

## Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö koskien kaupunginhallituksen päätöstä 14.3.2022 § 80

KH 23.05.2022 § 200  
214/02.05.01.06/2022

Valmistelija	vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394
Selostus	<p>Itä-Suomen hallinto-oikeus pyytää lausuntoa koskien Kari Jääskeläisen, Lauri Kososen ja Launo Päivitién kunnallisvalitusta.</p> <p>Muutoksenhaunalainen päätös:</p> <p>Kaupunginhallituksen päätös 14.3.2022 § 80, jossa kaupunginhallitus on päättänyt ratkaista oikaisuvaatimukset, jotka ovat kohdistuneet seuraavaan päätökseen:</p> <p>Elinkeinojaoston päätös 2.2.2022 § 12 kertaluonteisen tuen anomus, Savonlinnan Pallokerho Oy</p> <p>Hallinto-oikeus kehottaa valituksen johdosta kaupunginhallitusta:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. antamaan lausuntonsa valitukseen ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan vaatimukseen.</li><li>2. hankkimaan kaupunginjohtaja Laineen lausunnon valituksessa esitetyn esteellisyyshäilytteen johdosta.</li><li>3. vastaamaan valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausumaan esitetystä selvityksestä</li><li>4. toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muu tarvittava selvitys.</li></ol> <p>Lausunpyynnössä pyydetty numeroitu liiteluettelo on tämän selostusosan lopussa.</p> <p>Savonlinnan kaupunginhallitus on saanut lisäaikaa lausunnon toimittamiselle 30.5.2022 saakka.</p> <p>Kunnallisvalituksessa valittajat vaativat, että hallinto-oikeus kumoaa kaupunginhallituksen sekä elinkeinojaoston ko. päätökset. Edelleen valittajat vaativat, että hallinto-oikeus määrää elinkeinojaoston avustuspäätöksen toimenpidekieltoon siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Vielä valittajat vaativat, että Savonlinnan kaupunki veloitetaan maksamaan mahdollisen valittajien oikeudenkäyntimaksun hallinto-oikeudessa sekä lisäksi korvaamaan oikeudenkäyntikulumme 300 eurolla.</p> <p>Keskeiset valitusperusteet ovat seuraavat:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Menettelyvirhe, koska esityslistan liitteenä ei ole ollut kolmea oikaisuvaatimusta, eikä kaupunginlakimiehen laatimaa, kunnallisvalituksessa luonnehdituin tavoin, laajaa oikeudellista arviointia taikka Sapkon alkuperäistä avustusanomusta taikka elinkeinojaoston Sapkolta pyytämiä ja Sapkon toimittamia kampanja- ja rahoitussuunnitelmaa, tilintarkastuskertomusta ja yhtiökokouksen pöytäkirjaa</li><li>2) Kaupungin toimivaltaan ei kuulu taloudellisessa vaikeuksissa olevan yksityisen osakeyhtiön tukeminen</li></ol>

- 3) Avustus vääristää kilpailua
- 4) Avustus asettaa urheilutoimijat eri asemaan, eikä näin ollen kaupunki kohtelee niitä tasapuolisesti
- 5) Avustushakemus osoitettu sivistyslautakunnalle, joka ei sitä käsitellyt

Kaupunginjohtajalta on pyydetty lausuntoa kunnallisvalituksen esteellisyysväitteen johdosta. Kaupunginjohtajan 17.5.2022 antama lausunto on liitteenä.

Kaupunginhallitus ottaa kantaa kunnallisvalituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja perusteluihin seuraavasti.

#### Täytäntöönpanokielto

Kaupunginhallitus toteaa, että elinkeinojaoston päätöstä 12.2.2022 § 12 ei ole pantu täytäntöön, eikä sitä tulla panemaan täytäntöön ennen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian lainvoimaistumista. Vaatimukselle ei siten ole perusteita.

#### Vaatus kaupunginhallituksen ja elinkeinojaoston päätösten kumoamisesta

##### *Kaupunginhallituksen päätös*

Kaupunginhallitus tulkitsee valitusta siten, että sen menettelyvirhettä koskevan otsikoinnin alla olevat perustelut koskevat kaupunginhallituksen päätöstä.

##### *Menettelyvirhettä koskeva väite*

Kunnallisvalituksen kohteena oleva kaupunginhallituksen päätös tehtiin sähköisessä kokouksessa Teams-ympäristössä. Kunnallisvalituksessa todetuin tavoin vasta kesken valituksen kohteena olevan asian käsittelyä huomattiin hallituksen jäsen Kukkosen puheenvuorossaan ilmoittaman perusteella, että kokouksissa käytettävään tietojärjestelmään ei ollut jostain syystä tullut näkyviin esityslistan liitteistä seuraavat (jäljempänä tämän lausunnon liiteasiakirjat luettelossa 7):

- Liite A: Oikaisuvaatimus Sapko 17.2.2022: Oikaisuvaatimus A
- Liite B: Oikaisuvaatimus 14.2.2022\_Oikaisuvaatimus B
- Liite C: Lauri Kososen s-posti: Oikaisuvaatimus Elinkeinojaoston 2.2.2022 käydyin kokouksen pykälään 12 kertaluonteisen tuen...Oikaisuvaatimus C
- Liite D Luettelo asiaan vaikuttavista oikeuslähteistä ja muita ohjeista eli kunnallisvalituksessa luonnehdittu ”kaupunginlakimiehen laatima laaja oikeudellinen arviointi”

Viitattu tietojärjestelmä (kunnallisvalituksessa ”luottamushenkilöportaali”) on luottamushenkilöiden jatkuvasti käytettävissä ja sinne listään kokousten esityslistat liitteineen ja muine asiakirjoineen. Lisäksi esityslistat julkisine liitteineen ja muine asiakirjoineen ovat kaupungin yleisessä tietoverkossa. Asian valmistelun kuluessa luottamushenkilöportaalin pääkäyttäjältä on pyydetty selvitystä asiassa, joka on liitteenä.

Kesken asian käsittelyä edellä mainitut asiakirjat saatiin lisättyä esityslistan liitteiksi käytettyyn tietojärjestelmään ja asian käsittely jatkui.

Esityslistassa ei ollut liitteinä kunnallisvalituksessa mainitut seuraavat asiakirjat:

- Sapkon alkuperäinen avustusanomus
- Sapkon kampanja- ja rahoitussuunnitelma
- Tilintarkastuskertomus
- Yhtiökokouksen pöytäkirja

Kunnallisvalituksessa todetaan, että kaupunginhallituksen päätös on perustunut puutteelliseen selvitykseen, koska kaupunginhallituksella ei toisaalta ollut ennen kokousta edellä mainittuja tiettyjä asiakirjoja tai lainkaan edellä mainittuja elinkeinojaoston jäsenten käytettävissä olevia asiakirjoja.

Kaupunginhallitus päätti äänin 6-4 antaa esittelijän ehdotuksen päätöksen, jonka mukaan Launo Päivitién, Kari Jääskeläisen ja Lauri Kososen oikaisuvaatimukset hylätään.

Oikaisuvaatimuksissa keskeisinä perusteina olivat seuraavat väitteet:

- 1) Kaupungin tehtäviin ei kuulu yksityisen osakeyhtiön tukeminen
- 2) Tuki on omiaan vääristämään kilpailua tai vähintäänkin muodostaa uhan sille
- 3) Päätös ei ole tasapuolinen urheiluseurojen kannalta
- 4) Allekirjoituksen puuttuminen hakemuksesta
- 5) Avustushakemus oli osoitettu sivustyslautakunnalle, mutta elinkeinojaosto on tehnyt asiassa päätöksen
- 6) Yhtiön tuen tarve on ollut seurausta yhtiön omasta toiminnasta
- 7) Yhtiön mahdollinen toiminnan lopettaminen ei vaikuta harrastustoimintaan

Kuntalain 90.1 §:ssä säädetään muun ohella siitä, että hallintosäännössä voidaan antaa tarpeelliset määräykset

- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
  - b) toimielimen kokoontumisesta
  - i) esittelystä

Savonlinnan kaupungin hallintosäännö 14 §:ssä määrätään, että

Kokouskutsun antaa puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja.

Kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat. Esityslista päätösehdotuksineen lähetetään mahdollisuuksien mukaan kokouskutsun yhteydessä.

Kokouskutsu lähetetään jäsenille ja niille, joilla on oikeus ja velvollisuus läsnäoloon toimielimen päättämällä tavalla.

Kokouskutsu lähetetään, mikäli mahdollista vähintään 4 kalenteripäivää ennen kokousta.

Hallintosäännön 24 §:ssä määrätään esittelystä siten, että

Asiat ratkaistaan toimielimen kokouksissa pääsääntöisesti viranhaltijan esittelystä.

Toimielin voi päättää, että asia käsitellään toimielimen puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä, mikäli esittelijä on esteellinen tai estynyt.

Toimielin voi päättää, että puheenjohtajan ehdotus on käsittelyn pohjana eikä vaadi kannatusta.

Esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta ja on velvollinen tekemään toimielimelle päätösehdotuksen.

Esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana. Jos esittelijä on muuttanut esityslistalla olevaa ehdotustaan ennen kuin toimielin on tehnyt päätöksen asiasta, pohjaehdotus on muutettu

ehdotus. Jos ehdotus on peruutettu, asia on poistettava esityslistalta, jollei toimita toisin päätä.

Tämän asian valmistelun kuluessa kaupungin palveluksessa olevalta ns. luottamushenkilöportaalin pääkäyttäjältä on pyydetty selvitystä siitä, onko hallituksen jäsenellä mahdollisuus perehtyä elinkeinojaoston päätöksiin ja päätösten liitteisiin edellä mainitussa luottamushenkilöidenkin käytössä olevassa tietojärjestelmässä ("luottamushenkilöportaali"). Selvityksen mukaan luottamushenkilöillä on käytettävissään Cloudmeeting/extranet-järjestelmä, eli ns. luottamushenkilöportaali, jossa myös 14.3.2022 pidetyssä kokouksessa läsnäolevilla hallituksen jäsenillä ja muilla luottamushenkilöillä on ollut mahdollisuus tutustua ennen kokousta elinkeinojaoston päätökseen.

Hallintosäännön esityslistaa koskevilla suppeilla määräyksillä ei ole otettu kantaa sen osalta, millaisia esityslistaliitteitä esityslistaan tulee liittää. Lainsäädännössäkään, ei, ehkä luonnollisesti, ole säännöksiä esityslistan sisällöstä, muutoin, kuin kuntalain säännös siitä, että hallintosäännössä voidaan antaa määräyksiä hallinto- ja päätöksentekomenettelystä (Kuntalaki 90 §). Lähtökohtaisesti esityslistan tarkoituksena on palvella päätöksentekijöitä, ja vastaavassa tarkoituksessa päätöksentekijöillä on laaja näkymäoikeus kaupungin toimielinten kokousten esityslistoihin, pöytäkirjoihin sekä niiden liitteisiin.

Viranomaisella on hallintolain 31.1 §:n nojalla selvittämisvelvollisuus ja huolehtimisvelvollisuus. Selvittämisen riittävyyden keskeinen mittapuu on asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen informaatio. Selvittäminen on riittämätöntä, jos ratkaisuun lain mukaan vaikuttavaa tietoa ei ole saatavilla. Selvityksen riittävyys ei kuitenkaan merkitse, että asia tulisi selvittää täydellisesti ja lopullisella varmuudella. Viranomaisen tehtävänä on arvioida, milloin selvitys on riittävää, jotta ratkaisun tekemiseen on tarvittavat tiedot käytettävissä (Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 444-445. 2018).

Hallintolain 49 g.1 §:n mukaan oikaisuvaatimuksessa on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Kaupunginhallitus päätti, että oikaisuvaatimusten käsittelemiseksi on riittävät ja asianmukaiset tiedot oikaisuvaatimuksissa esitettyihin vaatimuksiin ja perusteisiin.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan niillä asiakirjoilla, joita kunnallisvalituksessa väitetyin tavoin ei ole ollut esityslistan liitteenä, ei ole ollut merkitystä oikaisuvaatimuksen perusteluiden näkökulmasta. Muun muassa kampanja- ja rahoitussuunnitelmalla ei ole ollut merkitystä arvioitaessa yllä mainittuja oikaisuvaatimusperusteita. Suunnitelmilla sinänsä ei näyntyä merkitystä arvioitassa sitä, asettaako tuki oikaisuvaatimuksen tekijöiden mielestä urheilujärjestöt eri asemaan, vaan pikemminkin kysymys siitä, myönnetäänkö avustus vai ei. Avustushakemuksen allekirjoituksen puuttumisella ei kaupunginhallituksen päätöksessä 14.3.2022 kuvatuin tavoin ole ollut merkitystä, koska sen puuttuminen on ilmeistä, mutta oikaisuvaatimuksessa on otettu kantaa sen merkitykseen. Muidenkaan perusteiden osalta kaupunginhallitus ei katsonut olevan asiassa riittävää merkitystä. Kaupunginhallitus on sidottu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja perusteisiin, kuten hallintolain 49 §:n 1 momentissa todetaan. Keskeistä on, että kaupunginhallitus päätti, että oikaisuvaatimusten käsittelyyn oli riittävä aineisto käytettävissä.

Kaupunginhallituksella oli käytettävissään valituksessa mainitut kaikki asiakirjat joko ns. luottamushenkilöportaalissa tai yleisessä tietoverkossa.

Kaupunginhallituksen esityslistatekstissä oli referoitu oikaisuvaatimusten vaatimukset ja keskeiset perusteet ja perustelut. Lisäksi ennen käsittelyn päättymistä oikaisuvaatimusasiakirjat lisättiin ns. luottamushenkilöportaaliin, jolloin jäsenillä on ollut hyvä mahdollisuus perehtyä niihin haluamallaan tavalla.

Valituksessa katsotaan, että kaupunginhallituksen esittelijänä toiminut kaupunginjohtaja olisi ollut esteellinen käsiteltäessä elinkeinojaoston päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta, koska kaupunginjohtaja on toiminut myös elinkeinojaston esittelijänä.

Oikaisuvaatimuksessa viitataan tältä osin niin sanottuun toisen asteen jääviin, jossa henkilö on läsnä käsitellessä samaa asiaa ylemmässä ja alemmässä viranomaisessa. Kaupunginhallituksen käsitys on, että kunnallishallinnossa ei lähtökohtaisesti sovelleta toisen asteen jääviä (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, s. 681-682, 2019). Teoksessa viitataan KHO:n ratkaisuun KHO 8.6.2000 T 1894:

Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen terveyslautakunnassa oli hallintomenettelyä. Sairaalojohtaja ei ole ollut HME:nL 10.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellinen esittelemään oikaisuvaatimusasiaa lautakunnassa sillä perusteella, että hän oli ratkaissut lautakunnan alaisenena viranhaltijana asian.

Edelleen oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, s. 395) on viitattu myös oikeuskäytäntöön KHO:2008:32, jonka mukaan oikaisu- ja korjaamisvaatimuksen aiheuttama uudelleen käsittely ei aiheuta esteellisyyttä esimerkiksi hallintolain 28.1 § 7 kohdan yleislauseketta arvioitaessa vaikka oikaisuvaatimusmenettely johtaisi siihen, että viranomainen ratkaisisi itse päätöksestään tehdyn oikaisuvaatimuksen.

#### Avustuksen myöntäminen ei kuulu kunnan toimivaltaan

Valituskirjelmän kohdassa 2. katsotaan, että avustuksen myöntäminen ei kuulu kunnan toimivaltaan. Valituksessa esitetään, että avustuksensaaja on konkurssikypsä.

Kaupunginhallitus katsoo, että tuki on myönnetty työllisyyden tukemiseksi ja sen takia, että seuratoiminta on Savonlinnan tunnettuisuuden kannalta merkityksellinen. Jälkimmäinen peruste on myös merkityksellinen alueen matkailun kannalta.

Asian valmistelun kuluessa on pyydetty selvitystä avustuksen myöntämisen perusteista (tunnettuisuus, merkitys matkailulle) vielä yrityspalvelupäälliköltä. Annettu selvitys on liitteenä.

Kaupunginhallitus katsoo tuen antamisen elinkeinopoliittisista syistä, tunnettuisuuden ja matkailun näkökulmasta olevan sellaista yleistä merkitystä omaava tarkoitus, että avustuksen myöntäminen on kuulunut kaupungin toimialaan.

#### Tuki vääristää kilpailua ja tasapuolisuus

Oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessään kaupunginhallitus katsoi, että de minimis-tuki, josta nyt on kysymys ei ole kiellettyä myöskään taloudellisessa vaikeuksissa olevalle yritykselle. Tuessa ei ole ollut kysymys EAKR-osarahoitteisesta hankkeesta, eikä yhtiötä ole asetettu

yrityssaneeraukseen tai konkurssiin. Valituksessa esitetyillä perusteilla, tai muutoinkaan, ei ole pääteltävissä, että avustuksensaaja olisi konkurssilain 1 §:n tarkoittamin tavoin taloudellisessa tilanteessa, jossa velallinen on muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä.

Kaupunginhallitus katsoo tuen myöntämisessä on noudatettu valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaisesti asetusta, jonka mukaan tuki on mahdollinen myös yrityksille, ja yrityksille, jotka voivat olla taloudellisissa vaikeuksissa.

Tasapuolisuutta koskevan väitteen ja muiden valitusperusteiden osalta kaupunginhallitus viittaa oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä esitettyyn.

#### Toimivalta käsitellä hakemus

Hallintosäännön mukaan elinkeinojaostolla on oikeus käsitellä kyseessä oleva avustus, koska hallintosäännön mukaan sen toimivaltaan kuuluu päättää vastuualueensa avustuksista (Hallintosääntö 3 §/Elinkeinojaosto).

#### Oikeudenkäyntikuluvaatimus

Kaupunginhallitus katsoo, että asiassa ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 97 §:n mukaista perustetta oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle. Kaupunginhallitus katsoo, että perustetta ei ole, koska kyseessä ei ole viranomaisen virhe, eikä kyse ole valituksen tekijöiden omasta asiasta. Ei ole kohtuutonta, että valittajat joutuvat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

#### Asiakirjat (Lausunnon liitteet):

1. Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntö liitteineen Drno 746/2022
2. Lisäaika lausunnolle
3. Elinkeinojaston päätös 2.2.2022 §
4. Elinkeinojaston päätöksen liite A SaPkon avustusanomus
5. Elinkeinojaston päätöksen liite B De minimis tuki Sapko allekirjoitettu
6. Elinkeinojaston päätöksen liite C\_G Sapkon toimittamat selvitykset (Merkintä: **Salainen**, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, julk.laki 24 § kohta 20)
7. Kaupunginhallituksen päätös 14.3.2022 § 80
  - a. Kaupunginhallituksen päätöksen liite A Launo Päivitien 17.2.2022 päivätty oikaisuvaatimus
  - b. Kaupunginhallituksen päätöksen liite B Kari Jääskeläisen 14.2.2022 päivätty oikaisuvaatimus
  - c. Kaupunginhallituksen päätöksen liite C Lauri Kososen\_s-posti
  - d. Kaupunginhallituksen päätöksen liite C Lauri Kososen päiväämätön oikaisuvaatimus
  - e. Kaupunginhallituksen päätöksen liite D Oikeuslähteistä ja muista säännöistä ja määräyksistä
8. Lausuntopyyntö kaupunginjohtajalle 16.5.2022
9. Kaupunginjohtajan lausunto 16.5.2022
10. Selvityspyyntö luottamishenkilöportaalin pääkäyttäjälle 18.5.2022 ja selvitys 19.5.2022
11. Selvityspyyntö yrityspalvelupäällikölle 18.5.2022 ja selvitys 19.5.2022
12. Savonlinnan kaupungin hallintosääntö

Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää asiassa 746/2022 todeta selostusosassa kerrotuilla perusteilla antaa lausunnon hallinto-oikeudelle, että valitus ja siinä esitetyt vaatimukset tulisi perusteettomina hylätä.
Käsittely	<p>Esteellisinä kokouksesta poistuivat Jorma Silvasti, Jouni Koskela, Pasi Pekkonen ja Terho Kaskinen (HallL 28 § 1.mom. k. 1).</p> <p>Kaupunginjohtaja Janne Laine oli poistunut kokouksesta jo § 198 jälkeen. Jorma Silvastin varajäsen Lea Kokko ja Jouni Koskelan varajäsen Kimmo Jaatila saapuivat kokoukseen tämän asian käsittelyn ajaksi klo 21.10-21.34.</p> <p>Juha Kukkonen teki esittelijän ehdotuksesta poikkeavan muutosesityksen: <i>”On tärkeätä huomioida, että valitus hallinto-oikeuteen voidaan hyväksyä oikeuskäsittelyssä yhdenkin valitusperusteen perusteella, erityisesti jos valitusperusteena on menettelytapavirhe. Siksi muutosesityksessäni edelleen totean, kuten oikaisuvaatimuskäsittelyssä tein, että mielestäni oikaisuvaatimuskäsittelyssä tapahtui menettelytapavirhe, sillä kaikki päätökseen liittyvät olennaiset asiakirjat puuttuivat esityslistalta, ja ne liitettiin esityslistaan vasta kokousasian käsittelyn yhteydessä. Mielestäni päättäjäillä ei siten ollut päätöksenteon tueksi riittävää informaatiota käytettävissä. On totta, että kaupunginhallituksen jäsenten enemmistö hyväksyi esityksen, ja että enemmistön mielestä riittävä informaatio oli käytettävissä, ja että sillä perusteella oikaisuvaatimus voidaan hylätä. Se ei silti tarkoita sitä, että enemmistön tekemä päätös olisi ollut oikea. Esitän siis, että kaupunginhallitus toteaa, että menettelyvirhe on tapahtunut, ja että asia palautetaan valmisteluun.”</i></p> <p>Puheenjohtaja totesi, että Juha Kukkoksen esitys raukesi kannattamattomana.</p>
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Tiedoksi	Itä-Suomen hallinto-oikeus