

Korkein hallinto-oikeus

Etusivu » Päätöksiä » Vuosikirjapäätökset » Vuosikirjapaatos » KHO:2016:89

KHO:2016:89

Kunnallisvalitus – Maankäyttösopimus – Poikkeamispäätös
– Lisärakennusoikeus – Yhdyskuntarakentamisesta
aiheutuvat kustannukset – Harkintavallan väärinkäyttö –
Lainvastaisuus

Vuosikirjanumero: KHO:2016:89
Antopäivä: 10.6.2016
Taltionumero: 2565
Diaarinumero: 1975/3/15

Kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja yhtiön välisen kunnallistekniikan rakentamissopimukseksi otsikoidun sopimuksen. Sopimus liittyi vireillä olevaan yhtiön poikkeamishakemukseen, jolla yhtiö oli hakenut omistamalleen tontille 9 000 k-m² lisää rakennusoikeutta yritystoiminnan varastotilojen laajentamista varten. Sopimuksen mukaan yhtiön tuli maksaa kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta 540 000 euroa. Tontille asemakaavassa osoitettu noin

44 000 k-m²:n suuruinen rakennusoikeus oli jo käytetty lähes kokonaan.

Hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginhallituksen päätöksen toimivallan ylittämisen ja lainvastaisuuden perusteella. Kaupunginhallitus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, koska kysymys ei ollut asemakaavahankkeesta, että maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset syrjäytyivät kokonaan. Tällöin syrjäytyivät myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä säädetyt edellytykset maankäyttösopimuksen tekemiselle.

Menettelyllisten vaatimusten syrjäyttämistä ei voitu perustella yksinomaan sillä, että maanomistajalla oli maankäyttö- ja rakennuslain

91 a §:n nojalla velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Sopimuksessa määritetyn korvauksen ei ollut selvitetty perustuvan kaupungille jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin. Korvauksen oli tapauksen olosuhteet huomioon ottaen katsottava siten olleen pelkästään korvausta yhtiölle poikkeamispäätöksellä myönnettävästä lisärakennusoikeudesta.

Korvauksen vaatimista tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyi, ei pidetty maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaisena. Kaupunginhallitus oli näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos pysytettiin.

Kuntalaki (365/1995) 90 § 2 momentti (1375/2007)

Hallintolaki 6 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki 20 § 1 momentti, 91 a § 1 ja 2 momentti, 91 b § 1 ja 3 momentti

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeus 28.5.2015 nro 15/0400/5

Asian aikaisempi käsittely

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 27.1.2014 (§ 41) hyväksynyt Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n välisen kunnallistekniikan rakentamissopimuksen.

Sopimus liittyy vireillä olevaan poikkeamishakemukseen 14-0072-12-POP, jolla Saga Furs Oyj on hakenut omistamalleen tontille (kiinteistötunnus 92-14-210-8) 9 000 k-m² lisää rakennusoikeutta. Sopimuksen mukaan Saga Furs Oyj maksaa kaupungille yhdyskuntarakentamisen ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä rakennusoikeudesta 540 000 euroa.

Vantaan kaupunginhallitus on päätöksellään 7.4.2014 (§ 35) hylännyt Kiinteistö Oy Sisurealin oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen päätöksestä 27.1.2014.

Päätöksessä on todettu muun ohella, että kaupungilla on kokeilulain 1257/2010 perusteella oikeus valmistella ja myöntää vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- ja rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta. Sopimus ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukainen maankäyttösopimus, vaan mainitun lain 12 a luvun periaatteita soveltaen laadittu sopimus koskien maanomistajan osallistumista yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuviin kustannuksiin.

Kiinteistö Oy Sisural on valituksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle vaatinut, että kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja sen täytäntöönpano on kiellettävä. Vantaan kaupunki on virheellisen menettelynsä vuoksi velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Kaupunginhallituksen päätös on maankäyttö- ja rakennuslain 91 b ja 171 §:n, kokeilulain sekä hallintolain vastainen. Päätös merkitsee rakennusoikeuden myymistä Saga Furs Oyj:lle, ja menettely loukkaa naapurin eli valittajan oikeutta ja etua. Vantaan kaupunginhallitus on ennen aikaisesti ja puutteellisin tiedoin ottanut kantaa poikkeamispäätöksen edellytyksiin.

Vantaan kaupunki on neuvotellut Saga Furs Oyj:n kanssa lisärakennusoikeuden myöntämisestä poikkeamispäätöksellä sekä maankäyttösopimuksen solmimisesta yhtenä kokonaisuutena ottamatta huomioon naapurikiinteistön eli Kiinteistö Oy Sisurealin etua asiassa.

Vantaan kaupunki käyttää väärin harkintavaltaansa omaksi ja Saga Furs Oyj:n hyödyksi samalla loukaten valittajan oikeutta. Kiinteistö Oy Sisurealin ja Saga Furs Oyj:n kiinteistöillä sijaitsevat rakennukset on rakennettu yhteen siten, että Saga Furs Oyj:n suunnittelema rakennushanke olisi erittäin haitallinen sekä laajuudeltaan että aiotun lisärakennuksen sijoituksen kannalta.

Kiinteistö Oy Sisurealin kiinteistöllä sijaitsee Kodin 1 -tavaratalo, joten rakennushankkeen vaikutukset eivät rajoitu vain valittajaan ja sen liiketoimintaan, vaan ne kohdistuvat myös vuokralaisen harjoittamaan tavaratalotoimintaan.

Sopimus on hyväksytty nimenomaan maankäyttösopimuksena. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä ei säädetä mahdollisuudesta tehdä maankäyttösopimuksia poikkeamismenettelyn yhteydessä. Maankäyttösopimusta koskevalla sääntelyllä ei ole ollut tarkoitus luoda järjestelmää, jossa kunta laillisen kaavoitusmenettelyn ohittaen voisi myydä kiinteistönomistajille rakennusoikeutta, kuten nyt on tehty.

Kaupunginhallitus on virheellisesti ottanut päätöksessään kantaa myös poikkeamisen edellytyksiin, vaikka poikkeamispäätöstä ei vielä ole tehty. Mikäli asiassa kuitenkin katsotaan voitavan ottaa kantaa poikkeamisen edellytyksiin, nyt haettu poikkeaminen on vähäistä suurempi poikkeaminen kaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta ja siten lainvastainen. Varastorakennuksen laajennusta koskeva poikkeaminen ei myöskään ole kevennettyjen rakennuttamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain mukainen hanke.

Kaupunginhallituksen on toiminnassaan noudatettava hallintolakia ja kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kiinteistö Oy Sisurealin kuuleminen asiassa on tapahtunut vasta, kun puheena oleva järjestely on ollut valmiiksi suunniteltu. Kaupungin toimintaa asiassa ei voida pitää hallintolain mukaisena hyvää hallintoa ja sen toimintaperiaatteita noudattavana toimintana.

Vantaan kaupunginhallitus on antanut lausunnon, jossa on todettu muun ohella, että sopimus yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta kaupungille on tehty poikkeamispäätöksen tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimuskorvaus on arvioitu rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttaman tontin arvonnousuun suhteutettuna. Koska kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain nojalla on mahdollista myöntää asemakaavasta vähäistä suurempi poikkeaminen, käytännössä on kyse sellaisista poikkeamisista, joissa tapahtuu tontin arvonnousua. On oikeudenmukaista ja kunnan jäsenten tasapuolisen kohtelun kannalta välttämätöntä, että poikkeamismenettelyssä noudatetaan samaa käytäntöä kuin toteutettaessa muutos asemakaavalla.

Saga Furs Oyj on antanut selityksen vaatien, että valitus tulee hylätä.

Kiinteistö Oy Sisureal on antanut vastaselityksen ja ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 7 445 euroa. Vastaselityksessä on todettu muun ohella, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunne Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n käyttämää maankäyttösopimuksia koskevia periaatteita soveltavaa kunnallistekniikan rakentamissopimusta.

Sopimuksessa ei voi olla kyse kunnallistekniikan rakentamisesta, koska sopimuksen kohdan 3 mukaan kyseisen alueen kunnallistekniikka on jo rakennettu.

Vantaan kaupunki on lausunnossaan kiistänyt oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan ja määrältään.

Kiinteistö Oy Sisureal on antanut vastaselityksen ja ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 10 161,80 euroa. Kaupunki on toiminut virheellisesti ja lainvastaisesti, minkä vuoksi Vantaan kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajalle asiassa välttämättömistä toimenpiteistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut kaupunginhallituksen päätökset 27.1.2014 § 41 ja 7.4.2014 § 35. Hallinto-oikeus on lisäksi velvoittanut vaatimuksen enemmälti hyläten Vantaan kaupungin korvaamaan *Kiinteistö Oy Sisurealille* oikeudenkäyntikuluina 4 000 euroa korkolaissa säädettyine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua päätöksen antopäivästä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavista oikeusohjeista

Kuntalain (410/2015) 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa säädetään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Mainitun luvun 91 a §:n 1 momentin mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä. Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annettua lakia 222/2003 koskeneen hallituksen esityksen (HE 167/2002 vp) 91 b §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.

Edellä hallituksen esityksessä 167/2002 vp todetusta riippumatta maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momenttia tulkitaan sanamuotonsa mukaisesti, mitä tukee myös säännöksen historia. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentin sanamuoto ei edellytä, että ainoastaan niitä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, jotka kunta tekee maanomistajan kanssa, olisi pidettävä mainitussa pykälässä tarkoitettuina maankäyttösopimuksina.

Asiassa saatu selvitys

Saga Furs Oyj on hakenut poikkeamista rakentaakseen Vantaan kaupungin 14. kaupunginosan (Varisto) korttelissa 14210 omistamalleen tontille numero 8 lisää varastotiloja 9 000 k-m². Asiakirjojen mukaan tontin asemakaavan mukainen rakennusoikeus on 44 040 k-m², josta on käyttämättä noin 645 k-m². Käyttämättä oleva rakennusoikeus on tarkoitus käyttää muihin laajennuksiin.

Vantaan kaupunginhallitus on 27.1.2014 päättänyt hyväksyä Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n välisen sopimuksen "Kunnallistekniikan rakentamissopimus/ Poikkeamispäätös/ Saga Furs Oyj". Sopimuksen mukaan sillä on sovittu poikkeamispäätökseen liittyen maankäyttö- ja rakennuslain 91a §:n mukaisesta kunnallistekniikan rakentamisen korvaamisesta.

Sopimuksen kohdan 3 (Kunnallistekniikan rakentaminen) mukaan korttelille 14210 on rakennettu kunnallistekniikka. Sopimuksen kohdan 4 (Osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin) mukaan yhtiö maksaa kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisäntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta, 9 000 k-m²:n määrästä, viisisataaneljäkymmentätuhatta (540 000) euroa. Sopimuksen kohdan 9 mukaan sopimus tulee voimaan heti, kun osapuolet ovat sen allekirjoittaneet ja molemmilla sopijapuolilla on oikeus vaatia sopimuksen ehtojen täyttämistä, kun poikkeamispäätös 14-0072-13-POP on saanut lainvoiman. Sopimus lakkaa olemasta voimassa, ellei poikkeamispäätös ole saanut lainvoimaa 31.12.2014 mennessä.

Vantaan kaupunginhallituksen käsitys on, että kaupungilla on kokeilulain 1257/2010 perusteella oikeus valmistella ja myöntää vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- ja rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta. Kyseessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu maankäyttösopimus, vaan ainoastaan mainitun lain 12 a luvun periaatteita soveltaen tehty sopimus. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ei ole kiellettyä sopia poikkeamismenettelyn yhteydessä maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuneisiin kustannuksiin.

Asian oikeudellinen arviointi

Kunta voi kuntalain 7 §:ssä määritellyn itsehallintoonsa kuuluvan harkintavallan nojalla tehdä sopimuksia noudattamalla päätöksenteossaan laillisia menettelyjä, käyttämällä harkintavaltaansa sen yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti kunkin päätöksentekokoelman toimivallan rajoissa ja tehden muutenkin lainmukaisia päätöksiä.

Kunta vastaa kaavoittamisesta ja siten myös rakennusoikeuden osoittamisesta eri alueille. Kunnalla on oikeus tehdä maanomistajien kanssa maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa tarkoitettuja, kaavoitukseen liittyviä maankäyttösopimuksia. Lähtökohtaisesti kunnan tehtäviin kuuluu myös vastuu kunnallistekniikasta.

Kun otetaan huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 91 a ja 91 b §:issä on säädetty ja se, että puheena olevalla sopimuksella on sovittu maanomistajalle mahdollisesti sallittavasta sellaisesta lisärakennusoikeudesta, jota ei ole osoitettu eikä ole tarkoituskaan osoittaa kaavoituksella, kyseessä ei ole mainitun lain 12 a luvussa tarkoitettu maankäyttösopimus.

Asiassa on kyse maankäyttösopimuksesta, johon liittyy julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia piirteitä, ja josta Vantaan kaupunki lähtökohtaisesti on voinut harkintansa mukaan päättää. Päätöksellä ei ole ratkaistu eikä olisi voitukaan ratkaista poikkeamishakemusta. Hallinto-oikeus toteaa, että kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 1257/2010 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää asuntorakentamista eikä kunnan poikkeamisvaltaa koskeva 3 § koskisi siten kysymyksessä olevaa hanketta.

Kaupungin tulee kuitenkin myös harkinnanvaraisessa viranomaistoiminnassa, kuten sopimuksia solmiessaan toimia siten, että se ei ilman hyväksyttävää perustetta aseta kuntalaisia eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Kaupungille sopimuksen mukaan suoritettava korvaus ei ole ollut korvausta todellisista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, vaan

Vantaan kaupunki on hyväksymälläan maankäyttösopimuksella tosiasiallisesti päättänyt kaavan laatimisen sivuuttaen myydä huomattavan määrän rakennusoikeutta yhdelle maanomistajalle ilman, että tälle ratkaisulle olisi ollut yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyväksyttävä peruste. Päätös on siten lainvastainen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että rakennusoikeuden huomattavan lisäyksen osoittaminen tulee tapahtua vuorovaikutteisessa ja sopimustoiminnasta riippumattomassa kaavoitusmenettelyssä, kaupunginhallitus on hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa asiassa.

Asian ratkaisuun nähden täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta ei ole aihetta lausua enemmälti.

Oikeudenkäyntikulut

Asian ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että valittaja joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Kohtuullisina oikeudenkäyntikuluina asiassa on pidettävä 4 000 euroa, mikä määrä Vantaan kaupungin on korkolaissa säädettyine viivästyskorkeineen korvattava valittajalle.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja

Suomen perustuslaki 6 §

Kuntalaki (410/2015) 146 §

Hallintolainkäyttölaki 74 §

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Markku Setälä, Jaana Moilanen ja Minna Ruuskanen, joka on myös esitellyt asian.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Vantaan kaupunginhallitus on valituksessaan vaatinut, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Kiinteistö Oy Sisurealin valitus kaupunginhallituksen päätöksestä 7.4.2014 (§ 35) hylätään.

Koska oikeudenkäynti ei ole aiheutunut hallintolainkäyttölain 74 §:ssä tarkoitetulla tavalla viranomaisen virheestä, ei Vantaan kaupunki ole velvollinen korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja.

Vaatimustensa tueksi kaupunginhallitus on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain virheelliseen tulkintaan. Hallinto-oikeus on katsonut, että kokeilulain 3 §:n tarkoittama poikkeaminen koskisi vain asuntorakentamista eikä siten valituksenalaisen päätöksen tarkoittamaa hanketta. Tällaiselle tulkinnalle ei ole perusteita. Jos lainsäätäjällä olisi tarkoitettu, että kunnalle siirretty poikkeamisvalta koskisi vain asuntorakentamista, olisi se kirjattu kokeilulain 3 §:ään.

Kysymys on maankäytösopimuksesta, johon liittyy julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia piirteitä ja josta Vantaan kaupunki on voinut lähtökohtaisesti harkintansa mukaan päättää. Kun sopimuksessa on viitattu maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:ään, on tarkoitettu, että Saga Furs Oyj osallistuu kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin mainitun lain 12 a luvussa säädetään. Se, että sopimuksen tarkoittaman tontin kunnallistekniikka on rakennettu, ei siten tarkoita sitä, ettei korvaus olisi korvausta todellisista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Kaupunginhallituksen päätöksellä ei ole päätetty poikkeamisluvasta, vaan kaupunginhallituksen hyväksymä sopimus on tarkoitettu tehtäväksi mahdollisen poikkeamisluvan varalle. Jos poikkeamisluvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä tai jos myönnetty poikkeamislupa kumotaan valituksen johdosta, ei sopimustakaan panna täytäntöön.

Kaupunginhallitus ei ole ylittänyt asiassa toimivaltaansa kuntalain 135 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Saga Furs Oyj on selityksessään esittänyt Vantaan kaupunginhallituksen valituksen hyväksymistä, Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja hyväksytyn kunnallistekniikan rakentamissopimuksen saattamista voimaan.

Kiinteistö Oy Sisureal on antanut selityksen, jossa se on esittänyt, että Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n esittämät vaatimukset hylätään ja Helsingin hallinto-oikeuden päätös pysytetään voimassa. Kiinteistö Oy Sisureal on vaatinut, että Vantaan kaupunki veloitetaan korvaamaan Kiinteistö Oy Sisurealille asian hoitamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiheutuvat asianosais- ja oikeudenkäyntikulut korkoineen.

Vantaan kaupunginhallitus on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hylkää valituksen. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Kiinteistö Oy Sisurealin vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja sopimuksen sisältö

Asiassa on Vantaan kaupunginhallituksen valituksesta arvioitava, onko kaupunginhallitus kuntalakiin perustuvan harkintavaltansa nojalla ja hallintolain 6 § sekä maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset huomioon ottaen voinut hyväksyä Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n välisen sopimuksen "Kunnallistekniikan rakentamissopimus/ Poikkeamispäätös/ Saga Furs Oyj".

Kaupungin ja yhtiön välisellä sopimuksella on sovittu poikkeamispäätökseen liittyen maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisesta kunnallistekniikan rakentamisen korvaamisesta. Sopimuksen kohdan 3 (Kunnallistekniikan rakentaminen) mukaan korttelille 14210 on rakennettu kunnallistekniikka. Sopimuksen kohdan 4 (Osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin) mukaan yhtiö maksaa kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta, 9 000 k-m²:n määrästä, viisisataaneljäkymmentätuhatta (540 000) euroa. Sopimuksen kohdan 9 mukaan sopimus tulee voimaan heti, kun osapuolet ovat sen allekirjoittaneet ja molemmilla sopijapuolilla on oikeus vaatia sopimuksen ehtojen täyttämistä, kun poikkeamispäätös 14-0072-13-POP on saanut lainvoiman. Sopimus lakkaa olemasta voimassa, ellei poikkeamispäätös ole saanut lainvoimaa 31.12.2014 mennessä.

1.2 Sovellettavat oikeusohjeet

Asiassa kuntalain (410/2015) 147 §:n 1 momentti huomioon ottaen sovellettavan kuntalain (365/1995) 90 §:n 2 momentin (1375/2007) mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Saman pykälän 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukuun (222/2003) sisältyvissä 91 a–91 p §:ssä säädetään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (167/2002 vp) yleisperustelujen kohdassa 3.2 Keskeiset ehdotukset todetaan seuraavaa:

"Maankäyttösopimusten tekemismahdollisuus ja niihin liittyvä menettely esitetään kirjattavaksi lakiin nykyistä tarkemmin. Sopimusmenettely pyritään suhteuttamaan entistä täsmällisemmin kaavoitusprosessiin siten, että sen itsenäinen ja ensisijainen asema suhteessa sopimusmenettelyyn korostuu. Kaavan ensisijaisuuden periaatetta esitetään tuettavaksi takaamalla kaavoituksen lähtökohtien ja tavoitteiden julkinen käsittely ennen kuin kunta sitoutuu sen ajateltuun lopputulokseen. Nimenomaan ehdotetaan kiellettäväksi etukäteen tapahtuva sitova sopiminen kaavan sisällöstä. Näin mahdollistetaan osallisten vaikutusmahdollisuus kaavoitusprosessin lopputulokseen mahdollisista maankäyttösopimuksista riippumatta."

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 1 momentin mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäytösopimus*). Maankäytösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäytösopimuksilla voidaan saman luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Hallituksen esityksessä 167/2002 vp todetaan 91 b §:n 3 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa:

"Kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Niinpä 3 momentissa säädetään, etteivät 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, rajoita mahdollisuutta maankäytösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.

Tavanomaista onkin sopimuskäytännössä ollut, että on sovittu maanomistajan osallistuvan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan. Sopimuskäytännössä on myös ollut yleistä, että maanomistaja on sopimuksessa sitoutunut noudattamaan esimerkiksi asuntotuotannon laadulle ja määrälle sekä kaava-alueen rakentamisaikataululle asetettuja tavoitteita. Kunta ja maanomistaja voivat samoin sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella.

Sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavamutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole tarkoitus muuttaa."

1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Vantaan kaupunginhallitus on hyväksynyt sopimuksen, jossa Vantaan kaupunki ja Saga Furs Oyj ovat poikkeamispäätökseen liittyen sopineet, että yhtiö maksaa kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta 540 000 euroa. Kaupunginhallituksen päätöksellä ei ole ratkaistu, eikä olisi voitukaan ratkaista sopimuksessa mainittua poikkeamishakemusta. Tässä yhteydessä ei siten ole tarpeen ottaa kantaa siihen, onko kunnan mahdollista myöntää haettu poikkeaminen kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (1257/2010) 3 §:n perusteella vai edellyttääkö haettu rakennusoikeuden lisäys asemakaavan muuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa säädetään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta asemakaavoituksen yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin poikkeamislupaa haettaessa.

Kaupungin ja yhtiön välisessä sopimuksessa on todettu, että kyseessä olevalla korttelilla on jo rakennettu kunnallistekniikka. Kaupunki ei ole esittänyt selvitystä siitä, mihin jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin sopimuksessa määritelty korvaussumma perustuu. Kaupungin lausuman mukaan sopimuskorvaus on arvioitu rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutettuna.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun tavoitteena on kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen aiheuttamien kustannuksien ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen eri osapuolten kesken. Lainmuutoksen tarkoituksena on lisäksi ollut täsmentää maankäytösopimusten tekemismahdollisuutta ja niihin liittyvää menettelyä, lisätä sopimusten tekemiseen liittyvää avoimuutta, korostaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sekä eriyttää maankäytösopimusten tekemistä varsinaisesta kaavaprosessista.

Se, ettei kysymyksessä tässä tapauksessa ole maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa tarkoitettu maankäytösopimus, vaan poikkeamispäätökseen liittyvä sopimus koskien maanomistajan osallistumista yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuviin kustannuksiin, ei sinänsä tee sopimusta lainvastaiseksi. Kun kysymys ei ole asemakaavahankkeesta, maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset syrjäytyvät kuitenkin kokonaan ja tällöin syrjäytyvät myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä säädetyt edellytykset

maankäyttösopimuksen tekemiselle. Menettelyllisten vaatimusten syrjäyttämistä ei voida perustella yksinomaan sillä, että maanomistajalla on maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n nojalla velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Sopimuksessa määritetyn korvauksen ei ole selvitetty perustuvan kaupungille jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin. Korvauksen on tapauksen olosuhteet huomioon ottaen katsottava siten olevan pelkästään korvausta yhtiölle poikkeamispäätöksellä myönnettävästä lisärakennusoikeudesta.

Korvauksen vaatimista tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyy, ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaisena. Kaupunginhallitus on näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se on lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Edellä lausutuilla perusteilla ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen tältä osin ei ole perusteita.

Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, edellä ilmenevät oikeudenkäyntikulujen korvaamista hallinto-oikeudessa koskevat hallinto-oikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöstä ei ole perusteita muuttaa siltä osin kuin Vantaan kaupunki on velvoitettu korvaamaan Kiinteistö Oy Sisurealin oikeudenkäyntikulut Helsingin hallinto-oikeudessa.

2. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Kiinteistö Oy Sisurealille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta selityksen antamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi, Riitta Mutikainen, Hannu Ranta, Mika Seppälä ja Elina Lampi-Fagerholm. Asian esittelijä Petri Hellstén.

Julkaistu 10.6.2016