

42.

Oikaisuvaatimukset elinkeinojaoston päätökseen 2.2.2022 § 12, Kertaluontoisen tuen avustus, Savonlinnan Pallokerho Oy

KH 14.03.2022 § 80
214/02.05.01.06/2022

Valmistelija	kaupunginlakimies Markus Hämäläinen markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394
Selostus	<p>Elinkeinojaosto on 2.2.2022 pitämässään kokouksessa päättänyt asiasta § 22: Kertaluontoisen tuen avustus Savonlinnan Pallokerho Oy (Päätös)</p> <p>Elinkeinojaosto on päätöksellään myöntänyt Savonlinnan Pallokerho Oy:lle 50.000 euron tuen de minimis -tukena. Tukea on myönnetty seuraavilla perusteilla:</p> <ul style="list-style-type: none">- urheilutoiminnan tukeminen- Savonlinnan Pallokerho (Sapko) on Savonlinnan oopperajuhlien lisäksi kaupungin tunnetuin brändi valtakunnallisesti ja kansainvälisesti- koronasta johtuen yleisömäärät ovat romahtaneet 1/3 normaalista- työllisyyden tukeminen <p>Elinkeinojaoston päätös on 4.2.2022 julkaistu kuntalain 140 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Päätös on katsottava tulleen kunnan jäsenen tietoon viimeistään 11.2.2022. Kunnan jäsenen 14 päivän oikaisuvaatimusaika on siten päättynyt 25.2.2022 (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 toimelimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.</p> <p>Määräaikaan mennessä on tullut seuraavat kaupunginhallitukselle osoitetut oikaisuvaatimukset, jotka on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä:</p> <p>Kunnan jäsenen Launo Päivätien 17.2.2022 päivätyssä ja 17.2.2022 kaupungin vastaanottamassa oikaisuvaatimuksessa vaaditaan päätöksen kumoamista (Liite A: Oikaisuvaatimus SaPKo 17.2.2022:Oikaisuvaatimus A).</p> <p>Kunnan jäsenen Kari Jääskeläisen 12.2.2022 päivätyssä ja 14.2.2022 kaupungin vastaanottamassa oikaisuvaatimuksessa vaaditaan päätöksen kumoamista ja asian käsittelyä uudestaan (Liite B: Oikaisuvaatimus 14.2.2022_ Oikaisuvaatimus B).</p> <p>Kunnan jäsenen Lauri Kososen päiväämättömässä ja 4.2.2022 kaupungin vastaanottamassa oikaisuvaatimuksessa vaaditaan päätöksen muuttamista siten, että hakemus hylätään (Liite C: Lauri Kososen s-posti: Oikaisuvaatimus Elinkeinojaoston 2.2.2022 käydyin kokouksen pykälään 12 kertaluontoisen tuen... Oikaisuvaatimus C).</p> <p>Oikaisuvaatimuksissa on seuraavat pääasialliset perusteet ja kussakin kohdassa on pyritty mainitsemaan erikseen se oikaisuvaatimus, jossa peruste on esitetty.</p> <p>1. Kaupungin tehtäviin ei kuulu yksityisen osakeyhtiön tukeminen (oikaisuvaatimus A, B ja C)</p>

Oikaisuvaatimuksen tekijä toteaa, että kaupunki on ottanut tietoisien riskien siitä, että avustus ei pelasta yhtiötä konkurssilta. Muun muassa tilintarkastaja on lausunnossaan edellisen tilikauden osalta kuvannut yhtiön taloudellista tilaa siten, että on merkittävä aiheutta epäillä yhtiön kykyä jatkaa toimintaansa. Kyseessä oleva osakeyhtiö on toiminut vuosikausia osakkeenomistajien henkilökohtaisella vastuulla, eikä heidän vastuunsa siirtäminen kaupungille tee oikeutta muille taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Yhtiön esittämät kampanja- ja rahoitussuunnitelmat sekä talousennuste perustunevat oikaisuvaatimuksen tekijän kertomin tavoin hallituksen jäsenten uskoon tulevasta. Ainoa luotettavana pidettävä selvitys olisi ulkopuolisen asiantuntijan yhtiöstä tekemä riskianalyysi, mutta sellaista ei ole ollut avustuspäätöste tehtäessä käytettävissä.

2. Tuki on omiaan vääristämään kilpailua tai vähintäänkin muodostaa uhan sille (oikaisuvaatimus A)

Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että jo pelkkä uhka kilpailun vääristymisen mahdollisuudesta on de minimis-tuen myöntämisen esteenä.

3. Päätös ei ole tasapuolinen urheiluseurojen kannalta (oikaisuvaatimus A ja B)

Tulevaisuudessa kaupunki joutuu tämän päätöksen perusteella tukemaan myös muitakin työllistäviä yrityksiä tasapuolisesti niiden joutuessa taloudellisiin vaikeuksiin.

4. Allekirjoituksen puuttuminen hakemuksesta (oikaisuvaatimus A)

Oikaisuvaatimuksessa todetaan, että tukea koskevassa hakemuksessa ei ole ollut allekirjoituksia ja katsoo, että hakemus ei siten olisi pätevä.

5. Muita perusteita

Hakemus on osoitettu sivistyslautakunnalle, eikä elinkeinojaostolle, joka on tehnyt asiassa päätöksen (oikaisuvaatimus A ja B).

Yhtiön tuen tarve on ollut seurausta yhtiön omasta toiminnasta (oikaisuvaatimus A).

Yhtiön mahdollinen toiminnan lopettaminen ei vaikuta harrastustoimintaan (oikaisuvaatimus A ja C).

Arviointia

Asiaan vaikuttavia oikeuslähteitä ja muita ohjeita on lueteltu liitteessä D.

Kunnan tehtävät ja toimiala

Elinkeinojaoston päätöksessä avustusta on perusteltu työllisyyden tukemisella ja sillä, että osakeyhtiömuodossa järjestetty seuratoiminta on Savonlinnan tunnettuisuuden kannalta merkityksellinen. Jälkimmäinen peruste on merkityksellinen alueen matkailun kannalta. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on katsottu, että palvelutoiminnan harjoittaminen tai siihen osallistuminen on yleensä edellyttänyt, että hankkeella on kunnan kannalta yleistä matkailullista tai muuta merkitystä (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 178, 2019). Edelleen oikeuskirjallisuuden kannan mukaan kunta voi antaa välitöntä tukea

elinkeinonharjoittajalle edistääkseen kunnan toimialaan kuuluvia tarkoituseriä (Harjula & Prättälä, s. 181-190). Myös esimerkiksi liikuntalain (390/2015) 5 § edellyttää kunnalta seuratoiminnan tukemista.

Edellä mainituilla perusteilla kaupungin tehtäviin on voinut kuulua avustuksen myöntäminen elinkeinojaoston päätöksessä kuvatuilla, erityisesti tunnettuuden, maineen ja siten matkailun edistämisen ja seuratoiminnan tukemisen, perusteilla.

Tuen myöntäminen ja näkemys yhtiön taloudellisesta tilanteesta

Lainsäädännössä ei suoraan tai kaikissa tilanteissa kielletä tai rajoiteta tuen myöntämistä taloudellisissa vaikeuksissa olevalle organisaatiolle.

EU:n valtiontukisäännöt edellyttävät, että uudesta tuesta tai tukisuunnitelmasta tulee ilmoittaa Euroopan komissiolla ennakkoon 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 suoraa 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.

Elinkeinojaoston tukipäätös ei kohdistu EAKR -osarahoitteiseen hankkeeseen, eikä yhtiötä ole asetettu yrityssaneeraukseen tai konkurssiin.

Tuki on omiaan vääristämään kilpailua tai uhkaa vääristää sitä

Ollakseen valtiontukisääntelyn piirissä toimenpiteen tulee täyttää seuraavat edellytykset:

- julkisia varoja (esim. kuntien) kanavoidaan yrityksiin/taloudelliseen toimintaan
- taloudellinen etu on valikoiva eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle)
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (kilpailuvaikutuskriteeri)
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppavaikutuskriteeri)

Edellä mainittujen edellytysten täyttävää valtiontueksi katsottavaa toimenpidettä, kuten tuen antamista, ei ole sinänsä lainsäädännössä kielletty. Valtiontukisääntelystä seuraa, että tuen antajan on noudatettava tiettyä menettelyä, kuten ennakkoilmoitusmenettelyä. Ennakkoilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos toimenpiteeseen voi soveltaa poikkeusta, kuten de minimis -asetusta. Tässä asiassa on noudatettu de minimis -tukea koskevaa poikkeusta.

Hallintolain 6 §:n (Hallinnon oikeusperiaatteet) mukaan hallintoasian käsittelyssä on noudatettava yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tasapuolisuutta. Viranomaisen voi lainsäädännön

määrittelemissä rajoissa päättää erilaisista arviointiperusteista ja edellytyksistä, joiden mukaan se ratkaisee etujen jakamista koskevat asiat. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että myös tällaisille perusteille on hyväksyttävät ja asialliset perusteet, jotka eivät ole syrjiviä. Esimerkiksi tuen saajalta edellytetty tietty organisaatiomuoto (Oy vrt. Ry) voi asettaa perusteettomasti tuen saajat eri asemaan. Päätöksen perusteluissa mainitut edellytykset tuen saamiseksi ovat lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä hyväksytyjä, joten ne eivät lähtökohtaisesti ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.

Päätöksessä tukea on myönnetty myös muilla elinkeinopoliittisilla syillä, kuin työllisyyden tukeminen, joten tämän päätöksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan kaikkia yrityksiä tulisi tukea niiden ollessa taloudellisissa vaikeuksissa.

Hakemuksen allekirjoituksen puuttuminen ja muut hakemusta koskevat väitetyt puutteellisuudet

Hallintolain (434/2003) 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Laissa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003) on säännökset siitä, että kirjallisesta asiakirjasta käy myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja (9 §). Edelleen hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Vielä hallintolain 22 §:n 2 momentin mukaan viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Saman sisältöinen säännös on sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentissa.

Asiassa kaupungin vastaanottama hakemusasiakirja on sisältänyt tarvittavat asiaa koskevat tiedot. Viranomaisen on arvioinut, että hakemuksen, jossa on tiedot lähettäjistä, alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä.

Muut oikaisuvaatimuksessa esitetyt keskeiset väittämät

Oikaisuvaatimuksen tekijä on esittänyt, että osakeyhtiön avustushakemus on osoitettu Savonlinnan kaupungin sivistyslautakunnalle / vapaa-ajan palveluille, eikä elinkeinojaostolle.

Asian valmistelu tapahtuu viranomaisen sisäisten määräysten perusteella. Kysymys lienee siitä, onko elinkeinojaostolla ollut toimivaltaa päättää hakemuksesta. Toimivalta päättää hallintoasiasta on määrätty kuntalain säännöksissä (91 §) ja hallintosäännössä tai kuntalain ja valtuuston päättämän hallintosäännön mahdollistamalla delegoinnilla. Kaupunginhallitus on 5.2.2018 (§ 31) päättänyt, että elinkeinojaostolla on toimivalta päättää Savonlinnan kaupungin elinkeinopoliittisten investointihankkeiden ja toiminta-avustusten hyväksymisestä ja omarahoitusosuudesta tulosalueensa määrärahan puitteissa. Hallintosäännön 3 §:n elinkeinojaostoa koskevan määräyksen mukaan jaosto päättää vastuualueensa avustuksista. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa hakemus on koskenut mainitun päätöksen tarkoittamaa toiminta-avustusta asiassa, jolla on elinkeinopoliittisia tavoitteita. Elinkeinojaoston päätös on siten syntynyt oikeassa järjestyksessä, eikä jaosto ole ylittänyt sille kuuluvaa toimivaltaa.

Oikaisuvaatimuksessa esitetään, että yhtiön rahantarve on ainakin osittain yhtiön omassa toiminnassa aiheutettua. Edelleen oikaisuvaatimuksessa katsotaan, että yhtiön mahdollisella konkurssilla ei olisi vaikutusta jääkiekkoharrastukseen Savonlinnassa. Avustusta on voitu myöntää siitä huolimatta, että yhtiön toiminnassa olisi tältä osin kehitettävää. Edelleen avustuksen myöntämisen perusteena oli muitakin seikkoja kuin sen suorat tai epäsuorat vaikutukset jääkiekkoharrastukseen.

Yhteenveto

Edellä mainituilla perusteilla elinkeinojaosto on voinut päättää de minimis -tuen myöntämisestä hakemuksen mukaisesti. Edelleen samoilla perusteilla oikaisuvaatimuksissa ei ole esitetty sellaisia oikeudellisesti merkityksellisiä seikkoja, joiden perusteella oikaisuvaatimukset tulisi hyväksyä.

Yritysvaikutusten arviointi Asialla on merkitystä suoraan asianosaisena olevaan yritykseen ja epäsuorasti mainitun yhtiön sopimuskuoppineihin.

Esittelijä Kaupunginjohtaja Laine Janne

Päätösehdotus Kaupunginhallitus päättää hylätä kunnan jäsenten Launo Päivätien, Kari Jääskeläisen ja Lauri Kososen oikaisuvaatimukset.

Käsittely Esteellisinä kokouksesta poistuivat Jorma Silvasti, Jouni Koskela, Anja Backman ja Terho Kaskinen. Jorma Silvastin varajäsen Lea Sairanen ja Jouni Koskelan varajäsen Kimmo Jaatila olivat kokouksessa läsnä tämän asian käsittelyn aikana klo 18.56-19.30.

Juha Kukkonen teki esittelijän esityksestä poikkevan Lea Sairasen kannattaman esityksen:
"Asia palautetaan valmisteluun."

Perustelut: Oikaisuvaatimukset pitää elinkeinojaoston 2.2.2022 pitämän kokouksen pöytäkirjan muutoksenhakuohjeen mukaan osoittaa elinkeinojaostolle. Muutosesityksen kohteena olevan asiakohdan selostusosassa mainitaan, että oikaisuvaatimukset ovat liitteinä A, B ja C. Koska oikaisuvaatimukset eivät kuitenkaan ole esityksen liitteinä päättäjien käytettävissä asiakohdan selostuksen mukaisesti, asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. Oikaisua vaativien perusteluja esitellään selostusosassa lyhyesti, mutta päättäjillä on oikeus nähdä oikaisuvaatimukset eli päästä asian alkuperäisille lähteille.

Selostusosassa on lisäksi maininta neljännestä liitteestä: "Asiaan vaikuttavia oikeuslähteitä ja muita ohjeita on lueteltu liitteessä D." Tämäkään asiakirja ei ole esityksen liitteenä.

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös on tehty elinkeinojaostossa. Siten kaupunginhallitus ei ole tehnyt oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä, eikä kaupunginhallitus siten tunne päätöstä, eikä avustushakemus ole edes päätösesityksen liitteenä. Koska oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen avustushakemus ei ole oikaisuvaatimuksia käsittelevän elimen eli kaupunginhallituksen käytössä, asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. Jotta oikaisuvaatimuksia voidaan asiallisesti käsitellä, oikaisuvaatimusten lisäksi päättäjillä on oltava käsillä esittelyaineiston liitteenä myös avustushakemus, jonka perusteella oikaisuvaatimusten kohteena oleva päätös on tehty.

Esitän siis, että asia palautetaan valmisteluun."

Kun asiassa oli tehty ehdotus, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asian asiallisen käsittelyn tuli asiasta tehdä päätös. Suoritetussa nimenhuutoäänestyksessä asian käsittelyn jatkamisen puolesta annettiin 6 ääntä (Ihalainen Katri, Jaatila Kimmo, Kristiansson Olli-Pekka, Laamanen Kirsti, Mikkonen Anna-Kristiina, Suomalainen Tuukka) ja asian palauttamisen puolesta 4 ääntä (Kukkonen Juha, Metsälä Sanna, Peitsaro Panu, Sairanen Lea).

Puheenjohtaja totesi, että asian käsittely jatkuu.

Keskustelun kuluessa Juha Kukkonen teki Lea Sairasen kannattaman esityksen, että asia jätetään pöydälle.

Kun asiassa oli tehty ehdotus, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asian asiallisen käsittelyn tuli asiasta tehdä päätös. Suoritetussa nimenhuutoäänestyksessä asian käsittelyn jatkamisen puolesta annettiin 6 ääntä (Ihalainen Katri, Jaatila Kimmo, Kristiansson Olli-Pekka, Laamanen Kirsti, Mikkonen Anna-Kristiina, Suomalainen Tuukka) ja asian pöydälle jättämisen puolesta 4 ääntä (Kukkonen Juha, Metsälä Sanna, Peitsaro Panu, Sairanen Lea).

Puheenjohtaja totesi, että asian käsittely jatkuu.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.

Tiedoksi

Oikaisuvaatimuksen tekijät

Juha Kukkonen jätti pöytäkirjaan kirjattavaksi eriävän mielipiteensä:
“Jätän eriävän mielipiteen. Erityisesti avustuspäätöksissä on päättäjän toimittava erityisen huolellisesti, sillä oikaisuvaatimus voi menestyä vain silloin, kun päätös on syntynyt väärässä järjestyksessä tai on muuten laiton. Jos kaikki päätökseen liittyvät asiakirjat puuttuvat esityslistalta, on suurena vaarana, että päätös tulee syntymään väärässä järjestyksessä. On huomattava, että yksikään viidestä asiakirjasta, joiden puuttumisesta uudelleenvalmisteluesityksessäni mainitsin, ei ollut päättäjien käytettävissä. Asiakirjat ilmestyivät luottamushenkilöportaaliin eli kaupunginhallituksen jäsenten käyttöön päätöksentekojärjestelmässä vasta kun kaupunginhallituksen kokous oli käynnissä. Asiakirjat tulivat järjestelmään noin 30-45 minuuttia kokouksen alun jälkeen.”