

27.12.2024

Dnro 418/03.04.04.04.10/2023



**Asia** Kunnallisasiaa koskeva valitus

**Valittaja** Oy Teboil Ab

**Päätös, josta valitetaan**

Lahden kaupunkiympäristölautakunnan päätös 26.1.2023 § 7

**Asian käsittely kaupunkiympäristölautakunnassa**

*Kaupunkiympäristölautakunta* on 23.11.2022 (§ 165) päättänyt muun ohessa, ettei se jatka Paavolan kaupunginosan korttelin 3003 tontilla 7 sijaitsevan huoltoasema-alueen vuokraamista 31.12.2022 jälkeen Oy Teboil Ab:lle. Päätöksen perustelujen mukaan Oy Teboil Ab:n omistama, oikeastaan välillisesti omistava, PJSC Lukoil on venäläisomisteinen yhtiö. Olosuhteissa, joissa sopimus aikoinaan solmittiin, on tapahtunut olennainen muutos Venäjän aloitettua helmikuussa 2022 hyökkäyssodan Ukrainassa. 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.

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

*Kaupunkiympäristölautakunta* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen.

**Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Oy Teboil Ab on vaatinut kaupunkiympäristölautakunnan päätösten kumoamista ja oikeudenkäyntikulujensa korvaamista laillisine viivästyskorkeineen.

Kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessä ei ole huomioitu perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta ja elinkeinonvapautta eikä hallintolaissa säädettyjä tasapuolisen kohtelun vaatimusta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Kunnan on annettava kaikille elinkeinonharjoittajille yhtäläinen mahdollisuus harjoittaa elinkeinoaan. Kaupunkiympäristölautakunnan päätös tosiasiallisesti estää valittajaa harjoittamasta elinkeinoaan.

Viranomaisen toiminnassa yhdenvertaisuusperiaate ja siihen sisältyvä tasapuolisen kohtelun vaatimus koskevat myös oikeushenkilöitä, eikä kaupunki voi siten asettaa Oy Teboil Ab:tä muita polttonesteiden jakelijoita huonompaan asemaan sen venäläisomistuksen perusteella. Lahden kaupungin käytäntönä on viime vuosina ollut jatkaa huoltoasematoimintaan ja polttonesteiden jakeluun osoitettujen tonttien vuokra-aikaa. Kaupunkiympäristölautakunta on asettanut Oy Teboil Ab:n huonompaan asemaan muihin polttonesteiden jakelua harjoittaviin toimijoihin nähden, kun se on hylännyt yhtiön hakemuksen.

Asiassa ei ole esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi syytä epäillä Oy Teboil Ab:n kykyä suoriutua maanvuokrasopimuksen mukaisista velvoitteistaan. Kaupunkiympäristölautakunnan esittämissä perusteluissa ei tosiasiallisesti ole kysymys aidoista, oikeudelliseen harkintaan liittyvistä perusteluista vaan näennäisperusteluista. Tätä päätelmää tukevat lautakunnan jäsenten lehdistölle antamat lausumat ja se, että vuokrasopimusten tekemisestä kieltäytymiselle on ensimmäisen tällaisen päätöksen tekemisen jälkeen esitetty uusia perusteita. Lautakunnan perustelut ovat tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisia. Kaupunkiympäristölautakunta ei edes voisi tehdä päätöksiään yksinomaan taloudellisilla perusteilla, vaan sen tulee ottaa päätöksenteossaan laajemmin huomioon hallintolaissa säädettyjen oikeusperiaatteiden toteutuminen.

Venäjään kohdistuvia pakotteita koskevat perustelut ovat virheellisiä ja spekulatiivisia. Euroopan unionilla ei ole edes toimivaltaa päättää kiinteistöjen vuokraamista koskevista pakotteista. Oy Teboil Ab on Suomen lakien mukaan rekisteröity osakeyhtiö ja 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 perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva pykälä koskee sanamuotonsa mukaisesti vain luonnollisia henkilöitä. Hallintolain 6 § ei tule sovellettavaksi, koska asiassa on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimuksesta eikä hallintovallan käyttämisestä tai muusta julkisen tehtävän hoitamisesta. Kyse on sopimusasiasta eikä

puuttumisesta Oy Teboil Ab:n elinkeinonharjoittamiseen. Kaupunki ei ole ollut sidottu jatkamaan määräaikaista sopimusta, vaan kaupungin toimielin on saanut vapaasti harkita, jatketaanko sopimusta. Sopijakumppanin omistuspohjaa on mahdollista käyttää perusteluna, kunhan menettely on hallintolain ja kuntalain mukaista.

*Oy Teboil Ab* on antanut selityksen ja toimittanut lisäselvitystä.

## Muut merkinnät

Asiaa ratkaistaessa oli esillä valitusasian diaarinumero 1661/2022 oikeudenkäyntiaineisto.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus kumoo kaupunkiympäristölautakunnan päätökset.

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

## Perustelut

### *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 olla myös 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 vuokrannut kysymyksessä olevaa tontin osaa vuodesta 1999 alkaen Oy Teboil Ab:lle huoltoasema-alueena käytettäväksi. Viimeisin vuokrasopimus on ollut voimassa vuoden 2022 loppuun asti. Oy Teboil Ab on 1.11.2022 päivättyllä sähköpostiviestillä ilmoittanut haluavansa käyttää vuokrasopimuksessa sovittua etuvuokrausoikeutta ja pyytänyt kaupungilta vuokrasopimuksen jatkamista viidellä vuodella entisin ehdoin.

Kaupunkiympäristölautakunta on 23.11.2022 päättänyt olla aikaisempien päätöstensä ja linjaustensa mukaisesti jatkamatta alueen vuokraamista, koska Lahden kaupunki ei halua tukea eikä rahoittaa Venäjän sotatoimia jatkamalla PJSC Lukoilin määräysvallassa olevan 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 yhtiöön kohdistuvien boikottien vuoksi.

Kaupunkiympäristölautakunta oli 15.6.2022 (§ 97) hylännyt samoilla perusteilla Oy Teboil Ab:n oikaisuvaatimuksen erään toisen tontin vuokraamista koskeneessa asiassa. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstään kaupunkiympäristölautakunta oli tuossa asiassa perustellut vain sillä, että vuokrasopimuksen uusimatta jättämisen syynä ovat Venäjän sotatoimet Ukrainassa. Oy Teboil Ab on tähän ja kaupunkiympäristölautakunnan jäsenten julkisuudessa esittämiin lausumiin viitaten pitänyt kaupungin myöhemmissä päätöksissään esittämiä muita perusteluja näennäisinä.

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, tasapuolisen kohtelun vaatimus ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

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.

Maa-alueiden vuokralle antaminen ei ole kaupungin lakisääteinen tehtävä. Kuntalain 7 §:n 1 momentissa viitataan yleisesti tehtäviin, joita kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla. Arvioitaessa, mitä päämääriä niiden hoitamisella voidaan edistää, on otettava huomioon lain 1 §:n 2 momentissa ilmaistu kunnan toiminta-ajatus ja edellä mainittujen säännösten vakiintuneet tulkintaperiaatteet. Kunnan toimialaa koskevat periaatteet edellyttävät kunnan harjoittavan taloudellista toimintaansa järkevästi ja tarpeettomia riskejä välttäen. Vaikka tulojen hankkiminen kaupungille ei ole tällaisen toiminnan ainoa tarkoitus, kaupungin päätös yksittäisen oikeustoimen tekemättä jättämisestä voi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen estämättä perustua myös pelkästään kaupungin taloudellisten etujen turvaamiseen liittyviin näkökohtiin.

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. 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.

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 kuitenkaan 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 perustellut valituksenalaista päätöstään muun muassa sillä, 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. Kaupunkiympäristölautakunta on aiemmin kieltäytynyt samoilla perusteilla uusimasta toista kaupungin Oy Teboil Ab:n kanssa tekemää vuokrasopimusta. Tuossa asiassa lautakunta oli perustellut kieltäytymistään alun perin vain Venäjän federaation sotatoimilla Ukrainassa. Kaupunkiympäristölautakunnan päätösten perustelut tässä ja edellä mainitussa lautakunnan aiemmin käsittelemässä asiassa viittaavat siihen, että päätöksillä on pyritty edistämään samankaltaisia päämääriä kuin ulkopoliittikan alaan kuuluvilla kansainvälisillä pakotteilla. Kannan ottaminen ulkopoliittisiin kysymyksiin ja muu ulkopoliittikan harjoittaminen eivät kuulu kunnan toimialaan. 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 päätöksiään 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. Kuten edellä on tuotu esiin, kunnan taloudellisten etujen turvaamiseen liittyvillä näkökohdilla voi olla olennaista merkitystä kunnan harkitessa oikeustoimeen ryhtymistä. Oy Teboil Ab on aiemmin mainitun 27.4.2022 tehdyn päätöksen perustelujen ja lautakunnan jäsenten julkisuudessa esittämien lausumien vuoksi kyseenalaistanut sen, ovatko edellä mainitut seikat olleet todellisia syytä lautakunnan päätökselle olla uusimatta vuokrasopimusta. Arvioitaessa niiden merkitystä vuokrasuhteen jatkamisesta koskeneelle harkinnalle on otettava huomioon, että Oy Teboil Ab ei ilmoituksensa mukaan käytä venäläistä alkuperää olevia tuotteita. Kaupungilla ei tähän nähden ole ollut perusteltua syytä olettaa Venäjän öljykauppaan kohdistuvien pakotteiden vaikeuttavan Oy Teboil Ab:n liiketoimintaa. 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 aiheutuville riskeillä on todellisuudessa ollut kaupunkiympäristölautakunnan päätösharkinnassa.

Kaupunkiympäristölautakunnan päätös olla jatkamatta korttelin 3003 tontilla 7 sijaitsevan huoltoasema-alueen 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. Asiassa saadun selvityksen perusteella niiden voidaan lisäksi olettaa olleen pääasiallinen 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 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/>