

**Simon kunnan vastine Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden selityspyyntöön koskien muutoksenhakua Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksestä 29.11.2022 § 48 dnro 57/2023/ Hallinto-oikeuden päätös 2.11.2023**

Kunnanhallitus 27.03.2023 § 78

Valmistelija

Kunnanjohtaja Vivi Marttila:

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Simon kunnan selitystä Keminmaan kunnan tekemän valituksen johdosta. Valituksenalainen päätös koskee Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston 29.11.2022 § 48. Keminmaan kunta on valittanut Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuuston 29.11.2022 § 48 päätöksen kohdasta 2) kunnat maksavat mahdollisen alijäämän tilinpäätösvuoden ja sitä edeltävän kahden vuoden kuntalaskituksen suhteessa, koska päätös on Keminmaan kunnan mielestä lainvastainen. Valituksessaan Keminmaan kunta on edellyttänyt Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alijäämän kattamista kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:n mukaisesti.

Simon kunta toteaa asiasta seuraavaa:

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantuloa (616/2021) § 33 Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät mukaan

"Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja HUS-sairaanhoitopiirin jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti."

Kuntalain 110 § 3 momentin mukaan:

"Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaisissa tarkoitettujen uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. (21.5.2021/419)"

Kuntalain 110 § 6 momentin mukaan:

"Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin."

Kuntalain 119 § säädetään arviointimenettelystä kuntayhtymässä.

Kuntalain 119 §:n mukaan:

"Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia.

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:ssä on määritelty jäsenkuntien osuudet ja vastuu.

"16 § Jäsenkuntien osuudet ja vastuu

Kuntayhtymä vastaa ensisijaisesti omista veloista ja velvoitteistaan. Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääoman jäsenkuntaosuuksien suhteessa.

Kuntayhtymässä pidetään rekisteriä peruspääoman jäsenkuntaosuuksista.

Kuntayhtymä vastaa tilikauden alijäämän sekä kuntayhtymän taseeseen sisältyvän alijäämän kattamisesta kuntalain 110 § 3 momentin mukaisesti, josta tulee esittää erillinen talouden ja toiminnan sopeuttamissuunnitelma osana kuntayhtymän asianomaisen tilivuoden tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Tilikauden alijäämä katetaan ensisijaisesti kuntayhtymän toimintaa tehostamalla."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 17 §:ssä säädetään erikseen alijäämän kattamisesta

"17 § Alijäämän kattaminen kuntalain 119 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa

Mikäli jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet kuntalain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityshenkilön tekemää ehdotusta alijäämien kattamisesta kuntalain 57 §:ssä säädetyllä tavalla, jäsenkunnat vastaavat alijäämän kattamisesta tilinpäätösvouden ja sitä edeltävän kahden vuoden mukaisen kuntalaskutuksen mukaisesti."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 31 § Kuntayhtymän purkaminen ja loppuselvitys mukaan:

"Kuntayhtymän purkamisesta päättävät jäsenkuntien valtuustot. Kuntayhtymän purkautuessa hallitus huolehtii loppuselvityksestä, elleivät jäsenkunnat sovi muusta järjestelystä.

Kuntayhtymän varat, joita ei tarvita loppuselvityksen kustannusten ja velkojen suorittamiseen eikä sitoumusten täyttämiseen, jaetaan jäsenkunnille jäsenkuntaosuuksien suhteessa. Jos kustannusten ja velkojen suorittamiseen sekä sitoumusten täyttämiseen tarvittava määrä on varoja suurempi, jäsenkunnat suorittavat erotuksen edellä mainittujen osuuksien suhteessa."

Sosiaali- ja terveystoimen uudistuksen myötä Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminta siirtyi 1.1.2023 Lapin hyvinvointialueelle. Kuntayhtymää ei siten ole purettu jäsenkuntien toimesta vaan toiminta siirtyi lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021) 20 §:n mukaisesti hyvinvointialueelle.

Edellä mainitun lain (616/2021) 20 § 1 momentin mukaan:  
"Erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023."

Mikäli Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminta olisi jatkunut itsenäisenä, olisi kuntayhtymän alijäämä katettu kuntayhtymän omalla toiminnalla, joka olisi merkinnyt suoritteista perittävien maksujen korottamista. Koska kuntayhtymän palvelujen suurimmat käyttäjät ovat Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnat, olisi alijäämän kattaminen käytännössä tarkoittanut jäsenkunnilta jäsenkuntalaskutuksena suoritteissa perittävien maksujen korottamista. Tällöin alijäämän kattaminen olisi tapahtunut jäsenkuntien Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän käyttöön perustuen.

Sosiaali- ja terveystoimen uudistukseen liittyen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kertynyttä alijäämää ei voitu kattaa kuntalain 110 §:n ja perussopimuksen mukaisesti. Tästä johtuen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä tiedusteli valtiovarainministeriöltä kuntalain 119 §:n 2 momentin tarkoittaman selvityshenkilön asettamista. Valtiovarainministeriön 30.5.2022 tekemän päätöksen (VN/16213/2022) mukaan valtiovarainministeriö ei aseta kuntalain 119 §:n 2 momentin tarkoittamaa selvityshenkilöä, päätös liitteenä.

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuusto on 29.11.2022 § 48 päätöstä tehdessään toiminut voimassa olevan lainsäädännön ja kuntayhtymän toimintaa ohjaavan perussopimuksen mukaisesti. Koska alijäämää ei ole pystytty kattamaan perussopimuksen 16 §:n 3 momentin mukaisesti, kuntayhtymä on pyytänyt valtiovarainministeriötä asettamaan kuntalain 119 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityshenkilön tekemää ehdotuksen alijäämän kattamisesta. Valtiovarainministeriö ei ole em. selvityshenkilöä asettanut, jolloin Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä perussopimuksen mukaan alijäämä katetaan perussopimuksessa erikseen sovitun alijäämän kattaminen koskevan § 17 mukaan.

Keminmaan kunnan muutoksenhausta ei käy ilmi se tekijä, että muutoksenhaulla ja vetoamalla Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alijäämän kattamiseen kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:n mukaisesti tarkoittaisi se käytännössä sitä, että Keminmaan kunnan omasta palvelujen käytöstä koituneet kustannukset ohjautuisivat enemmän muiden jäsenten maksettavaksi. Mikäli tulkinta olisi perussopimuksen 16 § mukainen, ohjautuisi alijäämän maksaminen

kuntayhtymän jäsenten omistussosuuden suhteessa eikä käytön suhteessa, mikä olisi valittajalle merkittävästi edullisempaa.

Asiassa on kuitenkin merkityksellistä, että alijäämien kattamisesta on kuntayhtymän perussopimuksessa erikseen säädetty sopimuksen 17 §:ssä. Kuntalain 117 § ja sen tulkinnan lähtökohtana on, että "Päätöksentekoa hallinnossa ohjaavat yleiset oikeusperiaatteet koskevat myös kuntien välisten suhteiden määrittelyä. Talouden perusteiden on kohdeltava jäsenkuntia tasapuolisesti, eivätkä kuntayhtymä tai jotkin jäsenkunnat saa perusteettomasti hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella."

Perussopimusta laadittaessa on ollut nimenomaan lähtökohtana se, että jokainen kuntayhtymän jäsen maksaa alijäämät oman palveluiden käytön suhteessa. Tämä on myös ollut vallitseva käytäntö asiassa jo vuosien ajan. Kiistatonta on se, että kyseessä oleva alijäämä, jonka kustannusten jakamisesta perussopimuksen 17 § mukaisesti kuntayhtymän on päättänyt, kohtelee kuntayhtymän jäseniä tasapuolisesti ja on oikeudenmukainen kaikkien jäsenten kesken ja palveluiden käyttö huomioiden. Kiistatonta on niin ikään myös se, että katettava kuntayhtymän alijäämä on syntynyt palvelujen käytöstä. Kuntayhtymän valtuuston päätös on myös perustuslain 1 § oikeusvaltioperiaatteen mukainen, jossa lähtökohtana on edistää oikeudenmukaisuutta. Tämä sama periaate koskee myös viranomais toimintaa ja näin myös yhtymävaltuusto on toiminut, mutta muutoksenhaulla pyritään saamaan perusteetonta hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella. Tätä ei voida pitää yleisten oikeusperiaatteiden mukaisena.

#### Johtopäätökset

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei ole purkautunut perussopimuksen 31 §:n mukaisesti vaan Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminta on siirtynyt 1.1.2023 Lapin hyvinvointialueelle lain sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021) 20 § 1 momentin mukaisesti.

Alijäämän kattamisen osalta Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuusto on päätöstä tehdessään toiminut kuntalain (410/2015) 110 §:n 3 momentin sekä 119 §:n 2 momentin ja voimassa olleen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 16 § ja 17 § mukaisesti ja päätöksenteko nojannut hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin, jossa yksikään jäsenkunta ei perusteettomasti hyödy toisten jäsenkuntien kustannuksella.

Edellä esitetyn perusteella Simon kunta katsoo Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksen olevan voimassa olevien lakien sekä Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen sekä yleisten oikeusperiaatteiden mukainen.

Keminmaan kunnan valitus Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksestä 29.11.2022 § 48 kohdasta 2 tulee hylätä.

VM lausunto 30.5.2022

Esittelijä Kunnanjohtaja Vivi Marttila

Päätösehdotus Kunnanhallitus päättää antaa oheisen valmistelutekstin lausuntona selitykseksi hallinto-oikeuden selityspyyntöön. Pykälä tarkistetaan kokouksessa.

Päätös Hyväksyttiin.

Kunnanhallitus 13.11.2023 § 299  
1879/00.02.01/2023

Valmistelija Kunnanjohtaja Vivi Marttila:

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 2.11.2023 antanut päätöksen, jonka mukaan sairaanhoitopiirin yhtymävaltuuston 29.11.2022 § 48 päätös alijäämän kattamisesta kolmen vuoden kuntalaskutuksen suhteessa on kumottu.

Simon kunnan periaatteellinen kanta em. alijäämien kattamiseen on ollut oikeudenmukaisuusperiaatteella käytön mukaan määräytyvä. Hallinto-oikeus ei ole päätöksessään ottanut kantaa eikä huomioinut kuntayhtymän perussopimuksen 17 §:ää, joka ottaa kantaa alijäämän kattamiseen.

"17 § Alijäämän kattaminen kuntalain 119 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa:  
Mikäli jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet kuntalain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityshenkilön tekemää ehdotusta alijäämien kattamisesta kuntalain 57 §:ssä säädetyllä tavalla, jäsenkunnat vastaavat alijäämän kattamisesta tilinpäätösvuoden ja sitä edeltävän kahden vuoden mukaisen kuntalaskutuksen mukaisesti."

Kolmen vuoden kuntalaskutussuhde – periaatteen mukaisesti ovat toimineet Kemi, Tervola, Simo ja Ylitornio. Näistä kunnista vain Simon kunnan osuus alijäämästä kuntalaskutussuhteella on ollut suurempi kuin peruspääomasuhteella laskettu osuus alijäämästä.

Lisätietoaineisto Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2.11.2023

Esittelijä Kunnanjohtaja Vivi Marttila

Päätösehdotus Kunnanhallitus päättää merkitä päätöksen tiedoksi ja toteaa sen olevan kunnan periaatteen vastainen ja päättää, että mikäli asiasta tehdään muutoksenhaku, niin valtuutetaan kunnanjohtaja päättämään muutoksenhakuun osallistumisesta.

Päätös Hyväksyttiin.

Merkittiin, että Helvi Hamari, Tuomo Leinonen ja Esko Tavia poistuivat esteellisenä kokouksesta tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Merkittiin, että puheenjohtajana toimi tämän asian aikana Harri Posti ja pöytäkirjantarkastajana Anu Veittikoski Tuomo Leinosen sijaan.