

Otto-oikeuden käyttäminen teknisen lautakunnan päätökseen 26.4.2022 § 76

KH 09.05.2022 § 183
239/10.00.01.00/2022

- Valmistelija Vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394
- Selostus Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 28.2.2022 § 68 käyttää otto-oikeutta teknisen lautakunnan päätökseen 15.2.2022 § 33, jossa kyse on ollut siitä, että lautakunta oli päättänyt äänestyksen (8-3) jälkeen seuraavaa:
- Savonlinnan kaupunki ostaa Itä-Savon sairaanhoitopiiri ky:n maa-alueen ja myöntää vuoden 2022 vuokrat anteeksi.
- Teknisen lautakunnan 15.2.2022 §:n 33 päätöksen perustelut ilmenevät oheismateriaalista B.
- Kaupunginhallitus päätti 28.2.2022 kokouksessaan, että ”kaupunginjohtajan esitystä täydennetään viimeiseen sivulauseeseen tehtävällä muutoksella ja lisäyksellä seuraavasti: ”jonka osalta kaupunginhallitus käyttää otto-oikeutta ja palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi selostusosassa mainitut kiinteistökaupan määrärahaan ja vuokravapautukseen liittyvät seikat huomioonottaen ja palauttaa asian tekniselle lautakunnalle tavoitteena kiinteistön reknro 740-13-30-10 ostaminen.” Näin ollen päätöksen sisällöksi tuli seuraava:
- Kaupunginhallitus merkitsee edellä olevat pöytäkirjat tiedoksi ja päätti, ettei niissä tehtyjä päätöksiä oteta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi lukuun ottamatta teknisen lautakunnan 15.2.2022 kokouksen § 33, Vastaus Sosterin hallituksen 25.1.2022 tekemään esitykseen eräistä säästöesityksistä, jonka osalta kaupunginhallitus käyttää otto-oikeutta ja palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi selostusosassa mainitut kiinteistökaupan määrärahaan ja vuokravapautukseen liittyvät seikat huomioonottaen ja palauttaa asian tekniselle lautakunnalle tavoitteena kiinteistön reknro 740-13-30-10 ostaminen.
- Teknisen lautakunnan 26.4.2022 kokouksessa esittelijä teki pohjaehdotuksen, jonka mukaan lautakunta päättäisi selostusosan mukaisin perustein, ettei Itä-Savon Sairaanhoitopiiri ky Sosterin kuntayhtymähallituksen esitykseen keskussairaala tontin ostamisesta ja vuokravapauden myöntämisestä voida suostua.
- Asiassa tehtiin esittelijän ehdotuksesta poikkeava jäsen Timo Pulkisen esittämä ja Marjut Loikkasen kannattama seuraava esitys:
- Esitän, että Savonlinnan kaupunki ostaa Itä-Savon sairaanhoitopiiri ky:n omistaman maa-alueen reknro 740-13-30-10. Kaupunginhallitus on käsittelyssään esittänyt rahoituksen maa-alueen ostoon ja valmistelee asian valtuustolle päätettäväksi.
- Samalla esitän, että kaupunki jättää vuoden 2022 vuokrat perimättä Sosterin ehdotuksen mukaisesti. Tekninen lautakunta voi halutessaan käyttää omaa harkintaa ja siten tehdä päätöksen vuoden 2022 vuokrien anteeksi antamisesta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tekninen

lautakunta päätti esimerkiksi tammikuussa 2022 puolittaa toistaiseksi Jäähalliyhtiön vuokran.

Perustelut: Savonlinnalaisten veronmaksajien näkökulmasta on perusteltua olla luovuttamatta tonttia hyvinvointialueelle vastikkeetta alla olevin perusteluin:

- tontti on arvokas, keskellä kaupunkia Saimaan rannalla ja varmojen vuokratulojen lisäksi tontilla on yhden rivitalotontin jalostamisen mahdollisuus = lisää tuloja kaupungille + tontti jää savonlinnalaisille.
- arvokas alue jää savonlinnalaisille + Savonlinnan sote-laskutus pienenee + Savonlinnan kaupungin tulot lisääntyvät.
- Mikkelin kaupunki osti Essotelta tontin, jonka Mikkelin lahjoitti aikanaan sairaanhoitopiirille = lahjoitus ei siis estä tontin myyntiä.

Savonlinnan kaupunki on ilmaissut halunsa vähentää sote-menoja valtionosuuksiin liittyvien seikkojen vuoksi.

Kun Savonlinnan kaupunki ostaa maa-alueen, tasearvoa suurempi kauppahinta kirjataan Sosterin tilinpäätöksessä tulosvaikutteiseksi tuloksi, joten tulo vähentää osaltaan kuntien maksuja Sosterille.

Selostusosassa oleva väite mahdollisen kaupan lainvastaisuudesta on virheellinen.

Sillä kuten Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy:n oikeudellisessa arvioissa – pöytäkirjaliite C –yhteenvetona todetaan, ei Sosterin esittämälle omaisuusjärjestelylle ole olemassa varsinaista sote- tai muusta lainsäädännöstä johtuvaa estettä.”

Tekninen lautakunta hyväksyi Timo Pulkkisen päätösehdotuksen äänin 5-3.

Otto-oikeutta koskeva arviointi

Esteellisyys

Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 22 §:n mukaan hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa.

Lautakunnan jäsen voi olla hallintolain 28.1 §:n ja kuntalain 97.1 §:n mukaisesti esteellinen, mikäli jäsen on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Aluevaltuustoa voidaan siten pitää hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamalla tavalla yhteisön hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettavana toimielimenä. Edelleen hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa esteellisyydeltä edellytetään sitä, että asian ratkaisusta on odotettavissa yhteisölle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Asian ratkaisun kohteena on arvoltaan ja käyttötarkoitukseltaan merkityksellinen keskussairaalatontti. Näin ollen on perusteltua arvioida kyseessä olevan ratkaisun tuottavan hyvinvointialueelle erityistä hyötyä tai vahinkoa riippuen ratkaisun lopputuloksesta.

Edellä mainituilla perusteilla lautakunnan varapuheenjohtajan, joka on ollut päätöksentekohetkellä myös hyvinvointialueen aluevaltuutettuna, voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan esteellinen siltä osin kuin päätöksen kohteena on ollut asemakaavatontin hankinnan hyväksyminen. Päätös on syntynyt kuntalain 97 §:n ja edellä mainitun hallintolain sääntelyn kannalta

esteellisen henkilön osallistuessa käsittelyyn, josta johtuen myös otto-oikeuden käyttäminen on perusteltua.

Teknisen lautakunnan päätöksen sisältö

Tekninen lautakunta päätti asiallisesti kahdesta asiasta:

- Lautakunta päätti kiinteistön 740-13-30-10 ostamisesta. Kiinteistö on asemakaavatontti ja kaavamääräys on YS eli sosiaalitointa ja terveydenhuoltoa palvelevien rakennusten korttelialueiden tontti. Kiinteistöllä sijaitsee Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä Sosterin keskussairaala ja muita tätä toimintaa tukevia rakennuksia.
- Lautakunta päätti jättää perimättä ja antaa anteeksi jo erääntyneitä ja syntyneitä vuokrasaatavia 1.1.2022 lukien sekä vastaavasti tulevia vuoden 2022 aikana erääntyviä vuokria

Teknisen lautakunnan puuttuva toimivalta kiinteistön hankinnassa

Teknisen lautakunnan toimivalta perustuu valtuuston lautakunnalle antamaan toimivaltaan. Valtuusto siirtää toimivaltaansa hallintosäännöllä.

Teknisen lautakunnan tehtäviin ja toimivaltaan ei hallintosäännön perusteella sisälly asemakaavatontin hankinnan hyväksyminen. Vaikka hallintosäännössä nimenomaisesti todetaan 74 §:ssä, että tekninen toimiala huolehtii maanhankinnasta, ei tekniselle lautakunnalle ole kuitenkaan annettu toimivaltaa hankkia asemakaavatonttia.

*74 §: Toimiala huolehtii kaavoituksesta, **maanhankinnasta** ja -luovutuksesta, kiinteistönmuodostuksesta, kunnallisteknisistä palveluista, aravalain mukaan kaupungille kuuluvista tehtävistä, rakennusvalvonnasta, ympäristönsuojelusta, vesihuoltolaitoksesta, toimitilapalvelusta, konekeskuksen palveluista ja yksityistielain mukaan kaupungille kuuluvista tehtävistä. Toimiala huolehtii julkisista kuljetuspalveluista, hankintatoimesta, työllistämistoiminnasta sekä kaupungin tuottamista ruoka- ja siivouspalveluista. Työllistämispalveluihin kuuluvat myös TYP, Nuorten Ohjaamo, Työpaja Telakka, työllisyshankkeet ja maahanmuuttajapalvelut.*

77 § Kiinteän omaisuuden sekä asuin- ja liikehuoneistojen luovutus ja hankinta

1 Tekninen lautakunta

*tekninen lautakunta päättää yli 50.000 euron arvoisista **muun kiinteän omaisuuden kuin asemakaavatonttien hankkimisesta** ja luovuttamisesta neuvoteltuaan strategisista kohteista ensin kaupunginjohtajan kanssa.*

Teknisellä lautakunnalla ei ole toimivaltaa hankkia Sosterilta po. kiinteistöä 740-13-30-10.

Edellä mainitusta hallintosäännön 74 §:n määräyksestä johtuen teknisen lautakunnan tulisi paremminkin esittää asemakaavatontin hankkimista toimivaltaiselle viranomaiselle, viime kädessä valtuustolle. Tätä lautakunta ei päätöksessään kuitenkaan jostain syystä tehnyt.

Teknisen lautakunnan päätös on vastoin hallintosäännön nojalla annettua kaupunginhallituksen ohjetta

Valtuusto on päättämänsä hallintosäännön 5 §:n 6 kohdassa määrännyt, että lautakunta vastaa tehtäväl alueensa rahasaatavien perimisestä

kaupunginhallituksen hyväksymän rahasaatavien laskutus- ja perimisoikeuden mukaisesti.

Kaupunginvaltuusto on siten hallintosäännöllä delegoinut kaupungin saataviin liittyvää toimivaltaa kaupunginhallitukselle.

Kaupunginhallitus on 30.5.2016 pykälässä 244 päättänyt vahvistaa rahasaatavien laskutus- ja perimisoikeudet. Ohjeissa ei mainita mahdollisuudesta antaa kaupungin saatavia anteeksi, vaan lähinnä ja esimerkiksi maksuaikataulun myöntämisestä.

Teknisen lautakunnan päätöksen haasteiden merkitys

Voidaan arvioida, että hallintosäännön 74 §:n mukaan tekninen lautakunta on toimivaltainen (*"Lautakunta huolehti maanhankinnasta..."*) viranomaisen valmistelemaan kiinteän omaisuuden, asemakaavatontin, hankintaa.

Hallinnossa on pääsääntönä, että ylempi viranomaisen ei voi ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tätä voidaan luonnehtia toimivaltarajojen jäykkyydeksi. Periaate on voimassa myös kunnallishallinnossa. Esimerkiksi valtuusto ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu kunnanhallituksen ratkaistaviin. Kunnanhallitus ei voi myöskään omasta aloitteestaan siirtää itselleen kuuluvaa toimivaltaa valtuustolle, ellei asiasta on nimenomaisesti mainittu hallintosäännössä (Harjula & Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 629, 2019).

Asiassa on mahdollista palauttaa asia uudelleen valmisteltavaksi. Asiassa tulisi kuitenkin ottaa huomioon jäljempänä tässä asiassa mainittu erityisesti Sosterin keskussairaalatontin ostamisen laillisuudesta mainittu. Lisäksi lautakunnan tulisi valmistella määrärahan myöntäminen hankinnan tekemiseksi ja esitellä tätä koskeva hallitukselle edelleen valtuustolle esitettäväksi.

Kaupunginhallitus voisi halutessaan valtuuston hallintosäännössään määräämällä tavalla päättää rahasaatavien laskutus- ja perimisoikeuden muuttamisesta siten, että niissä ohjeistetaan saatavien anteeksiannosta ja toimivaltaisesta viranomaisesta.

Ohjeista päättäminen tulisi olla hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti riittävästi ja asianmukaisesti valmisteltu viranhaltijatyönä.

Sosterin keskussairaalatontin ostamisen laillisuus

Hankinnan laillisuudesta on tiedusteltu kahteen eri kertaan sosiaali- ja terveysministeriön erityisasiantuntijan kantaa. Jälkimmäisessä tiedustelussa on pyydetty ottamaan kantaa teknisen lautakunnan liitteenä olevan asianajotoimiston lausuntoon.

Erityisasiantuntija toteaa 29.4.2022 teknisen lautakunnan päätöksen olevan selkeästi lainvastainen. Teknisen lautakunnan päätöksessä viitattu Mikkelin kaupungin ja Essoten välinen kiinteistön luovutus tehtiin ennen voimaanpanolain 20 §:n 4 momentin voimaantuloa, joka siis siten silloin lainsäädännön perusteella olisi ollut sinänsä sallittua.

Voimaanpanolain (616/2021) 20 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

*Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hyvinvointialueella ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnilla on oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. **Tällöinkin hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin siirytävien toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuvan kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä hyvinvointialueelle.***

Voimaanpanolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp.) 20 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

Pykälän 4 momentissa annettaisiin hyvinvointialueelle ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnille oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. **Tällöinkin hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin siirytävien toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuus siirtyisi aina hyvinvointialueelle.** Hyvinvointialue ja kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat kuitenkin yhteisesti sopia, että jäsenkuntien omistukseen siirtyisi esimerkiksi sellaista kuntayhtymän maaomaisuutta, jota hyvinvointialue ei tarvitse järjestämismääräyksiin kuuluvassa toiminnassa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset virkistys- ja metsäalueet.

Voimaanpanolaki tuli sen 3 §:ää lukuunottamatta voimaan 1.7.2021. Mikkelin kaupunki ja Essote tekivät kiinteää omaisuutta koskevan luovutuksen ennen voimaanpanolain voimaantuloa.

Edellä mainittu voimaanpanolain 20 §:n 4 momentin soveltamisen kannalta merkityksellistä on siten arvioida, onko

- a) kyseessä rakennusomaisuus ja siihen sitoutuva maaomaisuus?
- b) keskussairaala sellainen rakennus, jossa tyypillisesti toteutetaan hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin kuuluvaa tehtävää, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa?

Jos vastaus edellä mainittuihin kohtiin a) ja b) on myönteinen, näyttää keskussairaalatontin ostaminen lainvastaiselta 1.7.2021 voimaantulleen voimaanpanolain 20 §:n 4 momentin kannalta.

Oheismateriaali A: Kaupunginhallituksen pöytäkirjanote 28.2.2022 § 68
Oheismateriaali B: Teknisen lautakunnan pöytäkirjanote 15.2.2022 § 33
Oheismateriaali C: Kaupunginhallituksen vahvistamat laskutus ja perimisohteet
Oheismateriaali D: Teknisen lautakunnan pöytäkirjanote 26.4.2022 § 76

Liite A: Kirjeenvaihto sosiaali- ja terveysministeriön erityisasiantuntija Jussi Lindin kanssa 29.3.2022-29.4.2022 välillä

Liite B: Teknisen lautakunnan PTK Liite A Sosterin kehitysohjelma 2022_yhallituksen pkn ote

Liite C: Teknisen lautakunnan PTK Liite B Lahjakirja 10.11.1948

Liite D: Teknisen lautakunnan PTK Liite C Lausunto kiinteistöjärjestelyistä 9.2.2022

Liite E: Teknisen lautakunnan PTK Liite HTM.n vastaus

Esittelijä

kaupunginjohtajan sij. vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää käyttää otto-oikeutta teknisen lautakunnan 26.4.2022 kokouksen asiaa § 76 Vastaus Sosterin hallituksen 25.1.2022 tekemään esitykseen eräistä säästöesityksistä selostusosassa mainituilla

perusteilla ja päättää samalla käsitellä asian ja palauttaa asian tekniselle lautakunnalle uudelleen valmisteltavaksi.

Käsittely

Esteellisinä kokouksesta poistuivat Terho Kaskinen, Eija Stenberg, Seija Puputti, Jouni Koskela, Olli-Pekka Kristiansson, Kirsti Laamanen, ja Lea Sairanen (HallL 28 § 1. mom. k. 5) ja Mervi Lipsanen sekä Pasi Pekkonen (HallL 28 § 1. mom. k. 7). Tuukka Suomalaisen varajäsen Pekka Laitinen ja Jouni Koskelan varajäsen Kimmo Jaatila saapuivat kokoukseen tämän asian käsittelyn ajaksi.

Janne Laine, Tuukka Suomalainen ja Anna-Kristiina Mikkonen olivat poistuneet kokouksesta jo ennen § 181 käsittelyä.

Sanna Metsälä teki esittelijän ehdotuksesta poikkeavan Anja Backmanin kannattaman esityksen: *"Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että Savonlinnan kaupunki ostaa Itä-Savon sairaanhoitopiirin omistaman maa-alueen rekno 740-13-30-10, 3 500 000 €:n kauppahinnasta ja esittää kaupunginvaltuustolle kauppaan tarvittavan määrärahan myöntämistä maa-alueiden hankintaan."*

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty esittelijän ehdotuksesta poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys. Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä esittelijän ehdotuksen puolesta annettiin 4 jaa -ääntä (Ihalainen Katri, Jaatila Kimmo, Kukkonen Juha, Laitinen Pekka) ja Sanna Metsälän esityksen puolesta 2 ei -ääntä (Backman Anja ja Metsälä Sanna).

Päätös

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen esittelijän ehdotuksen.

Toimenpiteet

Tekninen lautakunta