



Antopäivä

8.6.2020

Diaarinumerot

01352/19/2204

01382/19/2204

SAAPUNUT

11-06-2020

ASIA

Kunnallisvalitukset

Valittajat

1. [REDACTED] (dnro 01352/19/2204)

2. [REDACTED]
[REDACTED] (dnro
01382/19/2204)

Valituksenalainen päätös

Taipalsaaren kunnanvaltuusto 15.5.2019 § 15

Kunnanvaltuusto on päättänyt, että

1. päivähoitoa järjestetään 1.1.2020 alkaen Satulaivan päiväkodissa ja tätä täydentävä palveluseteli otetaan käyttöön 1.8.2019 ja palvelun piiriin ohjataan perheitä talousarvioon varatun määrärahan puitteissa;
2. esiopetus ja sitä täydentävä varhaiskasvatus Kirkonkylän ja Saimaanharjun alueella järjestetään 1.8.2019 Kirkonkylän koululla;
3. Vehkataipaleen alueen esiopetuksen järjestämisestä osana Vehkataipaleen koulun 0-2 luokkien perusopetusta ja sitä täydentävä varhaiskasvatus järjestetään Vehkataipaleen koulun tiloissa;
4. perusopetusta järjestetään 1.8.2020 alkaen kahdella alakoululla (kirkonkylä ja Vehkataipale) ja yhdellä yläkoululla (Saimaanharju),
5. muut talouden tasapainotustoimet (korit 2 ja 3) toteutetaan yllä mainittu

palvelurakenne huomioiden ja määrärahaesitykset valmistellaan ja päätetään tämän mukaisesti vuoden 2020 talousarvion ja -suunnitelman käsittelyn yhteydessä, ottaen huomioon valtuuston 17.4.2019 päätöksen mukaan tehdyt säästötoimet sekä henkilöstön lomautuksesta luopuminen tässä vaiheessa;

6. kunnanvaltuusto myöntää tälle vuodelle 100 000 euron investointimäärärahan palvelurakennemuutoksen edellyttämiin muutostöihin.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

1. [REDACTED] valitus

Kunnanvaltuuston päätös on kumottava ja päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä.

Kunnanhallitus on tehnyt valtuuston päätökseksi tulleen esityksen kokouksessaan 29.4.2019. Kunnanhallitus teki oman esityksensä tukeutuen painelaskelmaan. Laskelmaa muutettiin kunnanhallituksen kokouksen jälkeen sisällöltään ja uusi laskelma toimitettiin valtuustolle vain päivää ennen kokousta. Asia olisi siten tullut palauttaa kunnanhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi muuttuneiden laskelmien vuoksi. Valtuutetuille ei annettu mahdollisuutta perehtyä asiaan riittävästi ja kunnanhallituksen päätösesitys on perustunut virheellisiin tietoihin. Asiassa on menetelty kunnan hallintosäännön 89 ja 90 §:ien ja hyvän hallintotavan vastaisesti.

2. [REDACTED] valitus

Kunnanvaltuuston päätös on kumottava ja asia on palautettava kunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen täytäntöönpanon on kokonaisuudessaan välittömästi kiellettävä.

Saimaanharjun koulun oppilaiden vanhemmille ei järjestetty muuttuneiden suunnitelmien johdosta kuulemistilaisuutta ennen päätöksentekoa.

Asia on valmisteltu ohjausryhmässä ja kunnanhallituksessa virheelliseen kunnan taloustilannetietoon perustuen. Valtuutetut eivät ole saaneet kaikkea päätöksentekoon tarvitsemaansa tietoa pyynnöstään huolimatta tietoonsa ja lisäksi annettuun tietoon on sisältynyt merkittäviä virheitä. Valtuutetuille sekä ennen kokouskutsun lähettämistä että sen liitteenä jaetut painelaskelmat ovat sisältäneet merkittäviä virheitä. Viimeisin ja täysin uudelleen sekä uusien perusteiden laadittu painelaskelma on toimitettu valtuutetuille vain vuorokausi ennen kokousta. Valtuutetuille ei siten jäänyt riittävästi aikaa laskelman oikeellisuuden arviointiin taikka sen vaikutusten hahmottamiseen sekä tarpeellisten johtopäätösten tekemiseen.

Tarve välittömille sopeuttamistoimille on kesken päätösvalmistelun poistunut, kun kunnan tilinpäätös vuodelta 2018 muuttui ratkaisevasti parempaan suuntaan. Mahdollisuus kriisikunnaksi ajautumiselle poistui samalla. Valtionosuusjärjestelmän ennakkotiedot vuodelle 2020 tuovat myös merkittävää helpotusta kunnan taloustilanteeseen. Päätös on siten valmisteltu ohjausryhmässä ja kunnanhallituksessa virheelliseen kunnan taloustilannetietoon perustuen.

Päätöksenteossa ei otettu huomioon yli 400:n kuntalaisen allekirjoittamaa adressia, jossa vastustettiin kouluverkon saneerausta. Kunta ei ole myöskään vielä käsitellyt 153:n henkilön kuntalaisaloitetta, jossa vaaditaan kouluverkon säilyttämistä nykyisellään.

Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain mukaisesti. Kyseessä on kunnan talouden tasapainottamiseen liittyvä päätös, jonka perusteeksi ei edes päätösesityksessä esitetty palvelurakennemuutoksella saavutettavia säästöjä.

Tasapainottamisohjelman johdosta päätetyt kouluverkon saneeraustoimenpiteet ja niillä mahdollisesti saavutettavat säästöt ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Vaatimattomien säästöjen johdosta aiheutetaan lapsiperheille kohtuuttoman suuria hankaluuksia koulunkäynnin organisointiin ja lisäkustannuksia koulumatkoihin liittyen.

Päätös on perusopetuslain 6 §:n vastainen. Saimaanharjun alakoulun lakkauttamisen myötä alueen lähes kaikkien oppilaiden koulumatka pitenee 4-5 kilometriin, jääden kuitenkin pääsääntöisesti alle viiden kilometrin. Tällöin vastuu koulumatkoista ja niiden turvallisuudesta sekä kustannuksista jää oppilaiden vanhemmille.

Lausunto ja vastine

Kunnanhallitus on lausunnossaan vaatinut valitusten hylkäämistä perusteettomina. Lausunnossa on tuotu esille muun ohella seuraavaa:

Kunta on ollut jo pitempään taloudellisesti haastavassa tilanteessa ja tehnyt alijäämäistä tulosta vuodesta 2014 alkaen. Kunta on investoinut voimakkaasti vuosina 2014–2017 palveluverkkoon, minkä johdosta lainakanta on voimakkaasti noussut. Vuoden 2018 talousarvioon asetettiin noin puolen miljoonan euron säästötoimet. Maaliskuussa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin (Eksote) tilinpäätöksen mukaan kunnan sote-menot olisivat merkittävästi suuremmat kuin aiemmat arviot. Tuolloin arvioitiin, että niin sanottu clearaus-maksu tulee olemaan vuodelle 2018 peräti 2,7 miljoonaa euroa suurempi kuin mihin talousarviossa oli varauduttu. Tämä olisi ajanut kunnan kriisikunnaksi jo vuonna 2020. Sote-kustannusten arvio osoittautui sittemmin maaliskuussa 2019 ylimitoitetuksi ja lasku osoittautui kunnan osalta 1,8 miljoonaa euroa pienemmäksi. Tämä paransi merkittävästi kunnan tilinpäätöksen tulosta vuodelta 2018. Tulos oli kuitenkin edelleen vajaa miljoona euroa alijäämäinen.

Talouden tasapainottamisen ohjausryhmä teki esityksensä 5.3.2019, jolloin ei ollut vielä tarkkaa tietoa Eksoten kuntaosuuslaskelman vaikutuksesta kunnan tilinpäätökseen. Ohjausryhmä käsitteli asiaa laskutuksen selvittyä uudelleen 27.3. ja 24.4. ja esitti, että ohjelmasta jätetään pois suunniteltu Vehkataipaleen koulun lakkauttaminen. Ohjausryhmän viimeisimmän kokouksen jälkeen konsulttiyhtiöltä pyydettiin tämän palvelurakennetarkistuksen tausta-aineistoksi painelaskelma, jotta sen taloudellisia vaikutuksia voitaisiin jo tässä vaiheessa arvioida. Kunnanvaltuustolle on lähetetty ensimmäinen painelaskelmaversio 8.5., mutta tässä laskelmassa oli virhe korkokulun taustalaskelmassa. Uusi laskelma toimitettiin kunnanvaltuutetuille säh-

Kunnan tilintarkastuksen 2018 yhteenvedonraportissa tilintarkastajat ovat ottaneet kantaa kunnan talouden tasapainottamisohjelman käsittelyyn. He ovat todenneet, että päätöksiensä kirjaamiseen on syytä kiinnittää jatkossa huomiota ja tuoda selkeästi päätösesityksessä sekä päätöksessä esille, mitä talousvaikutuksia päätöksellä on.

Välipäätös

Itä-Suomen hallinto-oikeus on 19.6.2019 antamallaan välipäätöksellä nro 19/0296/2 hylännyt valittajien vaatimukset kunnanvaltuuston päätöksen 15.5.2019 § 15 täytäntöönpanon kieltämisestä.

Muita merkintöjä

Taipalsaaren kunnasta on 7.4.2020 pyynnöstä toimitettu kunnanhallitukselta valitusasiassa 01382/19/2204 () lausunto-pyynnön yhteydessä pyydetty, mutta tuolloin toimittamatta jäänyt selvitys kuulemistilaisuuksista. Selvitys on lähetetty 8.4.2020 tiedoksi ()

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

Perustelut

Oppilaiden vanhempien kuulemista koskeva valitusperuste

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 41 §:n 1 momentissa säädetään, että milloin asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

() valituksessaan esittänyt, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska Saimaanharjun koulun oppilaiden vanhemmille ei järjestetty muuttuneiden suunnitelmien johdosta kuulemistilaisuutta ennen päätöksentekoa.

Oppilaiden vanhemmat eivät ole vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintolain 11 §:n mukaisia asianosaisia kunnan kouluverkkoa koskevissa ratkaisuihin. Näin ollen oppilaiden vanhempia ei ole tarvinnut kuulla hallintolain 34 §:ssä tarkoitettulla tavalla osana kunnan tasapainottamisohjelmaa päätetyistä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoratkaisuista.

Kunnanvaltuuston päätös ei siten ole syntynyt valittajien esittämällä kuulemista koskevalla perusteella virheellisessä järjestyksessä.

Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan 7.3.2019 § 53 valmisteluasiasta ilmenee, että ohjausryhmän yksimielinen esitys tasapainottamisohjelmaksi julkistettiin 29.1.2019 henkilöstölle, tiedotusvälineille sekä kuntalaisillansa Kirkonkylän koululla. Toinen kuntalaisilta pidettiin Vehkataipaleen koululla 6.2.2019. Tilaisuuksia koskevan kunnan verkko- ja Facebook-sivuilla 22.1.2019 julkaistun kutsun mukaan kyse on ollut kuntalaisille järjestetystä infotilaisuudesta, jossa esitetään talouden sopeuttamistyöryhmän esitys toimenpiteistä. Tilaisuutta 29.1. on ollut mahdollisuus seurata myös kunnan verkkosivuilla. Kuntalaisilla on kutsun mukaan mahdollisuus esittää kysymyksiä ja ehdotuksia.

Hallinto-oikeus toteaa, että ohjausryhmän esitys on kuntalaistilaisuuksia järjestettäessä ollut kouluverkon osalta se, että perusopetusta järjestetään uudessa kouluverkossa vuosiluokilla 1.–6. yhden yhtenäiskoulun ja kahden alakoulun sijasta vain yhdellä alakoululla (Kirkonkylän koulu) ja opetusta vuosiluokilla 7.–9. taas järjestetään aiempaan tapaan vain Saimaanharjun koululla. Ohjausryhmä on kuitenkin kokouksessaan 24.4.2019 päättänyt 25.4.2019 päivätyn muistion mukaan esittää, että tasapainottamisohjelman pohjaksi vuosille 2020–2021 otetaan alkuperäinen säästöpaketti, mutta sitä muokataan siten, että Vehkataipaleen koulu säilyy. Saimaanharjun alakoulu siirtyy Kirkonkylän koululle 1.8.2020 ja Vehkataipaleen alakoulu jatkaa. Tällöin kunnassa on kaksi alakoulua, yläkoulu jää Saimaanharjulle ja väistötiloista voidaan luopua.

Valtuusto on valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt peruskouluverkkoston ohjausryhmän 24.4.2019 esittämällä tavalla. Saimaanharjun yhtenäiskoulun oppilaiden osalta päätös ei ole merkinnyt muutosta alkuperäiseen ohjausryhmän esitykseen. Valtuuston päätöksen ei siten voida katsoa olevan virheellisessä järjestyksessä syntynyt sillä valittajien esittämällä perusteella, ettei uutta vaikuttamismahdollisuutta ole enää tarjottu sen jälkeen, kun kunnanhallitus on päättänyt esittää valtuustolle työryhmän muutetun esityksen mukaisesti, että vuosiluokkien 1.–6. opetus järjestetään kuntalaistilaisuuksissa esillä olleen yhden alakoulun sijasta kahdella alakoululla.

Asian valmistelua ja päätöksen perustelemista koskevat valitusperusteet

Sovellettavat säännökset

Kuntalain 39 §:n 2 kohdan mukaan kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 35 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 121 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Esitetty selvitys

Kunnanhallituksen valmistelu

Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan 7.3.2019 § 53 valmisteluosiosta ilmenee muun ohella seuraavaa:

Taipalsaaren kunnan kriisiytyvään talouteen herättiin uuden valtuustokauden alussa kesällä 2017. Syksyllä 2017 talousarviota vuodelle 2018 laadittiin sopeuttaen ja säästöjä hakien. Tavoitteena oli tehdä talouden sopeuttamistoimia omin voimin vielä vuoden 2018 aikana kohti vuoden 2019 talousarviota. Maaliskuussa 2018 tuli kuitenkin ilmi, että Eksotelta (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä) on tulossa lisälaskutusta (ns. clearaus) vuodelle 2018 noin 2,3 miljoonaa euroa. Tässä vaiheessa sopeuttamiselta putosi pohja. Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Perlacon Oy:n tarjouksen talouden tasapainottamisohjelman asiantuntija- ja avustustyöstä sekä lisämäärärahan tätä varten vuoden 2018 talousarvioon. Kunnanhallitus on nimennyt ohjausryhmän talouden tasapainottamistyölle. Ensimmäinen kunnan taloustilanteen analyysi julkistettiin 22.10.2018 kuntalaisillassa. Jo tässä vaiheessa tuotiin selkeästi esille, että kyseessä on tarve löytää riittävästi pysyviä kustannustasoa vähentäviä rakenteellisia ratkaisuja. Pelkästään kertaluonteisilla keinoilla talouden rakenteellista vääristymää ei saataisi korjattua. Tällöin säästötarpeeksi arvioitiin noin 2 miljoonaa euroa (ilman veronkorotuksia). Kunnanvaltuusto päätti osana talouden sopeuttamista 14.11.2018 korottaa sekä kiinteistö- että tuloveroprosenttia. Ohjausryhmä päätti, että veronkorotusten jälkeen sopeuttamisen tarpeeksi jäävä 1,5 miljoonaa euroa pyritään tekemään kahden vuoden (2019–2020) aikana. Kunta antoi tiedotteen asiasta 5.12.2018.

Ohjausryhmän yksimielinen esitys talouden tasapainottamistoimiksi julkistettiin 29.1.2019. Perlacon Oy käyttää taloustilanteen analyysissään niin sanottu painelaskelmaa, jossa lähtötietojen ja tiedossa olevien tausta- ja laskentatietojen perusteella tehdään talouden tilan analyysi tulevaan. Panielaskelmaa peilataan kuntalain mukaisiin kriisikuntakriteereihin. Analyysin perusteella voitiin todeta, että kunnan omassa palvelurakenteessa on 2,1 miljoonaan euron säästöpotentiaali. Suurin säästöpainne kohdistuu sivistystoimen palveluihin ikäkausianalyysin perusteella. Toimenpiteet jaettiin kolmeen koriin ja ne kohdentuivat kolmelle vuodelle. Varhaiskasvatuksen järjestämisestä yhdessä päiväkodissa sekä (10 %) sitä täydentävästä palvelusetelin käytöstä säästö on 145 500 euroa. Perusopetuksen järjestämisestä kahdessa koulussa (Kirkonkylä ja Saimaanharju) arvioitu säästö on 468 900 euroa. Yleinen henkilöstösäästö on arvioitu 440 000 euroksi ja tulojen lisäykset (tontit, taksat, kiinteistövero jne.) 390 000 euroksi. Toimien yhteenlaskettu vaikutus kolmelle vuodelle jaettuna on 1 719 900 euroa. Kiinteistöihin ja tukipalveluihin kohdentuvien toimien yhteenlaskettu vaikutus kolmelle vuodelle on yhteensä 528 500 euroa. Yleisinä säästötoiminä ovat muun muassa määräaikaissuukausien ja sijaisuuksien vähentäminen ja muut henkilöstökustannusten vähennykset, joiden osalta säästötavoite kolmelle

vuodelle on yhteensä 245 000 euroa. Koko tasapainottamisohjelman (ilman veronkorotusta) säästöt/vaikutus ovat kolmelle vuodelle yhteensä 2 493 000 euroa.

Lapsivaikutuksia on arvioitu valmistelu- ja suunnittelutyön eri vaiheissa. Arviointia on kuntalaistilaisuuksien jälkeen tehnyt työryhmä, jonka muistiot löytyvät kunnan kotisivuilta. Osana arviointityötä toteutettiin lasten vanhemmille suunnattu kysely 21.–27.2.2019.

Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan 13.3.2019 § 59 valmisteluosiosta ilmenee, että Eksoten kuntakohtaiset jäsenkuntaosuudet ilmoitettiin 12.3. Tarkistettu jäsenkuntaosuus on tämän mukaan noin 1,7 miljoonaa euroa pienempi kuin ennustettu jäsenkuntaosuus. Tämä tarkoittaa merkittävää tulospaannusta vuoden 2018 tilinpäätökseen. Tilinpäätöksen mukaan 2,7 miljoonan euron alijäämä pienenee noin 990 000 euroon. Toisin sanoen myös välitön tasapainottamisen tarve muuttuisi merkittävästi.

Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan 29.4.2019 § 91 valmisteluosiosta ilmenee, että kunnanvaltuuston iltakoulussa 17.4.2019 on linjattu, että talouden tasapainotustoimia jatketaan seuraavaksi palveluverkkopäätöksillä. Tasapainotuksen tavoitteena on alijäämäkierteen kääntäminen ylijäämäiseksi vuoteen 2022 mennessä, jolloin painelaskelman mukaan kriisikuntakriteereistä kunnan alijäämäkriteeri täyttyisi, ellei mitään toimia tehdä. Kunnan talous on ollut alijäämäinen viisi perättäistä tilinpäätösvuotta. Vuoden 2018 alijäämän myötä kunnan taseen kumulatiivinen ali-/ylijäämä kääntyi alijäämäiseksi.

Valmisteluosiosta ilmenee edelleen, että ohjausryhmä kokoontui 24.4.2019 valmistelevaan esitystä talouden tasapainotustoimista. Kokouksessa todettiin, että talouden kääntäminen ei ole mahdollista ilman palveluverkkoratkaisuja. Ohjausryhmä päätyikin siihen, että 7.3.2019 esitetty talouden tasapainotuspaketti on hyvä pohja uudelle esitykselle. Palveluverkon osalta esitystä muutetaan niin, että kunnassa toimii kaksi alakoulua (Kirkonkylä ja Vehkataipale) 1.8.2020 alkaen. Tämä huomioidaan säästölaskelmissa jokaisen kohdan osalta. Muilta osin ohjausryhmän esitys on 7.3.2019 mukainen. Muun palveluverkon osalta tämä tarkoittaa muun muassa Liljan päiväkodin lakkauttamista, ja varhaiskasvatuksen siirtymistä tältä osin Satulaivan päiväkodin yhteyteen, Vehkataipaleen alueen esiopetuksen järjestämistä osana Vehkataipaleen 0.–2. luokan perusopetusta ja teknisen toimen ja konsernihallinnon uudelleen organisointia. Taloustilannetta arvioitaessa on vielä otettava huomioon, että Eksoten clearaus ja alijäämäosuus vuosilta 2016–2018, yhteensä 2 219 555 euroa, tulee maksettavaksi joulukuussa yhtenä eränä. Kunnan kassassa ei ole tähän maksuvalmiutta, vaan tarkoitusta varten on otettava lainaa.

Muu selvitys

Ohjausryhmän ehdotuksessa talouden tasapainottamiseksi 5.3.2019 on muun muassa todettu, että kunta täyttää kriisikuntakriteeristön niin sanotun superkriteerin konsernin alijäämä euroa/asukas tilinpäätöksessä 2020, mikäli kunta ei pysty sopeuttamaan talouttaan. Ennakoitua hieman parempi

tilinpäätös siirsi superkriteerin täyttymistä vuodella eteenpäin. Taseessa olevan alijäämän määrä lähes nelinkertaistuu tarkastelujaksolla 2025 asti. On huomattava, että kunnan taloudellinen tilanne on kriittinen ja todellisuudessa kriisikunnan tunnusmerkistö voi täytyä nopeasti muun muassa Ekso-ten kustannuskehityksestä riippuen. Ehdotuksesta ilmenee edelleen, että kunnan koululaisten opiskelijamäärät tulevan vähenemään vuosina 2017–2025 alakoulussa 39:llä ja yläkoulussa 42:lla. Saimaanharjun yhtenäiskoulussa on osa opetuksesta jouduttu siirtämään väistötiloihin sisäilman ongelmien vuoksi. Koulun peruskorjauksen ja laajennuksen on arvoitu maksavan 5,9 miljoonaa euroa. Kunnan taloudellinen tilanne huomioiden Saimaanharjun koululle ei ole varaa tehdä suunnitellun laajuista peruskorjausta ja laajennusta. Palveluverkkomuutoksen johdosta Saimaanharjun koulua remontoidaan siten, että yläkoululaisille saadaan terveet ja toimivat tilat, eikä suunniteltua peruskorjausta ja laajennusta tarvita.

Ohjausryhmän kokousta 24.4.2019 koskevasta muistioista ilmenee, että valtuustoseminaarissa 17.4.2019 on saatu suuntaviivat jatkaa talouden sopeuttamista eteenpäin palveluverkkoratkaisujen pohjalta. Keskustelun jälkeen ohjausryhmä päätti esittää omana ehdotuksenaan, että tasapainottamishojelman pohjaksi vuosille 2020–2021 otetaan alkuperäinen säästöpaketti, mutta sitä muokataan siten, että Vehkataipaleen koulun säilyy. Saimaanharjun alakoulu siirtyy Kirkonkylän koululle 1.8.2020 alkaen ja Vehkataipaleen alakoulu jatkaa. Yläkoulu jää Saimaanharjulle ja väistötiloista voidaan luopua. Todettiin, että palveluverkkoratkaisu pitää saada päätettyä keväällä 2019, jolloin muun muassa tarvittavat korjaukset ja muutostyötä voidaan toteuttaa koulujen loma-aikoina kesällä 2019. Tämä edellyttää myös määrärahamuutosta tekniselle toimelle muutostöitä varten. Arvioitu kustannusvaikutus on 100 000 euroa.

Lapsivaikutusten arvioinnin tulosten yhteenveto -asiakirjan mukaan varhaiskasvatuksen osalta huoltajien enemmistön (57 %) mielipide on, että palveluverkkoon ei pitäisi tehdä muutoksia vaan varhaiskasvatus pitäisi järjestää kolmessa yksikössä. Perusopetuksen palveluverkon pysyminen ennallaan sai suurinta kannatusta Saimaanharjun alueen vanhemmilta. Vehkataipaleen vanhemmat olivat kahden alakoulun ja yhden yläkoulun kannalla. Kirkonkylän koulun vanhempien mielipiteet jakautuivat tasaisesti kolmen vaihtoehdon välillä.

Oikeudenkäyntiasiakirjoihin liitetystä valtuuston puheenjohtaja [REDACTED] valtuutetuille 12.5.2019 lähettämästä sähköpostiviestistä ilmenee, että valtuuston kokouskutsun liitteenä oleva painelaskelma sisältää virheellisiä tietoja. Kunnanjohtaja [REDACTED] 13.5.2019 valtuutetuille lähettämästä viestistä puolestaan ilmenee, että korjattu painelaskelma on luvattu toimittaa viimeistään seuraavana päivänä. Virhe oli korkokulujen taustalaskelmissa, jolloin laskelma antoi väärää lukua. [REDACTED] on kuitenkin huomauttanut, että ongelmat ja haasteet ovat kuitenkin nimenomaan käyttötaloudessa eivätkä rahoituskuluissa. Panielaskelma on vain yksi väline arvioida tulevaa kehitystä. Tosiasia on, että kunnalla on takanaan viisi peräkkäistä alijäämäistä vuotta ja kuluvasta vuodesta on tulossa yksi lisää.

Painelaskelmassa 8.5.2019 on konsernin kriisimittauksen osalta arvioitu, että kriisimittareista yksi (suhteellinen velkaantuneisuus) täyttyy tilinpäätösten 2017 ja 2018 osalta. Vuosien 2019–2025 osalta kriisimittareista kolme (kunnan verot, konsernin lainamäärä ja suhteellinen velkaantuneisuus) täyttyy. Päivitetyssä 14.5.2019 laskelmassa vuosien 2019–2021 osalta on arvioitu täyttyvän kahden kriisimittarin (kunnan verot ja suhteellinen velkaantuneisuus). Vuosien 2022–23 osalta on arvioitu täyttyvän yhden kriisimittarin (kunnan verot) ja vuosien 2024–2025 osalta kahden kriisimittarin (kunnan verot ja suhteellinen velkaantuneisuus).

Kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan yksi merkittävä tekijä kouluverkkoratkaisussa on ollut Saimaanharjun koulurakennuksen tilanne. Niin sanottu vanhin osa koulurakennusta on ollut käyttökiellossa useamman vuoden ja osittain koulua on käyty neljä lukuvuotta väistötiloissa. Kirkonkylällä on uusittu koulurakennus alakoulun tarpeisiin ja siellä päiväkodin tilat saadaan pienin muutoksin alakoulun käyttöön.

Oikeudellinen arviointi

Valtuuston toimivaltaan kuuluu arvioida pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi vai palautetaanko asia kunnanhallitukselle uutta valmistelua varten. Valtuuston päätöksen valmistelu on voinut syntyä virheellisessä järjestyksessä valmistelussa esillä olleiden puutteellisten tai virheellisten tietojen perusteella lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa tiedot olisivat oikein tai ylipäänsä valtuutetuille luovutettuina voineet todennäköisesti vaikuttaa päätöksen lopputulokseen.

Asian on valtuustolle valmistellut kunnanhallitus, jonka päätöspöytäkirjoissa on muun muassa arvioitu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoratkaisun taloudellisia vaikutuksia sekä viitattu lapsivaikutusten arvioinnin osalta työryhmän valmisteluaineistoon, joka on ollut saatavilla kaupungin verkkosivustolla. Perlacon Oy:n selvityksessä käytettyä taustamateriaalia sekä -tietoa on myös selostettu kunnanhallituksen päätöspöytäkirjoissa. Kunnan talouden tasapainottamistyötä johtaneen ohjausryhmän esitystä palveluverkkoratkaisuksi on muutettu 24.4.2019 kokouksessa vain siltä osin, että Vehkataipaleen alakoulu on päätetty säilyttää palveluverkossa. Ohjausryhmä on päättänyt esityksestään palveluverkoksi sen jälkeen, kun asiaa oli käsitelty ja linjattu ensin valtuustoseminaarissa. Kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antamasta lausunnosta ilmenee, että Vehkataipaleen koulun säilyttämiseen on vaikuttanut se, että sosiaali- ja terveystalujen kuntayhtymän kuntaosuuslasku osoittautui selvästi ennakoitua pienemmäksi. Näin ollen kunnanhallitus on perustanut esityksensä osittain muuttuneisiin tietoihin kunnan talouden välittömästä sopeuttamistarpeesta.

Esitetyn selvityksen mukaan talouden tasapainottamistoimia valmisteltaessa on käytetty hyväksi niin sanottua painelaskelmaa, jota on useita kertoja korjattu. Valtuutetuille on valituksen mukaan lähetetty viimeisin korjattu versio laskelmasta vain päivää ennen valtuuston kokousta. Valtuustossa on tehty kannatettu esitys asian palauttamiseksi uudelleen kunnanhallituksen käsitteelyyn painelaskelmissa ilmenneiden epäselvyyksien johdosta. Valtuusto on äänestyksen jälkeen kuitenkin päättänyt jatkaa asian käsittelyä ja siten pitä-

nyt suoritettua valmistelua ja aikaa valmistautua päätöksentekoon riittävästi.

on valituksessaan katsonut, että valtuuston päätös on syntynyt myös hallintosäännön 89 ja 90 §:ien vastaisesti. Hallintosäännön 89 § koskee valtuuston kokouskutsua, joka on määräyksen mukaan lähetettävä sähköisesti vähintään kuusi päivää ennen valtuuston kokousta. Hallintosäännön 90 §:n 1 momentin mukaan esityslista, joka sisältää selostuksen käsiteltävistä asioista ja ehdotukset valtuuston päätöksiksi, lähetetään kokouskutsun yhteydessä, elleivät erityiset syyt ole esteenä. Hallinto-oikeus toteaa, että hallintosäännön määräykset eivät ole merkinneet, että valtuuston kokouskutsussa mainittuun asiaan ei olisi mahdollista toimittaa lisäselvitystä. Valtuusto harkitsee itsenäisesti sen, ottaako se asian ratkaistavakseen mahdollisesti juuri ennen kokousta toimitettujen lisäselvitysten johdosta, vai lykääkö se asian käsittelyä tai palauttaako se asian kunnanhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi.

on valituksessaan vedonnut myös siihen, että valtuusto ei ole ottanut päätöksenteossa huomioon kuntalaisten adressia, jossa on vastustettu kouluverkon saneerausta taikka käsitelty kuntalaisaloitetta, jossa vaaditaan kouluverkon säilyttämistä nykyisellään. Valtuusto on voinut kuitenkin itsenäisesti harkita, mihin tietoihin ja selvityksiin se päätöksensä perustaa. Valtuustolla ei ole ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta käsitellä kuntalaisaloitetta samanaikaisesti tai ennen palveluverkkopäätöstä. Asiassa ei ole muutoinkaan esitetty sellaista selvitystä, joka osoittaisi valmistelun sillä tavoin puutteelliseksi tai harhaanjohtavaksi, ettei valtuutetuilla olisi ollut tosiasiallisia edellytyksiä arvioida kaupunginhallituksen esityksen sisältöä ja merkitystä.

on esittänyt, että valtuuston päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti. Valituksen mukaan päätöksen perusteeksi ei päätösesityksessä esitetty palvelurakennemuutoksella saavutettavia säästöjä. Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjoissa on jo edellä lausutulla tavalla ilmennyt arvioita palveluverkkomuutoksella saavutettavista säästöistä. Edelleen niistä on ilmennyt se, millaisia selvityksiä asiassa on ennen päätöksentekoa tehty, ja että palveluverkkopäätös on perustunut kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ja tästä johtuvaan tarpeeseen saavuttaa pysyviä rakenteellisia ratkaisuja, jotka vähentävät kustannuksia. Valtuuston päätöksen perustelut ilmenevät siten riittävällä tavalla kunnanhallituksen valmisteluasiakirjoista.

Kunnanvaltuuston päätös ei ole valittajien esittämillä virheellistä valmistelua koskevilla perusteilla tai päätöksen puutteellista perustelemista koskevalla perusteella virheellisessä järjestyksessä syntynyt.

Päätöksen sisällöllistä lainvastaisuutta koskevat valitusperusteet

Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee järjestää palvelut asukkailleen muun muassa taloudellisesti kestäväällä tavalla. Kunnan taloussuunnitelman tulee olla kuntalain 110 §:n 3 momentin mukaisesti tasapainossa tai ylijäämäinen. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa ja kunnan tule ta-

loussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä säädettyinä ajanjaksona katetaan.

Kunta päättää varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjänä siitä, millaista palveluverkkoa se varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja perusopetuksen antamiseksi ylläpitää, ja päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla palveluverkoistaan. Tähän päätösvaltaan kuuluu myös sen arvioiminen, onko tehtävä ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen.

Valituksenalainen palveluverkkoa koskeva kunnanvaltuuston päätös on koskenut sellaista kunnan itsehallintoon kuuluvaa asiaa, jossa valtuustolla on laaja harkintavaltta. Esitetyn selvityksen mukaan päätöksellä on tavoiteltu taloudellisia säästöjä tilanteessa, jossa kunnan taseeseen on kertynyt jo useana peräkkäisenä vuonna alijäämää, joka on tullut kuntalain mukaisesti kattaa. Lisäksi perusopetuksen osalta on tuotu esille oppilasmäärän laskemisen vuoteen 2025 mennessä 81:llä. Päätös on merkinnyt sitä, että jatkossa varhaiskasvatusta järjestetään yhdessä kunnallisessa päiväkodissa ja perusopetusta kolmella koululla siten, että vuosiluokkien 1.–6. opetus järjestetään kahdella koululla ja vuosiluokkien 7.–9. opetusta yhdellä koululla. Päätöksen johdosta on arvioitu olevan mahdollista luopua Saimaanharjun koulun oppilaiden opetuksessa käytetyistä väistötiloista sekä peruskorjauksesta ja laajennuksesta, mitä koulun jatkaminen yhtenäiskouluna olisi edellyttänyt. Valtuusto on voinut pysyvien rakenteellisten muutosten ja pidempiaikaisten säästöjen saamiseksi päättää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkostaan edellä lausutulla tavalla. Se, onko päätöksellä tosiasiasa saatavissa tavoiteltuja säästöjä tai taloudellisia hyötyjä, koskee päätöksen tarkoituksenmukaisuutta, mikä ei voi tulla kunnallisvalituksen johdosta hallinto-oikeudessa arvioitavaksi.

Kunnan tehtävänä on järjestää opetustoimensa alueella olevien oppilaiden koulumatkat perusopetuslain säännösten mukaisesti siten, että ne eivät ole vaarallisia sekä siten, että Suomen perustuslain 16 §:n turvaama oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu. Se, miten tämä käytännössä järjestetään, kuuluu kunnallisen viranomaisen harkintaan. Yksittäisten oppilaiden osalta koulumatkoja koskeva arviointi tehdään erikseen oppilaiden koulukuljetuksia koskevissa viranomaisen päätöksissä, joista on mahdollista valittaa erikseen.

Kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksensä sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa.

Johtopäätös

Kunnanvaltuuston päätös ei ole valituksissa esitetyillä perusteilla virheellisessä järjestyksessä syntynyt taikka ole muutoinkaan kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 14 § ja 135 §
Hallintolaki 6 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 §

Muutoksenhaku

Kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (valitusosoitus kunnallisvalitus).

Päätöksen ovat tehneet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Marika Turunen ja Elina Ranz.

Esittelevä jäsen

Elina Ranz


Sauli Hakkarainen
lainkäyttösihteeri

Jakelu

Päätös [REDACTED] postitse antopäivänä

Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.)

Päätös [REDACTED] postitse antopäivänä

Tämä päätös lähetetään tiedoksi valituskirjelmän ensimmäiselle allekirjoittajalle [REDACTED], jonka on hallintolain 68 §:n 1 momentissa säädetyn vahingonkorvausvastuun uhalla ilmoitettava tiedoksisaannista viipymättä valituskirjelmän muille allekirjoittajille

Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.)

Jäljennös Taipalsaaren kunnanvaltuusto / kunnanhallitus

Kunnan on kuntalain 142 §:n mukaan viipymättä julkaistava ilmoitus tästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien yleisessä tietoverkossa.

Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen tai sähköisen viestin saapumispäivänä.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>