

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

ita-suomi.hao@oikeus.fi

Asia

Aluevalitus Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksestä 16.1.2023 § 8

Aluehallitus on 14.11.2022 § 300 päättänyt, että se hyväksyy täydennetyt vuokrausperiaatteet siten, että Pohjois-Savon kuntia tulee kohdella tasapuolisesti hyvinvointialueen toimitilojen vuokraamisessa. Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän, Sisä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymän sekä Kysterin ja kuntien välisten, kuntien omistamien toimitilojen, vuokrasopimusten pääomavuokran laskentaan sovelletaan 4,5 % tuottovaatimusta laskettuna rakennuksen tekniselle arvolle sekä kolmen vuoden sitoutumisai-
kaa.

Sonkajärven kunta on tehnyt Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksestä 14.11.2022 § 300 oikaisuvaatimuksen, jonka hyvinvointialueen aluehallitus on 16.1.2023 § 8 hylännyt.

Päätös on tehty 16.1.2023. Aluevalitus lähetetään hallinto-oikeuteen 16.2.2023. Valitusai-
ka on 30 päivää tiedoksisaannista. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua tiedoksisaannista. Ote pöytä-
kirjasta on toimitettu Sonkajärven kunnalle sähköpostitse 18.1.2023.

Hallinto-oikeus ratkaisee, käsittelee se asian aluevalituksena vai hallintoriitamenet-
telynä.

Aluevalituksen tekijä

Sonkajärven kunta / kunnanhallitus

Yhteyshenkilö

vs. kunnansihteeri Anni Kainulainen (31.5.2023 asti)

040 675 0042

kunnansihteeri Katja Tornberg (1.6.2023 alkaen)

040 675 0002

Sähköpostit ml. kutsut, kehotukset ym. lähetetään kirjaamon osoitteeseen
sonkajarvi@sonkajarvi.fi.

Aluevalituksen mukainen päätös vaikuttaa Sonkajärven kunnan oikeuteen ja etuun vä-
littömästi eli Sonkajärven kunta on asianosainen.

Käsitteet

Pohjois-Savon hyvinvointialueesta käytetään nimitystä HVA.

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymästä käytetään nimitystä SOTE.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetusta laista (616/2021) käytetään nimitystä voimaantulolaki.

Kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 annetusta asetuksesta (272/2022) käytetään nimitystä vuokra-asetus.

Oikeudelliset kysymykset

Asiassa tulee ratkaista

1. onko HVA ottanut vuokrasopimukset 22 §:n perusteella siten vastaan, että HVA ei voi yksipuolisesti muuttaa vuokranmääräytymisperusteita ottaen huomioon hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuojan periaate.
2. sovelletaanko vuokrasopimukseen voimaantulolain 22 vai 25 §:ää.
3. onko aluehallitus ylittänyt toimivaltansa päättäessään aluevaltuuston päätöksestä poiketen, että vuokrasopimuksissa noudatetaan 22 §:n sijasta 25 §:ää.
4. tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun periaate kuntien kesken.
5. toissijaisen vaatimuksen osalta saantopäivä.

Tapahtumat

Hyvinvointialueella on ollut valmisteluvastuu toimintojen siirtämisessä HVA:lle. Kunnat ovat toimittaneet kuntatiedot HVA:lle sen pyynnön mukaisesti. HVA on erikseen pyytänyt toimittamaan listat voimaantulolain 22 §:n mukaisista sopimuksista ja 25 §:n mukaisista sopimuksista.

Sonkajärven kunta on HVA:n pyynnöstä ilmoittanut voimaantulolain 22 §:n mukaisesti 11 kohdetta vuokrasopimukset luetteloon helmikuussa. Hyvinvointialueen toimittaman selvityspohjan mukaisesti selvityksessä lukee, että ”tämä selvitys toimii saantokirjana hyvinvointialueelle”. Selvitykseen sisältyneet kohteet ovat:

1. Sonkajärven terveyskeskus
2. Tuulikannel, ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palvelukeskus
3. Sukevan kyläkeskus, ruokala ja keittiö / kehitysvammaisten päivätoiminnan tila
4. Sukevan kyläkeskus, Mäntylä/Pirtti/kehitysvammaisten päivätoiminnan tila
5. Sukevan kyläkeskus, Mäntylä/verstas/kehitysvammaisten päivätoiminnan tila
6. Palvelutalo Mosaiikki, ikäihmisten asumispalvelut
7. Palvelutalo Mosaiikki, valmistuskeittiö
8. Sonkajärven koulukeskus, kouluterveydenhuollon tilat
9. Sukevan paloasema
10. Sonkajärven paloasema
11. Puotila, sairaanhoitajan vastaanottotilat, näytteenottotila

HVA on käsitellyt saantokirjoja useissa kokouksissaan. HVA on Sonkajärven kunnan antaman selvityksen perusteella tekemässä kohtien 8, 9 ja 10 osalta vuokra-asetuksen mukaiset vuokrasopimukset voimaantulolain 22 §:n mukaisesti. Vuokra-aika on 3 + 1 vuotta ja pääomavuokrassa käytetään vuokra-asetuksen 3 §:n mukaisesti kuden prosentin tuottovaatimusta laskettuna 4 §:n mukaiselle rakennuksen tekniselle arvolle.

HVA on kieltäytynyt tekemästä yllä mainituista kohdan 1, 2, 3, 4, 5, 6 ja 11 kohteista Terveyskeskus, Tuulikannel, Sukevan kyläkeskus ja Puotila vuokra-asetuksen mukaisia vuokrasopimuksia.

Kohdan 6 Mosaiikki palvelukeskus rakentamiseen on saatu ARA-rahoitusta eli kohteen vuokralaskennassa tulisi käyttää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen Vuokranmääritysopasta Pohjois-Savon hyvinvointialueen vuokrasopimusten yleisien ehtojen mukaisesti. Pääoman tuottovaatimusta koskevat vaatimukset eivät koske kohtaa 6.

Kohdan 7 kohde Mosaiikin valmistuskeittiö on vuokrattu hyvinvointialueen tukipalveluyhtiö Servicalle.

Aluehallituksen 10.10.2022 § 262 päätöksessä on todettu, että selvitys kaikilta kunnilta ja vapaaehtoisilta kuntayhtymiltä siirtyvistä sopimuksista perustuu sopimushallintajärjestelmästä saatuihin raportteihin, kuntien ja kuntayhtymien selvityksiin ja ne on koostettu esityslistan liitteenä olevaan yhteenvetoon. Sonkajärven kunta on esittänyt, että hyvinvointialueelle siirtyy valtuusto 14.02.2022 § 2 selvityksen ja 30.6.2022 annetun täydennyksen mukaiset sopimukset, vastuut ja velvoitteet. Sonkajärven kunta on ilmoittanut 22 §:n mukaisesti 11 kohdetta ja 25 §:n mukaisesti 4 kohdetta.

Sonkajärven kunta on ilmoittanut samat tilat sekä välilehdellä "Sopimukset" että "Vuokrat". Sonkajärven kunnan tarkoitus on ollut hyvinvointialueen sen aikaisen viestimän linjauksen mukaisesti siirtää toimitilat hyvinvointialueen käyttöön vuokra-asetuksen mukaisina toimitiloina. Toimitiloja koskevat päättyvät vuokrasopimukset on lisätty selvitykseen välilehdellä "Sopimukset" hyvinvointialueelle tiedoksi toimitilojen ominaisuuksista ja lähtötilanteen vuokrauskäytännöistä. Sonkajärven kunta on ilmoittanut tilojen tiedot myös PSHVA Kiinteistöselvityksessä. Kuten todisteista 8a ja 8b käy ilmi, hyvinvointialue ei ole pyytänyt Sonkajärven kuntaa tarkentamaan selvitystään näiltä osin. Sen sijaan hyvinvointialue on ilmoittanut, että se tekee kohteista 9 ja 10 eli paloasemista vuokra-asetuksen mukaiset sopimukset, vaikka myös paloasemien sopimukset on mainittu "Sopimukset"-välilehdellä.

Aluevaltuuston päätöksessä 31.10.2022 § 119 on hyväksytty aluehallituksen päätösehdotus, jonka mukaan aluevaltuusto päättää hyväksyä Sonkajärven kunnan selvityksen niiltä osin kuin selvitys täyttää voimaannpanolain 22 – 25 §:issä tarkoitettujen irtaimen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden edellytykset ja vaatimukset sen toimitamien selvitysten mukaisesti ja siirtymisestä Pohjois-Savon hyvinvointialueelle ja sen vastuulle. Aluehallitus on päätöksellä 14.11.2022 § 299 aluevaltuuston päätösten täytäntöönpanosta päättänyt laittaa aluevaltuuston päätökset täytäntöön todeten, että päätöksiä ei ole tehty virheellisessä järjestyksessä eivätkä ne mene valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai ei ole muutoin lainvastaisia.

HVA on aluehallituksen kokouksen 10.10.2022 § 244 valmistelun mukaan huomannut tarpeen täydennysten tekemiselle ja todennut, että SOTEn ja kuntien välisiä

vuokrasopimuksia käsitellään siirtyvinä sopimuksina voimaanpanolain 25 §:n mukaisesti. Asia on päättynyt 14.11.2022 aluehallituksen päätökseen, jonka mukaan SOTEn ja muiden kuntayhtymien ja kuntien välisten, kuntien omistamien toimitilojen pääomavuokran laskentaan sovelletaan 4,5 prosentin tuottovaatimusta sekä kolmen vuoden sitoutumisaikaa.

SOTE ja Sonkajärven kunta ovat neuvotelleet sote-tilojen vuokrasopimusten muutoksesta. Vuokrahintojen tarkistus on tehty vuokra-asetuksen mukaisesti vastaamaan alalla yleisesti vallitsevaa käypää vuokratasoa. Sonkajärven kunta ja muut SOTE:n omistajakunnat sekä SOTE ovat olleet pakotettuja tekemään näin, koska HVA on yksipuolisesti päättänyt vastoin selvityksiä kieltäytyä vuokra-asetuksen noudattamisesta. Sonkajärven kunnanhallitus on hyväksynyt asian 24.10.2022 § 211 ja SOTE:n yhtymähallitus on asian osaltaan hyväksynyt.

Vaatimukset

Sonkajärven kunta vaatii, että Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen päätökset 16.1.2023 § 8 ja 14.11.2022 § 300 kumotaan, koska ne ovat syntyneet virheellisessä järjestyksessä, päätökset tehnyt aluehallitus on ylittänyt toimivaltansa ja päätökset ovat muuten lainvastaisia ja sen myötä Sonkajärven kunnan voimaanpanolain 22 §:n mukaisen selvitykset kohtien 1, 2, 3, 4, 5, 6 ja 11 mukaisissa kiinteistöissä tulee noudattaa vuokra-asetusta ja tehdä vuokra-asetuksen mukaiset vuokrasopimukset voimaanpanolain 22 §:n ja aluevaltuuston 31.10.2022 hyväksymän selvityksen mukaisesti.

1. HVA ei voi yksipuolisesti muuttaa vuokranmääräytymisperiaatteita. Aluevaltuusto on 31.10.2022 § 119 hyväksynyt Sonkajärven kunnan saantokirjana todetun selvityksen voimaanpanolain 22 §:n mukaisista vuokrattavista tiloista ja aluehallitus on kokouksessaan 14.11.2022 päättänyt laittaa aluevaltuuston päätökset täytäntöön.
2. Aluehallitus on tulkinnut väärin voimaanpanolakia, kun se käsittelee SOTE:lta siirtyviä Sonkajärven kunnan SOTE:lle vuokraamia rakennuksia voimaanpanolain 25 §:n mukaisina siirtyvinä vuokrasopimuksina, kun sopimuksia tulee käsitellä voimaanpanolain 22 §:n mukaisina vuokrasopimuksina.
3. Aluehallitus on ylittänyt toimivaltansa, kun se on vastoin aluevaltuuston 31.10.2022 § 119 tekemää päätöstä muuttanut 1, 2, 3, 4, 5, 6 ja 11 kiinteistöjen vuokranmääräytymisperusteita.
4. HVA on rikkonut kuntien tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta vuokranmääräytymisperusteissa Pohjois-Savon hyvinvointialueen kuntien kesken.
5. Toissijainen vaatimus saantopäivästä
Toissijaisesti, jos hallinto-oikeuden mukaan vuokrasopimukseen noudatetaan voimaanpanolain 25 §:ä, on saantopäivä kyseisen lainkohdan mukaan 1.1.2023 ja vuokrasopimukset siirtyvät sen mukaisina kuin ne ovat saantopäivänä 1.1.2023.
6. Oikeudenkäyntikulut
Sonkajärven kunta vaatii, että HVA veloitetaan maksamaan Sonkajärven kunnan oikeudenkäyntikulut korkolain mukaisine viivästyskorkeineen myöhemmin esitetävän laskun mukaan.

Perusteet

1. Yksipuolinen vuokranmääräytymisperusteiden muuttaminen

HVA:n selvityspyyntö kunnille 7.12.2021

HVA on 7.12.2021 lähettänyt ohjeen kunnille ja kuntayhtymille lakisääteisen selvityksen tekemiseen koskien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tehtävien ja tietojen siirtoa Pohjois-Savon hyvinvointialueelle.

Kuntien ja kuntayhtymien on tehtävä helmikuun 2022 loppuun mennessä selvitys hyvinvointialueelle tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta, sopimuksista ja vastuista.

Liitteenä on ollut Excel-asiakirja, jossa on kerrottu, mitä tietoja tulee ilmoittaa, miten tietoja rajataan tai kerätään ja annetaan minimitietovaatimusten täyttämiseksi. Annettua selvitystä voi täydentää viimeistään 30.6.2022.

Sonkajärven kunnan selvitys, Sonkajärven kunnan valtuusto 14.2.2022 § 2

Selvitys on laadittu HVA:n laatimalle Excel-taulukkomallipohjalle. Sen ensimmäisellä välilehdellä "Tietoa aineistosta" on todettu, että tämä "selvitys toimii saantokirjana hyvinvointialueelle". Asiakirja on sopimusten ja omaisuuden siirtosuunnitelmamalli. Kohdan 22 §:n mukaan annetaan kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilat ja lain 25 §:n mukaan annetaan kuntaan sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen hyvinvointialueelle.

Välilehdellä "Ohje" kohdassa Kunnan ja HVA:n välillä tehtävät vuokrasopimukset: "Nämä tiedot on kerätty erillisselvityksessä (PSHVA Kiinteistökyseily), jossa pohjatie-tona on edellisessä sote-uudistuksessa kerättyjä tilatietoja. Erillisselvityksessä on pyydetty päivittämään kuntien tilatiedot ja toimittamaan ne hyvinvointialueelle. Tähän selvitykseen liitetään ne toimitilat, joista tehdään voimaanpanolain 22 § Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat mukaiset vuokrasopimukset kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Selvityksen tulee sisältää vähintään kiinteistökyseilyn sarakkeet, jotka ovat otsikoiden perustiedot- ja hyvinvointialueelle vuokrattavat tilat - alla. Erillisselvitys liitetään osaksi tätä selvitystä."

HVA:n aluehallituksen kokous 21.03.2022 § 29

HVA on hyväksynyt Sonkajärven kunnan antaman selvityksen aluehallituksen kokouksessa. Sen mukaan väliotsikossa "Selvitys käytössä olevista toimitiloista" on todettu, että voimaanpanolain 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan kunnan omistamat toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan 1.1.2023. Voimaanpanolain 22 §:n 2 momentin mukaan siirtymäkauden vuokrasopimus on voimassa 1.1.2023 alkaen ainakin kolme vuotta 31.12.2025 saakka. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloaika yhdellä

vuodella.

Voimaanpanolain 22 §:n 3 momentin mukaan vuokran on katettava kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Kunta ja hyvinvointialue voivat sopia toimitilojen hallinnasta sekä vuokra-ajasta toisin, mutta siirtymäajan vuokran tulee olla säädetyn mukainen.

Kunnan yksityiskohtaiset tiedot toimitiloista käyvät ilmi kunnan antamasta selvityksestä. Selvitys kaikilta kunnilta ja vapaaehtoisilta kuntayhtymiltä hyvinvointialueen hallintaan siirtyvistä toimitiloista on koostettu esityslistan liitteenä olevaan yhteenvedoon. Yhteenvedossa on esitetty ne toimitilat, joista tehdään voimaanpanolain 22 §:n mukaiset vuokrasopimukset kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Toimitilatietoja tarkistetaan ja päivitetään hyvinvointialueelle annettavissa tarkennus selvityksissä 30.6.2022 mennessä ja muutokset huomioidaan 1.1.2023 alkavissa kunnan ja hyvinvointialueen välisissä vuokrasopimuksissa.

Kuntien markkinoilta vuokraamien, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset siirtyvät sellaisenaan hyvinvointialueelle. Nämä vuokrasopimukset on ilmoitettu siirtyviä sopimuksia koskevassa selvityksessä.

Aluehallituksen päätös 30.05.2022 § 100 Pohjois-Savon hyvinvointialueen omaisuusjärjestelyjen periaatteet ja vuokrausperiaatteet

Aluehallitus hyväksyi toukokuun lopussa ohjeasiakirjan, jossa määritellään periaatteet, joita noudatetaan hyvinvointialueen toimitilojen vuokraamisessa sekä vuokraustoiminnan järjestämisessä vuoden 2023 alusta lähtien huomioiden siirtymäkausi 2023 – 2026. Ohjeasiakirjassa todetaan: ”Kunnan omistamista tiloista, jotka siirtyvät voimaanpanolain nojalla hyvinvointialueen hallintaan, tehdään siirtymäkauden (vuosina 2023–2025/2026) vuokrasopimus ja vuokra määräytyy valtioneuvoston vuokraasetuksen mukaisesti (VNA VM/2022/57). Vuokrasopimukset tehdään kuntien kanssa voimaanpanolain 26 §:n mukaisessa selvityksessä annettujen toimitilatietojen perusteella.” Aluehallituksen toukokuussa hyväksymä ohje on ollut Sonkajärven tiedossa aikana ennen selvityksen täydentämiselle annettua määräaika 30.6.2022. Koska aluehallituksen päätöksestä 14.11.2022 § 300 on valitettu, marraskuinen versio Pohjois-Savon hyvinvointialueen omaisuusjärjestelyjen periaatteista ja vuokrausperiaatteista ei ole tullut lainvoimaiseksi. Ohjeen hyväksymispäätöksessä ei ole mainintaa siitä, että ohjetta sovellettaisiin ennen sen lainvoimaisuutta. Toukokuussa hyväksytty versio ohjeesta on lainvoimainen.

Aluevaltuuston 31.10.2022 § 119 päätös selvityksistä

Aluevaltuusto on 31.10.2022 § 119 hyväksynyt aluehallituksen päätösehdotuksen, jonka mukaan aluevaltuusto päättää hyväksyä Sonkajärven kunnan selvityksen niiltä osin kuin selvitys täyttää voimaanpanolain 22 – 25 §:ssä tarkoitettujen irtaimen omaisuuden, sopimusten ja vastuuden edellytykset ja vaatimukset sen toimittamien selvitysten mukaisesti ja siirtymisestä Pohjois-Savon hyvinvointialueelle ja sen vastuulle.

Aluehallitus on päätöksellä 14.11.2022 § 299 Aluevaltuuston päätösten täytäntöönpano päättänyt laittaa aluevaltuuston päätökset täytäntöön todeten, että päätöksiä ei ole tehty virheellisessä järjestyksessä eivätkä ne mene valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai ei ole muutoin lainvastaisia.

Johtopäätökset

Sonkajärven kunta on ilmoittanut HVA:n pyynnöstä HVA:lle 22 §:n mukaan vuokratavat tilat.

Aluevaltuusto on hyväksynyt selvityksen 31.10.2022. Sonkajärven kunnan valtuuston 14.02.2022 § 2 hyväksymä selvitys on todisteena 5. HVA ei voi yksipuolisesti päättää, että asiassa noudatetaan muuta kuin aluevaltuuston hyväksymää 22 §:n mukaista toimitilojen vuokrausta ottaen huomioon luottamuksensuojan periaate ja se, että asiassa on syntynyt sopimukseen verrattavissa oleva tila.

HVA ja kunnat ovat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa. HVA on johdonmukaisesti pyytänyt ja hyväksynyt 22 §:n mukaisesti määräytyvät vuokrasopimukset kunnilta ja kunnat ovat menettelyn hyväksyen näin toimineet. Tämän jälkeen HVA ei voi yksipuolisesti vastoin toisen osapuolen tahtoa päättää, että asiassa noudatetaan jotakin muuta kuin syksyllä 2021 aloitettua linjausta. Sonkajärven kunta on ilmoittanut syksyn 2022 aikana HVA:lle vaatimuksensa vuokra-asetuksen noudattamisesta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolakia koskeva hallituksen esitys (HE 72/2002 vp, s. 55 – 56) toteaa luottamuksensuojan periaatteen osalta, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat yksittäistapauksissa korostaneet luottamuksen suojaa koskevan periaatteen merkitystä osana viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Luottamuksen suojaaminen rajoitettaisiin koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset.

Vaikka hallituksen esitys puhuu yksilön suojasta ja yksityisistä, sovelletaan periaatteita kuntiin niiden ollessa viranomaistoimien kohteena. HVA ja kunnat ovat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa. Sonkajärven kunta on HVA:han nähden sopimus-suhteessa ja vuokranantajan roolissa kuten yksityinen vuokranantaja olisi siitä

huolimatta, että lainsäätäjät on väliaikaisesti rajoittanut kunnan sopimusvapautta säätämällä voimaannolain. Ennen valituksen kohteena olevia päätöksiä HVA:n päätökset ja valmistelun aikana tullut viestintä ovat luoneet Sonkajärven kunnalle oikeutetun odotuksen vuokra-asetuksen soveltamisesta. Kunta on viranomainen, ja viranomaisten tulee tuntee laki. Myös Kuntaliiton suosituksilla on paikkansa kuntasektorien ohjaamisessa. Tämä kuitenkin poistaa sitä mahdollisuutta, että HVA olisi voinut tehdä vuokra-asetuksen mukaiset sopimuksen Sonkajärven kunnan kanssa. Vaikka voimaannolain 22 ja 25 §:iä ei tulkittaisi kuten Sonkajärven kunnan näkemys on, pykälät olisivat antaneet HVA:lle mahdollisuuden sopia kunnan kanssa toisin eli toisin sanoen Sonkajärven kunnalle perusteen luottaa HVA:n johdonmukaiseen viestintään siitä, että Sonkajärven sotekiinteistöistä tullaan tekemään vuokra-asetuksen mukaiset sopimukset.

HVA:n aluehallitus on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita.

2. Voimaannolain soveltaminen

HVA on soveltanut voimaannolakia virheellisesti ja lainvastaisesti soveltaessaan lain 25 §:ä osaan Sonkajärven kunnan HVA:lle ilmoittamiin toimitiloihin.

Voimaannolain 22 § säätelee, että kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Voimaannolain 32 § toteaa, että muihin kuin 20 §:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä sekä alueen pelastustoimea hoitaviin kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 22–26, 28–31 ja 42 §:issä.

Lain 20 §:n mukaan erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 § 1 momentissa tarkoitettut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023.

SOTE ei ole voimaannolain 20 § mukainen kuntayhtymä, joten siihen sovelletaan voimaannolain 32 § mukaisesti 22 – 26 §:iä. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 908) pykälän perustellaan seuraavasti: ”Muiden eli niin sanottujen vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osalta sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä. Näihin kuntayhtymiin lukeutuisivat muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain (169/2007) eli niin sanotun Paras-lainsäädännön säännöksiin liittyvät perustetut kuntayhtymät. -.- Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymiin tarkoittaisi käytännössä, että hyvinvointialue vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta.” Perusteluista käy selkeästi ilmi lainsäätäjän tarkoitus SOTE:n kaltaisten kuntayhtymien vuokrasopimusten osalta.

Vaikka vastoin Sonkajärven kunnan käsitystä voimaannolain 25 § tulisi sovellettavaksi, on HVA ja HVA:n aluevaltuusto siitä poiketen pyytänyt ja hyväksynyt

sopimusten siirron 22 §:n mukaisesti vaatimuksen 1 mukaisesti.

3. Toimivallan ylitys

HVA:n aluevaltuusto on 31.10.2022 § 119 hyväksynyt Sonkajärven kunnan selvityksen 11:sta vuokrasopimuksen käsittelystä voimaanpanolain 22 §:n mukaisesti.

HVA:n aluehallitus ei voi 14.11.2022 päättää vastoin aluevaltuuston päätöstä, että osa Sonkajärven kunnan ilmoittamista 11:sta vuokrasopimuksesta käsitellään 25 §:n mukaisesti.

Aluehallitus on päätöksellä 14.11.2022 § 299 Aluevaltuuston päätösten täytäntöönpano päättänyt, että aluevaltuuston 31.10.2022 tekemiä päätöksiä ei ole tehty virheellisessä järjestyksessä eivätkä ne mene valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai ei ole muutoin lainvastaisia sekä laittaa ne täytäntöön kokouksessa todetun mukaisesti.

Aluehallituksen 14.11.2022 päätös on lainvastainen toimivallan ylityksen takia.

4. Kuntien tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu

HVA:n on kohdeltava alueensa kuntia tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti hallintolain periaatteiden mukaan.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lakia koskeva hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 54 – 55) todetaan, että ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Ne kunnat, joissa sosiaali- ja terveyspalvelut on tuotettu omana palveluna, ovat saaneet vuokra-asetuksen mukaisen vuokran.

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän osalta, joka on tuottanut sosiaali- ja terveyspalvelut lisälmen ja Kiuruveden kaupungeille sekä Vieremän ja Sonkajärven kunnille, HVA ei hyväksy samaa vuokra-asetuksen mukaista vuokraa sen vuoksi, että palvelut on tuotettu kuntayhtymänä. HVA:n kannalta ei ole merkitystä, onko kunta tuottanut sosiaali- ja terveyspalvelut itse vai neljän kunnan omistaman kuntayhtymän kautta. Voimaanpanolain 22 – 25 §:ssä puhutaan nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, ei tuottamisesta. Vaikka tuottamisvastuu on ollut SOTE:lla, järjestämisvastuu on aina säilynyt Sonkajärven kunnalla.

Hyvinvointialueesta annetun lain 3 § mukaan hyvinvointialueen jäsen on kunta, joka sijaitsee hyvinvointialueen alueella. HVA on rikkonut tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta kohdellessaan alueensa jäsenkuntia eriarvoisesti vuokra-asetuksen noudattamisessa.

Hyvinvointialueen tulkinta toimeenpanolain sisällöstä ei ole yhdenmukainen. Hyvinvointialueen päätös kohtelee vapaaehtoisten kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalvelujen käytössä olevia tiloja siirtyvinä sopimuksina. Toisaalta hyvinvointialueen päätös kohtelee pelastustoimen käytössä olevia tiloja vuokra-asetuksen mukaisina tiloina, vaikka paloasemista on yhtä lailla olemassa vuokrasopimukset Pohjois-Savon pelastuslaitoksen kanssa. Epäjohdonmukaisuus voimaanpanolain tulkinnassa viittaisi siihen, että linjauksessa on kyse perustellun juridisen tulkinnan sijaan hyvinvointialueen näkökulmasta tarkoitushakuisesta ratkaisusta.

Aluehallituksen päätöksen 14.11.2022 § 300 lopussa oleva maininta "aluehallitus hyväksyy täydennetyt vuokrauseriaatteet siten, että Pohjois-Savon kuntia tulee kohdella tasapuolisesti hyvinvointialueen toimitilojen vuokraamisessa" ei pidä paikkaansa. HVA:n päätösten mukaisesti HVA-alueen kunnista noin puolet saavat 3 + 1 vuokrasopimuksen 6 prosentin tuottovaatimuksella, kun muun muassa Sonkajärven kunta saa aluehallituksen päätöksen mukaisesti 4,5 prosentin tuottovaatimuksen ja 3 vuoden vuokrasopimuksen.

Tuottovaatimuksella on merkittävä taloudellinen merkitys Sonkajärven kunnalle.

HVA:n aluehallitus on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeuseriaatteita.

Hyvinvointiuudistuksen yksi tärkeimmistä lähtökohdista oli kuntien yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Voimaanpanolain hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 190) lainsäätäjän tavoite vuokrien näkökulmasta ilmaistaan näin: "Uudistuksessa on tarkoitus turvata hyvinvointialueiden käyttöön järjestämistehtävän edellyttämä omaisuus ja toimitilat kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Tavoitteena on, että omaisuusjärjestelyissä kuntia kohdellaan tasapuolisesti, eikä järjestelyillä vaarannettaisi rahoituseriaatteen toteutumista kuntien vastuulle jäävissä tehtävissä." Vuokra-asetus on annettu kuvamaan lainsäätäjän käsitystä siitä, mikä on kohtuullinen sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen vuokrataso ja koko julkistalouden näkökulmasta tarkastellen paras hyvinvointialueiden ja kuntien välinen tasapaino. Vuokrasopimukset ovat osa sitä herkkää, monimutkaista ja toisiinsa kytkeytyvien rahoitusvaikutusten kokonaisuutta, jonka lainsäätäjä on antanut toimeenpantavaksi kunnille ja hyvinvointialueille.

5.Toissijainen vaatimus saantopäivästä

Jos hallinto-oikeus päättyy ratkaisuun voimaanpanolain 25 §:n soveltamisesta, on saantopäivä 1.1.2023 ja vuokrasopimukset siirtyvät sen mukaisena, kun ne ovat voimassa 1.1.2023.

Kunnat ovat antaneet saantokirjana toimivat selvitykset HVA:lle helmikuussa ja täydennykset kesäkuussa 2022.

Voimaanpanolain 25 §:n mukaan hyvinvointialueelle siirtyvät sosiaali- ja

terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2023, elleivät hyvinvointialue ja kunta toisin sovi. Muuta ei ole sovittu.

SOTE sekä Iisalmen ja Kiuruveden kaupungit ja Sonkajärven ja Vieremän kunnat ovat sopineet vuokrantarkistukset vuokriin ja kaikki osapuolet ovat hyväksyneet sopimukset. Sonkajärven kunnanhallitus on hyväksynyt sopimukset 24.10.2022 § 211. HVA:n aluehallitus on 16.1.2023 pöytäkirjan valmisteluosiossa kohdassa asian oikeudellinen arviointi kohta 3. todennut, että näitä sopimuksia ei voida hyväksyä.

HVA on soveltanut voimaannpanolakeja virheellisesti. Se on kieltäytynyt 19.12.2022 kirjeellään maksamasta vuokria SOTE:n ja kuntien sopimien vuokrantarkistusten mukaisesti.

Liitteet ja oikaisuvaatimuksen määräaika

Pohjois-Savon hyvinvointialueen ote pöytäkirjasta 16.1.2023 § 8. Aluevalituksen kohteena oleva päätös.

Todisteena 3 on aluehallituksen päätös 14.11.2022 § 300.

Sonkajärven kunnanhallitus on päätöksellä 16.1.2023 § 23 päättänyt valtuuttaa kunnanjohtajan ja kunnansihteerin tekemään valituksen. Valitus on valmisteltu kunnanhallituksen kokouksessa käydyn keskustelun pohjalta ja yhteistyössä Iisalmen kaupungin kanssa. Tämän valitusasiakirjan viimeistelty sisältö tuodaan kunnanhallitukselle tiedoksi 27.2.2023 kokouksessa.

Todisteet

1. Aluevaltuusto 31.10.2022 § 119 Sonkajärven kunnan antama selvitys

- Aluevaltuusto on hyväksynyt Sonkajärven kunnan selvityksen voimaannpanolain 22 § mukaisesti vuokrattavista tiloista
- Valmisteluosion 13 kappale: ”Yhteenvedossa on esitetty ne toimitilat, joista tehdään voimaannpanolain 22 § mukaiset vuokrasopimukset kunnan ja hyvinvointialueen välillä.”
- Valmisteluosion 15 kappale: ”Kuntien markkinoilta vuokraamien, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset siirtyvät sellaisenaan hyvinvointialueelle. Nämä vuokrasopimukset on ilmoitettu siirtyviä sopimuksia koskevassa selvityksessä.”
- Päätösehdotus ja päätös: ”Aluevaltuusto päättää hyväksyä Sonkajärven kunnan selvityksen niiltä osin kuin selvitys täyttää voimaannpanolain 22 – 25 § tarkoitettujen irtaimen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden edellytykset ja vaatimukset sen toimittamien selvitysten mukaisesti ja siirtymisestä HVA:lle ja sen vastuulle.”

2. Aluehallituksen päätös 14.11.2022 § 299, aluevaltuuston päätösten täytäntöönpano

- Aluehallitus on päättänyt laittaa aluevaltuuston 31.10.2022 päätökset täytäntöön todeten, että päätöksiä ei ole tehty virheellisessä järjestyksessä eivätkä ne mene valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai ei ole muutoin lainvastaisia.

- 3. Aluehallituksen päätös 14.11.2022 § 300. Päätös, josta Sonkajärven kunta teki oikaisuvaatimuksen.**
 - Sonkajärven kunnan kanta on ilmoitettu HVA:lle 8.11.2022. Valmisteluosio 3. kappale. SOTE-kuntien mukaan pitäisi soveltaa vuokra-asetuksen mukaista 6 prosentin tuottovaatimusta.
 - Toimivallan ylitys ja aluevaltuuston päätöksen vastainen aluehallituksen päätös. Päätösehdotus ja päätös. Aluehallitus päättää hyväksyä täydennetyt HVA:n vuokrausperiaatteet ja SOTE:n ja kuntien omistamien toimitilojen sovelletaan 4,5 % tuottovaatimusta.

- 4. Sonkajärven kunnan vastaus PSHVA Kiinteistökyseleyn**
 - Sonkajärven ilmoitus HVA:lle voimaannanolain 22 § mukaisista vuokrasopimuksista, mikä on annettu PSHVA Kiinteistökyselellä / selvyden vuoksi on tehty kaksi asiakirjaa samasta asiasta

- 5. Sonkajärven kunnan valtuuston 14.02.2022 § 2 hyväksymä selvitys HVA:lle**
 - Selvityksen etusivu: "Tämä selvitys toimii saantokirjana hyvinvointialueelle"
 - "22 §: Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2023. 3 + 1 vuokrasopimus"
 - Välilehdellä "Vuokrat" on ilmoitettu kaikki 11 kohdetta
 - "25 §. Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen hyvinvointialueelle. Ei mainintaa vuokrasopimuksista."
 - Välilehdellä "Sopimukset" on tuotu tiedoksi 4 voimassa ollutta vuokrasopimusta

- 6. Aluehallituksen päätös 21.03.2022 § 29 Sonkajärven antama selvitys**
 - Päätöksen liitteenä on aluevaltuuston myöhemmin hyväksymä yhteenveto.
 - Liitteen sivu 1: Sonkajärvi ilmoittanut 4 sopimusta
 - Liitteen sivu 2: Sonkajärvi on ilmoittanut 11 toimitilaa, joiden alat mainittu sivulla liitteen sivulla 3.
 - Aluehallitus on ottanut selvitykset vastaan ja antanut mahdollisuuden täydentää selvityksiä 30.6.2022 saakka.

- 7. HVAn kirje 19.12.2022 / Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen 14.11.2022 § 300 määrittelemät vuokrausperiaatteet ja toimitilojen siirtyvät vuokrasopimukset**
 - HVA on ilmoittanut, että se tulee toteuttamaan vuokralaskituksen 14.11.2022 vuokrausperiaatteiden mukaisesti

- 8. HVA:n täydennyspyyntö Sonkajärven selvityksestä 2.5.2022**
 - Täydennyspyynnössä ei tuoda ilmi samojen tilojen ilmoittamista sekä "Sopimukset" -välilehdellä että "Vuokrat"-välilehdellä.

- 9. HVA:n reklamaatio laskuista 25.1.2023**
 - HVA hyväksyy laskituksen päätöksen 14.11.2022 § 300 mukaisesti

Sonkajärvellä 15.2.2023



Simo Mäkinen
kunnanjohtaja



Anni Kainulainen
vs. kunnansihteeri
