

POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
25.8.2020
Päätösnumero
20/0449/2
Diaarinumero
01663/18/2204

PYHÄJÄRVEN KAUPUNKI		
Saap.pvm	27/8	2020
Dpvm	27/8	2020
Diaarinumero	1997	

Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Heidi Aflecht, Pyhäjärvi

Päätös, josta valitetaan

Viranomaisen ja päätöksen päivämäärä

Pyhäjärven kaupunginvaltuusto 15.10.2018 § 81

Valtuusto on päättänyt, että:

- 1) Emolahden, Rannankylän ja Ruotasen koulut lakkautetaan 1.8.2019 alkaen ja koulut yhdistetään Ikosen kouluun siten, että 0-4 -luokat toimivat nykyisen Ikosen koulun tiloissa ja 5-6 -luokat Keskuskoulun tiloissa. Luokkatilat Keskuskoululle rakennetaan nykyisen kirjaston tiloihin.
- 2) Kirjastolle rakennetaan uudet tilat mahdollisimman nopeasti ja samaan yhteyteen rakennetaan monitoimitilat kulttuurin ja liikunnan tarpeisiin. Kirjasto siirtyy väistötiloihin entisen ammattikoulun tiloihin, kunnes uudet tilat valmistuvat. Liikunnan ja kulttuurin tarpeisiin rakennettaviin tiloihin haetaan ulkopuolista rahoitusta.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen valmisteltavaksi ja käsiteltäväksi kaupungin toimielimiin. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä. Päätöksen valitusosoituksen mukaan vain päätöksen 1 kohdasta saa valittaa, mutta ei kohdista 2 ja 3. Kyse ei kuitenkaan ole asian valmistelusta tai täytäntöönpanosta, vaan asiaa koskevista lopullisista päätöksistä, joilla nykyiset kirjastotoiminnot siirretään väliaikaisesti ammattikoululle ja päätetään uuden kirjaston/monitoimitilan rakentamisesta kulttuurin ja liikunnan tarpeisiin.

Kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan kuntalain 22 §:n ja hallintolain 41 §:n edellyttämällä tavalla.

Emolahden, Rannankylän ja Ruotasen koulujen lakkauttaminen ja koulun siirtäminen huomattavasti kauemmas koskee yhteensä 143 ala-asteikäistä koululaista. Kaikkiaan ala-asteella olevia koululaisia on Pyhäjärvellä 388, eli muutos koskee noin 37 prosenttia koko kunnan alakoululaisista. Sekä koulujen lakkauttamista että kirjaston siirtämistä ja uuden monitoimitilan rakentamista koskevan asian tiedottaminen kuntalaisille ja kuntalaisten kuuleminen asiassa on ollut puutteellista.

Kolmen koulun lakkauttamisesta on järjestetty vain yksi kuulemis-, keskustelu- ja tiedotustilaisuus kunnan keskustajamassa Pyhäsalmissa, Keskuskoululla 2.10.2018 kello 18.00. Tilaisuuden alussa puheenjohtaja yllättäen rajasi tilaisuuden päättyväksi viimeistään kello 20.00. Tilaisuuden kestoajasta ja yllättävästä päätösajankohdasta ei ilmoitettu tilaisuuden kutsussa. Useilla henkilöillä jäivät tärkeät kysymykset kysymättä ja oma mielipide kertomatta lyhyen ajan vuoksi. Kuntalaiset eivät saaneet esitettyihin kysymyksiin ja huolenaiheisiin vastauksia tilaisuudessa tai myöhemminkään ennen valtuuston päätöstä.

Koulujen lakkauttamista koskevassa asiassa ei ole kuultu lainkaan lakkautettavaksi suunniteltavien Ruotasen, Rannankylän ja Emolahden koulujen oppilaita, oppilaiden vanhempia tai opettajia. Edellä mainituilla kouluilla ei ole järjestetty yhtään tiedotus-, keskustelu- tai kuulemistilaisuutta. Selvää on, etteivät kaikki perheet ole päässeet paikalle yleiseen Keskuskoulun tilaisuuteen 2.10.2018. Myöskään vastaanottavan Ikosen koulun oppilaita, oppilaiden vanhempia tai opettajia ei ole kuultu asiassa. Vanhempainyhdistysten kannanotto on esitetty vasta valtuuston kokouksessa 15.10.2018. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet olisivat edellyttäneet näidenkin tahojen kuulemista riittävän ajoissa.

Pyhäjärven kaupungin kotisivuilla on ollut ajalla 21.9. - 7.10.2018 kuntalaisia varten sähköinen palautemahdollisuus koulujen lakkauttamisesta. Kuntalaisille ei tiedotettu palautteen antamiskanavasta ennakoon. Asiasta oli jälkikäteen ilmoitus Pyhäjärven Sanomissa 26.9.2018. Keskuskoululla järjestetyn kuulemistilaisuuden jälkeen aikaa palautteen antamiselle on jäänyt vain kolme arkipäivää. Ottaen huomioon koulujen lakkauttamisen merkityksen kuntalaisille ja päätöksen vaikutuksen kuntalaisten elämään, on kuntalaispalautteen antamiselle asetettu aika hyvin lyhyt.

Annetut kuntalaispalautteet eivät ole olleet kuntalaisten nähtävillä lainkaan ennen kaupunginvaltuuston tekemää päätöstä koulujen lakkauttamisesta. Myöhemmin on ilmennyt, että saadut palautteet ovat olleet lähes kokonaan koulujen lakkauttamista vastustavia. Myös valtuuston kokoukseen toimitettu asian valmistelumateriaalin sisältö on jäänyt tiedottamatta kuntalaisille kokonaisuudessaan. Valmistelusta tiedottamista ei voitane jättää sen varaan, että niitä koskevat päätökset sivistyslautakunnassa ja kaupunginhallituksessa ovat olleet luettavissa kaupungin internet-sivuilla. Lisäksi valmisteluvaiheen edellä mainitut materiaalit eivät ole olleet kuntalaisten käytössä hyvissä ajoin ennen palautteen antamismahdollisuuden päättymistä, koska iso osa selvityksistä on valmistunut vasta vuoden 2018 syys-lokakuun vaihteessa.

Kirjaston siirto ammattikoulun tiloihin, eli 1,5 kilometrin päähän kuntakeskuksesta, sekä kirjaston/monitoimitalon rakentaminen olisivat edellyttäneet kuntalaisten kuulemista ja heidän tiedottamistaan asiasta. Kirjaston muutto entisen

ammattikoulun tiloihin aiheuttaa kiistatta merkittäviä haittoja kirjaston käyttöön kaikenikäisille kuntalaisille. Kirjasto toimii Pyhäjärven kuntakeskuksen Pyhäsalmen keskustaajamassa tarjoten useita keskeisiä palveluita kuntalaisille. Kuulemistilaisuus 2.10.2018 ja mahdollisuus sähköisen kuntalaispalautteen antamiseen koskivat vain koulujen lakkauttamista. Tietoa tai selvitystä valtuuston tekemän päätöksen vaikutuksista kokonaisuudessaan ei ole ollut esillä yleisessä mediassa.

Kuntalaisilta sähköisesti saadut palautteet on toimitettu sähköpostitse valtuutetuille vasta perjantaina 12.10.2018. Valtuuston kokous on järjestetty maanantaina 15.10.2018. Valtuutetuille on siis jäänyt yksi arkipäivä aikaa perehtyä kuntalaisten mielipiteisiin asiasta. Materiaalista kävi ilmi, että pääsääntöisesti kaikki kuntalaiset vastustivat tai kritisoivat koulujen lakkauttamista. Osa kokouspöytäkirjan liitteeksi merkityistä asiakirjoista on tuotu valtuutettujen perehdyttäväksi vasta valtuuston kokouksessa 15.10.2018 tai 1 - 2 arkipäivää ennen kyseessä olevaa kokousta. Valtuutetuilla ei ole ollut riittävästi aikaa perehtyä asian olennaisiin valmisteluasiakirjoihin ennen asiasta päättämistä. Yhteen vetoa palautteen analysoinnin tuloksista ei ollut. Palautteet eivät ole olleet asianmukaisesti mukana valmisteluvaiheessa, koska valmistelu tapahtui ennen palautteiden keräämistä. Myöskään kokouspöytäkirjassa mainitut liitteet eivät ole olleet sivistyslautakunnan eikä kaupunginhallituksen käsittelyssä. Asian käsittely on edennyt päätöschdotuksilla näissä toimielimissä ilman olennaisia, asiaan liittyviä selvityksiä. Menettely ei ole ollut asianmukaista. Vanhempainyhdistyksen kannanotto tuli esiin vasta valtuuston kokouksessa 15.10.2018. Valtuutettujen mahdollisuus perehtyä asiaan olisi edellyttänyt näidenkin tahojen kuulemista riittävän ajoissa.

Kouluverkkoasia on ollut valtuuston käsiteltävänä jo aiemmin kokouksessa 27.11.2017 (§ 119). Päätöksenä oli tuolloin, että kouluverkkoasiaan otetaan vuoden lisäaika, jolloin tehdään kattavat kuntoarviot jokaisesta koulusta. Tuolloin on myös päätetty, että tämän lisäksi tehdään laajempi kuntaa ja kuntalaisia koskeva vaikuttavuusarviointi sekä arviointi väestönmuutoksesta kouluverkko- koon kaivoksen mahdollisen loppumisen myötä. Päätöksen mukaan kouluverkkoasia otetaan uudelleen valmisteltuna käsittelyyn syksyllä 2018 ja mahdolliset muutokset otetaan käsittelyyn syksyllä 2019. Edellä mainitun valtuuston päätöksen edellyttämiä selvityksiä ei ole tehty. Suppeat rakennusten kuntoarviot on tehty vain nyt lakkautettavista Emolahden, Rannankylän ja Ruotasen kouluista. Vastaanottavista kouluista tai muista kunnan kouluista kuntoarvioita ei ole tehty. Lisäksi päätöksen mukaista laajempaa kuntaa tai kuntalaisia koskevaa vaikuttavuusarviointia väestönmuutoksesta kaivoksen mahdollisen loppumisen myötä ei ole tehty. Tehty vaikutusten ennakkoarviointi 2.8.2018 on erittäin suppea. Myöskään lain edellyttämää lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty. Päätöksestä 27.11.2017 (§ 119) ilmenevää aikataulua ohjasi muun muassa se, että Ruotasen alueen ja koululaisten määrään vaikuttaa voimakkaasti alueella sijaitsevan kaivoksen toiminta. Varmuus toiminnan jatkumisesta saadaan vasta vuoden 2019 aikana.

Koulujen lakkauttamisesta valtuustossa 15.10.2018 tehdyn päätöksen (§ 81) valmistelua ei ole suoritettu 27.11.2017 tehdyn päätöksen edellyttämällä tavalla. Päätöksellä 15.10.2018 ei ole kumottu 27.11.2017 (§ 119) tehtyä päätöstä.

Valtuuston pöytäkirjan otsikossa ei mainita kunnan kirjaston muuttoa tai uuden monitoimitilan rakentamista. Päätöksenteossa koulujen lakkauttaminen, kirjaston tilojen muutos 5-6 -luokkalaisten opetustiloiksi, kirjaston muuttaminen ammattikoulun tiloihin ja uusien tilojen rakentaminen kirjastolle/monitoimitalolle ja tätä kautta monitoimitalon rakentamisen on kuitenkin liitetty toisiinsa ja toisistaan riippuvaisiksi asioiksi sekä muutettu yhdellä päätöksellä tehtäväksi. Kirjaston siirtäminen kunnan keskuksesta ja monitoimitalon rakentaminen edellyttäisivät erillistä valmistelua ja kuntalaisten kuulemista sekä tiedottamista. Näiden asioiden taloudellisia vaikutuksia kunnalle ei ole selvitetty riittäväällä tavalla. Asioiden esittelyn ja valmistelun yhteydessä on tuotu esille vain sivistys- ja teknisen lautakunnan säästöt, jotka koostuvat oppilasryhmien pienentymisestä vähäisessä määrin ja lakkautettavien koulukiinteistöjen kulujen poistumisesta.

Sen sijaan kustannuksista, jotka aiheutuvat kirjaston muuttamisesta koulutiloiksi, ei ole esitetty selvitystä ennen valtuuston kokousta. Tällöin annettiin arvio vain investointikustannuksista, ei käyttökustannuksista. Pelkkä kirjaston muutto ammattikoululle tulee aiheuttamaan kustannuksia. Lisäksi ammattikoulun remonttiin on budjetoitu 450 000 euroa, joten ammattikoulun muutokseen kirjaston käyttöön on budjetoitu siten mainittu määrä. Valtuuston esittelyssä 15.10.2018 kerrotut tiedot siitä, että ammattikoulun käyttöön ottamisesta kirjastona ei aiheudu kustannuksia, eivät pidä paikkaansa.

Käyttökustannuksista, jotka aiheutuvat luokkatilojen sijainnista nykyisen kirjaston tiloissa, kirjaston sijainnista ammattikoululla ja kirjaston/monitoimitalon rakentamisesta ei ole saatu tietoa. Talouden tasapainottamisen näkökulmasta nämä kustannukset olisi pitänyt selvittää ja tuoda mahdollisimman tarkkaan päättäjien ja kuntalaisten tietoon ennen päätöksentekoa asiassa. Myös uusien, merkittävien investointien vaikutus kuntatalouteen olisi pitänyt selvittää.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antamassaan lausunnossa muun ohella todennut, että valtuuston päätöksen 2 kohdassa on kyse periaatepäätöksestä siitä, että Pyhäjärvellä ylipäätään tullaan rakentamaan uudet tilat kirjastolle ja sen yhteydessä monitoimitilat liikunnan ja kulttuurin tarpeisiin. Kyseisellä päätöksellä ei ole varattu määrärahoja tai päätetty millään lailla tarkasti tulevista investoinneista. Kyseessä ei ole ollut lopullinen ratkaisu asiassa, vaan asia tulee vielä erikseen valtuuston päätöksentekoon.

Valittaja on 1.2.2019 toimittanut lisäselvityksen.

Valittaja on antamassaan vastaselityksessä muun ohella todennut, että kirjaston/monitoimitilan rakentamiseen on varattu vuoden 2019 talousarvioon 50 000 euroa, taloussuunnitteluvuodelle 2020 3 150 000 euroa ja suunnitelma- vuodelle 2021 500 000 euroa. Tämä osoittaa sen, ettei valituksenalaisessa päätöksessä kyseessä ole ollut vain uutta kirjastoa/monitoimitilaa koskeva periaatepäätös. Valtuustossa esittelijä on tuonut julki, että lakkautettavan Ruotasen koulun yhteyteen jätetään myöhemmin peruskorjattava tila varhaiskasvatukseen. Tältäkin osin kuuleminen ja vaikutusmahdollisuuksien järjestäminen on laiminlyöty. Ruotasen koulun vanha osa on maakunnallisesti arvokas kohde. Tätä ei ole tuotu esiin asian valmistelussa eikä päätöstä tehtäessä. Kouluverk-

koselvitystä koskevassa kuulemistilaisuudessa käsiteltiin enimmäkseen kulttuuri- ja monitoimitilan rakentamista. Tilaisuus ei täytä lain henkeä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin se koskee valtuuston päätöstä rakentaa uudet tilat kirjaston, kulttuurin ja liikunnan tarpeisiin sekä hakea rahoitusta liikunnan ja kulttuurin tarpeisiin rakennettaviin tiloihin. Hallinto-oikeus ei tutki myöskään valittajan vastaselityksessään esittämää Ruotasen koulun vanhan osan maakunnallista arvoa koskevan tiedon puuttumista koskevaa valitusperustetta eikä Ruotasen koulun yhteyteen peruskorjattavan varhaiskasvatuksen tilaan liittyvää kuulemistä ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevaa vaatimusta.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hylkää valituksen.

Asian näin päättyessä lausuminen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

Valituksen tutkimatta jättäminen

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Valittaja on esittänyt valitusperusteen siitä, että Ruotasen koulun vanhan osan maakunnallinen arvo ei ole ollut valtuuston tiedossa, vastaselityksessään valitusajan jo päätyttyä. Mainittu valitusperuste on jätettävä kuntalain 135 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen tutkimatta. Valituksenalaisella päätöksellä ei ole ratkaistu Ruotasen koulun käyttämistä varhaiskasvatuksen tiloina eikä tähän liittyvät vaatimukset voi tulla tutkittavaksi valituksenalaista päätöstä koskevan valituksen yhteydessä.

Valtuuston valituksenalaisen päätöksen 1 kohdassa on päätetty, että Keskuskoululle tulevat uudet luokkatilat rakennetaan nykyisen kirjaston tiloihin. Päätöksen 2 kohdassa on tämän seurauksena päätetty, että kirjastolle rakennetaan uudet tilat mahdollisimman nopeasti ja samaan yhteyteen rakennetaan monitoimitilat kulttuurin ja liikunnan tarpeisiin. Nykyinen kirjasto on päätetty siirtää väistötiloihin entisen ammattikoulun tiloihin, kunnes uudet tilat valmistuvat. Lisäksi liikunnan ja kulttuurin tarpeisiin rakennettaviin tiloihin on päätetty hakea ulkopuolista rahoitusta. Kirjaston, liikunnan ja kulttuurin tarpeisiin rakennettavien tilojen osalta tarkemmista suunnitelmista ja rahoittamisesta on kaupunginhallituksen lausunnon mukaan tarkoitus päättää erikseen. Valituksenalaisen päätöksen 2 kohta siltä osin kuin siinä on päätetty uusien tilojen rakentamisesta ja ulkopuolisen rahoituksen hakemista koskee vasta kaupungin tavoitteita kyseessä olevan asian suhteen, eikä se siten sisällä lopullista päätöstä esimerkiksi tilojen rakentamisesta, sijainnista ja rahoituksesta. Valituksenalaisen päätöksessä on tältä osin kysymys kuntalain 136 §:ssä tarkoitetusta

valmistelua koskevasta päätöksestä, josta ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Hallinto-oikeus ei siten voi ottaa tehtyä valitusta tältä osin tutkittavakseen.

Siltä osin kuin kohdassa 2 on päätetty kirjaston siirtämisestä väliaikaisesti tiloihin, valituksenalainen päätös on sellainen kunnan toimielimen lopullinen päätös, josta voidaan tehdä kunnallisvalitus.

Lainvoimaisesta päätöksestä poikkeaminen

Hallinto-oikeus toteaa, että huomattava osa kunnan viranomaisen tekemistä päätöksistä on luonteeltaan sellaisia, että päätösten pysyvyys eli oikeusvoimavaikutus ei koske niitä. Kunnan viranomaiset voivat siten ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstäkin käsitellä aikaisemmin jo käsittelemänsä asian uudelleen ja myös muuttaa tai peruuttaa tekemänsä päätöksen, jollei kysymys ole päätöksestä, jolla perustetaan etuus tai oikeus jollekin tai jota ei muutoin luonteensa vuoksi voida muuttaa tai peruuttaa.

Valtuuston päätös 27.11.2017 (§ 119), jolla valtuusto on päättänyt, että kouluverkkoasiaan otetaan vuoden lisäaika, jonka aikana tehdään kattavat kuntoarviot jokaisesta koulusta, laajempi kuntaa ja kuntalaisia koskeva vaikuttavuusarviointi sekä arviointi väestömuutoksesta kouluverkostoon kaivoksen mahdollisen loppumisen myötä, on luonteeltaan sellainen, että päätöksen pysyvyys eli oikeusvoimavaikutus ei koske sitä. Kaupunginhallitus on siten tuon päätöksen estämättä voinut valmistella ja valtuusto tehdä päätöksen ilman kaikkia päätöksessä § 119 mainittuja selvityksiä, vaikka valtuuston aikaisemmin tekemää päätöstä ei ole samalla kumottu. Valtuuston päätös ei ole valittajan tältä osin esittämällä perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen ja kuuleminen

Kuntalain 22 §:n (410/2015) 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Pykälän 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti muun muassa järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan, jos 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.

Kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen mukaan kaupunginhallitus on 2.10.2018 järjestänyt Keskuskoululla alakoulujen oppilaiden huoltajille ja muille asiaan osallisille kuulemistilaisuuden, jonka aiheena on ollut kouluverkon muutosta koskevan päätöksenteon valmistelu. Kuulemistilaisuudesta laaditun muistion mukaan kuulemistilaisuus on alkanut kello 18.00 ja päättynyt kello 20.09. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kuulemistilaisuuden alussa kaupungin viranhaltijat ovat esitelleet asiaa kuulijoille noin 40 minuutin ajan. Kuulemistilaisuudessa on kerrottu erikseen asiaan osallisille mahdollisuudesta antaa asiassa palautetta sähköisesti ja kirjallisesti. Valituksenalaisen päätöksen mukaan asiaan osallisille on järjestetty palautteen antomahdollisuus

ajalla 21.9. - 7.10.2018 sähköisesti, kirjeitse ja sähköpostitse. Pyhjärven kaupunki on ilmoittanut Pyhjärven Sanomat -lehdessä 26.9.2018 ja kaupungin verkkosivuilla 21.9. - 7.10.2018 vaikutusmahdollisuuksista niin sanotun yhden alakoulun malliin siirtymistä koskevassa asiassa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain 22 §:ssä ja hallintolain 41 §:ssä säädetyn vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen tarkoituksena on turvata muiden kuin asianosaisten mahdollisuudet vaikuttaa ennakolta heidän elinympäristöönsä, työntekoonsa tai muihin oloihinsa huomattavasti vaikuttavan asian valmisteluun ja käsittelyyn. Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen voidaan toteuttaa muun muassa järjestämällä kuulemistilaisuuksia tai varaamalla mahdollisuus esittää kirjallisia mielipiteitä.

Kun otetaan huomioon, että kaupungin edustajat ovat esitelleet asiaa kuulemistilaisuudessa asiaan osallisille ja vastanneet tilaisuudessa heidän kysymyksiinsä sekä se, että valmistelua koskevat päätökset sivistyslautakunnassa ja kaupunginhallituksessa ovat olleet luettavissa kaupungin internet-sivuilla, asiaan osallisilla on ollut riittävät mahdollisuudet saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamista asiassa ei ole pidettävä puutteellisenä, vaikka kaikki valtuuston päätöksenteon pohjana ollut valmistelumateriaali, mukaan lukien annetut kuntalaispalautteet, ei ole ollut kokonaisuudessaan asiaan osallisten nähtävillä ennen palautteen antomahdollisuudelle asetetun määräajan päättymistä. Asiaan osallisilla on katsottava olleen riittävät mahdollisuudet lausua mielipiteensä asiassa siitä huolimatta, että 2.10.2018 järjestetyn tilaisuuden päättymisaikaa ei ole ennakoon kutsussa ilmoitettu. Kirjallisen palautteen antamismahdollisuudesta on ilmoitettu Pyhjärven Sanomat -lehdessä vasta 26.9.2018 eli palautteen antamismahdollisuuden jo alettua. Kun määräaika palautteen antamiselle on ollut kuitenkin 7.10.2018 saakka ja palautteen antamismahdollisuudesta on ilmoitettu myös kaupungin verkkosivuilla jo 21.9.2018, on määräaika palautteen antamiselle pidettävä riittävän pitkänä. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamista ei voida katsoa laiminlyödyksi myöskään sillä perusteella, että vanhempainyhdistysten kannanotot ovat tulleet esille vasta valtuuston kokouksessa 15.10.2018. Varatut vaikuttamismahdollisuudet huomioiden asiassa ei ole ollut tarpeen järjestää erillisiä kuulemistilaisuuksia lakkautettavilla kouluilla. Tiedottaminen ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen koulujen lakkauttamista koskevassa asiassa on edellä todettu huomioon ottaen toteutettu asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kaupungin vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevista ilmoituksista ei käy ilmi, että kuulemistilaisuus tai palautteen antamismahdollisuudet olisivat koskeneet myös kirjaston siirtymistä entisen ammattikoulun tiloihin. Valituksenalaisen päätöksen, siltä osin kuin sillä on päätetty siirtää kirjasto entisen ammattikoulun tiloihin, ei voida kuitenkaan katsoa vaikuttavan hallintolain 41 §:ssä tarkoitettulla tavalla huomattavasti kuntalaisten elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin, kun otetaan huomioon, että kysymys on tilapäisestä ratkaisusta ja kirjasto tulee siirron jälkeen sijaitsemaan noin 1,5 kilometrin etäisyydellä entiseltä sijaintipaikaltaan. Viranomaisella ei siten ole ollut velvollisuutta erikseen varata asiaan osallisille mahdollisuutta saada tietoja kirjaston siirtoa koskevan käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipidettään asiasta.

Valtuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä muillakaan valittajan esittämällä vaikutusmahdollisuuksien varaamista ja kuulemista koskevilla perusteilla.

Valmistelun muu lainmukaisuus

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat.

Valtuuston valituksenalaista päätöstä on valmisteltu sivistyslautakunnassa 29.5. ja 14.8.2018 sekä kaupunginhallituksessa 10.9.2018. Kaupunginhallituksen päätöksen 10.9.2018 (§ 216) selostusosiosta ilmenee, että yhden alakoulun malli tuottaisi vuodesta 2020 lähtien noin 640 000 euron vuotuiset käyttöloussäästöt kaupungin talouteen. Valtuuston valituksenalaisen päätöksen mukaan valtuutetuilla on ollut päätöstä tehdessään käytössään yhteistyötoimikunnan pöytäkirjanote 26.9.2018 (§ 27), kyläneuvoston pöytäkirjanote 28.9.2018, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston pöytäkirjanote 28.9.2018, kouluverkkoesityksen kuulemistilaisuuden muistio 2.10.2018, asiakirja kirjaston muuton kustannuksista ammattikoululle, EVA (vaikutusten ennakkoarviointi), jossa on muun muassa arvioitu kyseessä olevien koulujen lakkauttamisen lapsiin kohdistuvia vaikutuksia, oppilasennusteet, kouluverkkovaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset, koulujen kuntotutkimusten kooste, listaus vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille ehdotetun kouluverkoston muuttamisen kohdalla ja asiakirja keskuskoulun tilamuutoksista kirjastosta alakoulun tiloiksi sekä muista asiaan liittyvistä tila-asioista. Valtuutetuilla on ollut käytävissään myös heille 10.10.2018 lähetetyt huomiot kouluverkkoesityksen säästöjen ja investointien kriittisestä arviosta sekä 12.10.2018 lähetetyt talouden tasapainottamisohjelman mukaiseen kouluverkkoselvitykseen liittyvät palautteet. Lisäksi valtuuston kokouksessa valtuutetuille on esitetty 12.10.2018 päivätty vanhempainyhdistysten vetoamus.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalaissa ei ole sanotun lain 93 §:ää tarkempia säännöksiä siitä, miten valtuuston päätettäväksi tulevat asiat on valmisteltava. Tämä tarkoittaa sitä, että valtuuston toimivaltaan kuuluu sen arvioiminen, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi vai haluaako se mahdollisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi lisäselvityksen hankkimiseksi.

Se, ettei kaikki valmistelumateriaali ole ollut käytettävissä sivistyslautakunnalla ja kaupunginhallituksella niiden tehdessä valmistelua koskevia päätöksiä, ei aiheuta sitä, että suoritettu valmistelu olisi ollut sisällöllisesti riittämätöntä. Kun otetaan huomioon, että valtuusto on ottanut asian kaupunginhallituksen suorittaman valmistelun pohjalta päätettäväkseen siirtämättä sitä kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi esimerkiksi lapsivaikutusten tarkemmaksi arvioimiseksi, päätöksen taloudellisten vaikutusten tarkemmaksi selvittämiseksi, asiassa saatujen palautteiden yhteenvedon tekemiseksi tai kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen tulleen asiakirja-aineiston tarkemmaksi selvittämiseksi, valtuusto on pitänyt saamiaan tietoja riittävinä ja asiaa riittävästi valmisteltuna. Valtuustolla on ollut mahdollisuus myös lykätä asian käsittelyä, mikäli se olisi katsonut tarvitsevänsä lisää aikaa sille toimitettuihin selvityksiin tutustumiseksi.

Valtuuston päätöstä ei voida pitää lainvastaisena valittajan muilla valmistelun osalta esittämällä perusteilla.

Muut valitusperusteet

Valtuuston valituksenalaista päätöstä koskevasta pöytäkirjanotteesta ilmenee, että asian § 81 otsikkona on ollut ”Talouden tasapainottamisohjelman mukainen kouluverkkoselvitys”. Pöytäkirjanotteesta käy ilmi, että kouluverkon laajuutta koskevaan asiakokonaisuuteen on liittynyt läheisesti myös kirjaston tilojen muuttaminen opetustiloiksi ja kirjaston siirtyminen väistötiloihin. Kirjastoon liittyviä asioita on valmisteltu yhdessä koulujen lakkauttamisten yhteydessä. Kun otetaan huomioon kirjastoa koskevien järjestelyiden kuuluminen kouluverkkoa koskevaan asiakokonaisuuteen ja se, että valtuutetuilla on asiassa esitetyn selvityksen perusteella ollut tiedossaan, mistä päätettävänä olevassa asiassa on kysymys, valtuusto on voinut päättää asian § 81 yhteydessä myös kirjastoa koskevista järjestelyistä. Valtuusto on pitänyt saamaansa selvitystä riittävänä ja ottanut asian päätettäväkseen myös kirjastoa koskevien järjestelyiden osalta. Valtuuston päätöstä ei voida pitää lainvastaisena valittajan tältä osin esittämällä perusteella.

Valituksenalaista päätöstä ei ole pidettävä lainvastaisena silläkään valittajan esittämällä perusteella, että kaupunki on asettanut määrärahoja ammattikoulun tilojen remontoimiseksi.

Johtopäätös

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai ole muutenkaan lainvastainen. Tämän vuoksi kaupunginvaltuuston päätöstä ei ole kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

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

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Esittelijä

Maiju Tero

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anna-Kaisa Marski, Riitta Arjas ja Markus Haho.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös valittaja kirjeitse

Oikeudenkäyntimaksu
250 euroa

Jäljennös maksutta Pyhäjärven kaupunginhallitus kirjeitse

Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:ssä säädetyllä tavalla.

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa


Lainkäyttösihteeri Päivi Leppälä

Valitusosoitus

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

Valitusluvan myöntämisperusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä 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 kirjallisesti **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitus-oikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

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 tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa (saantitodistus, haastetiedoksianto) vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sähköisesti todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä palvelimelta tai asiointipalvelusta. Käytettäessä sijaistiedoksiantoa asiakirja katsotaan kuitenkin saadun tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Kirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituksessa, joka sisältää myös valituslupahakemuksen, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot
- postiosoite ja muu mahdollinen osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite)
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu 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.

Jos puhevaltaa käyttää valittajan laillinen edustaja tai asiamies, myös tämän yhteystiedot on ilmoitettava. Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa valituksessa yhdyshenkilöksi. Jollei yhdyshenkilöä ole ilmoitettu, yhdyshenkilönä toimii valituksessa ensimmäiseksi mainittu valittaja. Yhdyshenkilön ei tarvitse esittää valtakirjaa.

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 on esitettävä valtakirja. Jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää, valtakirjaa ei kuitenkaan tarvitse esittää, jos:

- päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa;
- asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa;
- valtuutettu asiamies on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Valituksen toimittaminen

Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**.

Valituksen voi toimittaa henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. Sen voi omalla vastuulla lähettää myös postitse, lähetin välityksellä, telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta. Valitus on toimitettava niin ajoissa, että se on perillä viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä korkeimman hallinto-oikeuden virka-ajan päättymiseen (kello 16.15) mennessä. Valituksen toimittamisesta telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta säädetään tarkemmin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot ja aukioloaika

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Postiosoite:
PL 180
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:
Fabianinkatu 15
00130 HELSINKI

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Faksi: 029 56 40382
Puhelinnumero: 029 56 40200

Asiakaspalvelun aukioloajat maanantaista perjantaihin 8.00 - 16.15.

Muutoksenhakuasian käsittelystä perittävät maksut

Hallinto-oikeuden päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Maksuvelvollinen on asian vireillepanija tai hänen sijaansa tullut. Jos yhtä useampi asianosainen saattaa asian käsiteltäväksi samalla kirjelmällä, heiltä peritään vain yksi maksu. Jos tuomioistuin erottaa eri asianosaisia koskevat asiat erikseen käsiteltäviksi, peritään kustakin näin erotetusta asiasta asianosaiselta maksu erikseen. Jos saman maksun suorittamisesta on vastuussa kaksi tai useampia maksuvelvollisia, he vastaavat siitä yhteisvastuullisesti. Yhden asianosaisen maksuvapautus ei vähennä muiden asianosaisten maksuvelvollisuutta.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista. Lain mukaista maksua 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;
- maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisissa asioissa eikä maaseutuelinkeinotukea koskevissa asioissa, joissa on kyse luottojen maksuhelpotuksesta, vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tai valtion takautumisvaatimuksesta luopumisesta;
- oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetun oikeusavun myöntämistä koskevissa asioissa eikä oikeudenkäyntiavustajalle maksettavaa palkkiota ja kulukorvausta koskevissa asioissa, ellei kyse ole muutoksenhausta palkkiota tai kulukorvausta koskevassa asiassa;
- tartuntatautilain (1227/2016), päihdehuoltolain (41/1986) eikä mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa;
- yleisiä vaaleja, kirkollisia vaaleja eikä saamelaiskäräjien vaaleja koskevissa asioissa;
- asioissa, joiden käsittely tuomioistuimessa on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste. Lain mukaista maksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Maksu peritään kuitenkin riippumatta lopputuloksesta veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta.

Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1383/2018)

Kunnallisvalitus