

Lahden kaupunki, Kaupunkiympäristölautakunta, 26.01.2023

§ 7

Oikaisuvaatimus koskien Lahden kaupunkiympäristölautakunnan päätöstä 23.11.2022 § 165 olla jatkamatta Oy Teboil Ab:n maanvuokrasopimusta

10592/10.00.02.01/2022

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Lakimies Laura Sillanpää p. 044 482 0789

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä

Suunnittelujohtaja Honkanen Petri

Päätösehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta päättää hylätä oikaisuvaatimuksen.

Perusteluosa

Tiivistelmä

Oy Teboil Ab (jäljempänä "Teboil") vaatii Lahden kaupunkiympäristölautakuntaa kumoamaan 23.11.2022 tekemänsä päätöksen olla jatkamatta maanvuokrasopimusta Teboilin kanssa Paavolan kaupunginosan korttelin 3003 tontilla 7 sijaitsevasta huoltoasema-alueesta (Saimaankatu 26). Lisäksi Teboil vaatii, että kaupunkiympäristölautakunta ratkaisee asian uudelleen ja jatkaa Teboilin kanssa tehtyä maanvuokrasopimusta viidellä vuodella.

Päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksen perustelut ovat, että lautakunnan tekemä päätös on perustuslain 6 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä

säädetyin yhdenvertaisuusperiaatteen sekä perustuslain 18 §:ssä säädetyin elinkeinonvapauden periaatteen vastainen. Teboil myös katsoo kaupunkiympäristölautakunnan rikkoneen hallintolain 6 §:n mukaista tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lisäksi Teboil katsoo, että lautakunta on tulkinut maanvuokrasopimuksen etuvuokraoikeutta koskevaa ehtoa väärin. Teboilin näkemyksen mukaan asiassa on myös syytä epäillä, että kaupunkiympäristölautakunnan esittämässä perusteluissa olisi kyse fasadiperusteluista, joilla pyritään peittämään kaupunkiympäristölautakunnan tosiasiallinen tarkoitus.

Kaupunkiympäristölautakunta päätti olla jatkamatta Teboilin kanssa määräaikaista vuokrasopimusta sen umpeuduttua uudella määräaikaisella vuokrasopimuksella. Teboilin omistama PJSC Lukoil on venäläisomisteinen yhtiö ja Venäjä aloitti helmikuussa 2022 hyökkäyssodan. Tällä on katsottu olevan vaikutuksia alkuperäisessä sopimuksessa olleen etuvuokraoikeutta koskevan sopimusehdon noudattamiseen. Lautakunnan mukaan Lahden kaupunki ei saa olla mukana tukemassa ja rahoittamassa Venäjän sotatoimia Ukrainassa. Lautakunnan päätöstä on perusteltu myös odotettavissa olevien Venäjän öljykauppaa ja venäläisiä öljy-yhtiöitä koskevien sanktioiden vaikutuksilla, sekä Teboilin taloudelliseen suorituskykyyn liittyvillä riskeillä.

Oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimusten johdosta kaupunkiympäristölautakunta toteaa, että vaatimukset eivät ole perusteltuja. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut tilannetta siten, että vuokrasopimuksen mahdollisen jatkokauden kannalta on tapahtunut olennainen muutos niissä olosuhteissa, joissa sopimus ja lisäsopimus on aikanaan solmittu. Maanvuokrasopimuksen ehtoa koskien etuoikeutta vuokra-ajan jatkamiseksi ei näin ollen voida soveltaa sellaisenaan, vaan ehto on rauennut. Toisaalta väitteet päätöksen yhdenvertaisuusperiaatteen

ja elinkeinonvapauden periaatteen, sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisuudesta ovat perusteettomia.

Edellä mainituilla perusteilla on katsottava, ettei oikaisuvaatimus anna aihetta muuttaa tehtyä lautakunnan päätöstä ja se on hylättävä.

Perustelut

Oikaisuvaatimuksen tekijän esittämistä vaatimuksista ja niiden perusteluista

Vaatimusten perusteluna on ensinnäkin se, että lautakunnan tekemä päätös on perustuslain 6 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, sillä Teboilin mukaan kaupungin ympäristölautakunta on päätöksellään asettanut Teboilin huonompaan asemaan muihin polttonesteiden jakelua harjoittaviin toimijoihin nähden. Toisekseen Teboil pitää lautakunnan päätöstä perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinonvapauden periaatteen vastaisena, sillä Teboilin mukaan kaupunkiympäristölautakunnan päätös olla jatkamatta maanvuokrasopimusta estää Teboilia tosiasiallisesti harjoittamasta elinkeinoaan. Lisäksi Teboil katsoo kaupunkiympäristölautakunnan rikkoneen hallintolain 6 §:n mukaista tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tähän liittyen Teboil toteaa, että tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta johtuen kaupunkiympäristölautakunta ei edes voisi tehdä päätöksiään yksinomaan taloudellisilla perusteilla, vaan sen tulee ottaa päätöksenteossaan laajemmin huomioon hallintolaissa säädettyjen oikeusperiaatteiden toteutuminen.

Teboil katsoo, että lautakunta on tulkinnut maanvuokrasopimuksen etuvuokraoikeutta koskevaa ehtoa väärin. Teboilin mukaan kyseisen ehdon voidaan katsoa sitovan kaupunkia edelleen. Teboil katsoo, että koska kysymyksessä on maanvuokrasopimus, päätöstä ei voida myöskään perustaa mahdollisiin EU:n pakotteisiin. Teboil katsoo, että osakeyhtiöoikeudelliset argumentit puoltavat maanvuokrasopimuksen jatkamista. Oikaisuvaatimuksessa tuodaan esiin, että Teboil on Suomen lain mukaan rekisteröity osakeyhtiö ja siten itsenäinen oikeushenkilö, joten sen omistusrakennetta ei voi ottaa huomioon päätöksenteossa.

Vuokrasopimuksen ehdoista

Kuten Teboil on oikaisuvaatimuksessaan todennut, Lahden kaupunki ja Teboil ovat 18.11.1999 tehneet maanvuokrasopimuksen Paavolan kaupunginosan korttelin 3003 tontin 7 osasta huoltoasema-alueena käytettäväksi. Maanvuokrasopimusta on sittemmin jatkettu neljällä lisäsopimuksella. Viimeisimmällä 11.12.2019 ja 8.1.2020 allekirjoitetulla lisäsopimuksella vuokra-aikaa jatkettiin 31.12.2022 saakka.

Vuokrasopimuksen kohdassa 3 todetaan seuraavaa: "Vuokramiehellä on etuoikeus vuokrakauden päättyessä saada alue uudelleen vuokralle, sikäli kun se uudestaan luovutetaan vuokralle samanlaiseen tarkoitukseen".

Teboilin liikepaikkapäällikkö on yhtiön puolesta 1.11.2022 päivättyllä sähköpostiviestillä pyytänyt huoltoasema-alueen vuokrasopimuksen jatkamista entisin ehdoin viidellä vuodella. Kaupunkiympäristölautakunta päätti olla jatkamatta vuokrasopimusta. Teboil on katsonut oikaisuvaatimuksessaan, että yhtiöllä olisi etuvuokraoikeutensa nojalla ollut oikeus alueen uudelleen vuokraamiseen.

Kaupunkiympäristölautakunta katsoi päätöksessään, että koska Teboilin omistama PJSC Lukoil on venäläisomisteinen yhtiö ja Venäjä aloitti helmikuussa 2022 hyökkäyssodan, on vuokrasopimuksen mahdollisen jatkokauden kannalta tapahtunut olennainen muutos niissä olosuhteissa, joissa sopimus aikanaan on solmittu.

Asiassa on kyseessä Lahden kaupungin omistamaa tonttia koskeva määräaikainen maanvuokrasopimus. Määräaikaisuus on olennainen sopimusehto ja se sitoo sekä omistajaa että vuokramiestä.

Maanvuokraoikeus on rajoitettu esineoikeus niillä ehdoilla, joista kulloinkin on sovittu. Kaikki muut oikeudet kuuluvat kiinteistön omistajalle.

Määräaikaisuus on myös tässä tapauksessa ollut sopijapuolten tietoinen valinta. Lahden kaupunki ei ole ollut sidottu jatkamaan sopimusta, vaan kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukainen päätöksen tekevä kaupungin toimielin saa vapaasti harkita jatketaanko vuokraamista vai ei.

Kaupungin osalta päätösvalta asiassa kuuluu

kaupunkiympäristölautakunnalle. Toisin kuin oikaisuvaatimuksen tekijä esittää, ko. maanvuokrasopimuksessa oleva ehtokohta 3 ei ole ehdoton sitoumus jatkokaudesta. Lähtien kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnalle kiinteistön omistajana kuuluvasta vahvasta omistusoikeudesta

(perusoikeudesta), maanvuokrasopimuksen jatkosta sovitaan. Ei olisi olemassa kuntalain tarkoittamaa kunnallista itsehallintoa, jos Lahden

kaupunki olisi oikaisuvaatimuksen tekijän väittämällä tavalla lähes

automaattisesti ollut sidottu jatkosopimukseen. Jatkokaudesta koskeva ehto on tahdonilmaisu siitä, että sopijapuolilla on aikanaan ollut valmius sopia jatkamisesta, ei sen sijaan mikään ehdoton sitoumus.

Maanvuokralaki määrää muusta maanvuokrasta seuraavasti: MVL 73 §,

”Vuokrasopimus on tehtävä määräajaksi, enintään sadaksi vuodeksi, tai toistaiseksi. Jos vuokrasopimuksessa ei mainita vuokra-aikaa katsotaan

sopimus tehdyksi toistaiseksi.” Ko. vuokrasopimuksen osalta sopijapuolet ovat päätyneet nimenomaan tiettyyn määräaikaiseen sopimukseen. Tämä on puolin ja toisin hyväksytty, selkeä ja velvoittava ratkaisu. Tämä myös tarkoittaa sitä, että sovitun vuokrakauden päätyttyä omistaja saa lähtökohtaisesti vapaasti harkita erityisesti kaikki muuttuneet olosuhteet huomioiden, vuokraako omistaja, miksi ajaksi ja muutenkin millä ehdoilla kohteen uudelleen. Maanvuokralain 5. luvun mukaisessa ”muussa maanvuokrassa” laki sallii sopimusvapauden ehtojen osalta laajasti. Sen ohella on kuitenkin otettava huomioon sopimusoikeuden yleiset periaatteet mm. olosuhteiden muuttumisesta. Yksin hiilineutraliteettia koskevat erilaiset vaatimukset (globaalit, EU:n, eri maiden kahden- ja monenväliset sekä Suomen kansalliset rajoitukset) ovat johtaneet siihen, ettei maanomistajalla, Lahden kaupungilla, voi olla mitään velvollisuutta sitoutua mihinkään fossiilisten polttonesteiden kauppaan liittyvään sopimukseen minkään osapuolen kanssa. Olosuhteet tontin vuokraamiseksi pidemmäksi ajaksi öljyjalosteiden kauppaan liittyvään käyttöön ovat muuttuneet täysin alkuperäisen sopimuksen solmimisen jälkeen. Edelleen Venäjän hyökkäys Ukrainaan aiheutti olennaisen muutoksen kaikenlaisiin oikeussuhteisiin, jotka liittyvät Venäjään. Kaupungilla on oltava oikeus kokonaisharkintaan.

Myös oikeustoimilain 36 §:n yleinen sääntö kohtuuttomuudesta soveltuu tässä asiassa. Onkin aivan selvää, että edellä kuvatuissa olosuhteissa, erityisesti 1) pitkän määräaikaisen sopimuskauden päätyttyä, 2) lukuisten fossiilisten polttoaineiden käyttöä koskevien rajoitusten tultua nopeassa tahdissa voimaan ja lisää vielä oletettavasti ollen tulossa sekä 3) Venäjän sotatoimien aiheuttamien suoranaisten pakotteiden sekä tosiasiallisten boikottien vuoksi aikanaan sopimukseen otettu ehto jatkokaudesta on käynyt kohtuuttomaksi.

Ukrainan miehityksen alettua vuonna 2014 ja erityisesti Venäjän hyökkäyksen alettua vuonna 2022 on ollut koko ajan odotettavissa myös öljykauppaa koskevia pakotteita. Sopijapuolella, myös vuokranantajalla, jonka saama vuokra on öljykaupasta riippuvainen, on oltava kohtuullinen mahdollisuus varautua siihen. Jos Teboiliin kohdistuvat boikotit jatkuvat edes jonkin aikaa, yhtiön taloudellinen tilanne vaarantuu niin, että Lahden kaupungin varmuus saada sovitut vuokratulot vaarantuu ko. tontin osalta. Teboilin taloudellinen suorituskyky on Lahden kaupungin mukaan muuttunut olennaisesti siitä, mitä se on ollut aikaisemmin. Senkin vuoksi kaupungilla oli erityinen peruste päättää olla jatkamatta sopimusta. Ukrainan sodan jatkuessa ja mm. erilaisten Teboil-boikottien edetessä olisi Teboilin kanssa solmittavan sopimuksen taloudellinen arvo Lahden kaupungille joka tapauksessa tullut ennemmin tai myöhemmin kyseenalaiseksi, koska vuokranmaksu voisi katketa esim. vuokramiehen heikentyneestä maksukyvyistä johtuen. Tämä riski yhdistettynä riskiin venäläisyhtiöihin jatkossa mahdollisesti kohdistuvista sanktioista asettaa Lahden kaupungille riskejä, joita se ei ole velvollinen hyväksymään maankäytössään ja päättäessään omaisuuden käytöstä ja sen tuotosta. Tällaisissa olosuhteissa sopimuksen ehto etuoikeudesta ennen muita jatkaa vuokrasopimusta rajoittaisi merkittävästi Lahden kaupungin mahdollisuuksia hakea kullekin omistamalleen tontille mahdollisimman sopiva vuokralainen ja heikentäisi kaupungin mahdollisuutta nauttia omaisuudestaan, toisaalta myös rajoittaa mahdollisuuksia rajoittaa riskejään. Sikälikään ei ole ollut olemassa Oy Teboil Ab:n ehdotonta oikeutta saada sopimusta täysin entisin ehdoin. Harkintavalta tältäkin osin kuului kaupunkiympäristölautakunnalle, joka edustaa kaupunkia.

Edellä mainituilla perusteilla Lahden kaupunki katsoo, että maanvuokrasopimuksen ehtoon 3 vetoaminen vallitsevissa olosuhteissa ei enää ole mahdollista.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta, elinkeinonvapauden periaatteesta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta

Vetoaminen perustuslain 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuuteen on merkityksetön tässä asiassa. Ko. lainkohta tarkoittaa sanamuotonsa mukaisesti ihmisiä, siis vain luonnollisia henkilöitä, ei sen sijaan oikeushenkilöitä. Ei ole myöskään tiedossa tuomioistuinratkaisua, ei myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua siitä, että mainittua perustuslain kohtaa pitäisi nimenomaan soveltaa myös oikeushenkilöihin.

Hallintolain 6 §:n soveltaminen liittyy hallintovallan käyttöön. Hallintovalta tarkoittaa julkisen vallan käyttöä. Kuntien tehtävät ja niitä koskeva sääntely ovat monitahoinen kokonaisuus. Kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä ja ne ovat ottaneet yleisen toimialan perusteella itselleen myös vapaaehtoisesti tehtäviä. Tässä käsillä olevassa asiassa ei ole lainkaan kyse laissa säädetystä kunnan lakisääteisestä tehtävästä. Kunta voi myös toimia sopijapuolena yksityisoikeudellisissa sopimuksissa, niin kuin on tässäkin asian laita. Koska kyse on maanvuokrasopimuksesta, yksityisoikeudellisesta sopimuksesta eikä hallintovallan käytöstä, kunta ei käytä tässä asiassa lainkaan hallintovaltaa eikä muutenkaan hoida julkista tehtävää. Näin ollen tässä asiassa ei ole olemassa minkäänlaista laista johtuvaa perustetta vedota hallintolain 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuuteen. Teboil on viitannut oikaisuvaatimuksessaan myös samaan hallintolain pykälään sisältyvään tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Teboilin mukaan

kaupunkiympäristölautakunnan päätös on ollut tämän periaatteen vastainen. Edellä mainitulla tavalla todetaan, ettei kunta käytä tässä asiassa hallintovaltaa, eikä asiassa siten ole perustetta vedota hallintolain 6 §:n tarkoittamaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Tämän osalta todetaan lisäksi, että kaupunkiympäristölautakunta ei ole perustanut päätöstään asiaankuulumattomiin syihin.

Oikaisuvaatimuksessa on esitetty väite siitä, että kaupunkiympäristölautakunnan päätös olla jatkamatta maanvuokrasopimusta estää oikaisuvaatimuksen tekijää tosiasiallisesti harjoittamasta elinkeinoaan. Tämän osalta todetaan, että tässä asiassa Lahden kaupunki ei käytä hallintovaltaa, vaan on sopijapuoli. Kyse ei ole hallintomenettelystä eikä puutteesta yhdenvertaisen käsittelyn periaatteen noudattamisessa. Lahden kaupunki ei käytä julkista valtaa vuokratessaan osan tontista. Sopimuksen jatkaminen tuli Lahden kaupungin puolesta päätösvaltaa asiassa käyttävän Lahden kaupunkiympäristölautakunnan näkökulmasta mahdottomaksi, kun Venäjä aloitti sodan alkuvuonna 2022. Kyse on sopimusasiasta, ei Oy Teboil Ab:n elinkeinonharjoittamisen oikeuteen puuttumisesta. Kyseessä ei ole suoranainen eikä kätkeyty rajoitus harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Koska on kyse maanvuokrasopimuksesta, joka on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, on tätä asiaa arvioitava enemmän sopimusoikeuden kuin kunnallisoikeuden näkökulmasta. Kyseessä on myös markkinaehtoinen sopimus, joten sopimusta koskevia päätöksiä pitää senkin takia arvioida pikemminkin vain sopimusoikeudellisena asiana, ei hallintopäätöksenä. Se seikka yksin, että maanomistaja on kaupunki, ei tee sopimussuhteesta ja sen ehdoista kunnallis- eikä hallintoasioita. Edellä jo kuvatulla tavalla asiassa on keskeistä se, että sopijapuolena Lahden kaupunki on päätöksenteossaan ottanut muuttuneissa olosuhteissa kantaa siihen, onko

edellytyksiä solmia uusi sopimus vai ei ja millä ehdoilla.

Maanvuokrasopimuksen osalta tämä oikeus kuuluu maanomistajalle ja sitä on pidettävä tulkintasääntönä käsillä olevassa muuttuneessa tilanteessa.

Yhtiöoikeuteen liittyvistä perusteluista

Oikaisuvaatimuksessa on esitetty vaatimusten tueksi yhtiöoikeudellisia perusteluja, joita on pidettävä perusteettomina. Hallintomenettelyssä on mahdollista käyttää perusteluna sopijakumppanin omistuspohjaa, kunhan menettely on hallintolain ja kuntalain mukaista. Toisin sanoen menettely ei saa olla diskriminoivaa eikä muullakaan tavoin osoittaa hallintoviranomaisen päätökseen liittyvää toimivallan väärinkäyttöä. Se, että kaupunki ei solminut uutta sopimusta Oy Teboil Ab:n kanssa, perustui objektiivisiin ja suhteellisiin kriteereihin, ei diskriminaatioon.

Yhteenveto

Edellä mainituilla perusteilla on katsottava, ettei oikaisuvaatimus anna aihetta muuttaa tehtyä lautakunnan päätöstä ja se on hylättävä.

Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus

Toimenpiteet

Ote: oikaisuvaatimuksen tekijä