

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna

Viite **Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle koskien Oy Teboil Ab:n tekemää valitusta**

Asian Dnro 418/03.04.04.04.10/2023

Muutoksenhaun kohteena oleva päätös
Lahden kaupunkiympäristölautakunta 26.1.2023 § 7

Valittaja Oy Teboil Ab
PL 102
00121 Helsinki
asiamies asianajaja Teppo Laine

Lausunnon antaja Lahden kaupunkiympäristölautakunta
c/o lakimies Laura Sillanpää
Lahden kaupunki
Kirkkokatu 27
15140 Lahti

LAUSUNTO

Asian tausta

Lahden kaupunki on 18.11.1999 allekirjoitetulla vuokrasopimuksella vuokrannut Oy Teboil Ab:lle noin 337m²:n alueen Paavolan kaupunginosan autopaikkojen korttelin (LPA) 3003 tontista 7 huoltoasema-alueena käytettäväksi. Maanvuokrasopimusta on sittemmin jatkettu neljällä



Lahden kaupunki

Kirkkokatu 27, PL 202 Puh. 03 814 11
15101 Lahti

kirjaamo@lahti.fi
www.lahti.fi

Y-0149669-3

lisäsopimuksella. Viimeisimmällä 11.12.2019 ja 8.1.2020 allekirjoitetulla lisäsopimuksella vuokra-aikaa jatkettiin 31.12.2022 saakka. Teboilin liikepaikkapäällikkö on yhtiön puolesta 1.11.2022 päivätyllä sähköpostiviestillä pyytänyt huoltoasema-alueen vuokrasopimuksen jatkamista entisin ehdoin viidellä vuodella. Kaupunkiympäristölautakunta käsitteli Teboilin maanvuokrasopimuksen jatkamista koskevaa hakemusta 23.11.2022 pidetyssä kokouksessaan. Kaupunkiympäristölautakunta hylkäsi päätöksellään § 165 Teboilin tekemän hakemuksen maanvuokrasopimuksen jatkamisesta.

Teboil vaati kaupunkiympäristölautakuntaa oikaisemaan päätöstään 7.12.2022 päivätyllä oikaisuvaatimuksella. Kaupunkiympäristölautakunta käsitteli Teboilin oikaisuvaatimusta kokouksessaan 26.1.2023 ja hylkäsi Teboilin oikaisuvaatimuksen päätöksellään § 7.

Valituksen perusteluista

Valittaja on hallinto-oikeudelle lähettämässään valituksessa katsonut, että lautakunnan päätös on perustuslain 6 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen sekä perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinonvapauden periaatteen vastainen. Teboil myös katsoo kaupunkiympäristölautakunnan rikkoneen hallintolain 6 §:n mukaista tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lisäksi Teboil kyseenalaistaa lautakunnan tulkinnan maanvuokrasopimuksen etuvuokraoikeutta koskevasta ehdosta. Teboilin näkemyksen mukaan asiassa on myös syytä epäillä, että kaupunkiympäristölautakunnan esittämissä perusteluissa olisi kyse fasadiperusteluista, joilla pyritään peittämään kaupunkiympäristölautakunnan tosiasiallinen tarkoitus.

Lahden kaupungin vaatimukset

Valitus on hylättävä kaikilta osin alempana lähemmin kuvatuin perustein.

Valittaja on veloitettava korvaamaan Lahden kaupungin oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa yhteensä 2 000 eurolla. Määrä ei sisällä arvonsäveroa.

Viitaten valittajan esittämään pyyntöön käsitellä nyt kyseessä oleva valitusasia yhdessä toisen vireillä olevan valitusasian kanssa Lahden kaupunki toteaa, että kaupunki jättää asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Perustelut

Yleistä

Kyseessä on Lahden kaupunkiympäristölautakunnan päätös sopimusoikeudellisessa asiassa, johon liittyy useita oikeudellisia kysymyksiä. Näistä keskeisiä ovat kunnallinen itsehallinto ja siihen liittyvä päätöksenteko, toisaalta maanvuokralaki ja käsitys kiinteistön omistajan oikeusasemasta sekä sopimusoikeudelliset periaatteet ehtojen sitovuudesta ja ehtojen kohtuullisuudesta. Tässä lausunnossa Lahden kaupunki esittää, millä tavoin valittajan vaatimukset ja niiden perustelut muutoksen saamiseksi asiassa ovat virheelliset.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta, elinkeinonvapauden periaatteesta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta

Vetoaminen perustuslain 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuuteen on merkityksetön tässä asiassa. Kyseessä olevan lainkohdan voidaan katsoa tarkoittavan 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, josta on kyse tässäkin tapauksessa. Koska kyse on maanvuokrasopimuksesta, yksityisoikeudellisesta sopimuksesta eikä hallintovalan 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. Tämän osalta todetaan, että kaupunkiympäristölautakunta ei ole perustanut päätöstään asiaankuulumattomiin syihin tai asettanut päätökselleen lakiin perustumattomia tai asiaan liittymättömiä ehtoja. Toimivaltaa on käytetty laissa määriteltyihin ja muuten lainmukaisiin tarkoituksiin.

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, mikä on kiistatonta, 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. Asiassa on keskeistä se, että sopijapuolena Lahden kaupunki on päätöksen teossaan 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.

Kunnallinen itsehallinto

Asiassa on kyseessä Lahden kaupungin omistaman tontin huoltoasema-aluetta 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. Näin ollen Lahden kaupunki ei ole ollut mitenkään sidottu jatkamaan sopimusta, vaan kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukainen päätöksen tekevä kaupungin toimielin saa vapaasti harkita, haluaako se solmia jatkosopimuksen vai ei. Toisin kuin valittaja esittää, ko. maanvuokrasopimuksessa oleva ehtokohta 3 siitä menettelystä, miten kaupunki sopii jatkosopimuksen, ei ole ehdoton sitoumus jatkokaudesta. Lähtien kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnalle kiinteistön omistajana kuuluvasta vahvasta omistusoikeudesta (perusoikeudesta), maanvuokrasopimuksen jatkosta sovitaan. Kaupungin osalta päätösvalta asiassa kuuluu Lahden kaupunkiympäristölautakunnalle. Lautakunnalla on ollut täysi toimivalta päättää siitä, vuokrataanko kyseessä oleva kohde uudelleen vai ei. Ei olisi olemassa kuntalain tarkoittamaa kunnallista itsehallintoa, jos Lahden kaupunki olisi valittajan väittämällä tavalla lähes automaattisesti ollut sidottu jatkosopimukseen. Aikanaan solmittu sopimus, vaikka siinä olisikin ehto menettelystä, miten sovitaan jatkokaudesta, on kuitenkin vain määräaikainen sopimus. Jatkokautta koskeva ehto, olkoon minkä sisältöinen

tahansa, ei ole mikään ehdoton vuokramiehelle kuuluva oikeus. Se on tahdonilmaisu siitä, että sopijapuolilla on aikanaan ollut valmius sopia jatkamisesta, ei sen sijaan mikään ehdoton sitoumus.

Jo sopimuksen pitkä kesto yksin vaikuttaa vakiintuneesti sopimusoikeudellisesti, toisaalta myös kaupungin päätöksenteon kannalta siten, että voi olla useitakin muuttuneita olosuhteita, joiden vuoksi jatkokaudesta koskevat tahdonilmaisut ovat täysin menettäneet merkityksensä. Näin on käynyt tässäkin tapauksessa. Sopimuksessa oleva ehto siitä, millä menettelyllä jatkokaudesta sovitaan, ei ole sitova esisopimus eikä velvoita kaupunkia. Vasta lainvoimainen lautakunnan päätös jatkaa kaupungin kanssa solmittavaa sopimusta.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu edelleen, että tässäkin asiassa myös kaupunginhallitus olisi voinut kuntalain 92 § perusteella käyttää asian osalta otto-oikeutta, toisin sanoen olisi voinut ottaa itselleen ratkaistavaksi asian. Tämäkin kuvaa hyvin sitä, että kunnan kanssa solmittava sopimus todella syntyy vasta kunnan toimivaltaisen toimielimen päätöksellä. Ennen lainvoimaista päätöstä ei ole sopimusta.

Sopimusoikeudellista arviointia

Kuten Lahden kaupunki on todennut, tässä asiassa on kyse maanvuokrasopimuksesta, joten asiassa keskeistä on se, mitä asiassa on sovittu sopijapuolten kesken. On erityisesti otettava huomioon maanvuokralaki ja laki yksityisoikeudellisista oikeustoimista. Seuraavassa esitetyn perusteella lienee selvää, millä eri perusteilla, kullakin erikseen, kaupunkiympäristölautakunta on voinut olla hyväksymättä sopimusta.

Maanvuokralaki ja kiinteistön omistusoikeus

Maanvuokran osalta on aina otettava huomioon, että omistusoikeus kiinteistöön on lähtökohtaisesti ”täydellinen” oikeus, mikä tarkoittaa, että omistajalle kuuluvat kaikki kiinteistöön kohdistuvat lainmukaiset oikeudet. Maanvuokrasopimuksella, vahvistamalla kiinnityksiä, jne. omistusoikeutta

voidaan rajoittaa siten kuin kunkin oikeustoimen ehdoissa on nimenomaisesti lähemmin sovittu. 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.

Sopimuksen sitovuuden kannalta välttämättömät ehdot

Sopimusoikeudellisesti on selvää, että aikanaan sovitut alkuperäisessä sopimuksessa olevat, valittajan viittaamat ehdot jatkokaudesta, ovat "vain" alkuperäisen sopimuksen ehtoja ajankohtana, jolloin sopimus on solmittu. Sopimusoikeuden yleisten periaatteiden mukaan sopimus muuttuu, jos sen soveltaminen kirjoitetussa muodossaan jatkossa käy mahdottomaksi tai kohtuuttomaksi.

Yksin hiilineutraaliteettia 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 kaupan liittyvään sopimukseen minkään osapuolen kanssa, eikä myöskään saa olla sitoumusta siitä, että tontilla ylipäänsä jatketaan öljyyn liittyvää toimintaa. On selvää, että ehto jatkokaudesta oli tehty alkuperäiseen sopimukseen ainakin Lahden kaupungin puolesta tilanteessa, jossa ei ollut näköpiirissä, ei edes keskustelussa globaalia, ei EU:n eikä Suomen kansallisia hiilineutraaliteettia koskevia ympäristötavoitteita, jotka vaikuttavat

käytännössä kaikenlaiseen öljytuotteiden käyttöön ja kauppaan. Olosuhteet tontin alueen 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. Valittu ratkaisu, sopimuksen määräaikaisuus, on solmittu nimenomaan sen vuoksi, että sopijapuolilla, erityisesti maanomistajalla, on mahdollisuus sopeutua ulkopuolelta tuleviin muutostarpeisiin, kun valmistaudutaan mahdolliseen sopimuksen jatkamiseen. Kaupungilla on oltava oikeus kokonaisharkintaan.

Lisäksi ottaen huomioon alkuperäisen vuokrasopimuksen kesto ja tehdyt lisäsopimukset, on selvää, että vuokramies on saanut jo tähän mennessä taloudellisesti nauttia tekemistään investoinnista kohtuullisen ajan.

Sopimuksen kohtuuttomuus

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 alkuperäiseen sopimukseen otettu ehto 3. jatkokaudesta on käynyt kohtuuttomaksi.

Ukrainan miehityksen alettua vuonna 2014 ja erityisesti hyökkäyksen alettua vuonna 2022 on ollut koko ajan odotettavissa, että jossain vaiheessa tulisi 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 voi vaarantua siten, että Lahden kaupungin varmuus saada sovitut vuokratulot vaarantuu ko. vuokra-alueen 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 vuokramaksu voisi katketa esim. vuokramiehen heikentyneestä maksukyvyystä 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.

Yhtiöoikeuteen liittyvät perustelut

Valituksessa 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. Valittajan esittämää vaatimusta siitä, että osakeyhtiötä olisi tarkasteltava sen omistajista erillisenä tahona, ei voida perustella millään konkreettisella oikeussäännöllä. Se, että

kaupunki ei solminut uutta sopimusta Oy Teboil Ab:n kanssa, perustui objektiivisiin ja suhteellisiin kriteereihin, ei diskriminaatioon.

Valittajan oikeudenkäyntikulut

Toisin kuin valittaja esittää, Lahden kaupunki katsoo, että käsillä olevassa asiassa ei ole olemassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn lain 95 § 1 momentin mukaisia erityisiä perusteita velvoittaa Lahden kaupunki korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja lainkaan. Tässä asiassa ei ole olemassa mitään ko. lainkohdan edellyttämää kohtuuttomuuden aiheuttavaa erityistä olosuhdetta. Lahden kaupunki pitää vaatimuksia perusteettomina ja katsoo, että vaatimuksia ei ole perusteltu oikeudellisesti kestäväällä tavalla.

Lahden kaupungin oikeudenkäyntikulut

Sen sijaan, mikäli valittajan valitus hylätään hallinto-oikeudessa, ratkaisu osoittaa, että valitus on ollut täysin perusteeton. Sellaisessa tilanteessa on kohtuullista, että valittajan vastapuolen, Lahden kaupungin, oikeudenkäyntikulut korvataan. Oikeudenkäyntikulujen perusteena on kustannus 100 euroa tunnilta ajankäytön mukaan 20 tunnilta ilman arvonlisäveroa, eli yhteensä 2 000 euroa.

Lopuksi

Vuokrasopimuksen mahdollisen jatkokauden kannalta on tapahtunut muutoksia niissä olosuhteissa, joissa sopimus ja lisäsopimukset 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. Näin ollen kaupunki katsoo, että valittajan valitus tulee hylätä kokonaisuudessaan.