

27.12.2024

Dnro 1661/03.04.04.04.10/2022



**Asia** Kunnallisasiaa koskeva valitus

**Valittaja** Oy Teboil Ab

**Päätös, josta valitetaan**

Lahden kaupunkiympäristölautakunnan päätös 15.6.2022 § 97

**Asian käsittely kunnassa**

*Kaupunkiympäristölautakunta* on 27.4.2022 (§ 58) päättänyt, ettei kaupunki jatka teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueen 19002 tontin 4 vuokraamista Oy Teboil Ab:lle polttonesteiden jakelutarkoitukseen uudella maanvuokrasopimuksella. Päätöksen perustelujen mukaan syynä tälle ovat Venäjän sotatoimet Ukrainassa.

*Oy Teboil Ab* on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut, että kaupunkiympäristölautakunnan päätös kumotaan.

*Kaupunkiympäristölautakunta* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella, että oikaisuvaatimuksessa viitattu toisen yrittäjän kanssa solmittu sopimus on tehty erilaisissa olosuhteissa kuin oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut merkittävästi moniin asioihin, ja sodan vaikutukset ovat heijastuneet myös sopimussuhteisiin. Lahden kaupunki ei halua sopimusta jatkamalla tukea eikä rahoittaa Venäjän sotatoimia. Lisäksi on odotettavissa, että Venäjän öljykauppaan ja venäläisiin öljy-yhtiöihin kohdistuu sanktioita. Mikäli Oy Teboil Ab:n taloudellinen tilanne huonontuu siihen kohdistettujen boikottien vuoksi, Lahden kaupungin vuokratulot kyseiseltä vuokra-alueelta vaarantuvat.

## Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Oy Teboil Ab on vaatinut, että kaupunkiympäristölautakunnan päätös kumotaan ja asia palautetaan kaupunkiympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Lahden kaupunki on velvoitettava korvaamaan Oy Teboil Ab:n oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkoineen.

Huoltoasemia ja polttonesteiden jakeluun liittyvä tontteja koskeva maanvuokraustoiminta on kaupungille vapaaehtoista. Toiminta ei kuitenkaan kuulu kaupungin sopimusvapauden piiriin, vaan kaupungin tulee kohdella polttoaineiden jakelua harjoittavia toimijoita yhdenvertaisesti. Kaupungin käytäntönä on viime vuosina ollut jatkaa huoltoasematoimintaan ja polttonesteiden jakeluun tontin vuokranneiden vuokrasuhteita sopimusten päättyessä. Kaupungin on annettava kaikille elinkeinonharjoittajille yhtäläinen mahdollisuus harjoittaa elinkeinoaan. Kaupunkiympäristölautakunnan päätös tosiasiallisesti estää valittajaa harjoittamasta elinkeinoaan. Kaupunkiympäristölautakunta on päättänyt olla jatkamatta Oy Teboil Ab:n sopimusta sen vuoksi, että valittaja on venäläisomisteinen yhtiö. Oy Teboil Ab on osakeyhtiölain säännösten mukaan osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö. Tämän johdosta kaupunkiympäristölautakunta ei olisi edes voinut ottaa ratkaisussaan huomioon yhtiön omistusrakennetta.

## Lausunnot ja selitykset

*Kaupunginhallitus* on lausunnossaan vaatinut, että valitus hylätään ja Oy Teboil Ab velvoitetaan korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut 2 000 eurolla.

Lausunnossa on todettu muun ohessa, että kaupunki ei ole ollut sidottu jatkamaan määräaikaista sopimusta, vaan kaupungin toimielin saa vapaasti harkita, hyväksyykö se jatkokautta koskevan sopimuksen. Päätöstä on perusteltu laajemmin kuin vain Venäjän sotatoimilla Ukrainassa. Olosuhteet tontin pidempiaikaiselle vuokraamiselle ovat muuttuneet vuoden 2007 jälkeen. Maanvuokrasopimuksessa on kyse yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Kyse ei ole puuttumisesta Oy Teboil Ab:n elinkeinonharjoittamiseen. Kaupunki ei käytä kyseisessä asiassa hallintovaltaa eikä hoida julkista tehtävää. Näin ollen asiassa ei ole perustetta vedota hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhdenvertaisuutta koskevaan perustuslain 6 §:ään vetoaminen on asiassa merkityksetöntä, koska kyseinen lainkohta koskee sanamuotonsa mukaisesti vain luonnollisia henkilöitä.

*Oy Teboil Ab* on antanut selityksen ja toimittanut lisäselvitystä. Selityksessä on muun ohessa todettu, että kaupunkiympäristölautakunta on esittänyt päätökselle uusia perusteluita, joita se ei ole aiemmissa päätöksissään esittänyt. Lautakunta ei ole perustellut päätöksiään hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kaupunki on aiemmin ilmoittanut Oy Teboil Ab:lle, että maanvuokrasopimusta jatketaan. Lahden kaupungin myönteinen vastaus on luonut valittajalle oikeutettuja odotuksia, joita suojataan hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti.

## Muut merkinnät

Asiaa ratkaistaessa oli esillä valitusasian diaarinumero 418/2023 oikeudenkäyntiaineisto.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus ei tutki Oy Teboil Ab:n selityksessään esittämiä uusia, oikeutettujen odotusten suojaa ja päätösten perustelemista koskevia valitusperusteita.

Hallinto-oikeus kumoo kaupunkiympäristölautakunnan päätökset.

Hallinto-oikeus hylkää Oy Teboil Ab:n ja Lahden kaupungin oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

## Perustelut

### Tutkimatta jättäminen

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää kunnallisvalituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Oy Teboil Ab on valitusajan päättymisen jälkeen hallinto-oikeuteen saapuneessa selityksessään vaatinut kaupunkiympäristölautakunnan päätösten kumoamista päätösten perustelemiseen ja oikeutettujen odotusten suojaan liittyvillä perusteilla. Kun mainittuja valitusperusteita ei ole esitetty valitusajan kuluessa, ne on jätettävä myöhässä esitettyinä tutkimatta.

### Kaupunkiympäristölautakunnan päätösten lainmukaisuus

#### *Sovellettavat säännökset*

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

#### *Lainvalmisteluasiakirjojen kannanotot*

Hallintolain 6 §:ää koskevissa hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Pykälän alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee.

--

Ratkaisutoiminnan tulisi myös olla johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy.

– –  
 Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.”

Saman hallituksen esityksen hallintolain 3 §:n 1 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkisyhteisön sisällä joudutaan usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä. Hallituksen esityksen mukaan tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.

#### *Esitetty selvitys*

Lahden kaupunki oli 9.8.1999 lähtien vuokrannut kysymyksessä olevaa tonttia Oy Teboil Ab:lle raskaan liikenteen polttonesteiden jakelua varten. Viimeisin vuokrasopimus on ollut voimassa 30.6.2022 asti. Oy Teboil Ab on 1.3.2022 lähettämällään sähköpostiviestillä ilmaissut haluavansa käyttää vuokrasopimuksessa sovittua etuvuokraoikeutta ja pyytänyt kaupungilta vuokrasopimuksen jatkamista 15 vuodella entisin ehdoin. Asiaa kaupunkiympäristölautakunnassa 27.4.2022 käsiteltäessä suunnittelujohtaja on kaupungin viime vuosina noudattamaan käytäntöön viitaten esittänyt huoltoasematontin vuokraamisen jatkamisesta 31.12.2033 saakka voimassa olevalla maanvuokrasopimuksella. Kaupunkiympäristölautakunta on kuitenkin päättänyt yksimielisesti toiselle kannalle ja päättänyt, ettei kaupunki jatka tontin vuokraamista Oy Teboil Ab:lle. Syyksi on ilmoitettu Venäjän sotatoimet Ukrainassa.

Kaupunkiympäristölautakunta on valituksenalaisen päätöksensä perusteluissa ilmoittanut, että Lahden kaupunki ei halua tukea eikä rahoittaa Venäjän sotatoimia jatkamalla venäläisomisteisen yhtiön sopimusta. Päätöstä on lisäksi perusteltu sopimuksen jatkamisesta kaupungille aiheutuvilla riskeillä, jotka liittyvät odotettavissa oleviin Venäjän öljykauppaan ja venäläisiin öljy-yhtiöihin kohdistuviin pakotteisiin ja Oy Teboil Ab:n taloudellisen aseman heikentymiseen yhtiön kohdistuvien boikottien vuoksi. Oy Teboil Ab on pitänyt näitä uusia perusteluja näennäisinä, koska lautakunta oli perustellut 27.4.2022 tekemänsä päätöstä vain Venäjän sotatoimilla Ukrainassa. Yhtiö on viitannut näkemyksensä tueksi myös lautakunnan jäsenten julkisuudessa esittämiin lausumiin.

Kaupunkiympäristölautakunnan päätöksestä 17.11.2021 § 68 ilmenee, että lautakunta on päättänyt jatkaa erään toisen tontin vuokraamista toiselle polttonesteiden jakelutoimintaa harjoittavalle yrittäjälle 31.12.2033 saakka. Päätöksen esittelytekstissä on todettu, että päättyvien vuokrasopimusten osalta kaupungin viime vuosien käytäntönä on ollut jatkaa huoltoasematoimintaan ja polttonesteiden jakeluun osoitettujen tonttien vuokra-aikaa 31.12.2033 saakka, jotta tulevaisuudessa sopimusten uusimisten ehtoja voidaan tarkastella samanaikaisesti.

#### *Oikeudellinen arviointi*

Kunnalla on itsehallintoonsa perustuen laaja harkintavalta päättää siitä, millä perusteilla, kenelle ja mihin hintaan se antaa omaisuuttaan vuokralle. Tätä harkintavaltaa rajoittavat hallinnossa yleisesti noudatettavat harkintavallan käyttöä rajoittavat periaatteet, kuten yhdenvertaisuuden periaate ja tasapuolisen kohtelun vaatimus.

Vaikka hallintolakia ei sovelleta yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemiseen, sopimukseen ryhtymistä koskeva päätöksenteko kunnan toimielimessä on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin nojalla hallintolain säännöksiä. Hallintolain 6 §:ssä mainittuja hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan lainkohdan sanamuodon mukaisesti kaikkiin hallinnossa asioiviin.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että harkinnan perusteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Tapausten samankaltaisuutta arvioitaessa merkitystä on muun ohella asian ratkaisemiseen liittyvän harkintavallan luonteella ja sillä, mihin päämääriin viranomaisen toiminnalla on tarkoitus pyrkiä. Maa-alueiden vuokralle antaminen ei ole kaupungin lakisääteinen tehtävä. Kaupungin harkintavalta tällaisen itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävän hoitamisessa on laaja, ja maanvuokrasopimusten tekemistä koskeva päätöksenteko sisältää usein yksittäistapauksellista harkintaa, joka voi liittyä moniin erilaisiin näkökohtiin, kuten kaupungin taloudellisiin etuihin tai elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin. Arvioinnin tulee kuitenkin perustua seikkoihin, jotka ovat oikeudellisesti merkityksellisiä käsiteltävänä olevaa asiaa ratkaistaessa. Viranomaisen velvollisuudesta käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin johtuu, ettei tapausten erottelu voi perustua seikkoihin, joiden huomioimisella pyritään edistämään viranomaisen tehtäväpiiriin kuulumattomia tarkoituksia. Kuntalaissa ei nimenomaisesti säädetä, mitä päämääriä kunta voi edistää hoitaessaan lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja itsehallintonsa nojalla itselleen ottamia tehtäviä. Sallittuja tarkoituksia rajaavat kuitenkin lain 1 §:n 2 momentissa ilmaistu kunnan toiminta-ajatus ja edellä mainittujen säännösten vakiintuneet tulkintaperiaatteet.

Kaupunkiympäristölautakunnan 27.4.2022 §:n 58 kohdalla tekemän päätöksen esittelytekstistä ilmenee, että kaupungin käytäntönä oli viime vuosina ollut jatkaa päättyvien huoltoasematoimintaan ja polttonesteiden jakeluun osoitettujen tonttien vuokra-aikaa 31.12.2033 saakka. Asiassa ei ole ilmennyt,

että kaupunki olisi kuitenkin aiemmin joutunut päättämään maanvuokrasopimuksen tekemisestä sen kaltaisissa olosuhteissa, joiden vuoksi kaupunkiympäristölautakunta on nyt päättänyt olla tekemättä uutta vuokrasopimusta Oy Teboil Ab:n kanssa. Asiassa on tämän vuoksi tarkasteltava lähemmin, eroaako valittajan tilanne muista edellä tarkoitetuista tapauksista sellaisten seikkojen suhteen, jotka ovat oikeudellisesti merkityksellisiä kaupungin päättäessä maa-alueidensa vuokralle antamisesta.

Kaupunkiympäristölautakunta on alun perin perustellut vuokrasuhteen jatkamatta jättämistä vain Venäjän federaation sotatoimilla Ukrainassa. Esitetty perustelu on omiaan antamaan käsityksen, että päätöksellä on pyritty edistämään samankaltaisia päämääriä kuin ulkopoliittikan alaan kuuluvilla kansainvälisillä pakotteilla. Kannan ottaminen ulkopoliittisiin kysymyksiin ja muu ulkopoliittikan harjoittaminen eivät kuulu kunnan toimialaan. Kaupunkiympäristölautakunta on valituksenalaisen päätöksensä perusteluissa täsmentänyt päätöksensä perusteluja muun muassa ilmoittamalla, että Lahden kaupunki ei halua tukea eikä rahoittaa Venäjän sotatoimia jatkamalla venäläisomisteisen yhtiön sopimusta. Päätöksessä ei ole tarkemmin perusteltu, millä tavoin maanvuokrasopimuksen tekeminen Suomeen rekisteröidyn yhtiön kanssa hyödyttäisi Venäjän federaation sotatoimia. Kaupunkiympäristölautakunnan päätösten perusteena olleissa asiakirjoissakaan ei ole selvitystä tuosta seikasta, eikä sitä ole esitetty myöskään hallinto-oikeudessa. Kaiken kaikkiaan puheena olevan sopimussuhteesta kieltäytymisen syyn yhteys kaupungin toimialaan kuuluviin tehtäviin ja niiden hoitamisella tavoiteltaviin päämääriin jää esitetyn selvityksen perusteella epäselväksi ja etäiseksi.

Kaupunkiympäristölautakunta on perustellut valituksenalaista päätöstään myös sopimuksen jatkamisesta kaupungille aiheutuvilla riskeillä, jotka liittyvät odotettavissa oleviin Venäjän öljykauppaan ja venäläisiin öljy-yhtiöihin kohdistuviin pakotteisiin ja Oy Teboil Ab:n taloudellisen aseman heikentymiseen yhtiöön kohdistuvien boikottien vuoksi. Kunnan toimialaa koskevat periaatteet edellyttävät kunnan harjoittavan taloudellista toimintaansa tarpeettomia riskejä välttämällä. Sopimuksesta kaupungille aiheutuvat riskit ovat siten seikkoja, jotka voidaan ottaa huomioon arvioitaessa kaupungin viranomaisissa käsiteltyjen maanvuokra-asioiden samankaltaisuutta.

Oy Teboil Ab on oikaisuvaatimuksen kohteena olleen päätöksen perustelujen ja lautakunnan jäsenten julkisuudessa esittämien lausumien vuoksi kyseenalaistanut sen, ovatko edellä mainitut seikat olleet todellisia syitä lautakunnan päätökselle olla uusimatta vuokrasopimusta. Arvioitaessa niiden merkitystä vuokrasuhteen jatkamisesta koskeneelle harkinnalle on otettava huomioon, että pakotteiden ulottumisesta tulevaisuudessa Oy Teboil Ab:n kaltaisten yhtiöiden kanssa tehtyihin maanvuokrasopimuksiin on esitetty ainoastaan epävarma oletus, jonka ei ole osoitettu perustuneen mihinkään Euroopan unionin piirissä tehtyyn suunnitelmaan tai ehdotukseen uusista pakotteista. Asiaa kaupunkiympäristölautakunnassa käsiteltäessä on ollut yleisesti tiedossa, että useat kuluttajat olivat alkaneet välttää asioimista Oy Teboil Ab:n jakelu- ja huoltoasemilla. Lautakunnan päätöksessä esitetty arvio tämän seikan merkityksestä Oy Teboil Ab:n vuokranmaksukyvyille perustuu kuitenkin ainoastaan hyvin epävarmaan oletukseen, eikä yhtiön

taloudellista asemaa ja kykyä selviytyä vuokran maksamisesta mahdollisen tulevan sopimuskauden aikana ole yhtiön hakemusta käsiteltäessä pyritty tarkemmin selvittämään. Näistä ja Oy Teboil Ab:n esille tuomista syistä asiassa jää epäselväksi, mikä merkitys sopimuksesta kaupungille aiheutuvilla riskeillä on todellisuudessa ollut kaupunkiympäristölautakunnan päätösharkinnassa.

Kaupunkiympäristölautakunnan päätös olla jatkamatta teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueen 19002 tontin 4 vuokraamista Oy Teboil Ab:lle polttonesteiden jakelutarkoitukseen on edellä esitetyn perusteella perustunut ainakin osaksi sellaisiin näkökohtiin, joilla ei ole voitu perustella polttonesteiden jakelutoimintaa harjoittavien yhtiöiden erilaista kohtelua maanvuokrasopimusten uusimisessa. Saadun selvityksen perusteella ne ovat olleet pääasiallinen ja alun perin ainoa syy yhtiön hakemuksen hylkäämiselle. Kaupunkiympäristölautakunta on siten käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se on ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Kaupunkiympäristölautakunnan päätökset on tämän vuoksi lainvastaisina kumottava. Asian näin päättyessä valituksessa esitetystä elinkeinovapautta koskevasta perusteesta ei ole tarpeen lausua.

### **Oikeudenkäyntikulut**

Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos huomioon ottaen kaupungin oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle ei ole perusteita. Pääasian tulkinnanvaraisuuteen ja asian laatuun nähden ei kuitenkaan ole kohtuutonta, että myös Oy Teboil Ab saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut  
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 momentti ja 95 §

### **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

### **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Esittelijäjäsen Jussi-Pekka Lajunen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anneli Aura, Jussi-Pekka Lajunen ja Liisamaija Kangas.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös maksutta	Oy Teboil Ab Asiamies: Asianajaja Teppo Laine sähköpostitse
Jäljennös maksutta	Lahden kaupunginhallitus, jonka on kuntalain 142 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä sähköpostitse  Lahden kaupunkiympäristölautakunta sähköpostitse

**Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot**

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA  
Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA  
Puhelinnumero: 029 56 42210  
Faksi: 029 56 42269  
Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi  
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>