

Hallintopalvelut

20.03.2023

274/00.04.01/2022

Julkinen

Kirjoita tähän organisaation nimi
Kirjoita tähän vastaanottajan nimi
Kirjoita tähän postiosoite
Kirjoita tähän postitoimipaikka

Viite:

Itä-Suomen hallinto-oikeus Lausunto Etelä-Savon valituksesta diaari 14603.04.04.102023Et
(1)

Lausunnon antaja ja prosessiosoite

Pohjois-Savon hyvinvointialue
Juristi, varatuomari Salmi Risto
kirjaamo(at)pshyvinvointialue.fi
risto.salmi(at)pshyvinvointialue.fi
044 717 9685
PL 1711
70211 Kuopio

Lausunto

Perustelut

1. Valituskelpoisuudesta ja vastapuolesta

Vaalijalan kuntayhtymän (Vaalijala, kuntayhtymä) valituskelpoisuus on sellainen kuntayhtymän päätös, josta on annettu valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Tarkoittaako tämä sitä, että siihen voi valittamalla hakea muutosta on ratkaistava ennen pääasiaa.¹ Tähän kytkeytyy olennaisesti se ratkaiseva seikka, että onko valitukselle olemassa vastapuolta, kun Vaalijalan kuntayhtymä (Vaalijala, kuntayhtymä) on purkautunut suoraan lain nojalla 31.12.2022.

¹ Vaalijalan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38 ja 39 ja valitusosoitus, sisältyy valitukseen

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon (29.6.2021/616) (jatkossa voimaantulolaki) 20 §:n 1 momentti on säättänyt erityishuoltopiirin siirtämisestä hyvinvointialueille ja käytännössä kuntayhtymän lakkaamisesta 31.12.2022. Toiminta on säädetty siirtyväksi Pohjois- Savon hyvinvointialueelle (pshyvinvointialue) ja Etelä Savon hyvinvointialueelle (Eloisa) voimaantulolain 57 §:n mukaisesti (yhdessä hyvinvointialueet).

Valituksessa on kysymys sellaisesta seikasta, jolla kuntayhtymä on velvoittanut pshyvinvointialueen ja Eloisan maksamaan sen vastuita voimaantulolain 21 §:ssä annetun selvityksen jälkeen 10.745.945,10 euroa Vaalijalan jäsenkunnille. Mikäli tämä ei ole lähtökohtaisesti mitätön päätöksenä, josta ei tarvitse valittaa, niin valitusoikeudesta on säädetty voimaantulolain 39 §:ssä. Voimaantulolain 39 §:ssä säädetään, että voimaantulolain 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, joka on tehty 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle, saa valittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on 39 pykälän 1 momentin vastainen. Valitusoikeus on myös hyvinvointialueella.

Tällä perusteella on katsottava, että Vaalijalan päätöksestä voivat valittaa Eloisa ja pshyvinvointialue. Vaalijala on tehnyt merkittävän päätöksen voimaantulolain 21 §:ssä annettavan selvityksen jälkeen. Tästä on nimenomaisesti voimaantulolain 39 §:n § 1 momentissa säädetty, että voimaantulolain 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisen ei voi 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisuuden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen. Asia ei ole ollut kiireellinen ja yllä mainitulle summalle, joka on todella merkittävä ei ole ollut pshyvinvointialueen tai Eloisan antamaa suostumusta eli 10.745.945,10 eurolle. Asia on ollut nimenomaan päinvastoin, että Vaalijalan olisi tullut kattaa summa alla selostetuin tavoin velanotolla, josta Vaalijala on tehnyt nimenomaisen tiedustelun pshyvinvointialueelle ja Eloisalle.

Valituskelpoisuudessa on tietysti myös se ongelma, että Vaalijalan kuntayhtymä on 31.12.2022 lakannut melkein välittömästi valituksenalaisen päätöksen jälkeen suoraan lain nojalla.

Koska kuntayhtymä on voimaantulolain mukaan lakannut olemasta 31.12.2022, eikä ole säädetty sitä mikä taho vastaa kuntayhtymän puolesta sitä koskeviin valituksiin. Tällöin on analogiaa haettava siitä seikasta, että mikä taho vastaa kuntayhtymän puolesta sen purkautuessa kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Perussopimuksessa lausutaan sen 8 luvun 30 §:ssä purkamisesta ja loppuselvityksestä seuraavaa:

”Kuntayhtymän purkamisesta päättävät jäsenkuntien valtuustot. Kuntayhtymän purkautuessa yhtymähallitus huolehtii loppuselvityksestä, elleivät jäsenkunnat sovi muusta järjestelystä.

Kuntayhtymän varat, joita ei tarvita loppuselvityksen kustannusten ja velkojen suorittamiseen

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

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”²

Vaalijalan kunnat saavat ylijäämät ja vastaavat alijäämien kattamisesta perussopimuksen mukaisesti. Tästä on tehtävä sellainen johtopäätös, että kuntayhtymän kunnat saavat varat jos niitä on jaettavaksi ja voivat niitä vaatia vaikka kanteella. Samoin johtopäätös on se, että kuntayhtymän kunnat vastaavat alijäämistä, mikäli niitä on ja ne voidaan vahvistaa kuntayhtymän kunnille maksuun pantaviksi, vaikka haastella ja lainvoimaisella tuomiolla. Kuntayhtymän peruskunnat perussopimuksen voimaan tullessa ovat mainittu perussopimuksen 4 §:ssä.

Nämä kunnat tai niiden sijaan tulleet kunnat ovat vastaajia Eloisan valitukseen. Olisi outo johtopäätös, että kuntayhtymän kunnat vapautuisivat kaikesta vastuusta purkamalla kuntayhtymän tai sen purkautuessa suoraan lain nojalla. Valitukselle ja vastuunalaisia ovat vastaamaan Vaalijalan kunnat, vaikka ei voi välttyä johtopäätökseltä, että kuntayhtymän päätöksentekoaikana päätöksen tekoa yrittäneet välttää kaiken vastuunsa toiminnastaan. Samalla ei voi välttyä ajatukselta, että vastuut on yritetty jättää kahden hyvinvointialueen vastattavaksi kokonaisuudessaan.

2. Perusteet maksulle ja maksujen suhde

Voimaanpanolain 33 §:ssä säädetään, että 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Tämä voimaanpanolain selvän sanamuodon mukainen kanta, että kuntayhtymän kunnat kattavat ylijäämän kokonaisuudessaan ja sama on lausuttu kuntayhtymän perussopimuksessa.

Kuntayhtymän purkautuessa tulee kuntayhtymän kuntien kattaa ylijäämä kokonaisuudessaan, niiden jäsenosuuksien suhteessa. Kuntayhtymän purkautuessa yhtymähallitus huolehtii loppuselvityksestä, elleivät jäsenkunnat sovi muusta järjestelystä. Kuntayhtymän hallituksen on tullut huolehtia ylijäämien maksatuksesta jäsenkunnille.

Nyt ongelma on ollut se, että ylijäämä on ollut kirjanpidollinen ja se on todellisuudessa ollut velkaa. Kuntayhtymän kuntien on tullut kattaa Vaalijan investoinnit, joka on ylijäämän aiheuttanut kokonaisuudessaan, joka summa on ollut huomattavan suuri eli Eloisan valituksessa mainittu 21.509.945,10 euroa. Tämä summa on tullut Vaalijalan kuntayhtymän kuntien katettavaksi kokonaisuudessaan, niiden jäsenosuuksien suhteessa. Tietysti tämä on oikea ja lainmukainen lopputulema, koska kuntayhtymän kunnat ovat saaneet ylijäämän aiheuttaneen hyödyn itselleen.

² Vaalijan kuntayhtymä perussopimus, tullut voimaan 1.7.2012, Eloisan valituksen liite

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

3. Vaalijalan tiedustelu hyvinvointialueiden hallituksille

Vaalijala ei ole ilmoittanut kirjanpidollista ylijäämää, joka on ollut todellisuudessa alijäämä voimaanpanolain mukaisena siirtyvänä velkana myöskään pshyvinvointialueelle. Eloisan valituksessa on selostettu, miten se olisi tullut ilmoittaa ja missä ajassa.

Voimaanpanolain 39 §:n mukaan 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän, kuten Vaalijan viranomaisen ei ole voinut enää 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen.

Vaalijala ei ole voinut tehdä voimaanpanolain 21 §:n mukaisen selvityksen antamisen jälkeen, jonka määräpäivä on ollut 28.2.2022, merkittäviä pshyvinvointialuetta koskevia sitoumuksia. Tällaisten sitoumusten tekeminen on voimaanpanolain 39 §:n mukaisesti vaatinut hyvinvointialueiden suostumuksen. Tällaista suostumusta Vaalijala ei ole saanut myöskään pshyvinvointialueelta 30.6.2022 mennessä, jolloin siirtyvä velka olisi viimeistään pitänyt voimaanpanolain mukaan Vaalijalan kuntayhtymän ilmoittaa pshyvinvointialueelle.

Sitä että velkaa ei ole ilmoitettu siirtyvänä velkana osoittaa Vaalijalan pyyntö pshyvinvointialueen hallitukselle, jonka ennakkoratkaisupyynnön on pshyvinvointialueen aluehallituksen kokouksessaan 31.10.2022 §:n 274 kohdalla käsitelty.³

Vaalijala on tiedustellut ennakkoratkaisupyynnöllä, että mitä ylijäämän kattamiselle voidaan tehdä. Vaalijan tiedustelu ja pyyntö on ollut kaksiosainen, kuten Eloisan valituksessa selostetaan ja se on ollut seuravan sisältöinen:

1. että voidaanko Vaalijalan ylijäämiä jakaa Savon jäsenkokouksessaan kunnille siten, että sitä vastaan Vaalijalan kuntayhtymä ottaa velkaa, joka siirtyy hyvinvointialueelle.
2. Toinen kysymys on ollut, että Vaalijala on pyytänyt ilmoittamaan, että minkä summan se hyväksyy ylijääminä alueensa kunnille maksettavaksi, mikäli summa ei ole täysimääräinen olettaen, että hyvinvointialueen vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen.⁴

Tällaista ennakkoratkaisupyyntöä ei tietysti olisi hyvinvointialueille tullut, ellei Vaalija olisi itsekin katsonut, että se on vastuussa koko n. 21,5 miljoonan euron velan kattamisesta. Oikeammin tästä ovat kuntayhtymän purkautuessa vastuussa Vaalijalan jäsenkunnat kokonaisuudessa jäsenosuuksiensa suhteessa. Kuntayhtymän kunnat olisivat ilman

³ Pshyvinvointialueen aluehallitus 31.10.2022 § 274

⁴ Vaalijalan hallituksen kokouspöytäkirja, 17.8.2022 § 123

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

hyvinvointialueiden päätöstä joutuneet kattamaan koko kirjanpidollisen ylijäämän, joka on velkaa kokonaisuudessaan, viimekädessä vaikka velan otolla.

Pshyvinvointialue on vastannut, että Vaalijala voi kattaa velan otolla puolet ylijäämästä ja maksaa sen jäsenkunnilleen. Loppu ylijäämästä tulee jäädä voimaanpanolain 33, 39 ja 57 pykälien mukaisesti pshyvinvointialueelle. Pshyvinvointialue on voinut suostua Vaalijalan velan ottoon ylijäämän kattamiseksi vain omalta osaltaan. Tämä on tarkoittanut, että pshyvinvointialueen osalta 56 % 12.042 miljoonasta eurosta eli 6.743,52 miljoonaa euroa, joka Vaalijalan on tullut kattaa lainalla. Toinen 50 % eli 6.743,52 miljoonaa euroa on tullut jäädä hyvinvointialueelle voimaanpanolain mukaisesti.

Olennaista pshyvinvointialueen hallituksen päätöksessä on ollut se, että Vaalijala toteuttaa oman osuutensa siitä, mistä se on pyytänyt vastausta pshyvinvointialueelta. Ilman tätä pshyvinvointialueen vastaantuloa olisi koko ylijäämä Vaalijalan tullut kattaa velalla, joka olisi tullut Vaalijalan kuntien maksettavaksi kokonaisuudessaan voimaanpanolain 33 §:n § ja Vaalijalan perussopimuksen mukaisesti.

Eloisa on 2.12.2022 yhtynyt valituksensa mukaisesti tähän pshyvinvointialueen päätökseen kompromissiratkaisuna. Eloisan johtaja on antanut tästä oman ratkaisunsa muistuttaen samalla, että sillä on oikeus hyväksyä voimaanpanolain 26 §:n mukaan vain 28.2.2022 ilmoitetut vastuut.

Eloisa on valituksessaan todennut sen seikan, että Vaalijala on toiminut täysin toisin mitä se on itse pyytänyt ja saanut vastauksen. Molemmat hyvinvointialueet ovat edellyttäneet, että Vaalijala kattaa puolet ylijäämästä ottamalla sitä vastaavan lainan. Vaalijalan olisi pitänyt ottaa puolet 21.509.945,10 eurosta lainaa eli yhteensä lainan oton olisi tullut olla ylijäämän kattamiseksi 10.745.945,10 euroa. Tätä Vaalijala ei ole tehnyt vaan toiminut täysin toisin hallituksen kokouksessaan 14.12.2022, josta Eloisa on valittanut perusteeltaan oikein.

4 Vaalijan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38 ja 39

Vaalijalan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38 on velvoiteoikeudellisesti varsin erikoinen sen lisäksi että se on voimaanpanolain 33 §:n ja kuntayhtymän perussopimuksen 8 luvun 30 §:n vastainen.

Yllä mainittujen seikkojen perusteella Vaalijala on ollut täysin tietoinen, että sen on tullut kattaa velan otolla puolet kirjanpidollisesta ylijäämästä, joka on velkaa. Yhtymäkokouksen pöytäkirjasta käy selville se seikka, joka yllä on todettu, että ylijäämä on kirjanpidollinen (21.509.945,10 euroa) ja sen kattamiseksi tarvitaan rahaa.

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

Tämän jälkeen seuraa varsin erikoinen määräys kuntayhtymän yhtymäkokoukselta, jossa määrätään pshyvinvointialue ja Eloisa maksamaan ylijäämästä puolet. Vaalijala on jopa todennut, että pshyvinvointialue ja Eloisa eivät voi kieltäytyä maksamasta ylijäämää. Velvoiteoikeudellisesti Vaalijalan kuntayhtymä on tehnyt sellaisen päätöksen, että se on velvoittanut kolmannen osapuolen eli pshyvinvointialueen ja Eloisan maksamaan Vaalijalan vastuita jäsenkunnilleen. Vaalijala on jopa todennut, että pshyvinvointialue ja Eloisa eivät voi tästä kieltäytyä.

Tämä on sellainen päätös Vaalijalan kuntayhtymässä, että siinä on unohdettu tietoisesti kaikki velvoiteoikeuden perusopit. Vaalijala ei voi velvoittaa kolmatta osapuolta eli pshyvinvointialuetta, eikä Eloisaa minkäänlaiseen oikeustoimeen saati panemaan kuntayhtymän päätöksiä täytäntöön. Pshyvinvointialue eikä Eloisa ole kuntayhtymän jäseniä, eivätkä niitä voida Vaalijalan yhtymäkokouksen päätöksellä velvoittaa mihinkään oikeustoimeen.

5 Kuntayhtymän päätöksestä valittamisesta

Tällainen päätös, joka on kuntayhtymässä tehty, on oikeudellisesti mitätön, eikä siitä tarvitse valittaa mihinkään. Kuntayhtymän tekemää oikeudellisesti mitätöntä päätöstä ei voida panna mitenkään täytäntöön. Tällainen mitätön päätös ei saa oikeudellista suojaa täytäntöönpanossa.

Eloisa on tästä mitättömästä päätöksestä valittanut ja vaatinut sen kumoamista kahden pykälän osalta. Vähintäänkin päätökset on kumottava lainvastaisina, joka johtaa samaan lopputulokseen kuin päätösten mitättömyys.

Mikäli Eloisan valitus menestyy ja päätökset kumotaan, niin päätöksiä ei voida panna täytäntöön lainvastaisina myöskään pshyvinvointialueen osalta. Tämä kumoaminen suojaa myös pshyvinvointialuetta täytäntöönpanolta. Toisenlainen tulkinta johtaisi oikeudellisesti kestävämpään lopputulokseen että lainvastainen päätös pantaisiin täytäntöön pshyvinvointialuetta vastaan. Pshyvinvointialue ei ole valittanut kuntayhtymän päätöksestä, koska on katsonut sen olevan mitätön ja pshyvinvointialuetta kohtaan oikeudellisesti sitomaton.

Pshyvinvointialue on katsonut, että Vaalijala on sitoutunut aiemmin kattamaan puolet ylijäämästä velan otolla, kuten yllä on mainittu. Pshyvinvointialueelta Vaalijalan kunnat eivät tule saamaan mitään, koska pshyvinvointialueen hallitus on edellyttänyt, että puolet ylijäämästä katetaan Vaalijalan velan otolla. Tämä on ollut Vaalijalan ennakkoratkaisupyynnön ja pshyvinvointialueen aluehallituksen päätöksen ehdoton

Hallintopalvelut

274/00.04.01/2022

20.03.2023

Julkinen

edellytys.⁵ Tätä lainanottoa ei kuitenkaan ole tapahtunut, joten Vaalijalan kunnat eivät saa myöskään kuntayhtymältä mitään. Vaalijalan kunnat joutuvat kattamaan koko ylijäämän voimaanpanolain 33 §:n ja perussopimuksen mukaisesti osuuksiensa suhteessa kuntayhtymässä.

5 Johtopäätös Eloisan valituksesta

Kuntayhtymän 38 §:n päätös, jolla on veloitettu pshyvinvointialue ja Eloisa yhteisvastuullisesti kirjanpidollisen ylijäämän maksatukseen kuntayhtymän kunnille on lähtökohtaisesti mitätön. Mikäli hallinto-oikeus kumoaa päätöksen, niin lainvastaista päätöstä ei voida panna täytäntöön myöskään pshyvinvointialueen osalta.

Kuntayhtymän 39 §:n päätös on samoin mitätön ja lisäksi se ei tuo mitään lisää 38 §:ään, kun siinä veloitetaan pshyvinvointialue ja Eloisa hoitamaan ja toteuttamaan ylijäämän jako jäsenkunnille. Ei ole olemassa mitään ylijäämää jonka toteuttamisen ja hoitamisen hyvinvointialueet voisivat suorittaa. Mikäli hallinto-oikeus kumoaa päätöksen, niin lainvastaista päätöstä ei voi myöskään pshyvinvointialue toteuttaa ja panna täytäntöön.

Risto Salmi
Juristi, varatuomari
Pohjois-Savon hyvinvointialue

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Pohjois-Savon hyvinvointialueen asianhallintajärjestelmässä.

Liitteet:

1. Vaalijalan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38 ja 39 ja valitusosoitus
2. Vaalijan kuntayhtymä perussopimus, tullut voimaan 1.7.2012,
3. Vaalijalan hallituksen kokospöytäkirja, 17.8.2022 § 123
4. Pshyvinvointialueen hallituksen päätös, 31.10.2022 § 274

Etelä-Savon hyvinvointialueen valituksessa ovat liitteet 1-3, joten niitä ei erikseen lähetetä tämän lausunnon mukana.

Jakelu

1. Itä-Suomen hallinto-oikeus
2. Etelä-Savon hyvinvointialue

⁵ Pshyvinvointialueen hallitus 31.10.2022 § 274

Hallintopalvelut

20.03.2023

274/00.04.01/2022

Julkinen