

Avustuksen takaisinperintä, Savonlinnan Pallokerho Oy:n konkurssipesä

ELJ 14.02.2023 § 24
214/02.05.01.06/2022

Valmistelija	hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394
Selostus	<p>Elinkeinojaosto on 2.2.2022 § 12 tehnyt päätöksen ”Kertaluontoisen tuen anomus, Savonlinnan Pallokerho Oy”. Elinkeinojaosto päätti myöntää Savonlinnan Pallokerho Oy:lle 50.000 euron suuruisen de minimistuen. Elinkeinojaoston päätös luettavissa luottamushenkilöiden extranetissä tai kaupungin internetsivuilla kohdassa valikossa päätöksenteko.</p> <p>Elinkeinojaoston po. päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus. Kaupunginhallitus otti oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen, mutta hylkäsi sen 14.3.2022 § 80 tekemällään päätöksellä. Kaupunginhallituksen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on hallinto-oikeudessa vireillä kunnallisvalitusasia, joten kaupunginhallituksen ja elinkeinojaoston päätökset eivät ole lainvoimaisia. Tukea ei ole maksettu Savonlinnan Pallokerho Oy:lle tai sen sijaan tullee konkurssipesälle.</p> <p>Savonlinnan Pallokerho Oy:n (Y-tunnus: 1618069-1) konkurssi on alkanut 7.7.2022.</p> <p>Savonlinnan Pallokerho Oy:n konkurssipesälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Konkurssipesälle on 19.10.2022 päivätyllä kirjeellä varattu mahdollisuus antaa selityksensä asiassa. Konkurssipesälle on ilmoitettu, että takaisinperintää koskeva asia on tullut vireille kaupungin aloitteesta ja asianosaisen selvityksestä riippuen, on mahdollista, että Savonlinnan kaupungin elinkeinojaosto päättää avustuksen takaisinperinnästä siten, ettei elinkeinojaoston päätöstä 50.000 euron avustuksesta panna täytäntöön.</p> <p><u>Elinkeinojaoston päätös 2.2.2022 § 12</u></p> <p>Elinkeinojaoston päätöksen selostusosassa todetaan seuraavaa:</p> <p>SaPKo anoo 50.000 euron kertaluontoista tukea toiminnan jatkamiseksi seuran tilanteen vuoksi Liite A. Pyydämme huomioimaan, että tukea ei tulla käyttämään vanhojen luottojen maksamiseen (esim. hallituksen jäsenien myöntämien lainojen). Tuki tullaan käyttämään välittömien verojen sekä palkkojen (pelaajat/toimihenkilöt) maksamiseen. SaPKo työllistää nyt 13 henkilöä 4/2021 taloustietojen mukaan ja on työllistänyt 10-12 henkilöä myös edellisinä vuosina.</p> <p>Savonlinnan kaupunki edellyttää, että Savonlinnan Pallokerho toteuttaa talouden tervehdyttämishojelman ja tekee toiminnassaan tarvittavat tervehdyttämistoimenpiteet ja sopeuttaa toimintamenonsa kuluvalle kaudella realistisiin yleisömääriin ottelutapaturmissa.</p> <p>Tämä kaupungin 50 000 rahoitus luo edellytyksiä, että SaPKo saa kerättyä muiltakin tahoilta rahoitusta.</p> <p>SaPKon anoma tuki, joka on määrältään 50 000 euroa, voidaan myöntää vähämerkityksisenä eli ns. de minimis -tukena. Tuen myöntämisessä noudatetaan Komission asetusta (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä</p>

joulukuuta 2013, perustamissopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. (Julkaistu EUVL nro L 352, 24.12.2013).

SEUT 107 ja 108 artiklan mukaiset määräykset kilpailutilanteessa markkinoilla sekä kielletystä valtion tuesta. EU oikeuskäytännön mukaan toimenpide, josta on päättänyt jäsenvaltion alueellinen viranomainen, kun kunnan viranomainen, voi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen. Myönnettävän de minimis-tuen voidaan katsoa kuuluvan kunnan toimialaan silloin, kun tarkoituksena on työllisyyden tukeminen.

Edellä mainitusta poiketen komission asetuksen (komission asetusta 1407/2013) yrityksille voidaan myöntää yleisen de minimis-asetuksen mukaista tukea. Yleisen de minimis-asetuksen nojalla voidaan lähtökohtaisesti myöntää yrityksille kaikilla toimialoilla. De minimis tuella tarkoitetaan vähämerkitystä tukea, josta ei tarvitse tehdä komissiolle ilmoitusta.

De minimis tukea voidaan antaa enintään 200 000 euroa viimeisen kolmen verovuoden ajanjaksolla. Komissio on katsonut, että alle tämän enimmäismäärän jäävä tuki on niin vähäistä, ettei se vääristä kilpailua tai vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Konkurssipesän selvitys

Konkurssipesä toteaa 9.11.2022 päivätyssä selvityksessään seuraavaa:

Savonlinnan kaupungin 27.12.2021 myöntämää de minimis -tukea Savonlinnan Pallokerho Oy:lle ei tule periä takaisin. Yhtiön toiminta on jatkunut tuen myöntämisen, ja suunnitellun maksupäivän jälkeen kevääseen 2022 asti, jolloin konkurssiuhka on konkretisoitunut.

Joka tapauksessa Savonlinnan kaupungilla ei ole valtuuksia periä jo myönnettyä tukea takaisin, sillä Euroopan unionin Komission asetuksen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen N:o 1407/2013, mukaan vähämerkityksinen tuki katsotaan myönnettyksi sillä hetkellä, kun yritykselle annetaan laillinen oikeus tukeen asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla, riippumatta ajankohdasta, jolloin vähämerkityksinen tuki maksetaan yritykselle (art. 3, k. 4). Näin ollen riippumatta siitä, mitä tuen myöntämisen, ja nykyhetken välillä on tapahtunut, tulee tuki edelleen katsoa myönnetyn Savonlinnan Pallokerho Oy:lle.

Muun muassa yritysten sulautumiseen sekä yrityskauppoihin liittyen komission asetuksessa N:o 1407/2013 todetaan, että ennen sulautumaa taikka yrityskauppaa sääntöjenmukaisesti myönnetty vähämerkityksinen tuki säilyy laillisena. Koska yritysjärjestelytkään eivät poista tukien laillisuutta huolimatta siitä, mikä vastaanottavan yrityksen tilanne on, ei myöskään konkurssimenettelyn alkaminen tulisi vaikuttaa asiaan eri tavalla. Asetuksen perusteella on pääteltävissä, että tuen myöntämishetken tilanne määrää tuen laillisuuden sekä myös maksatuksen.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön de minimis- tuista antaman oppaan mukaan de minimis -asetuksen määritelmä vaikeuksissa olevasta yrityksestä poikkeaa EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesta yleisestä määritelmästä. Toisin kuin muissa valtioneuvoston päätöksissä, de minimis -asetuksen puitteissa tukea voidaan lähtökohtaisesti myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle (pl. lainat ja takaukset), ellei kyse ole EAKR-

osarahoitteisesta hankkeesta. Näin ollen riippumatta Savonlinnan Pallokerho Oy:n taloudellisesta tilasta, voidaan tukea myöntää tälle.

Luottamuksensuojan merkitys on ratkaistava jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen, eikä tuen tosiasiallinen käyttö automaattisesti johda siihen, että tuki aina voitaisiin konkurssitilanteessa periä takaisin. Kuten kuulemispyynnössä on todettu, luottamuksensuojan keskiössä on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Tässä tapauksessa kunnallisvalitus on lykännyt tuen maksatusta Savonlinnan Pallokerho Oy:lle. Kyseinen seikka on ajanut yhtiön yllättäen tilanteeseen, josta se ei ole enää selviytynyt. Yhtiö on suunnitellut tulevaa toimintaansa ja jopa tehnyt tulevalle kaudelle työsopimuksia toiminnan jatkumista varten. On otettava huomioon myös se, että Savonlinnan kaupungin myöntämä de minimis-tuki olisi hyödyttänyt joka tapauksessa samoja velkojatarhoja, koska suurimmat velkojat konkurssissa ovat samat, joille tuki olisi kanavoitu.

Oikeuslähteistä

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edellä mainittu tarkoittaa hyvän hallinnon takeina noudatettavia hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita: Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää johdonmukaisuutta. Viranomainen ei esimerkiksi voi muuttaa aikaisempaa hallintokäytäntöään ilman perusteltua syytä. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on mitoitettava käytettävät keinot oikein. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen toiminnan edistävän viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan väriä vaikuttimia – harkintavaltaa ei saa käyttää väärin. Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Periaatteen toteuttamista pyritään varmistamaan muun muassa esteellisyysääntelyllä. Hallintolaissa hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu myös luottamuksensuojaperiaate. Periaate merkitsee ennen muuta yksilön suoja julkista valtaa vastaan. Yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 47-48, 2019).

Luottamuksensuojaperiaate ei esimerkiksi estä Euroopan unionin valtioneuvoston vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperintää (Atte Korte: Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa, Edilex-kirjoitus, s. 14).

Luottamuksensuoja on painokkaasti hallintolain perusteluissa kohdennettu yksilön suojaamiseen julkista valtaa vastaan, ei vastaavalla tavalla oikeushenkilöön, vaikkakin verotuksen osalta voidaan nähdä tässä asiassa poikkeus (Tomi Voutilainen, Edilex-kirjoitus liittyen ratkaisuun KHO 2013:128, s. 136).

Luottamuksensuojaan liittyy kysymyksenasettelu siitä, olisiko tehdyn päätöksen muuttaminen yksityisen oikeutettujen odotusten ja siten luottamuksensuojan periaatteen vastaista, kun yksityinen on luottanut

päätöksen pysyvyyteen ja järjestänyt elämänsä tai liiketoimintansa tähmän olettaman varaan. Jos päätöksen muuttaminen näyttäisi loukkaavan luottamuksensuojan periaatetta, jouduttaisiin vielä pohtimaan, mitä (oikeudellisesti merkittävät) seikat tästä huolimatta puhuvat päätöksen muuttamisen puolesta. Luottamuksensuojan periaatetta ja näitä seikkoja tulisi siten punnita keskenään. Päätöksen muuttamisen puolesta saatettaisiin viitata esimerkiksi siihen, että yleinen etu tai julkinen etu vaatii päätöksen muuttamista taikka että hallinnon lainalaisuuden periaate tai yhdenvertaisuuden periaate edellyttäisi erheellisen tai linjasta poikkeavan päätöksen korjaamista (Outi Suviranta: Lakimies 7-8/2004, s. 1422.) Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintotoimen kohteiden kannalta kysymys on lähinnä siitä, että vilpittömässä mielessä toimineella ja toimivalla yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee tietyin perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti (KHO 21.3.2016/965, Professori Olli Mäenpää).

Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 584: Takaisinperintä edellyttää, että viranomaisella on siihen erikseen määritelty toimivalta. Mikäli takaisinperinnän mahdollisuudesta ei ole laissa erityissäännöstä, takaisinsuoritukseen velvoittava viranomaisen päätös ei ole sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen. Jos suorituksen saaja ei suostu maksamaan perusteettomasti saamaansa etua takaisin, viranomaisen on saatettava asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi hallintoriitana täytäntöönpanokelpoisen suorituksen saamiseksi.

Konkurssilain (120/2004) 6 §:n oikeusohjetta noudattaen konkurssivelkojalla on oikeus jako-osuuteen konkurssivarallisuudesta.

Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä 2 §:n mukaan jos pakkotäytäntöönpanossa jaettavat varat eivät riitä kaikkien saatavien maksamiseen, on velkojilla yhtäläinen oikeus saada maksu näistä varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa, jollei samassa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Mainitun lain 6 §:n 1 momentin mukaan viimeksi suoritetaan, lainkohdan kohtien mukaisessa järjestyksessä, 4 kohdan mukaan sellaiseen lainaan perustuva saatava, jonka pääoma sekä korko ja muu hyvitys saadaan lainaehtojen mukaan maksaa yrityksen purkautuessa ja konkurssissa vain kaikkia muita velkojia huonommalla etuoikeudella.

Asian arviointi

Asiassa tulee ensimmäiseksi arvioida sitä, voidaanko tuki periä ylipäänsä takaisin. Viranomaisen käsityksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä yleissäännöstä kunnan myöntämien avustusten tai tukien takaisinperinnästä. Valtiontukisäännösten vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnän toteuttamiseksi on säädetty laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001), joka ei tässä tapauksessa viranomaisen käsityksen mukaan tule sovellettavaksi, koska viranomainen ei väitä tukea maksetun valtiontukisäännösten vastaisesti, eikä komissio ole tehnyt päätöstä tuen maksatuksen keskeyttämisestä tai takaisinperinnästä. Konkurssipesä esittää, että tuki katsottava myönnetyksi elinkeinojaoston päätöksellä, eikä tukea enää jälkikäteen voida periä takaisin. Viranomainen katsoo, että takaisinperinnässä on kyse siitä, että muutoin oikeusvoimaisesta ja tehdystä päätöksestä huolimatta on erityisiä perusteita velvoittaa tuen tai avustuksen saajan palauttamaan jo saamansa suorituksen.

Edellä todetuvin tavoin takaisinperintä voi nimenomaisen lain puuttuessa perustua myös perusteettomaan etuun. Viranomaisen arvioi tässä asiassa, että etu, tuki voi olla perusteeton, mikäli tuen myöntämiselle asetetut edellytykset eivät täyty.

Asiassa on selvää, että elinkeinojaoston 2.2.2022 § 12 päätöksessä ei ole tuen myöntämisen ehtoina viitattu kaupungin sellaisiin avustusehtoihin, joissa olisi määrätty tuen takaisinperinnästä tiettyjen edellytysten täytyessä. Tämä seikka tukee päätöksen pysyvyyttä ja sitä, ettei takaisinperinnälle ole edellytyksiä.

Seuraavaksi viranomaisen käsityksen mukaan tulee arvioida, onko tuen suorittamiselle päätöksessä asetetut edellytykset täyttyneet.

Viranomaisen käsityksen mukaan hakemuksessa ilmoitetut tuen käyttötarkoitusta koskevat määritelmät voidaan ottaa asiassa huomioon arvioitaessa tuen käytön ehtoja.

Ensinnäkin elinkeinojaoston päätöksessä on todettu, että tukea annetaan toiminnan jatkamiseksi. Päätöksessä on myös edellytetty, että Savonlinnan Pallokerho toteuttaa talouden tervehdyttämisohjelman ja tekee toiminnassaan tarvittavat tervehdyttämistoimenpiteet ja sopeuttaa toimintamenojaan kuluvalle kaudella realistisiin yleisömääriin ottelutapatumissa. Viranomaisen käsityksen mukaan voidaan pitää selvänä, että toiminta ei tuen maksatushetkellä tule jatkumaan päätöksessä tarkoitetulla tavalla. Viranomaisella ei ole tiedossa, onko päätöksessä tarkoitettua talouden tervehdyttämisohjelmaa laadittu.

Toiseksi elinkeinojaoston päätöksessä on todettu, että tukea ei suoriteta vanhojen luottojen, kuten esimerkiksi hallituksen jäsenten luottojen takaisinmaksuun. Viranomaisen käsityksen mukaan on mahdollista, että konkurssissa velkojen maksuunsaantijärjestyksestä säädetty saattaa johtaa tilanteeseen, jossa yhtiön entisten hallitusten jäsenten velkojille ohjautuisi tuesta osuuksia konkurssimenettelyyn kuuluvana jako-osuutena.

Kolmanneksi elinkeinojaoston päätöksessä on todettu, että tukea käytetään välittömien verojen ja palkkojen maksamiseen. Viranomaisen käsityksen mukaan konkurssimenettely ja sen maksuunsaantijärjestys johtavat siihen, että käytännössä tuki ohjautuu myös muuhun käyttötarkoitukseen kuin välittömien verojen ja palkkojen maksamiseen.

Edellä mainituilla perusteilla viranomaisen katsoo, että viimeistään tuen maksatushetkellä tuelle asetetut edellytykset ja ehdot eivät toteudu.

Viranomaisen toteaa, että vastaavista avustuksen takaisinperintää koskevista päätöksistä ei ole muodostunut sellaista käytäntöä, joka yhdenvertaisuusperiaatetta arvioidessa tulisi huomioida päätöksentekoa ohjaavana johdonmukaisuuden vaatimuksena.

Suhteellisuusperiaatetta arvioitaessa erityistä merkitystä on viranomaisen käsityksen mukaan annettava sille, että 50.000 euron tukea ei ole suoritettu ja takaisinperintäpäätöksen vaikutukset kohdistuvat konkurssipesään ja vain välillisesti yksityisiin henkilöihin tai muihin oikeussubjekteihin heidän velkojanasemansa kautta. Lisäksi on mahdollista, että konkurssin jako-osuudet johtavat siihen, että myönnetty tuki kanavoituisi yhtiön velkojina oleville entisille hallituksen jäsenille, joka olisi nimenomaisesti tuelle asetettujen ehtojen vastaista. Viranomaisen katsoo, että takaisinperintä ei näiden seikkojen valossa ole

suhteellisuusperiaatteen vastaista, eikä takaisinperintää ole pidettävä kohtuuttomana.

Viranomaisen katsoo, että tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisena voidaan pitää sitä, että viranomaisen tehtävänä on valvoa, että julkisia varoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on tarkoitettu. Yhtiön konkurssi käytännössä johtaa siihen, ettei tuki ohjaudu tukipäätöksen tarkoituksen mukaiseen toimintaan.

Objektiviteettiperiaatteen näkökulmasta katsoen asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka vaarantaisi asianmukaisen ja puolueettoman käsittelyn.

Luottamuksensuojaa arvioitaessa viranomaisen antaa erityisen painoarvon sille, että tuki maksettaisiin konkurssipesälle. Kun luottamuksensuojan voidaan jossain määrin olevan yhteisöjen osalta heikompaa kuin luonnollisten henkilöiden, viranomaisen katsoo konkurssipesän luottamuksensuojan olevan yhteisön nauttimaan luottamuksensuojaa heikempi, eikä luottamuksensuojan olemassaoloa voi perustella täysin samoin perustein. Yhteisön toiminnan jatkuvuus ja perustellut odotukset ovat erilaiset kuin konkurssipesällä, jonka tarkoituksena on realisoida jälkelle jäänyt omaisuus ja jakaa pesän varallisuus jako-osuuksien mukaisesti. Julkisten varojen käyttö sen käyttötarkoituksen mukaisesti on painavampi peruste kuin konkurssipesän velkojien jako-osuuksien täyttäminen.

Viranomaisen katsoo, että edellä mainituilla perusteilla takaisinperintää ei ole pidettävä kohtuuttomana.

Muutoksenhausta

Sen lisäksi, mitä oikaisuvaatimusohjeissa on mainittu, asianosaisella on lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 20 §:ää, 21 §:ää ja 22 §:ää noudattaen oikeus saattaa julkista maksuvelvollisuutta koskeva asia hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Liite A: kuulemiskirje 19.10.2022

Liite B: konkurssipesän selvitys 9.11.2022

Lapsivaikutusten arviointi	Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.
Yritysvaikutusten arviointi	Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Laine Janne
Päätösehdotus	Elinkeinojaosto päättää selostusosassa mainituilla perusteilla, että sen 2.2.2022 § 12 päätökseen perustuva de minimis-tuki peritään takaisin siten, ettei tukea makseta Savonlinnan Pallokerho Oy:n konkurssipesälle.
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Tiedoksi	Savonlinnan Pallokerho Oy:n konkurssipesä Talousohjelmat