

Oikaisuvaatimus elinkeinojaoston päätökseen 14.2.2022 § 30 Oy Esmarin Composite Ltd:lle myönnettävä elinkeinopoliittinen vähämerkityksellinen de minimistuki

KH 21.03.2022 § 103
181/14.01.00/2022

Valmistelija	kaupunginlakimies Markus Hämäläinen markus.hamalainen@savonlinna.fi , p. 050 470 9394
Selostus	Elinkeinojaosto on 14.2.2022 pitämässään kokouksessa päättänyt asiasta § 30: Oy Esmarin Composites Ltd:lle myönnettävä elinkeinopoliittinen vähämerkityksellinen de minimistuki (Päätös: Liite A) Elinkeinojaosto päätti myöntää Oy Esmarin Composites Ltd:lle 85.000 euron suuruisen tuen. Tuki on myönnetty vähämerkityksisenä eli ns. de minimis tukena. Tuki maksetaan kuittaamalla se osakkeiden kauppahinnasta. Elinkeinojaoston päätös on 15.12.2022 julkaistu kuntalain 140 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Päätös on katsottava tulleen kunnan jäsenen tietoon viimeistään 22.2.2022. Kunnan jäsenen 14 päivän oikaisuvaatimusaika on siten päättynyt 7.3.2022 (määräaika). Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua ja oikaisuvaatimus tehdään pykälän 2 momentin mukaan toimitelimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Hallintolain 49 g §:n mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen käsittelee nimenomaan oikaisuvaatimuksen, eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee (HaVM 18/1994 vp.). Määräaikaan mennessä on tullut seuraava oikaisuvaatimus: Kunnan jäsenten Juha Kukkosen 7.3.2022 lähettämässä ja kaupungin vastaanottamassa Juha Kukkosen ja Matti Lundeniuksen oikaisuvaatimuksessa vaaditaan elinkeinojaoston päätöksen kumoamista (Liite B: Oikaisuvaatimus: Oikaisuvaatimus elinkeinojaoston päätökseen 14.2.2022 § 30). Oikaisuvaatimuksen perusteet ovat seuraavat: A. Päätös on tehty väärässä järjestyksessä avustusohjeen vastaisesti, tuen saaja ei ole hakenut tukea (tuen hakijoiden yhdenvertainen kohtelu vaarantuu), B. myönnetty tuki on laitonta valtiontukea, sillä päätöskäsittelyssä ei ole osoitettu, että tuen saaja tarvitsisi toimintansa jatkumiseksi julkista tukea. Tuen saajan toiminnan jatkumisen edellytys ei ole Kiinteistö Oy Savonlinnan Satelliittipuisto I:n osakekannan hankkiminen itselleen. C. Elinkeinojaoston jäsenille on lisäksi annettu virheellistä informaatiota päätöksentekoa varten, ja virheellinen informaatio voi siten johtaa päätöksentekijöitä virheellisiin johtopäätöksiin. Kiinteistö Oy Savonlinnan Satelliittipuisto I:n hallitus ei ole tehnyt minkäänlaista suullista eikä kirjallista sopimusta eikä ole edes keskustellut osakkeiden hankintaan liittyvistä järjestelyistä Oy Esmarin Composites Ltd:n kanssa. Tällaisen virheellisen informaation antaminen asiasta päättävälle vaikuttaa

päätöksentekoon, eikä päätösesitystä saa tehdä antamalla virheellistä informaatiota.

Asianosaisen Oy Esmarin Composites Ltd:n toimitusjohtaja on 10.1.2022 lähettänyt Savonlinnan kaupungille sähköpostin, jossa toimitusjohtaja ehdottaa tuen myöntämistä yhtiölle (Liite C).

Asianosainen Oy Esmarin Composites Ltd:n toimitusjohtaja on 19.1.2022 allekirjoittanut [h]akijan de minimis -tuki -ilmoitus nimisen asiakirjan (Liite D).

Asianosaisena olevaa Oy Esmarin Composites Ltd:tä (asianosainen) on hallintolain 34 §:n perusteella kuultu 16.3.2022 oikaisuvaatimuksen johdosta. Asianosainen on 16.3.2022 (liite E, salainen JulkL 24 § 1 mom. 20 kohta) lausunut, että asianosainen on 10.1.2022 tehnyt kaupungille esityksen/hakemuksen tuen myöntämisestä.

Oikeusohjeista

Oikaisuvaatimuksessa esitetetään, että elinkeinojaoston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Virheellisellä järjestyksellä viitataan siihen, että menettelyä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 921, 2019) on todettu, että kysymys voi olla kuntalaissa tai muussa laissa, esimerkiksi hallintolaissa, säädetyistä menettelytavoista. Samoin päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos hallintosäännön menettelyä koskevia määräyksiä ei ole noudatettu. Virheet kokouskutsun lähettämisessä ja muussa kokouksesta ilmoittamisessa sekä esteellisyys ja virheellinen päätöksentekojärjestys ovat usein syynä päätöksen kumoamiseen menettelyvirheen perusteella. Kun on ilmeistä, että menettelyvirheellä ei ole voinut olla vaikutusta lopputulokseen, päätös on saatettu jättää kumoamatta. Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin viitattu oikeuskäytäntöön:

KHO 1990 A 38 Valtuusto oli päättänyt myydä eräälle osuuskunnalle kunnan kaukolämpölaitosomaisuuden. Asian vireillätulosta olisi ollut ilmoitettava HMenL 13 §:n tarkoittamalla tavalla. Kun otettiin huomioon HMenL 13.3. § ja se, mitä kunnanhallitus oli esittänyt vireilläolosta ilmoittamatta jättämisen perusteeksi, valtuuston päätöstä ei kumottu tapahtuneen menettelyvirheen perusteella.

Kaupunginhallituksen vahvistamien kohdeavustusten ohjeiden (KH 21.9.2020 § 357, 17123-Kohdeavustusoheje2C_paivitetty_KH_21_9_2020_C2A7_357.pdf (savonlinna.fi)) mukaan

- Osa 2: Yleistä: Tämä ohje [on, kirjoittajan lisäys] kaupunginhallituksen vuosittain haettavaksi julistamia yli 5 000 euron avustuksia, joiden osalta noudatetaan neuvotteluohjausmenettelyä (ks. kohta 3.3. A).
- Osa 2: 1 D Avustusten hakemusmenettely: Avustusta myönnetään ainoastaan hakemuksesta. Avustushakemus on allekirjoitettava.
- Osa 2: 2.1 Kohdeavustusten myöntäminen: Elinkeinojaosto päättää elinkeinopoliittisten kohdeavustuksien myöntämisestä talousarvioon varatun määrärahan puitteissa. Avustukset (yli 5 000 €) käsitellään kerran vuodessa ja tarvittaessa hakemukset otetaan elinkeinojaoston käsittelyyn myös useammin.

Hallintoasian vireillepanosta säädetään hallintolain 19 §:ssä, jonka mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen.

Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti Hallintolain 22 §:n 2 momentissa säädetään allekirjoitusvaatimuksesta siten, että viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Em. lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp.) mukaan asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitettaisiin tässä tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Esityksessä todetuin tavoin alkuperäisyyteen ja eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat viranoamisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen sähköisesti allekirjoitettuna siten, että se täyttää varmenteen käytön vuoksi samalla allekirjoitusvaatimuksen. Esityksen mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että hallintoasioissa voidaan jättää tekemättä täydentämispyyntöjä pelkästään sillä perusteella, että asiakirjaa ei ole toimitettu viranomaiselle joko postitse tai henkilökohtaisesti ja alkuperäisellä allekirjoituksella varustettuna.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (lainalaisuusperiaate).

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

EU:n valtioneuvoston päätökset edellyttävät, että uudesta tuesta tai tukisuunnitelmasta tulee ilmoittaa Euroopan komissiolla ennakoon eikä tukea saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 artikla 3 kohta). Tästä ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty poikkeus de minimis -asetuksella. De minimis -asetusta (vähämerkityksellinen tuki) ei sovelleta vaikeuksissa oleville yrityksille annettuun tukeen, jos tuki myönnetään lainan tai takauksen muodossa. Sen sijaan muita tukia, esimerkiksi suoria avustuksia, voidaan lähtökohtaisesti myöntää ”de minimiksenä” myös vaikeuksissa olevalle yritykselle, ellei kyse ole EAKR - osarahoitteisesta hankkeesta. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että yritys on asetettu yrityssaneeraus- tai konkurssimenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai sen taloudellinen asema täyttää lainsäädännön edellytykset ko. menettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännöksen 2 momentin mukaan asianosaisten on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista. Asianosaisten on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Arviointia

Hallintolain 19 §:n hallintoasian vireillepano edellyttää hakemusta eli vaatimusta perusteineen. Avustusten hakemisessa on kysymys avustusta hakevan oikeudesta ja tässä mielessä se edellyttääkin tehtyä hakemusta tai muuta vaatimusta.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella yhtiön voidaan katsoa hakeneen sille elinkeinojaoston päätöksessä myönnettyä tukea.

Hakemuksen tekemiseen viittaa myös asianosaisen edustajan lähettämä sähköposti (liite B) ja vastaavasti edustajan allekirjoittama liitteen C mukainen asiakirja.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että organisaation tulee ensisijaisesti noudattaa lakia. Lakia alemmanasteiset säännökset tai määräykset eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohje ei siten saa olla ristiriidassa lain kanssa.

Savonlinnan kaupungin kohdeavustusten myöntämistä koskevissa ohjeissa vaaditaan avustushakemuksen allekirjoittamista. Oikaisuvaatimuksen tekijät katsovat tämän tarkoittavan samalla hakemuksen kirjallista muotoa.

Viranomaisen tulisi kuitenkin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 1 momentin säännöksestä johtuen hyväksyä sähköisesti lähetetty hakemus. Pykälän 2 momentin mukaan allekirjoitusta ei voida edellyttää jos asiakirjassa on tiedot hakijasta, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Ohjeiden antamisella kaupunki pyrkii ohjailemaan menettelyä yhdenmukaisten käytäntöjen noudattamiseen. Ohjeilla viime kädessä pyritään myös sujuvoittamaan päätöksentekoa sillä, että hakemus olisi yhdenmukainen muodoltaan ja sisällöltään. Menettelyohjeiden tarkoituksena ei sen sijaan ensisijassa ole yhdenvertaisuuden toteuttaminen hakijoiden kesken. Näillä perusteilla lopputulokseen ei ole vaikuttanut oikaisuvaatimuksessa esitetty peruste kirjallisen hakemuksen puuttumisesta, vaikkakin selvitys osoittaa asianosaisen olleen aktiivinen tuen hakemisessa. Sen lisäksi vaatimus kirjallisen muotovaatimuksen käyttämisestä voi sellaisenaan olla lainvastainen.

Asiassa ei ole tullut esille, että elinkeinojaosto tai esittelijä olisivat epäilleet asianosaisen hakemuksen alkuperää tai eheyttä.

Ohjeiden ja lainsäädännön ristiriita ei saa johtaa myöskään asianosaisen vahingoksi, mikä tässä tapahtuisi jos päätös kumottaisiin ohjeen perusteella.

Oikaisuvaatimuksessa on esitetty, että jaoston päätöksellä myönnetty tuki olisi kiellettyä valtiontukea, koska ei ole osoitettu, että tuen saaja tarvitsisi toimintansa jatkumiseksi julkista tukea. Tuen saajan toiminnan jatkumisen edellytys ei ole Kiinteistö Oy Savonlinnan Satelliittipuisto I:n osakekannan hankkiminen itselleen. Kohdeavustusta voidaan myöntämisedellytysten mukaan myöntää monella eri perusteella, esimerkiksi sen takia, että toiminta edesauttaa alueen matkailua, elinkeinoelämää, työllisyyttä tai yritystoiminnan edellytyksiä laajalti valitulla sektorilla.

Kun myöntämisedellytyksissä ei ole asetettu toiminnan jatkamista tuen myöntämisen edellytykseksi, jaosto on voinut päättää tuen myöntämisestä.

Oikaisuvaatimuksessa on esitetty, että esityslistan selostusosassa on ollut virheellisiä tietoja. Oikaisuvaatimuksessa todetaan, että virheellinen tieto on se, että Oy Esmarin Composites Ltd hakee elinkeinopoliittista vähämerkityksellistä de minimistukea 85 000 euroa kaupungin omistamien Kiinteistöosaakeyhtiö Savonlinnan Satelliittipuisto 1 osakkeiden hankintaan osana Oy Esmarin Composites Ltd ja Kiinteistöosaakeyhtiö Savonlinnan Satelliittipuisto 1 kanssa sovittua järjestelyä. Kyse on siten Oy Esmarin Composites Ltd:n toimitilaosakkeiden hankinnasta.

Oikaisuvaatimuksessa perustellaan tiedon virheellisyyttä sillä, että oikaisuvaatimuksen tekijöillä ei ole tällaisesta tietoa ja ilmeisesti myös sillä, että päätöksen perusteena ei ole minkäänlaista näyttöä asianosaisen taloudellisesta tilanteesta tai muutakaan seikkaa, joka olisi tuen myöntämisen perusteena.

Viranomaisen ja asianosaisen välisen selvitysvelvollisuuden jako hallintolain 31 §:n nojalla perustuu pääosin tuen myöntämisedellytyksiin ja tuen hakemiseen liittyvissä ohjeissa mainittuun työnjakoon. Elinkeinojaosto on tekemällään päätöksellä lähtökohtaisesti osoittanut, että sillä on ollut päätöstä tehdessään riittävät tiedot, koska se on hyväksynyt esittelijän esityksen. Pelkästään oikaisuvaatimuksen tekijöiden esittämät, mahdollisesti heidän tiedossaan olevat tai tiedon puutteet, eivät tarkoita, että elinkeinojaoston päätös olisi tällä perusteella virheellinen.

Edellä viitattiin KHO:n ratkaisusta ilmenevään arvioon väitettyjen menettelyvirheiden vaikutuksesta lopputulokseen. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, kuinka olennaisesti päätös ja väitetty menettelyvirhe vaikuttaa asianosaisten oikeuksiin. Voidaan lähteä siitä, että esimerkiksi hakemuksen ja allekirjoituksen muotoa koskevilla seikoilla ei asian lopputulokseen eli tuen myöntämiseen ole ollut tosiasiallista vaikutusta. Tällä seikalla ei ole myöskään suoranaisia vaikutuksia muihin, kuten kunnan jäseniin. Näin ollen, vaikka hakemusta ei olisi tehty täysin ohjeiden edellyttämällä tavalla, tällä ei loukata asianosaisten tai muiden oikeuksia.

Yritysvaikutusten arviointi	Oikaisuvaatimuksen tarkoittamalla asialla on suoranaisia vaikutuksia asianosaisena olevaan yritykseen.
Esittelijä	kaupunginjohtajan sij. Markus Hämäläinen
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää hylätä kunnan jäsenten Juha Kukkosen ja Matti Lundeniuksen oikaisuvaatimuksen.
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Tiedoksi	Oikaisuvaatimuksen tekijät Oy Esmarin Composites Ltd