–144.

3 Rakennusoikeuden heikentäminen ja korvausvelvollisuus

3.1 Lähtökohta

Oikeusjärjestyksemme lähtökohtana on, että kunnilla on kaavoitusmonopolin nojalla periaatteessa milloin tahansa oikeus – joissain tapauksissa jopa velvollisuus – asemakaavoittaa tietty alue, kunhan MRL:ssa säädetyt kaavan sisältövaatimukset täyttyvät. Sama koskee asemakaavamuutoksia (MRL 204 §). Tämä tarkoittaa samalla sitä, ettei tietyn maanomistajan alueen rakennusoikeuden heikentäminen pääsääntöisesti johda kunnan korvausvelvollisuuteen. Ainoa nimenomainen säännös kunnan korvausvelvollisuudesta kaavoituksen osalta on MRL:n 101 §, jonka mukaan kunta on velvollinen suorittamaan haitasta korvauksen tai lunastamaan alueen, jos maa-alue on osoitettuna käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan. MRL 101 § asettaa kuitenkin kynnyksen korvausvelvollisuuden syntymiselle. Korvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä nimittäin on, että alue osoitetaan käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja voi kaavasta johtuvan rajoituksen vuoksi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan.

Lähtökohta siitä, että rakennusoikeuden heikentäminen ei pääsääntöisesti johda kunnan korvausvelvollisuuteen, on kaavoitusjärjestelmässämme perusteltua. Kunnan alueiden käytön järjestäminen ja suunnitteleminen olisi käytännössä mahdotonta, mikäli kunnalle syntyisi aina velvollisuus korvata maanomistajalle rakennusoikeuden heikentäminen.

Tässä kohtaa on aiheellista erottaa toisistaan *käytetty rakennusoikeus* ja *käyttämätön rakennusoikeus*. Vain jälkimmäistä voidaan heikentää asemakaavoituksella. Sellaista käytettyä rakennusoikeutta, jonka maanomistaja on käyttänyt rakentamalla lain mukaisesti, ei voida heikentää asemakaavalla ilman maanomistajan suostumusta tai alueen pakkolunastusta.⁴⁷ Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on käyttämättömän rakennusoikeuden heikentäminen asemakaavoituksella.

On selvää, että maanomistajalla on käytännössä aina oikeus korvaukseen MRL:n 101 §:n nojalla, mikäli säännöksessä asetetut korvausedellytykset täyttyvät. Toisaalta kyseinen säännös asettaa kynnyksen kunnan korvausvelvollisuudelle. Säännös ei täten vastaa

⁴⁷ Käytetystä ja käyttämättömästä rakennusoikeudesta ks. Häkkänen 2020, s. 68.

tydyttävästi korvauskysymyksiin tilanteissa, joissa kunta perii maanomistajalta maankäyttö sopimuksen nojalla maksuja merkittävän hyödyn edellytyksen täytyessä, kuten rakennusoikeuden lisäyksen tuottaman taloudellisen arvonnousun johdosta, mutta myöhemmin heikentää kaavoituksella sanotun rakennusoikeuden.

3.2 Maankäyttö sopimukset, rakennusoikeuden heikentäminen ja korvausvelvollisuus

MRL:a edeltäneessä rakennuslainsäädännössä eli rakennuslaissa (370/1958, RakL) ei ollut säännöksiä kunnan oikeudesta tehdä maankäyttö sopimuksia. RakL:ssa oli kuitenkin nimenomainen säännös kunnan oikeudesta periä maanomistajalta kohtuullinen palkkio tarvittavien karttojen laatimisesta ja kuulutusten julkaisemisesta sanomalehdissä aiheutuvista kustannuksista, kun asemakaavan muuttaminen oli ollut pääasiallisesti yksityisen edun vaatima ja maanomistaja oli sitä pyytänyt (41 §).⁴⁸ RakL:n esitöissä sen sijaan nimenomaisesti todettiin, että ” – kaupunki ei ole velvollinen suorittamaan korvausta, milloin asemakaavaa muutetaan siten, että tontin rakentamisoikeutta supistetaan. Toisaalta ei kaupungilla myöskään ole oikeutta saada tontinomistajalta korvausta yksinomaan sillä perusteella, että asemakaavaan tehdyn muutoksen johdosta tontin rakentamisoikeus lisääntyy.”⁴⁹ Nykyisessä rakennuslainsäädännössä eli MRL:ssa on kuitenkin nimenomainen säännös kunnan oikeudesta tehdä maankäyttö sopimuksia maanomistajan kanssa (91 b §). Lisäksi MRL:ssa on säännöksiä kunnan oikeudesta periä maanomistajalta maksuja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin merkittävän hyödyn edellytyksen täytyessä, jollaisesta maanomistajan maa-alueen arvonnoususta rakennusoikeuden muodossa on kyse (91 a §). Laissa ei sen sijaan edelleenkään ole nimenomaisia säännöksiä suoritettujen maksujen palauttamisesta tai erityisestä korvausvelvollisuudesta, mikäli uudella asemakaavalla heikennetään rakennusoikeutta. Maankäyttö sopimukseen ei myöskään liioin oteta ehtoja tai mainintoja jo suoritettujen maksujen palauttamisesta tällaisissa tapauksissa.⁵⁰

Oikeustilan epäselvyys on ongelmallinen. Yhtäältä kyse on maanomistajan oikeuksien suojaamisesta. Toisaalta kyse on julkisen vallan käyttöön kuuluvasta asiasta eli kuntien kaavoitusmonopolista. Lisäksi oikeustilan epäselvyys on omiaan luomaan kunnalle

⁴⁸ Vastaavasti MRL:n 59 §, jonka mukaan kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset, jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan aloitteesta.

⁴⁹ HE 91/1954 vp, s. 6.

⁵⁰ Häkkänen 2020, s. 70.

kyseenalaisen rahantekovälineen.⁵¹ Teoriassa tämä mahdollistaa menettelyn, jossa kunta perii maksuja merkittävän hyödyn edellytyksen täytyessä, kuitenkin siten, ettei maanomistajalla ole oikeutta korvaukseen tai maksujen palauttamiseen, mikäli maanomistaja menettää aikaisemmin saadun merkittävän hyödyn kaavamuutostilanteessa. MRL:n säätämisympäristössä myös eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota tähän ongelmaan toteamalla, että ”Lakiehdotuksessa jää avoimeksi, otetaanko ja miten myöhemmässä kaavamuutostilanteessa huomioon kerran [aikaisemmin] maksettu sopimusperusteinen korvaus esimerkiksi [asemakaava]muutoksen merkitessä aiemmin korvattua lisärakennusoikeuden supistamista.” Perustuslakivaliokunta piti aiheellisena täsmentää asiaa.⁵² Perustuslakivaliokunnan lausunnosta huolimatta kysymys maksujen palauttamisesta jätettiin avoimeksi.⁵³ Häkkäsen mukaan valtiosääntömme perusoikeuksien jälkivalvontajärjestelmän kannalta perustuslakivaliokunnan kannanotto on kuitenkin otettava huomioon arvioitaessa kunnalle syntyvää korvausvelvollisuutta tai maksujen palautusvelvollisuutta perusoikeusmyönteisenä laintulkintana, kun kysymys korvaamisesta tulee esille viranomaisessa tai tuomioistuimissa.⁵⁴

Maankäyttösopimuksia tehdään nykyään lähinnä asemakaavamuutostilanteissa.⁵⁵ Tällöin tarkoituksena on saada alueelle lisää rakennusoikeutta esimerkiksi lisä- ja täydennysrakentamista varten. Kaikkea rakennusoikeutta ei välttämättä aina syystä tai toisesta käytetä. Maanomistajalle, kuten rakennusliikkeelle, ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa rakentaa maa-alueita siten, että rakennusoikeudet tulisi kokonaan käytetyiksi, mikäli esimerkiksi asuin- ja liiketiloihin ei kohdistu riittävästi kysyntää. On mahdollista, että kunta ryhtyy myöhemmin laatimaan alueelle uutta asemakaavaa ja päätyy siinä vähentämään käyttämättömiä rakennusoikeuksia. Aikaisemmin solmittu maankäyttösopimus ei sido kuntaa siten, ettei kunta voisi käyttää sille lain nojalla kuuluvaa julkista valtaa eli kaavoitusta.⁵⁶ Kaavoituksesta mahdollisesti aiheutuva rakennusoikeuden heikentäminen saattaa laskea maa-alueen taloudellista arvoa. Toisin sanoen maanomistaja saattaa menettää sen merkittävän hyödyn, joka hänelle aikoinaan asemakaavoituksen johdosta aiheutui, minkä takia hän on ollut velvollinen osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tällaisissa tapauksissa maanomistajan oikeussuojan kannalta tärkeä kysymys on, onko

⁵¹ Häkkänen 2016, s. 506.

⁵² PeVL 53/2002 vp.

⁵³ YmVL 22/2002 vp, s. 3–4.

⁵⁴ Häkkänen 2016, s. 507.

⁵⁵ Häkkänen 2020, s. 90.

⁵⁶ Mäkinen s. 268.

hänellä oikeus korvaukseen muutoin kuin MRL 101 §:n nojalla, joka asettaa kunnan korvausvelvollisuudelle kynnyksen.

Oikeustilan avoimuus ja epäselvyys on johtanut maankäyttö- ja rakentamisoikeudessamme ikuisuuskytymykseen.⁵⁷ Onko kunnalla velvollisuus korvata tai palauttaa maankäytösopimuksin perimänsä maksut, mikäli rakennusoikeutta heikennetään? Miten kysymystä on oikeudellisesti arvioitava, kun asiasta ei ole nimenomaista sääntelyä? Kuten edellä alaluvussa 2.2. on varsin seikkaperäisesti esitetty, maankäytösopimuksia voidaan oikeudellisesti luonnehtia sekamuotoisiksi sopimuksiksi. Tästä syystä niitä voidaan arvioida eri oikeudenalojen normistojen ja periaatteiden pohjalta.

Oikeuskirjallisuudessa kysymystä maankäytösopimuksen nojalla syntyvästä korvausvelvollisuudesta tai maksujen palauttamisesta silloin, kun kunta kaavoituksella heikentää alueen rakennusoikeutta, on pidetty varallisuus oikeudellisena kysymyksenä.⁵⁸ Myös oikeuskäytännön perusteella on kiistatonta, että maankäytösopimusten ehtoja ja niitä koskevia kysymyksiä on mahdollista tarkastella yleisissä tuomioistuimissa varallisuus oikeudellisen normiston pohjalta.⁵⁹

⁵⁷ PeVL 53/2002 vp. PeVL:sta huolimatta ympäristövaliokunta katsoi mietinnössään, ettei lakiehdotuksen tarkistamiseen ole syytä (YmVM 22/2002 vp, s. 3–4). Ks. myös Häkkänen 2016, s. 505–508.

⁵⁸ Ekroos 2000, s. 435. Häkkänen 2016, s. 511–512. Vrt. kuitenkin Mäkinen 2000, s. 310–311. Mäkinen pitää ongelmallisena, että MRL:ssa tarkoitetut maankäytösopimukset ja niitä koskevat kysymykset käsitellään sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa. Hän on katsonut, että maankäytösopimukset liittyvät selkeästi julkisen vallan käyttämiseen eli kaavoitukseen, minkä takia myös niitä koskevat sopimusoikeudelliset riidat tulisi käsitellä hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa.

⁵⁹ Esimerkiksi ratkaisu KKO 1999:128 osoittaa, että maankäytösopimukset ja niihin perustuvat suoritukset voivat tulla käsiteltäväksi yleisissä tuomioistuimissa. Ratkaisussa KKO 2016:8 korkein oikeus katsoi, että maankäytösopimusten yksityisoikeudellisia velvoitteita koskevat sopimusehdot ja niitä koskevat riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa varallisuus oikeudellisen normiston nojalla. Ks. myös KHO 2004:86, jossa KHO katsoi, että hallinto-oikeudella ei ollut ollut toimivaltaa ratkaista sopimusehtoa koskevaa riita-asiaa muutoksenhakuasiana valituksen johdosta. Vrt. kuitenkin Mäkinen 2000, s. 310–311.

4 Korvausvelvollisuus sopimusoikeudellisena kysymyksenä

4.1 Sopimusperusteisesta vastuusta yleisesti

Sopimusoikeuden kulmakivenä on vahva pääsääntö, jonka mukaan sopimukset on pidettävä ja ne sitovat sopijapuolia. Tämän pääsäännön mukaan kumpikaan sopijapuoli ei saa yksipuolisesti vetäytyä sopimuksesta.⁶⁰ Sopimusten sitovuuden periaate ilmentää luottamuksensuojaperiaatetta eli sopijapuolten sopimukseen perustuvien odotusten suojaamista.⁶¹

Sopimusvapauden periaatteen nojalla sopijapuolet voivat lähtökohtaisesti sopia sitovasti mistä tahansa sopimukseen perustuvista oikeuksista ja velvoitteista, joita sopijapuolten on noudatettava. Sopimusvelkoja voi turvautua erilaisiin oikeuskeinoihin ja viime kädessä tuomioistuimen puoleen, mikäli sopimusvelallinen rikkoo sopimukseen perustuvia velvoitteitaan. Sopimusperusteisessa vastuussa puhutaan yleensä positiivisen ja negatiivisen sopimusedun korvaamisesta.⁶² Ensiksi mainitulla tarkoitetaan sopimusvelallisen velvollisuutta saattaa sopimusvelkoja siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän olisi, mikäli sopimus olisi täytetty täysimääräisesti oikein. Yhtenä keinona voidaan mainita velkojan oikeus vaatia velalliselta luontoissuoritusta, jolla tarkoitetaan sitä, että velallinen veloitetaan täyttämään sopimus siten kuin sopijapuolet ovat alun perin sopineet. Negatiivisen sopimusedun korvaamisella sopimusvelkoja saatetaan siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän olisi ollut, mikäli hän ei olisi ryhtynyt sopimukseen tai sopimuksen valmistelutoimiin. Tyypillisesti tämä tapahtuu siten, että sopimusvelallinen veloitetaan maksamaan vahingonkorvausta velkojalle siten, että sopimusvelkojan taloudellinen asema ennallistuu siihen asemaan, jossa se oli ennen sopimusvalmisteluihin ryhtymistä.⁶³ Sopimuksissa voi olla myös ehtoja tietyn määräisestä sopimussakosta, joka sopijapuolen on suoritettava toiselle sopimusosapuolelle, mikäli sopijapuoli menettelee vastoin sopimukseen perustuvia velvoitteitaan taikka jos sopimus jää syystä tai toisesta täyttämättä.⁶⁴

Edellä mainitut periaatteet sopimusvapaudesta ja sopimussisällöstä samoin kuin sopimuksen pätevydestä ja sitovuudesta ovat kuitenkin vain lähtökohtia, joita rajoittavat useat seikat.⁶⁵

⁶⁰ Saarnilehto – Annola 2018, s. 164–168.

⁶¹ Hemmo 2003 I, s. 4.

⁶² Hemmo 2003 II, s. 260–261.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Hemmo 2003 II, s. 336–340.

⁶⁵ Hemmo 2003 I, s. 72–75.

Esimerkiksi julkisyhteisön sopimusvapautta on tyypillisesti rajoitettu siten, että sopimuksilla ei voida sitovasti sopia julkisen vallan käyttämisestä ilman erityistä oikeusperustaa, kuten lain säännöstä. Mikäli tällaisia sopimuksia on tehty, niiltä puuttuu sitovuusvaikutus. Sopijapuoli ei voi siten lähtökohtaisesti vaatia suoritusvelalliselta esimerkiksi luontoissuoritusta.⁶⁶ Sen sijaan on mahdollista, että sopimukseen perustuva negatiivisen sopimusedun korvauskysymys aktualisoituu.⁶⁷

Sopimusvastuussa yleisenä periaatteena on käännetty todistustaakka. Tämä tarkoittaa sitä, että velallisen tulee vastuun välttääkseen näyttää, että hän on menetellyt huolellisesti.⁶⁸ *Hemmon* mukaan huolellisuusarvioinnin lähtökohtana ovat sopimuksen mukaiset velvoitteet, kun suoritusvelvollisuuden puutteellinen täyttäminen on aiheuttanut velkojalle varallisuusvahinkoa. Velallinen voi vapautua vastuusta yleensä sillä perusteella, että ulkopuolinen, hänestä riippumaton syy on estänyt suorituksen.⁶⁹

Sopimusrikkomuksen perusteella korvattavat vahingot jaetaan henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoihin. Sopimusoikeudellinen vastuu suuntautuu enimmäkseen sopimuksella perustettujen taloudellisten oikeuksien turvaamiseen ja varallisuusvahinkojen korvaamiseen.⁷⁰ Varallisuusvahinkojen osalta vahingonkorvausvelvollisuus perustuu tavallisesti velkojalle aiheutuneisiin konkreetteihin vahinkoihin, jotka voivat ilmetä esimerkiksi olemassa olevan varallisuuden vähenemisenä tai varallisuusarvoisten odotusten raukeamisena. *Hemmon* mukaan velkojalle voidaan maksaa poikkeuksellisesti myös sellaista korvausta, jonka tarkoituksena on pikemminkin velallisen saaman perusteettoman edun mitätöinti kuin reaalisien vahingon kompensatio.⁷¹

4.2 Rakennusoikeuden heikentäminen sopimusvastuukysymyksenä

Rakennusoikeus – liitettynä maanomistajan alueeseen – muodostaa maanomistajalle varallisuusarvoa.⁷² Kuten on tullut todettua, maanomistaja joutuu usein suorittamaan maksuja kunnalle, mikäli hänelle aiheutuu kaavoituksesta merkittävää hyötyä esimerkiksi rakennusoikeuden muodostumisen yhteydessä. Vastaavasti rakennusoikeuden supistaminen

⁶⁶ Hemmo 2003 I, s. 75

⁶⁷ Mäenpää 1989, s. 223.

⁶⁸ Hemmo II 2003, s. 234.

⁶⁹ Hemmo 2003 II, s. 243.

⁷⁰ Hemmo 2003 II, s. 253.

⁷¹ Hemmo 2003 II, s. 263.

⁷² Häkkänen 2016, s. 30–35.

kaavoituksella saattaa laskea maa-alueen taloudellista arvoa. Tämä johtaa kysymykseen siitä, miten myöhemmässä kaavamuuostilanteessa otetaan huomioon aikaisemmin maksettu sopimusperusteinen korvaus asemakaavamuutoksen merkityksessä aiemmin korvatun rakennusoikeuden supistamista.

Maankäyttösopimuksia voidaan asiayhteydestä riippuen arvioida sekä julkisoikeuden että yksityisoikeuden normistojen pohjalta.⁷³ Maankäyttösopimuksin perittyjen maksujen osalta kyse on nimensä mukaisesti lähtökohtaisesti sopimusoikeudellisesta asiasta. On siten johdonmukaista ajatella, että myös kunnan korvausvelvollisuus tai maksujen palauttamisvelvollisuus tulee arvioitavaksi sopimusoikeudellisena kysymyksenä, mikäli kunta heikentää uudella asemakaavalla aiemmin korvatun rakennusoikeuden. Näin on asian laita siitä huolimatta, että kunnalla on kaavoitusvaltansa nojalla oikeus heikentää tietyn alueen rakennusoikeutta periaatteessa milloin tahansa, kunhan laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.⁷⁴

MRL 91 b.1 §:n mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön, jollaisesta kaavoituksessa on kyse, on perustuttava lakiin. Kunta ei täten voi sitoutua sopimuksilla tietynlaisen kaavan laatimiseen esimerkiksi kaavoittamalla alueelle tietynlaista rakennusoikeutta. Samalla tämä merkitsee sitä, ettei kunnalle voi aiheutua positiivisen sopimusedun mukaista korvausvelvollisuutta, kuten luontoissuoritusvelvollisuutta suhteessa maanomistajaan.⁷⁵ Sopimus ei myöskään velvoita kuntaa pidättäytymään kaavan muuttamisesta tai heikentämisestä alueen rakennusoikeutta, koska julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.⁷⁶ Maksujen palauttamisvelvollisuus sopimusoikeudellisena kysymyksenä jäänee arvioitavaksi negatiivisen sopimusedun korvaamisen mukaisena kysymyksenä – lähinnä kysymyksenä kunnan velvollisuudesta maksaa vahingonkorvausta maanomistajalle siten, että tämän taloudellinen asema saatetaan sille tasolle, jossa se oli ennen maankäyttösopimuksen solmimista ja maksujen perimistä.

Tässä alaluvussa suoritettuna tarkastelun perusteella voidaan todeta, että kunnille aiheutuu lähtökohtaisesti sopimusvastuun nojalla velvollisuus korvata heikentämänsä rakennusoikeus negatiivisen sopimusedun mukaisesti. On mahdollista, että velkojana oleva maanomistaja vaatii velalliselta eli kunnalta sellaista korvausta, jonka tarkoituksena on kunnan saaman

⁷³ Ks. Luku 2 ja alaluku 3.2. yhteydessä esitettyä.

⁷⁴ Ks. myös Häkkänen 2016, s. 512. Häkkänen katsoo, että korvauskysymys ei ole sidoksissa mihinkään tiettyyn sopimustyyppiin, vaan kyse on yleisestä sopimusoikeudellisesta lähtökohdasta.

⁷⁵ Häkkänen 2016, s. 163–164.

⁷⁶ Mäkinen, s. 279.

perusteettoman edun mitätöinti.⁷⁷ Kunnille syntyy periaatteessa eräänlaista perusteetonta etua, mikäli se ei palauta aikaisemmin perimänsä maksut, vaikka rakennusoikeutta heikennetään.

Aiemmin tässä alaluvussa mainitusta huolimatta näen aiheelliseksi esittää muutamia kysymyksiä, jotka vaikuttavat sopimusoikeudellisiin vastuukysymyksiin. Ensinnäkin voidaan kysyä, kuinka pitkälle maanomistajan luottamusta suojataan sen suhteen, ettei hänen alueelleen kaavoitettua rakennusoikeutta heikennetä? Toisin sanoen kysymys koskee sitä, suojataanko maanomistajan maankäyttösopimukseen perustuvaa luottamusta aina, vaikka oikeusjärjestyksemme mukaan kunnilla on kaavoitusmonopoli. MRL:ssa nimenomaisesti säädetään kuntien oikeudesta – tietyissä tapauksissa velvollisuudesta – asemakaavoittaa aluetta periaatteessa milloin tahansa, kunhan laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Lisäksi oikeusjärjestyksemme lähtökohtana on, ettei rakennusoikeuden voimassaololle ole enimmäis- tai vähimmäisoloaikaa. Samoin oikeusjärjestyksessämme ei ole yleistä pääsääntöä, jonka mukaan rakennusoikeuden heikentäminen johtaisi kunnan korvausvelvollisuuteen – päinvastoin oikeusjärjestyksemme pääsääntönä on, ettei korvausvelvollisuutta synny, mikäli rakennusoikeutta heikennetään kaavoituksella (MRL 101 §).

Tässä yhteydessä voidaan myös kysyä, miltä osin ja millä tavalla sopimusoikeudelliset vastuuperusteet soveltuvat maankäyttösopimuksiin ja kuntien menettelyyn kaavoituksen osalta. Edellisessä alaluvussa käsitelty sopimusvastuu edellyttää sitä, että velallinen on menettänyt tuottamuksellisesti. Toisaalta velallinen voi näyttää, että hänestä riippumaton ulkopuolinen syy on estänyt suorituksen, jolloin hän välttää vahingonkorvausvastuun. Tämä johtaa kysymykseen siitä, onko kunnalla mahdollisuus vedota lakisääteiseen velvollisuuteensa kaavoittaa aluetta rakennusoikeutta heikentäen, minkä perusteella kunta voisi välttää sopimusoikeuden nojalla korvausvelvollisuuden?

Edelleen on aiheellista kysyä, onko maankäyttösopimuksissa kyse sellaisesta liike-elämälle ominaisesta taloudellisesta riskistä, joka esimerkiksi maanomistajana oleva elinkeinonharjoittaja ottaa. Sopimuksille on ominaista, että niihin sisältyy sopijapuolten kannalta taloudellisia riskejä. Tällä kysymyksellä voi olla merkitystä erityisesti silloin, kun sopimus on tehty elinkeinonharjoittajana olevan maanomistajan aloitteesta.⁷⁸

⁷⁷ Hemmo 2003 II, s. 263.

⁷⁸ Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1999:128 kiinnitettiin huomiota siihen, että sopijapuolena ollut rakennusyhtiö oli kokenut ja merkittävä rakentaja.

Edellä mainittujen kysymysten lisäksi voidaan kysyä, minkä takia rakennusoikeus on jäänyt käyttämättä. Esimerkiksi Häkkänen on tarkastellut EIT:n oikeuskäytäntöä ja todennut, että rakennusoikeuden heikentämisen arvioinnissa merkitystä on muun muassa sillä, kuinka kauan rakennusoikeus on ollut maanomistajan käytettävissä ja millaista aktiivisuutta maanomistaja on osoittanut rakennusoikeuden käyttämisen suhteen. Esimerkiksi vuosikausia käytettävissä ollut rakennusoikeus ilman maanomistajan aktiivisia toimia saattaa merkitä sitä, että maanomistaja hyväksyy kuntien kaavoitukseen liittyvän oikeuden heikentää rakennusoikeutta ilman korvausvelvollisuutta.⁷⁹

Rakennusoikeuden heikentämistä koskevat korvauskysymykset ovat keskeisiä maankäyttö- ja rakentamisoikeudessamme. Asia on periaatteellisesti tärkeä myös koko oikeusjärjestyksen kannalta, minkä takia kysymyksiä on syytä tarkastella laajemminkin lisätutkimuksilla.⁸⁰

Tämän alaluvun tarkastelun perusteella vaikuttaisi siltä, ettei tutkimuskysymykseen ole yhtä oikeaa vastausta. On perusteltua suhtautua varauksellisesti tulkintaan, jonka mukaan kunnilla ei ole velvollisuutta korvata tai palauttaa maankäyttö sopimuksen nojalla perittyjä maksuja rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena. Toisaalta on perusteltua suhtautua varauksellisesti myös sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan kunnille syntyisi aina korvausvelvollisuus tai maksujen palauttamisvelvollisuus, mikäli maanomistajan rakennusoikeutta heikennetään. Sen sijaan maanomistajan kannalta perusteettoman edun palautusta koskeva oppi soveltuisi paremmin rakennusoikeuden heikentämistä koskevaan kysymykseen kuin sopimusoikeudellinen arviointi.⁸¹ Perustelen tätä lyhyesti tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

4.3 Perusteettoman edun palautusta koskeva oppi

Perusteettoman edun palautusta koskevan opin tarkoituksena on estää oikeudettomat varallisuudensiirrot. Päämääränä on, ettei kukaan hyödy perusteettomasti toisen kustannuksella.⁸² Perusteettoman edun palautuksen perusedellytyksenä on ensinnäkin se, että joku on saanut etua eli hyötyä.⁸³ Maankäyttö sopimusten osalta osapuolet saavat puolin ja toisin hyötyä. Maanomistaja saa tavallisesti kaavoituksesta merkittävää hyötyä esimerkiksi

⁷⁹ Häkkänen 2016, s. 511.

⁸⁰ Näin myös Häkkänen 2020, s. 70. Häkkänen on ympäristöministeriölle laaditussa selvityksessä pitänyt aiheellisena pohtia asiaa MRL:a uudistettaessa.

⁸¹ Näin myös Häkkänen 2016, s. 512.

⁸² Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 161.

⁸³ Ibid.

rakennusoikeuden muodossa johtuvasta arvonnoususta. Vastaavasti kunta saa kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta vastikkeeksi maksuja tai muuta vastiketta.

Toisena perusedellytyksenä on, että etu on perusteetonta. Tämän osalta kyse on varallisuudensiirron oikeusperusteesta, kuten sopimuksesta.⁸⁴ Esimerkiksi *Aurejärvi* ja *Hemmo* katsovat, että sopimukselle ominaisen vaihtotarkoituksen toteutumatta jääminen voi tehdä edun perusteettomaksi, jos edun menettänyt on tarkoittanut saavansa tietyn vastikkeen, mutta tämä on jäänyt jostain syystä saamatta. Toisaalta sopimukselle ominaisen vaihtotarkoituksen toteutuminen sulkee pois mahdollisuuden perusteettoman edun palautukseen.⁸⁵ Voidaankin kysyä, putoaako kunnalta ikään kuin peruste maksuille, mikäli se supistaa rakennusoikeutta kaavamuutoksella.⁸⁶ Rakennusoikeuden myöhempi heikentäminen on ikään kuin maankäyttö sopimukselle ominaisen vaihtotarkoituksen toteutumatta jääminen.

Perusteettoman edun opin palautuksen kolmas perusedellytys on, että hyötyminen on tapahtunut toisen kustannuksella.⁸⁷ Rakennusoikeuden heikentämisen ja maankäyttö sopimusten nojalla perittyjen maksujen osalta tämä merkitsee sitä, että kunta hyötyy maanomistajan kustannuksella. Kunta hyötyy siitä, kun maanomistaja on maankäyttö sopimuksen nojalla suorittanut korvauksia kunnalle, koska maanomistajalle aiheutuu asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä esimerkiksi rakennusoikeuden muodossa. Hyöty on tapahtunut maanomistajan kustannuksella silloin, kun hänen alueensa rakennusoikeutta supistetaan uudella asemakaavalla, mutta aikaisemmin suoritettuja korvauksia ei palauteta takaisin maanomistajalle.

On perusteltua todeta, että rakennusoikeuden heikentäminen tekisi jo suoritettun maksun perusteettomaksi, mikäli edellä mainitut perusedellytykset täyttyvät. Tällöin maanomistaja on tarkoittanut saavansa vastikkeena rakennusoikeuden, joka on kuitenkin viime kädessä jäänyt saamatta kunnan heikentäessä rakennusoikeutta asemakaavamuutoksella. Perusteettoman edun palautusta koskevaa oppia ei kuitenkaan käsitellä tässä alaluvussa esitettyä laajemmin.

⁸⁴ Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 163.

⁸⁵ Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 165.

⁸⁶ Näin myös Häkkänen 2016, s. 513.

⁸⁷ Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 169.

5 Lopuksi

Tutkielmassa tarkastelin kysymystä siitä, onko maanomistajalla oikeutta vaatia kunnalta korvausta tai maankäyttösopimuksen nojalla suoritettujen maksujen palauttamista sopimusoikeuden normiston nojalla, mikäli maanomistajan alueen rakennusoikeutta heikennetään kaavamuuoksella. Tämän selvittämiseksi olen perehtynyt ensinnäkin siihen, miten maankäyttösopimuksia ja sen nojalla perittyjä maksuja on oikeudellisesti arvioitava. Toiseksi olen perehtynyt rakennusoikeuden heikentämistä koskevan kunnan korvausvelvollisuuden arviointiin yleisellä tasolla eli MRL 101 §:n nojalla. Kolmanneksi olen varsin seikkaperäisesti perehtynyt rakennusoikeuden heikentämistä koskevan kunnan korvausvelvollisuuden arviointiin sopimusvastuukysymyksenä. Näiden lisäksi olen lyhyesti perehtynyt perusteettoman edun palautusta koskevaan oppiin.

Tässä tutkielmassa suorittamani tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että maanomistajalla on mahdollisuus vaatia sopimusvastuun nojalla korvauksia, mikäli hänen alueensa rakennusoikeutta heikennetään. Samoin vaikuttaa siltä, että maanomistajalla on mahdollisuus vaatia perusteettoman edun palautusta koskevan opin nojalla jo suoritettuja maksuja takaisin. Näistä ei voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, jonka mukaan kunnille syntyisi aina korvausvelvollisuus tai maksujen palauttamisvelvollisuus rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena.

Tutkielman kannalta ongelmalliseksi on osoittautunut ensinnäkin se, että kunnilla on kaavoitusmonopolin nojalla periaatteessa milloin tahansa oikeus – ja joissain tapauksissa jopa velvollisuus – kaavoittaa tiettyä aluetta, kunhan laissa säädetyt vaatimukset täyttyvät. Nimenomaista korvaussäännöstä rakennusoikeuden heikentämisestä ei ole, pois lukien MRL 101 §:n korvaussäännös, joka kuitenkin asettaa kynnyksen kunnan korvausvelvollisuuden syntyemiselle. Toiseksi ongelmaksi on osoittautunut se, että laissa nimenomaisesti säädetään maksujen perimisestä, mikäli maanomistajalle aiheutuu asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä, jollaisesta rakennusoikeuden lisäyksestä johtuvasta arvonnoususta on kyse. Sen sijaan laissa ei ole säännöksiä siitä, miten myöhemmässä kaavamuuostilanteessa otetaan huomioon aikaisemmin maksettu sopimusperusteinen korvaus asemakaavamuutoksen merkityksessä aiemmin korvatun rakennusoikeuden supistamista. Laajemmassa kuvassa ongelmia näyttäisi aiheuttavan myös kysymys maankäyttösopimusten ja sen nojalla perittyjen maksujen oikeudellisesta arvioinnista.

Olen tutkielmassani erityisesti luvussa neljä esittänyt epäselväksi ja ongelmallisiksi osoittautuneita lisäkysymyksiä, joilla on nähdäkseni ratkaiseva merkitys tässä tutkielmassa esitetyn asian arvioinnissa. Näiden kysymysten osalta esitän tarvetta asiaa selventäville prejudikaateille ja lisätutkimuksille. Lisäksi tutkielmassani totean, että tutkimuskysymyksellä on periaatteellisesti tärkeä merkitys, minkä takia kysymystä olisi syytä pohtia myös lainsäädännön tasolla. On nimittäin ongelmallista, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut aiheelliseksi täsmentää epäselväksi jäänyttä asiaa MRL:n säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta huolimatta tähän kysymykseen ei ole löytynyt lainsäädännön tasolla ratkaisua yli kahden vuosikymmenen jälkeen.⁸⁸

Viime kädessä kysymys siitä, milloin kunnalle syntyy korvausvelvollisuus tai maksujen palauttamisvelvollisuus rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena, jää oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

⁸⁸ PeVL 53/2002 vp.