

07.12.2023

Dnro 86/03.04.04.10/2023

Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Pyhäjärven kaupunki

Päätös, josta valitetaan

**Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen kuntayhtymävaltuusto 21.12.2022
§ 35**

Kuntayhtymävaltuusto on hyväksynyt talousarvion 2023 päätöksessä mainituin muutoksin.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalainen päätös on kumottava ja päätöksen täytäntöönpano kiellettävä.

Asian valmistelu on ollut puutteellista. Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n mukaisesti. Päätös on kuntalain 62 §:n ja kuntayhtymän perussopimuksen 4 §:n ja 33 §:n vastainen. Kuntayhtymän purkamisesta päättäminen ja mahdollisen purkamissopimuksen sekä loppuselvityksen hyväksyminen kuuluvat jäsenkuntien valtuustoille. Nykyinen toimintaympäristö täyttää ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain 2 §:ssä asetetut henkilöstöressurssivaatimukset.

Asian käsittely ja selvittäminen

Yhtymähallitus on antamassaan lausunnossa esittänyt valituksen hylkäämistä.

Valittaja on antanut vastaselityksen.

Merkitään

Hallinto-oikeus on 1.3.2023 antamallaan välipäätöksellä hylännyt täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Tosiseikasto

Yhtymähallituksen 14.12.2022 tekemän talousarviota vuodelle 2023 koskevan päätöksen (§ 155) esittelytekstissä on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät kuntayhtymän toiminnasta hyvinvointialueelle 1.1.2023. Ympäristöterveydenhuollon ja rakennusvalvonnan sekä tukipalveluyksikkö Selman jatkosta 1.1.2023 alkaen joko kuntayhtymänä tai niin sanotulla isäntäkuntamallilla on keskusteltu kevästä 2022 lähtien, mutta päätöksiä jatkosta ei vielä ole tehty. Tämä on vaikeuttanut talousarvion valmistelua. Talousarviota on valmisteltu viranhaltijoiden toimesta ja tilanteesta on informoitu yhtymähallitusta syksyn kokouksissa.

Yhtymähallitus on edellä mainitulla päätöksellään hyväksynyt talousarvioehdotuksen siten, että päätösehdotuksen mukaisesta talousarvioehdotuksesta vähennetään va. talous- ja henkilöstöjohtajan palkkaukseen varattuja määrärahoja kuuden kuukauden ajalta, va. kuntayhtymän johtajan palkkaukseen varattuja määrärahoja kolmen kuukauden ajalta ja toimistosihteerin palkkaukseen varattuja määrärahoja seitsemän kuukauden ajalta. Yhtymähallitus on päättänyt esittää yhtymävaltuustolle vuoden 2023 talousarvion hyväksymistä päätöksen liitteen mukaisena ja vahvistaa sen vuoden 2023 toimintasuunnitelmaksi. Lisäksi yhtymähallitus on todennut, että kuntayhtymän toiminnassa varaudutaan kuntayhtymän lakkaamiseen ja taloussuunnitelmaa ei laadita vuosille 2023–2025.

Kuntayhtymävaltuusto on valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt edellä todetun talousarvioehdotuksen talousarvioksi vuodelle 2023 siten, että talousarvioehdotuksen sivulta kolme kohdasta 1.3 poistetaan kokonaan strategiaa koskeva teksti.

Hyväksytyn talousarvion kuntayhtymän toiminnan muutoksia koskevien yleisperustelujen mukaan kuntayhtymän tehtävänä on ollut vuonna 2020 hyväksytyn perussopimuksen mukaan järjestää Haapajärven, Pyhäjärven ja Reisjärven puolesta valtion kunnille lailla säätämät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka vuoden 2023 alusta siirtyvät Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Siirrossa henkilöstöä siirtyy hyvinvointialueelle noin 550 henkilöä ja kuntayhtymään jää noin

30 henkilöä. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki tukipalveluyksikön tehtävät siirtyisivät heti hyvinvointialueelle vaan tukipalveluyksikköön jää muun muassa aiempien vuosien saamisten seurantaan ja siirtyneeseen henkilöstöön liittyviä tehtäviä. Vuoden 2023 alusta Reisjärven kunta siirtyy hankkimaan talous- ja henkilöstöpalvelut Kuntien Hetapalvelut Oy:ltä, joka aloittaa henkilöstöpalvelujen tuottamisen vasta huhti-toukokuussa 2023, ja kuntayhtymä Selänne tuottaa Reisjärven henkilöstöhallinnon palveluja kevään 2023. Taloushallinnossa seurattaneen ainakin 1.6.2023 saakka myös Reisjärven saamisia ja hoidetaan vanhojen saamisten perintää. Kuntayhtymä järjestää perussopimuksen mukaisesti kaikille jäsenkunnilleen ympäristöterveydenhuollon, ympäristönsuojelun, maa-aineslain ja rakennusvalvonnan palvelut. Palvelutuotannon jatkon vaihtoehtoina on jatkaminen kuntayhtymänä tai siirtyminen niin sanottuun vastuukuntamalliin. Mahdollisen palvelutuotannon organisoitumisen muutoksen vuoksi henkilöstön kanssa on Selänteellä käyty yhteistoimintamenettelyneuvottelu 7.12.2022. Talousarvio 2023 ei myöskään sisällä henkilöstöä koskevia merkittäviä muutoksia. Kuntayhtymän toiminnassa varaudutaan kuntayhtymän lakkaamiseen ja tämän vuoksi taloussuunnitelmaa ei laadita vuosille 2024–2025.

Hyväksytyyn talousarvion hallinto- ja tukipalveluja koskevissa perusteluissa on todettu, että hallinnon johdon määräraha talousarviovuonna 2023 on yhteensä 95 012 euroa, sisältäen va. kuntayhtymän johtajan (31.3.2023 saakka), va. talous- ja henkilöstöjohtajan (30.6.2023 saakka) sekä toimistosihteerin kulut (31.5.2023 saakka). Hallinnon määrärahasi vuonna 2023 on asetettu yhteensä 789 919 euroa edellisen vuoden vertailuluvun ollessa 1 297 509 euroa. Vuoden 2023 ympäristötoimen määrärahasi on asetettu 1 490 752 euroa. Edellisen vuoden vertailulukku on 1 454 504 euroa.

Asian valmistelu

Valittaja on katsonut, että asian valmistelu on ollut puutteellista ja todennut muun ohella, että jäsenkunnat ovat valmistelleet kuntayhtymään jäävien palvelujen järjestämistä lokakuuhun 2022 saakka kuntayhtymämallin mukaisesti. Lokakuussa 2022 Haapajärven kaupunki on ilmoittanut vetäytyvänsä valmistelusta ja ryhtyvänsä valmistelemaan Reisjärven ja Kärsämäen kuntien kanssa vastuukuntamallia. Päätöksestä johtuva prosessi aiheuttaa kuntayhtymän lopettamisen. Siirtyvien tehtävien hoitaminen vaatii aikaa valmistelulle. Valmistelua ei ole tehty hyvän hallintotavan mukaisesti. Tämän kokoluokan muutokset kuntayhtymän hallintoon vaativat asianmukaisen hyvän hallintotavan mukaisen valmistelun sekä päätösten vaikutusten ennakoarviointia, jota ei ole tehty. Kuntayhtymän talousarviota ei ole valmisteltu riittävän perusteellisesti ottaen huomioon vuoden 2023 aikana valmisteltavat asiat, esimerkiksi yhteistoimintamalli ja tehtävien siirtäminen sille. Valittaja on edelleen todennut, että kuntayhtymän talousarviokäsittelyn yhteydessä esitetyt muutokset, jotka tulevat vaikuttamaan kuntayhtymän toimintaan merkittävästi, on käsitelty talousarviopykälän kohdalla liian vähäisellä valmistelulla ja arvioinnilla. Menettely on ollut perussopimuksen 6 luvun 19 §:n vastaista. Jatkavan kuntayhtymän toiminta muuttuu tehdyn päätöksen johdosta olennaisesti.

Edellä viitatus perussopimuksen 19 §:n mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kuntayhtymän toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloussuunnitelmaa valmisteltaessa jäsenkunnille on varattava riittävän ajoissa tilaisuus esityksen tekemiseen kuntayhtymän toiminnan ja talouden kehittämiseksi. Olennaisista kuntayhtymän toimintaan ja talouteen liittyvistä muutoksista ja hankkeista on pyydettävä erikseen jäsenkuntien lausunnot. Yhtymähallituksen esitys talousarvioksi ja -suunnitelmaksi on toimitettava yhtymävaltuustolle ja jäsenkunnille viimeistään 31.10. mennessä. Toimintaedellytysten olennaisten muutosten johdosta talousarvioon voidaan tehdä muutoksia. Muutokset talousarvioon on hyväksyttävä talousarviovuoden aikana.

Hallinto-oikeus toteaa ensinnäkin, että asiassa ei ole kysymys viitatus perussopimuksen pykälässä tarkoitetusta taloussuunnitelman hyväksymisestä, jonka valmistelun aikana jäsenkunnille on varattava riittävän ajoissa tilaisuus esityksen tekemiseen.

Perussopimuksen 19 §:ssä tarkoitetun jäsenkuntien lausunnon osalta hallinto-oikeus viittaa valittajan toteamaan siitä, että kuntayhtymän jäsenkunnat ovat valmistelleet kuntayhtymään jäävien palvelujen järjestämistä lokakuuhun 2022 saakka kuntayhtymämallin mukaisesti. Haapajärven kaupunki on kuitenkin lokakuussa 2022 ilmoittanut vetäytyvänsä valmistelusta ja ryhtyvänsä valmistelemaan Reisjärven ja Kärämäen kuntien kanssa vastuukuntamallia. Yhtymähallitus on joulukuussa 2022 päättänyt muuttaa talousarvioesitystä edellä todetulla tavalla siten, että talousarvioehdotuksesta vähennetään va. talous- ja henkilöstöjohtajan palkkaukseen varattuja määrärahoja kuuden kuukauden ajalta, va. kuntayhtymän johtajan palkkaukseen varattuja määrärahoja kolmen kuukauden ajalta ja toimistosihteerin palkkaukseen varattuja määrärahoja seitsemän kuukauden ajalta. Edellä todetut muutokset ovat sellaisia, joista jäsenkunnilta olisi perussopimuksen 19 §:n nojalla pyytää lausunnot. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että valittaja on ollut tietoinen siitä, että muut kuntayhtymän jäsenkunnat ovat vetäytyneet kuntayhtymämallin jatkamisen valmistelusta ja jatkaneet valmistelua vastuukuntamallilla, valittajalla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä kuntayhtymän purkamista tavoittelevista toimenpiteistä. Asiakirjoista ei ilmene, onko alkuperäinen talousarvioesitys toimitettu perussopimuksen 19 §:n mukaisesti yhtymävaltuustolle ja jäsenkunnille 31.10.2022 mennessä. Perussopimuksen määrääjän ei voida kuitenkaan katsoa tarkoittavan sitä, että talousarvioehdotusta ei olisi tämän jälkeen enää mahdollista muuttaa. Talousarvion hyväksyminen on muutoinkin ollut yhtymävaltuuston tehtävänä, eikä päätösvalta ole tältä osin kuulunut miltään osin kuntayhtymän jäsenkunnille. Näin ollen myöskään perussopimuksen 19 §:ssä säädetty määräaika 31.10. ei ole ollut esteenä talousarvioehdotuksen muuttamiselle yhtymähallituksessa 14.12.2022. Valituksenalaista päätöstä ei ole siten syytä kumota perussopimuksen 19 §:ää koskevien valitusperusteiden johdosta.

Asian valmistelun osalta hallinto-oikeus viittaa vielä kuntalain 93 §:ään, jonka mukaan hallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat. Lisäksi asian valmistelusta säädetään hallintolain 31 §:n 1 momentissa, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta

selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kuntalaissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, miten valtuuston päätettäväksi tulevat asiat on valmisteltava. Tämä tarkoittaa sitä, että valtuuston toimivaltaan kuuluu sen arvioiminen, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi vai haluaako se mahdollisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Näin ollen ennen talousarvion hyväksymistä ei ole tullut suorittaa erityistä menettelyä päätöksen ennakkovaikutusten arvioimiseksi. Ottaessaan asian ratkaistavakseen valtuusto on pitänyt asian valmistelua riittävänä. Valtuusto ei käsitellessään talousarvioehdotusta ole myöskään ollut sidottu yhtymähallituksen esitykseen. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen valtuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä valittajan valmistelun puutteellisuuden osalta esittämällä perusteilla.

Päätöksen perusteleva

Valittaja on todennut, että päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n mukaisesti. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Valituksenalainen päätös koskee kuntalain 110 §:ssä tarkoitetun talousarvion hyväksymistä. Asiaa on käsitelty yhtymähallituksessa edellä kohdasta tosinen ilmenevällä tavalla ennen sen käsittelyä yhtymävaltuustossa. Tähän liittyen asian valmistelua koskeissa tiedoissa on muun ohella todettu, että kuntayhtymän toiminnassa varaudutaan kuntayhtymän lakkaamiseen. Tämän lisäksi hyväksytyssä talousarviossa on esitetty sitä koskevat yleisperustelut sekä toimialoja koskevat perustelut. Valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitetut asian ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset ilmenevät päätöksen valmistelua koskevista tiedoista sekä hyväksytyistä talousarviosta. Päätöstä ei ole kumottava sen perustelemattomuutta koskevan valitusperusteen johdosta.

Kuntalain ja perussopimuksen vastaisuus sekä muut valitusperusteet ja hallinto-oikeuden johtopäätös

Valittaja on todennut, että kuntayhtymän purkamisesta päättäminen kuuluu jäsenkuntien valtuustoille ja että päätös on kuntalain 62 §:n ja perussopimuksen 4 §:n ja 33 §:n vastainen. Lisäksi valittaja on viitannut päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kuntalain 62 §:n mukaan jäsenkunta voi erota kuntayhtymästä. Jos muuta ei ole perussopimuksessa sovittu, eroaminen tapahtuu kalenterivuoden päättyessä jäsenkunnan ilmoitettua eroamisesta vähintään vuotta aikaisemmin.

Perussopimuksen 4 §:n 3 momentin mukaan jäsenkunnan, joka haluaa erota kuntayhtymästä, tulee ilmoittaa siitä kuntayhtymän hallitukselle. Eroaminen tapahtuu kalenterivuoden päättyessä jäsenkunnan ilmoitettua eroamisesta vähintään vuotta aiemmin.

Perussopimuksen 33 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän purkamisesta päättävät jäsenkuntien valtuustot.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisessa päätöksessä ei ole kysymys kuntayhtymän purkamista koskevasta päätöksentekomenettelystä, vaikka päätökseen liittyikin sitä tavoittelevia toimenpiteitä. Päätöksessä ei ole myöskään kysymys kuntalain 62 §:ssä ja perussopimuksen 4 §:ssä tarkoitettua kuntayhtymästä eroamisesta. Talousarvion 2023 hyväksymistä koskeva päätös ei ole siten kuntalain 62 §:n ja mainittujen perussopimuksen pykälien vastainen. Kunnallisvalitusta ei voi myöskään tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuutta koskevalla perusteella, eikä päätöstä ole näin ollen kumottava sen vuoksi, että kuntayhtymän nykyinen toimintaympäristö täyttää ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain 2 §:ssä asetetut henkilöstöresurssivaatimukset.

Päätöstä ei ole valituksen johdosta kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Kuntalaki 64 § ja 135 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riitta Arjas, Johanna Hakulinen ja Henri Matinolli.

Esittelevä jäsen

Henri Matinolli

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

| | |
|--------------------|--|
| Päätös | Pyhäjärven kaupunginhallitus, sähköpostitse Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa |
| Jäljennös maksutta | Haapajärven kaupunginhallitus, sähköpostitse Reisjärven kunnanhallitus, sähköpostitse Kärsämäen kunnanhallitus, sähköpostitse Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen yhtymähallitus, sähköpostitse Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:ssä säädetyllä tavalla. |

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki
Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1122/2021)

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU
Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841
Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>