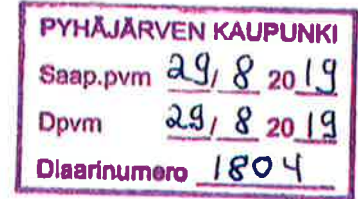




KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS



Antopäivä 1 (11)
27.8.2019
Taltionumero
3840
Diaarinumero
3661/3/18



Asia Kaupunginjohtajan virkavaalia koskeva kunnallisvalitus

Valittaja Pyhäjärven kaupunginhallitus

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 3.7.2018 numero 18/0356/2

Asian aikaisempi käsittely

Pyhäjärven kaupunginvaltuusto on päätöksellään 31.10.2016 (§ 72) ottanut kaupunginjohtajan virkasuhteeseen hallintotieteiden maisteri Henrik Kiviniemen.

Hallinto-oikeuden välipäätös

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on välipäätöksellään 23.1.2017 numero 17/0035/2 hylännyt Laila Malilan vaatimuksen Pyhäjärven kaupunginvaltuuston päätöksen 31.10.2016 (§ 72) täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt Laila Malilan esittämän esteellisyyttä koskevan valitusperusteen tutkimatta sekä muilta osin tutkinut Malilan valituksen ja kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeus on, Malilan vaatimuksen enemmälti hyläten, velvoittanut Pyhäjärven kaupungin korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa 200 eurolla. Hallinto-oikeus on hylännyt Pyhäjärven kaupungin oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Tutkimatta jättäminen

Kuntalain (365/1995) 90 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Lain 93 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valituksenalaisen päätöksen valitusosoituksen mukaan pöytäkirja on ollut Pyhäjärven kaupungintalon neuvonnassa nähtävillä 8.11.2016 kello 12.00–15.00, jolloin kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon. Valitusaika on siten päättynyt 8.12.2016. Malilan vastaselityksessä esittämä esteellisyysväite on esitetty valitusajan päättymisen jälkeen. Näin ollen se tulee jättää tutkimatta.

Pääasia

Kaupunginvaltuusto on 24.11.2015 § 93 hyväksynyt Pyhäjärven kaupungin ja kaupunginjohtaja Tita Rinnevaaran tekemän sovintosopimuksen noudattamiseen perustuvan menettelysopimuksen sekä päättänyt laittaa sopimuksen täytäntöön välittömästi. Mainitun menettelysopimuksen mukaan sovintosopimuksen puolin ja toisin allekirjoittaminen edellyttää, että kaupunginjohtajan virkasuhde päättyy 31.7.2016. Virkasuhteen päättyessä 31.7.2016 erääntyy maksettavaksi johtajasopimuksen mukainen vuoden palkan määräinen irtaantumiskorvaus, jonka maksuaikataulusta ja eläkeoikeudellisesta vaikutuksesta menettelysopimuksessa on sovittu tarkemmin.

Hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainittu sovintosopimuksen noudattamiseen perustuva menettelysopimus ei ole yksityisoikeudellinen sopimus, kuten kaupunginhallituksen lausunnossa on väitetty, vaan julkisoikeudellinen sopimus. Kaupungin asianomaisen viranomaisen on tullut päätöksellään hyväksyä mainittu sopimus, jotta se sitoisi kuntaa.

Kaupunginvaltuuston 24.11.2015 tekemästä sovintosopimuksen noudattamiseen perustuvan menettelysopimuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen, eikä päätös siten ole ollut lainvoimainen silloin, kun valtuusto on valituksenalaisella päätöksellään ottanut kaupunginjohtajan virkasuhteeseen Henrik Kiviniemen. Vaikka valtuusto on edellä mainitun menettelysopimuksen hyväksyessään päättänytkin, että hyväksymistä koskeva päätös pannaan täytäntöön välittömästi, peruuntuu sopimuksen voimaantulo ja siinä sovittu virkasuhteen päättymisen sekä niin sanottu irtaantumiskorvauksen maksaminen siinä

tapauksessa, että valtuuston 24.11.2015 tekemä päätös hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyn valituksen johdosta kumotaan. Kaupunginjohtajan virkaa ei siten ole voitu täyttää vakituisesti edellä mainitussa tilanteessa, jossa viran avoimeksi tuleminen on vielä ollut epäselvää. Valtuusto on siten näissä oloissa valitessaan kaupunginjohtajan vakituiseseen virkasuhteeseen toiminut lainvastaisesti. Valtuuston valituksenalainen päätös on tämän vuoksi kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että valittaja joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Kun valittajalle itselleen omasta työstään suoritettava oikeudenkäyntikulujen korvaus on kuitenkin poikkeuksellista, hallinto-oikeus hylkää valittajan vaatimuksen enemmälti ja velvoittaa Pyhäjärven kaupungin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että kaupunki joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa asiassa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainittu
Kuntalaki (365/1995) 90 § (1375/2007)

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Pyhäjärven kaupunginhallitus on valituksessaan uudistanut hallinto-oikeudessa esittämänsä sekä vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja että Laila Malila velvoitetaan korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut.

Vaatimustensa tueksi valittaja on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös on syntynyt äänestyksen jälkeen. Vähemmistöön jäänyt hallinto-oikeustuomari olisi tutkituilta osin hylännyt Malilan valituksen. Kaupunginhallitus viittaa vaatimustensa tueksi hallinto-oikeuden vähemmistön kantaan.

Pyhäjärven entinen kaupunginjohtaja Tita Rinnevaara on omasta aloitteestaan eronnut kaupunginjohtajan virasta sovintosopimuksen noudattamista koskevaan menettelysopimukseen perustuen. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt mainitun sopimuksen 24.11.2015 (§ 93). Molemmat sopijapuolet ovat täyttäneet sopimukseen perustuvat velvoitteensa. Rinnevaaran kaupunginjohtajan virkasuhde on edellä sanotun johdosta päättynyt 31.7.2016.

Kaupunginhallitus on näin ollen voinut julistaa kaupunginjohtajan viran haettavaksi 4.7.2016 (§ 230) ja kaupunginvaltuusto on voinut suorittaa kaupunginjohtajan virkavaalin 31.10.2016 (§ 72).

Malila on valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt, että kaupungin ja Rinnevaaran välinen edellä mainittua sopimusta koskeva päätös ei ole ollut lainvoimainen silloin, kun virka on julistettu haettavaksi ja kun virkavaali on toimitettu.

Malila on muiden ohella valittanut edellä mainittua sopimusta koskevista päätöksistä. Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen. Malila on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä nyt kysymyksessä olevan asian kannalta, koska sovintosopimuksen noudattamista koskevassa menettelysopimuksessa Rinnevaaran irtisanoutumista ei ole sidottu sopimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen lainvoimaisuuteen. Sopimuksessa ei ole myöskään määrätty virkasuhteen voimassaolosta tilanteesta, jossa sopimuksen hyväksymispäätös kumottaisiin. Sopimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen mahdollinen kumoaminen ei siten sekään vaikuttaisi Rinnevaaran virkasuhteen päättymiseen.

Sopimuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen liittyvässä valituksessa oli vaadittu muun ohella päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Mainittu vaatimus on hylätty. Sopimus on tosiasiallisesti pantu täytäntöön.

Henrik Kiviniemi ei ole käyttänyt hänelle varattua tilaisuutta selityksen antamiseen.

Laila Malila on antanut selityksen, jossa on vaadittu, että Pyhäjärven kaupunki veloitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, sekä esitetty lisäksi muun ohella seuraavaa:

Kaupunginhallitus ei ole noudattanut hallintotuomioistuinten päätöksiä Rinnevaaraa koskevissa asioissa. Kaupunginhallituksen jäsenet ovat aikaisemmin olleet häntä koskevissa asioissa syytettyinä rikoksesta.

Sovintosopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Kaupunginhallitus on johtanut valtuutettuja harhaan esittämällä, että sopimus olisi yksityisoikeudellinen. Sovintosopimukseen liittyen neuvottelijana on toiminut laittomasti nimitetty henkilö.

Korkein hallinto-oikeus ei Malilan selitystä annettaessa ole vielä antanut ratkaisua sovintosopimusta koskevassa asiassa. Koska asian käsittely on ollut kesken, Kiviniemeä ei ole voitu ottaa kaupunginjohtajan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen.

Valittaja on antanut vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Rinnevaara on itse irtisanoutunut virastaan. Irtisanoutumisen ehdot ja muut seikat eivät vaikuta itse irtisanoutumisen laillisuuteen. Vaikka erokorvauksen maksamista koskeva päätös kumottaisiin ja asia palautuisi kunnan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, tämä ei vaikuttaisi Rinnevaaran kaupunginjohtajan virkasuhteen päättymiseen.

Eronpyyntö tulee voimaan heti siinä ilmoitettujen seikkojen mukaisena. Viranhaltija ei voi yksipuolisesti peruuttaa eronpyyntöään. Käytännössä viranomaisen ei myöskään voi olla hyväksymättä eronpyyntöä.

Jos uuden kaupunginjohtajan valintaa ei olisi ryhdytty valmistelemaan, Pyhäjärvi olisi jäänyt ilman kaupunginjohtajaa. Sillä, missä vaiheessa valmistelu on aloitettu, ei ole asiassa merkitystä.

Uuden kaupunginjohtajan virkasuhde on alkanut edellisen kaupunginjohtajan virkasuhteen päätyttyä.

Kaupunginvaltuusto tai -hallitus ei ole ylittänyt toimivaltaansa tai toiminnut muutoinkaan virheellisesti.

Malilalle on lähetty tiedoksi Pyhäjärven kaupunginhallituksen vastaselitys.

Merkitään, että korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 29.11.2018 talionumero 5657 antanut ratkaisunsa kaupunginjohtaja Rinnevaaran ja Pyhäjärven kaupungin välisen sovintosopimuksen noudattamista koskevaa menettelysopimusta koskevassa asiassa. Mainitun asian asiakirjat ovat olleet korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä tätä asiaa ratkaistaessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta Laila Malilan esittämän valtuutettujen esteellisyyttä koskevan valitusperusteen, ottaa viivytyksen välttämiseksi asiaa hallinto-oikeudelle palauttamatta Malilan valituksen tutkittavakseen myös tällä valitusperusteella tehtynä, ja hylkää valituksen mainituilta osin.

2. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan pääasian osalta ja Malilan hallinto-oikeudelle tekemä valitus hylätään. Näin ollen Pyhäjärven kaupunginvaltuuston päätös jää voimaan.

Hallinto-oikeuden päätös kumotaan myös oikeudenkäyntikulujen osalta. Laila Malilan ja Pyhäjärven kaupunginhallituksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista hallinto-oikeudessa koskevat vaatimukset hylätään.

3. Laila Malilan ja Pyhäjärven kaupunginhallituksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevat vaatimukset hylätään.

Perustelut

1. Hallinto-oikeudessa esitetyn ja tutkimatta jätetyn esteellisyyttä koskevan valitusperusteen tutkiminen

Kuntalain (365/1995) 90 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää pykälän 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Laila Malila on valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt muun ohella, että asian käsittelyyn on osallistunut esteellisiä henkilöitä. Hänen on katsottava valituksessaan tarkoittaneen, että kaikki ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet valituksessa tarkoitettujen kaupunginjohtaja Rinnevaaran virkasuhteen päättymistä koskevien asioiden käsittelyyn, ovat olleet

esteellisiä osallistumaan myös nyt kysymyksessä olevan kaupunginjohtajan virkasuhteeseen ottamista koskevan asian käsittelyyn. Malila on hallinto-oikeudelle antamassaan vastaselityksessä nimennyt esteellisiksi katsomansa henkilöt.

Malila on esittänyt esteellisyyttä koskevan valitusperusteen ennen valitusajan päättymistä. Näin ollen hallinto-oikeuden ei olisi tullut jättää hänen valitustaan mainituilta osin tutkimatta.

Edellä sanotun johdosta hallinto-oikeuden päätös on kumottava siltä osin kuin hallinto-oikeus on jättänyt esteellisyyttä koskevan valitusperusteen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus ottaa viivytyksen välttämiseksi asiaa hallinto-oikeudelle palauttamatta Malilan valituksen tutkittavakseen myös tällä valitusperusteella tehtynä.

Nyt käsiteltävässä asiassa on kysymys kaupunginvaltuuston päätöksestä, jolla valtuusto on päättänyt ottaa kaupunginjohtajan virkaan Henrik Kiviniemen. Yksinomaan se, että mainitun asian käsittelyyn osallistuneet henkilöt ovat mahdollisesti aikaisemmin osallistuneet eräiden Rinnevaaran virkasuhteen päättymiseen liittyvien asioiden käsittelyyn, ei tee heitä kuntalaisia ja hallintolaisia tarkoitetulla tavalla esteellisiksi uuden kaupunginjohtajan valintaa koskevassa asiassa.

Edellä sanotun johdosta kaupunginvaltuuston päätöksen ei ole katsottava syntyneen Malilan valituksessaan hallinto-oikeudelle esittämien syiden johdosta esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä. Malilan hallinto-oikeudelle tekemä valitus on näin ollen esteellisyyttä koskevan valitusperusteen osalta hylättävä.

2. Pääasia ja oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa

2.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain (365/1995) 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

2.2 Oikeudellinen arviointi

Laila Malila on valittanut hallinto-oikeuteen Pyhäjärven kaupunginvaltuuston 31.10.2016 tekemästä päätöksestä ottaa Henrik Kiviniemi kaupunginjohtajan virkasuhteeseen ensinnäkin sillä perusteella, että

valtuuston päätöksestä, jolla kaupungin puolesta oli hyväksytty kaupunginjohtaja Tita Rinnevaaran ja Pyhäjärven kaupungin välillä solmittu sovintosopimus, oli valitettu hallinto-oikeuteen eikä tuo päätös ollut lainvoimainen. Rinnevaara oli tämän vuoksi edelleen Pyhäjärven kaupunginjohtaja, eikä valtuusto näin ollen olisi voinut päättää uuden kaupunginjohtajan ottamisesta.

Pyhäjärven kaupunginvaltuusto oli päätöksellään 24.11.2015 (§ 93) hyväksynyt kaupungin ja Rinnevaaran välisen sopimuksen 6.11.2015, josta ilmeni muun ohella, että Rinnevaaran virkasuhde kaupunkiin päättyi 31.7.2016. Valtuusto oli samassa yhteydessä päättänyt päätöksensä välittömästä täytäntöönpanosta.

Kuntalain 98 §:stä ilmenee, että kunnallisvalitus ei pääsäännön mukaan estä valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeus ei ollut kieltänyt edellä tarkoitetun sopimuksen 6.11.2015 hyväksymistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoa kaupunginvaltuuston tehdessä nyt valituksenalaisen päätöksen 31.10.2016. Sopimusta 6.11.2015 koskeva valitus ei myöskään ole käynyt päätökseksi 31.10.2016 johdosta hyödyttömäksi. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei Pyhäjärven kaupunginvaltuuston valituksenalaista päätöstä 31.10.2016 voida pitää lainvastaisena sillä perusteella, ettei aikaisempi valtuuston päätös 24.11.2015 (§ 93) ole ollut tuolloin lainvoimainen.

Malila on valittanut hallinto-oikeuteen myös sillä perusteella, että kaupunginjohtajan virkaan ottamista koskevan asian valmistelu oli aloitettu ja virka julistettu avoimeksi aikaisemmin kuin mitä valtuustolle oli ilmoitettu.

Kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan valtuusto oli 20.6.2016 (§ 50) merkinnyt tiedoksi, että kaupunginhallitus aloittaa kaupunginjohtajan viranhakumenettelyn syyskuussa 2016. Virka oli julistettu auki kaupunginhallituksen päätöksellä 4.7.2016 (§ 230).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallituksen ilmoituksessa on ollut kysymys kaupunginjohtajan viranhakumenettelyn alustavaan aikatauluun liittyvästä tiedoksiannosta, jonka mukaisesta aikataulusta se on voinut myös itse poiketa. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kaupunginhallituksen valtuustolle antamaa tiedoksiantoa ei voida pitää sillä tavoin sitovana, että valituksenalainen päätös olisi aihetta kumota valmistelussa tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi.

Edellä todettuun nähden hallinto-oikeuden ei olisi tullut Malilan valituksen johdosta kumota Pyhäjärven kaupunginvaltuuston päätöstä 31.10.2016 (§ 72). Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja Malilan hallinto-oikeudelle tekemä valitus on hylättävä. Kaupunginvaltuuston edellä tarkoitettu päätös jää siten voimaan.

2.3 Oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa

Pääasian lopputulokseen nähden hallinto-oikeuden päätös on kumottava myös oikeudenkäyntikulujen osalta.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvoitettava korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin mukaan yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikulua, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentti, Malilalle ei ole määrättävä korvausta oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa.

Kun otetaan lisäksi huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentti, Pyhäjärven kaupungille ei ole määrättävä korvausta oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa.

3. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentti, Malilalle ei ole määrättävä korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kun otetaan lisäksi huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentti, Pyhäjärven kaupungille ei ole määrättävä oikeudenkäyntikuluja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Petri Helander
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Mika Paavilainen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

✓ Pyhäjärven kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Laila Malila
Henrik Kiviniemi

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Jaostosihteeri Milla Jokinen