

Asia

Kuntayhtymän taloutta koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakijat

Kemin kaupunki, Simon kunta, Tervolan kunta ja Ylitornion kunta

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2.11.2023 nro 1781/2023

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätökseen 29.11.2022 § 48 liitetty valitusosoitus poistetaan päätöksen kohdan 2 osalta.

Hallinto-oikeuden päätös, jolla sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätös on kumottu, kumotaan ja poistetaan ja Keminmaan kunnan hallinto-oikeudelle tekemä valitus jätetään tutkimatta.

Asian tausta

(1) *Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuusto* on 29.11.2022 §:n 48 kohdassa 2 päättänyt, että kunnat maksavat mahdollisen kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän tilinpäätösvouden ja sitä edeltävän kahden vuoden kuntalaskutuksen suhteessa.

(2) *Hallinto-oikeus* on muutoksenhaunalaisella päätöksellään Keminmaan kunnan valituksesta kumonnut yhtymävaltuuston päätöksen.

(3) Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa viitannut muun muassa kuntayhtymän 1.8.2021 voimaan tulleen perussopimuksen 16 §:n 1 momentin

määräykseen ja todennut, että jäsenkuntien väliset vastuusuhteet alijäämän kattamisesta perustuvat kuntayhtymän perussopimuksen määräyksiin. Perussopimus on lakiin perustuva jäsenkuntien välinen sopimus, eikä kuntayhtymän valtuustolla ole toimivaltaa päättää asiasta, josta on jäsenkuntien välillä perussopimuksessa sovittu toisin. Valtuuston päätös, jonka mukaan kunnat maksavat mahdollisen alijäämän tilinpäätösvuoden ja sitä edeltävän kahden vuoden kuntalaskutuksen suhteessa, on lakiin perustumaton ja vailla oikeusvaikutuksia ja on tämän vuoksi kumottava.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anna-Kaisa Marski (eri mieltä), Riitta Arjas ja Ville Vitikka, joka on myös esitelty asian.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(4) *Muutoksenhakijat* ovat valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Keminmaan kunnan valitus yhtymävaltuuston päätöksestä hylätään. Valituksen mukaan yhtymävaltuuston päätös alijäämien kattamistavasta on lain ja perussopimuksen 17 §:n mukainen. Hallinto-oikeuden olisi joka tapauksessa tullut jättää Keminmaan valitus tutkimatta, koska sen valituksessa ei ollut esitetty kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaista valitusperustetta.

(5) *Keminmaan kunnanhallitus ja Tornion kaupunginhallitus* ovat antaneet lausunnot, joissa on vaadittu valituksen hylkäämistä. Alijäämän kattamiseen on hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti sovellettava perussopimuksen 16 §:ää.

(6) *Muutoksenhakijat* ovat antaneet vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Arvioinnin lähtökohdat sekä kysymyksenasettelu

(7) Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuusto on tehnyt päätöksen siitä, miten vastuu kuntayhtymän taseeseen kertyneestä alijäämästä jaetaan kuntayhtymän jäsenkuntien välillä tilanteessa, jossa kuntayhtymä on ollut siirtymässä hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustointia koskevan uudistuksen yhteydessä.

(8) Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (voimaannanolaki) 20 §:n 1 momentin mukaan erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023.

(9) Voimaanpanolain 33 §:n mukaan edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti.

(10) Kuntalain 63 §:n mukaan yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa.

(11) Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

(12) Asiassa on tästä lähtökohdasta esikysymyksenä ratkaistava, onko yhtymävaltuuston päätös, joka koskee kuntayhtymän kuntien välistä vastuunjakoa kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamisessa, valituskelpoinen päätös, johon voi hakea muutosta kunnallisvalituksella.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(13) Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän jäsenkuntien on voimaanpanolain 33 §:stä ilmenevästi tullut kattaa kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Mainitun säännöksen mukaan alijäämä on tullut kattaa kuntalain säännösten mukaisesti.

(14) Voimaanpanolaissa tai muuallakaan ei ole muutoin erikseen säädetty siitä, miten vastuu kuntien välillä jakautuu voimaanpanolaissa tarkoitetussa tilanteessa. Myöskään siitä, että kuntayhtymä tai esimerkiksi sen yhtymävaltuusto olisi toimivaltainen hallintopäätöksellä ratkaisemaan vastuunjakoa koskevan kysymyksen, ei ole erikseen säädetty. Vastuun jakautuminen ja oikeudellisesti sitovien päätösten tekeminen vastuun jakautumisesta on jätetty kuntien yhteistoimintaa yleisesti koskevien säännösten sekä kuntien välisten yhteistoimintaa koskevien sopimusten varaan.

(15) Esillä olevassa asiassa jäsenkunnat eivät ole kuntayhtymän perussopimuksessa sopineet, että yhtymävaltuustolla olisi toimivalta päättää voimaanpanolaissa tarkoitetun vastuun jakautumisesta jäsenkuntien kesken ja näin jäsenkuntia sitovasti yksipuolisesti määrätä asiasta. Tällaista toimivaltaa yhtymävaltuustolle ei voida johtaa myöskään kuntalain säännöksistä.

(16) Näin ollen yhtymävaltuuston päätöstä on pidettävä luonteeltaan vain jäsenkuntia oikeudellisesti sitomattomana yhtymävaltuuston kannanottona siihen, miten katettava alijäämä perussopimuksen perusteella jakautuu jäsenkuntien kesken. Päätöksellä ei siten ole jäsenkuntien tai niiden jäsenten kannalta sitovia oikeusvaikutuksia, vaan alijäämän kattamista koskeva erimielisyys on tarvittaessa mahdollista saattaa erikseen hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Yhtymävaltuuston päätös rinnastuu kuntalain 136 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätökseen, josta ei saa tehdä kunnallisvalitusta.

(17) Koska kuntayhtymä ei ole perussopimuksen osapuoli, yhtymävaltuuston kannanotto ei myöskään ole luonteeltaan sen kaltainen kunnallisen viranomaisen sopimussuhteen osapuolena tekemä päätös, johon voi hakea kunnallisvalituksella muutosta siitä huolimatta, että itse sopimussuhdetta koskeva riitaisuus olisi ratkaistava hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa taikka kanteen nojalla alioikeudessa.

(18) Edellä lausutuin perustein yhtymävaltuuston päätökseen liitetty valitusosoitus on poistettava, hallinto-oikeuden päätös kumottava ja poistettava ja Keminmaan kunnan yhtymävaltuuston päätöksestä hallinto-oikeudelle tekemä valitus jätettävä tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus:

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Robert Utter
oikeusneuvos

Emil Waris
oikeusneuvos

Elina Ranz
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös	Kemin kaupunki ym., maksutta
Jäljennös	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
	Keminmaan kunnanhallitus
	Tornion kaupunginhallitus
Tiedoksi	Lapin hyvinvointialue