

30.09.2024

Dnro 2266/03.04.04.04.10/2022



Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Jari Rinneheimo, Parkano

Päätös, josta valitetaan

Parkanon kaupunginhallituksen päätös 19.9.2022 § 5

Asian taustaa ja käsittely kunnassa

Parkanon kaupunki ja Pihlajalinna Terveys Oy ovat solmineet sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon ulkoistamista koskevan hankintasopimuksen 12.12.2014. Palvelut on tuottanut Pihlajalinna Terveys Oy:n tytäryhtiö Kolmostien Terveys Oy. Osapuolten välillä on ollut erimielisyyttä hankintasopimuksen täyttämiseen vuosina 2020, 2021 ja 2022 liittyneistä kustannuksista. Pihlajalinna Terveys Oy on tehnyt 1.8.2022 Parkanon kaupungille sovintoehdotuksen ja 23.8.2022 tarkennetun sovintoesityksen, jossa on ehdotettu kaupungin maksavan Kolmostien Terveys Oy:lle kertakaikkisena korvauksena 179 484 euroa. Kaupungin vastuulle jäävät lisäksi noin 835 000 euron kustannukset, jotka eivät sisälly vuoden 2022 talousarvioon.

Parkanon kaupunginhallitus on päätöksellään 29.8.2022 § 18 hyväksynyt Pihlajalinna Terveys Oy:n sovintoehdotuksen sillä ehdolla, että kaupunginvaltuusto hyväksyy lisätalousarvion, joka kattaa sovintokorvauksen ja muut erillisen selvityksen mukaiset kaupungille vuonna 2022 syntyneet tai syntyvät maksuvelvoitteet.

Jari Rinneheimo on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut päätöksen kumoamista.

Parkanon kaupunginhallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Rinneheimo on vaatinut kaupunginhallituksen päätösten kumoamista.

Kaupunginhallituksen päätökset ovat syntyneet virheellisessä järjestyksessä, koska asian käsittelyyn on osallistunut esteellisinä Hilkka Ala-Kauhaluoma, Reijo Ojennus ja Saara Viitaharju. He ovat olleet Kolmostien Terveys Oy:n hallituksen jäseniä sopimusriidan aikana vuosina 2020 ja 2021.

Kaupunginhallituksen päätös 29.8.2022 § 18 on syntynyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesti, koska sovintosopimus ja siihen liittyvä laskelma on julistettu salaisiksi. Kuntalaisilla ei ole ollut mahdollisuutta saada tietoa sovintosopimuksen sisällöstä ja lisämäärärahalle esitetyistä perusteluista. Jos sovintosopimus sisältää liikesalaisuuksia, ne on eriteltävä.

Kaupunginhallitus on ylittänyt toimivaltansa päättäessään asiasta, joka kuuluu hallintosäännön mukaan perusturvalautakunnan toimialaan.

Kaupunki ei ole rikkonut 12.12.2014 tehtyä ulkoistamissopimusta, joten sovintosopimuksen perusteella esitetty 1 800 000 euron määräraha sisältää yritystukea pörssiyhtiölle.

Lausunnot ja selitykset

Parkanon kaupunginhallitus on antamassaan lausunnossa todennut muun ohella, että Parkanon kaupungin sopimuskumppanina ei ole Kolmostien Terveys Oy vaan Pihlajalinna Terveys Oy, joka vastaa alihankkijansa toimista kaupungille. Ala-Kauhaluoma, Ojennus ja Viitaharju eivät ole koskaan kuuluneet Pihlajalinna Terveys Oy:n hallitukseen eivätkä osallistuneet kaupungin ja Pihlajalinna Terveys Oy:n välisiä erimielisyyksiä koskevien asioiden käsittelyyn tai valmisteluun kaupunginhallituksessa sinä aikana, kun he ovat olleet Kolmostien Terveys Oy:n hallituksen jäseniä.

Hankintasopimus ja sovintosopimus ovat sisältäneet salassa pidettäviä tietoja, joita kuntalaisilla ei ole ollut oikeutta saada tietoonsa. Riitaisen asian hoitaminen on ollut kaupunginhallituksen tehtäviin kuuluvaa kaupungin puhevallan käyttämistä ja talouden hoitamista. Sovintosopimuksen mukaiset maksuerät perustuvat hankintasopimuksen mukaisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotantoon ja niistä aiheutuneisiin kustannuksiin, eikä sopimuksen hyväksymistä koskevalla päätöksellä ole annettu tukea millekään taholle.

Ala-Kauhaluoma, Ojennus ja Viitaharju ovat antaneet selityksen.

Rinneheimo on antanut selityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Esteellisyyttä koskeva valitusperuste

Sovellettavat säännökset ja niiden tulkintaperiaatteet

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

— —

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

— —

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä kyseisen lainkohdan perusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava erityinen syy, jonka tulee merkitykseltään rinnastua hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädettyihin erityisiin esteellisyyisperusteisiin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen.

Esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi

Parkanon kaupunki on ulkoistanut sosiaali- ja terveyspalvelut Pihlajalinna Terveys Oy:lle, joka on siirtänyt palvelujen tuottamisen tytäryhtiölleen Kolmostien Terveys Oy:lle. Vaikka kaupunki ja Kolmostien Terveys Oy eivät ole sopimussuhteessa keskenään, sovintosopimuksen tekeminen on sopimuksen sisällön ja mainittujen yhtiöiden välillä vallitsevan konsernisuhteen vuoksi liittynyt niin kiinteästi Kolmostien Terveys Oy:n taloudellisiin etuihin, että tämä yhteys on otettava huomioon arvioitaessa Kolmostien Terveys Oy:n hallituksessa toimineiden Ala-Kauhaluoman, Ojennuksen ja Viitaharjun esteellisyyttä heidän osallistuessaan sovintosopimusta koskevan asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kaupunki ja Pihlajalinna Terveys Oy ovat käyneet syksystä 2021 lähtien useita neuvotteluja Pihlajalinna Terveys Oy:n hinnankorotusvaatimuksista ja kaupunginhallitus on käsitellyt yhtiön asiassa tekemää sovintoesitystä kokouksissaan 8.8.2022 ja 29.8.2022. Lausunnon mukaan Ala-Kauhaluoma, Ojennus ja Viitaharju oli valittu Kolmostien Terveys Oy:n hallitukseen Parkanon kaupungin esityksestä ja he olivat eronneet tehtävistään 24.2.2022.

Ala-Kauhaluoma, Ojennus ja Viitaharju ovat antamassaan selityksessä todenneet, että Parkanon kaupungin ja Pihlajalinna Terveys Oy:n välisiä sopimuserimielisyyksiä on käsitelty ensimmäisen kerran kaupunginhallituksen kokouksessa 31.1.2022, jolloin he ovat ilmoittaneet esteellisyydestään eivätkä ole osallistuneet asian käsittelyyn. Hallinto-oikeudella ei ole syytä epäillä edellä mainittujen tietojen paikkaansa pitävyyttä.

Kun Ala-Kauhaluoman, Ojennuksen ja Viitaharjun jäsenyys Kolmostien Terveys Oy:n hallituksessa oli päättynyt noin puoli vuotta ennen sovintosopimuksen tekemistä koskevan asian vireilletuloa, he eivät ole olleet hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn kaupunginhallituksen kokouksessa 29.8.2022. Kun otetaan huomioon edellä todettu sekä se, että he ovat olleet Parkanon kaupungin nimeämiä jäseniä Kolmostien Terveys Oy:n hallituksessa, heillä ei voida katsoa olleen sellaista kiinteää yhteyttä Pihlajalinna Terveys Oy:öön, että se muodostaisi esteellisyyden hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla. Kaupunginhallituksen päätös ei ole syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

Asiakirjojen salassapitoa koskeva valitusperuste

Kaupunginhallituksen kokouksen 29.8.2022 esityslistan liitteenä olleet sovintoesitys ja sovintoesityksen laskelma on merkitty salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella. Kaupunginhallitus on katsonut asiakirjojen olevan kokonaisuudessaan salassa pidettäviä. Kaupunginhallitus on hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa todennut asiakirjojen sisältävän tietoja liikesalaisuuksista ja perustellut niiden salassa pitämistä myös sillä, että asiakirjat liittyvät kaupungin valmistautumiseen mahdolliseen oikeudenkäyntiin.

Hallinto-oikeuden ratkaistavana olevassa asiassa ei ole kyse viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettusta asiakirjapyynnöstä tai muustakaan sellaisesta asiasta, joka tulisi ratkaista mainitun lain säännösten nojalla. Kaupunginhallituksen päätökseen liittyvien asiakirjojen julkisuus tulee kaupungin toimivaltaisessa viranomaisessa erikseen arvioitavaksi ja päätettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaisesti siinä tapauksessa, että joku pyytää näitä asiakirjoja kaupungilta. Mahdollisilla asiakirjajulkisuuslainsäädännön vastaisilla toimilla on tässä kunnallisvalitusasiassa merkitystä vain sikäli kuin asia ei niistä johtuen ole tullut käsitellyksi kunnan viranomaisissa kuntalain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla. Kysymys ei ole ollut asiasta, jonka käsittelystä olisi

tullut antaa kaupungin asukkailla tietoja hallintolain 41 §:n 1 momentin nojalla. Asiakirjojen salassapito ei ole estänyt kaupungin jäseniä käyttämästään oikeutta hakea muutosta kaupunginhallituksen päätökseen. Kaupunginhallituksen päätös ei ole syntynyt asiakirjojen salassapidon vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

Toimivallan ylittämistä koskeva valitusperuste

Kuntalain 39 §:n 3 kohdan mukaan kunnanhallituksen tulee valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Sovintosopimuksen hyväksymisen ajankohtana voimassa olleen Parkanon kaupungin hallintosäännön 22 §:n mukaan kaupunginhallitus, lautakunta tai jaosto hyväksyvät merkittävät sopimukset toimialueensa osalta. Hallintosäännön 29 §:n mukaan kuntien yhteinen perusturvalautakunta valvoo sen alaisten palvelutuotantosopimusten toteutumista.

Kuntalain 39 §:ää koskevien hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) perustelujen mukaan edustamiseen ja puhevallan käyttöön liittyvään kunnanhallituksen päätösvaltaan sisältyy myös oikeus tehdä kunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia valtuuston hallintosäännössä päättämässä rajoissa. Parkanon kaupungin ja Pihlajalinna Terveys Oy:n oikeudellisten erimielisyyksien ratkaiseminen sovintosopimuksella on liittynyt kaupunginhallituksen tehtäviin kaupungin edustajana ja puhevallan käyttäjänä, eikä siinä ole ollut kysymys hallintosäännön 29 §:ssä tarkoitetusta perusturvalautakunnan toimivaltaan kuuluvasta palvelutuotantosopimusten valvonnasta tai muun lautakunnalle hallintosäännössä osoitetun tehtävän hoitamisesta. Kaupunginhallitus on ollut toimivaltainen päättämään sovintosopimuksen hyväksymisestä.

Yritystukea koskeva valitusperuste

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kuntalain 39 §:n 3 kohdan mukaan kunnanhallituksen tulee valvoa kunnan etua.

Koska hallintolainkäytön järjestyksessä ei voida ratkaista kysymystä siitä, onko Parkanon kaupunki ollut sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamissopimuksen perusteella velvollinen maksamaan Pihlajalinna Terveys Oy:n siltä vaatimia määriä, asiassa voidaan ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko kaupunginhallitus yhtiön sovintoehdotuksen hyväksyessään tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa. Asiassa on tältä osin arvioitava, onko kaupunginhallitus asiasta päättäessään käyttänyt toimivaltaansa hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eli tarkoituksin edistää kunnan etua ja onko se noudattanut yhdenvertaisuusperiaatteesta johdettavissa olevaa kieltoa antaa taloudellista tukea yksityisille ilman erityisiä perusteita.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan ilmoittanut, että kaupunki on tehnyt Pihlajalinna Terveys Oy:n kanssa sovintosopimuksen lopettaakseen merkittäviä kustannuksia ja työtä kaupungille aiheuttaneet erimielisyydet ja välttääkseen riita-asian oikeudenkäynnin sekä turvatakseen työrauhan sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa. Kaupunginhallitus on korostanut sovintokorvauksella katettavan vain hankintasopimuksen mukaisten sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia ja todennut sovintoneuvottelujen lopputuloksen perustuneen kompromissiin tilanteessa, jossa kaupunki oli itsekin todennut palvelutuotannon kustannusten nousseen. Kaupunginhallituksen päätösten esittelyteksteistä ilmenee, että Pihlajalinna Terveys Oy oli alun perin vaatinut kaupungilta huomattavasti suurempaa summaa kuin mihin sovintosopimuksessa lopulta päädyttiin.

Asiassa saadun selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä edellä mainittujen kaupunginhallituksen päätöksistä ja lausunnosta ilmenevien tietojen paikkansapitävyyttä. Niiden perusteella kaupunginhallitus on suostumalla Pihlajalinna Terveys Oy:n sovintoehdotukseen pyrkinyt lopettamaan asiaan liittyvät osapuolten väliset riitaisuudet ja välttämään oikeudenkäynnin sekä estämään näin lisäkustannusten syntymisen asiassa. Sovinnon syntymisen edellytyksenä on ollut, että kaupunki sitoutuu maksamaan sovintokorvauksen ja hyväksyy eräiden kustannusten jäävän kaupungin vastattaviksi. Kaupunginhallituksen päätöksessä ei ole edellä esitetyn perusteella ollut kysymys yritystoiminnan tukemisesta.

Kun otetaan huomioon kaupunginhallituksen päätöksen edellä todettu tarkoitus, kaupunginhallitus ei ole sovintosopimuksen hyväksyessään käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin se on ollut käytettävissä. Kaupunginhallitus ei ole ylittänyt toimivaltaansa, eikä sen päätös ole valituksessa väitetyllä tavalla virheellisessä järjestyksessä syntynyt tai muutoinkaan lainvastainen.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 §

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Esittelijäjäsen Marianne Kivistö

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jussi-Pekka Lajunen, Marianne Kivistö ja Kaija Laitanen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Jari Rinneheimo kirjeitse
Jäljennös	Parkanon kaupunginhallitus, jonka on kuntalain 142 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä sähköpostitse
Oikeudenkäyntimaksu	270 euroa, laskutetaan myöhemmin
mk	

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA
 Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA
 Puhelinnumero: 029 56 42210
 Faksi: 029 56 42269
 Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi
 Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa
 puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen
 paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>