

19.2.2024

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Lausuntopyyntö 29.1.2024 DN:o 113/03.04.04.04.10/2024

Lausunto kunnanvaltuuston 11.12.2023 § 56 päätöksestä tehdystä valituksesta

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähettänyt Rautjärven kunnalle lausunto- ja asiakirjapyyntö Rautjärven kunnanvaltuuston päätöksestä 11.12.2023 § 56 "Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026" Petteri Laaksosen ja 130 muun allekirjoittajan tekemän valituksen johdosta viimeistään 29.2.2024.

Lausunnossa tulee vastata valittajan esittämiin vaatimuksiin erityisesti siltä osin, kun asiassa on ollut kysymys Asemanseudun (Otsola) alkuopetuksen siirtämisestä Simpeleen koululle. Kunnalle on varattu mahdollisuus esittää käsitys päätöksen valituskelpoisuudesta sekä pyyntö selvittää kunnassa asiaan liittyen muita päätöksiä opetuksen järjestämisestä.

Kunnan tulee toimittaa kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat, kuten Asemanseudun opetuksen järjestämiseen liittyvät päätökset ja muu mahdollinen tarvittava selvitys.

Rautjärven kunnan hallintosäännön 23 § mukaan kunnanhallitus päättää selityksen antamisesta valtuuston päätökseen tehtyyn valitukseen.

Päätös, jota valitus koskee

Rautjärven kunnanvaltuuston päätös 11.12.2023 § 56 Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026, jossa valtuusto ei ole hyväksynyt määrärahaa Simpeleen koulun Asemanseudun (Otsola) 1.–2. luokkien alkuopetuksen ryhmälle lukuvuodelle 2024–2025 talouden tasapainotuskeinona. Oppilasennusteen mukaan lukuvuosina 2024–2025 ja 2025–2026 alkuopetuksessa olisi 5 oppilasta.

Vuoden 2024 osalta alkuopetusryhmä lakkauttamisen säästöksi on arvioitu 35.000 euroa ja taloussuunnitelman vuosina 84.000 euroa. Suunniteltujen tasapainotustoimenpiteiden jälkeen vuoden 2024 talousarvio on 1.380 euroa ylijäämäinen. Taloussuunnitelman mukaan alijäämäisen talouden tasapainotustarve suunniteltujen säästötoimenpiteiden lisäksi vuonna 2025 on 140.269 euroa ja vuonna 2026 on 601.877 euroa.

Rautjärven Asemanseudun perusopetuksen järjestäminen ja siihen liittyvät päätökset

Rautjärven kunnanvaltuuston päätöksellä 11.11.2019 § 46 Rautjärven Aseman koulu lakkautettiin ja opetus siirrettiin Simpeleen kouluun niin, että 3.–6. luokkien oppilaat sijoitettiin Simpeleen koulun opetusryhmiin ja 1.–2. luokkien oppilaille perustettiin erillinen opetusryhmä Rautjärven Asemanseudulle. Päätöksen perustana oli

19.2.2024

oppilasennuste, jonka mukaan oppilaita olisi lukuvuosittain noin 10 aina vuoteen 2024 saakka.

Opetuksen kustannukset (opettajat + ohjaajat) ovat Otsolassa vastanneet Simpeleen koulun kustannuksia noin 12 oppilaalla. Tilakustannukset ovat Otsolan opetuksen osalta olleet yli 2,5 kertaiset, johtuen siitä, yhteistoimintaa ja integraatiota Asemanseudun varhaiskasvatuksen kanssa ei ole tilojen osalta pystytty toteuttamaan.

Otsolan koulun opetuksen oppilaskohtaiset kustannukset nousisivat 5 oppilaan ryhmässä noin 15.000 euroon, kun ne Simpeleen koulun opetusryhmien osalta olisi noin 8.000 euroa.

Oppilaskohtaiset tilakustannukset Otsolassa puolestaan nousisivat 12.800 euroon, kun Simpeleellä vastaava kustannus on 2.400 euroa. Tilakustannuksia ei kuitenkaan ole otettu vielä huomioon säästölaskelmissa, koska tilojen jatkokäyttö vaikuttaa kunnan talouden kokonaistasapainoon, joka tapauksessa kunnalla on välttämätön tarve vähentää opetustoimeen kohdistuvia tilakuluja.

Otsolan toiminnan lakkaamisella ei olisi välittömiä vaikutuksia koulukuljetusten tai ruokailun järjestämisen kustannuksiin, koska Simpeleen koulun kuljetusjärjestelyt 3–6 luokan oppilaille ovat jo toiminnassa. Nämä kuljetukset pystyvät myös palvelemaan alkuopetuksen oppilaiden tarvetta iltapäivähoitoon joko Simpeleellä tai Asemanseudulla ilman oppilaskohtaisia lisäkustannuksia.

Kunnanhallituksen esityksestä kunnanvaltuustolle koskien Otsolan toimintaa vuoden 2024 talousarviossa hyvinvointipalvelut järjestivät keskustelutilaisuuden 8.12.2023, jossa käsiteltiin opetusryhmän mahdollisen lakkaamisen vaikutuksia nykyisten 1. lk. oppilaiden huoltajille, joita erityisesti muutos koskisi. Asian esittely keskustelutilaisuudessa on liitteenä.

Aseman koulun lakkauttamisen jälkeen päätöksiä opetuksen järjestämisestä ei Rautjärven kunnassa ole tehty. Vuosittain hyvinvointilautakunta on hyväksynyt keväisin opetusresurssin ja syksyisin työsuunnitelman, joissa Otsola on osana Simpeleen koulua.

Vaatimukset ja perustelut

Petteri Laaksonen ja muut valittajat vaativat, että talousarvio ja taloussuunnitelmapäätös perutaan ja palautetaan hallituksen uudelleen valmisteluun, koska päätös ei perustu asian riittävään ja asianmukaiseen eikä noudata hyväksyttyä kuntastrategiaa.

Otsolan 1.–2. luokan alkuopetuksen siirtäminen Simpeleen koululle yhtä vuotta luvattua aikaisemmin tulee käsitellä hyvinvointilautakunnan kannan mukaisesti.

Rautjärven kunnan talousarvion 2024 täytäntöönpano tulee keskeyttää, kunnes asia on ratkaistu.

19.2.2024

Valtuusto vahvisti 13.11.2023 § 39 Rautjärven kunnan tuloveroprosentiksi vuodelle 2024 8,30 %, jolla tulostavoitteeksi asetettuun päästään. Kunnanhallitus muutti 20.11.2023 § 186 talousarvion laadintaa koskevaa ohjeistustaan ja poikkeamana esitti vähennystä lopettamalla Simpeleen koulun Rautjärven Asemanseudun Otsolan yksikössä annetun 1.–2.lk alkuopetuksen yhtä vuotta aiemmin, kuin vanhemmille oli informoitu., joka tarkoittaa sitä, että 7–8-vuotiaita lapsia aletaan kuljettaa 22 km päähän Simpeleen koulun 2. luokalle yhtä vuotta aiemmin, kuin vanhemmille oli luvattu.

Hyvinvointilautakunnalle ei esitetty säästölaskelmaa tai vaikutusten arviointia ja lautakunta 28.11.2023 § 90 yksimielisesti päätti, että Otsolan 1.–2.lk alkuopetuksen siirtäminen Simpeleen koululle vuodella aikaisemmin ei ole talousarvion näkökulmasta merkittävä säästö ja palveluverkkoa koskevat selvitykset tulisi valmistella kevään 2024 aikana ja esittää hyvinvointilautakunnalle niin, että opetuksen päättymisen vaikutukset olisi kartoitettu ja siitä olisi selvä suunnitelma.

Kuntalain kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Enemmistöpäätöksillä tehdyt Simpeleen kehittämistoimet ja palvelujen alas ajaminen Rautjärven Asemanseudun keskustassa ovat järjestelmällisesti kiihdyttäneet elinvoiman kunnan potentiaalisesti elinvoimaisemmalta alueelta.

Viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Talousarvion muutos on ollut tavoiteltuun määrään nähden suhteeton.

Päätös ei myöskään noudata hyväksyttyä kuntastrategiaa.

Hallintolainkäyttölain 59 §:n mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa:

- 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan;
- 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätöksentekoon; tai
- 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Päätöksen valituskelpoisuus

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

Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

19.2.2024

Valituksenalaisella päätöksellä on valituskelpoisesti ratkaistu vuoden 2024 talousarvion määräraha perusopetukseen ja kunnanvaltuuston sekä kuntalain 110 §:n edellyttämät toiminnan ja talouden tavoitteet.

Kunnanvaltuuston talousarviopäätöksessä ei siis ole ratkaistu vaatimuksessa mainittua Otsolan alkuopetusryhmän lakkauttamista, vaan valtuusto on asettanut taloudellinen ja toiminnallinen tavoite hyvinvointilautakunnalle ja Simpeleen koulun rehtorille.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Koska Simpeleen koulu on Rautjärven kunnan ainoa perusopetusta antava koulu ja perusopetuslain edellyttämät edellytykset opetuspaikan sijainnista täyttyvät, kyse on saman koulun oppilaiden opetuspaikan muuttumisen ilmoittamisesta ja siten koulun sisäisiin järjestelyihin kuuluva asia eikä Otsolan alkuopetuksen ryhmän lakkauttamisesta ole tarpeen tehdä valituskelpoista hallinnollista päätöstä.

Opetuspaikan osoittamisesta ei saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta, joten siitä ei perusopetuslain 42 a §:n mukaisesti voi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Ainoana pätevänä valitusperusteena on valituksessa esitetty, että kunnanvaltuuston talousarviopäätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Vastine

Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Kunnanvaltuuston 11.12.2023 § 55 hyväksymässä kuntastrategiassa ei ole otettu kantaa perusopetuksen järjestämiseen. Aiemmassa kuntastrategiassa (kvalt 15.11.2021 § 61) tavoitteeksi oli asetettu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäminen ja harrastusmahdollisuuksien tukeminen perheiden arkea tukevalla tavalla. Koska Otsolan alkuopetusryhmän oppilaiden tilanne ei muutu muutoin kuin koulukuljetusten järjestelyn osalta niin talousarvio päätös ei ole kuntastrategian vastainen.

Rautjärven kunnan talousarvio 2024 täyttää talouden tasapainon edellytykset, mutta vaatii myös päätettyjen säästöjen toteuttamista. Taloussuunnitelma 2025–2026 ei täytä tasapainovaatimusta ja edellyttää vielä lisää talouden tasapainotustoimia.

Vaikutusten arviointia ei ole tarpeen tehdä, koska 1.–2. luokkien iltapäivähoito voidaan järjestää nykyisen käytännön mukaisesti ja 3.–6. luokkien koulumatkajärjestelyihin liittyen koulumatkat järjestetään vaatimusten mukaisesti.

19.2.2024

Kunnanvaltuusto ei vuonna 2019 tekemässään kouluverkkopäätöksessä ole sitoutunut mihinkään määräaikaan Otsolan alkuopetusryhmän ylläpidossa, mutta jo tuolloin käytettävissä olleiden oppilasennusteiden mukaan oppilasmäärä oli alittamassa tavoitellun oppilasmäärän lukuvuoden 2025–2026 alusta lukien. Joten toteutuneen oppilasennusteen mukaisesti päätöstä voidaan pitää perusteltuna.

Kuntalain 22 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä mm. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia.

Kunnanvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 13.11.2023 vuoden 2024 veroperusteet, jotka edellyttivät noin 170.000 euron tasapainotustoimenpiteitä. Kunnanhallitus joutui nopeasti hakemaan säästöjä, jonka vuoksi ei ollut mahdollista järjestää keskustelu- ja kuulemistilaisuutta Otsolan alkuopetuksen oppilaiden huoltajille kuin vasta valtuuston kokouksen esityslistan julkaisemisen jälkeen 8.12.2023. Tilaisuus järjestettiin ja siitä kerrottiin kunnanvaltuuston kokouksessa.

Kunnanvaltuusto tekee päätökset kunnanhallituksen esityksestä. Kunnanhallitus tekee esitykset itsenäisesti, mutta tässä tapauksessa jätettiin esitykseen nähtäväksi hyvinvointilautakunnan poikkeavan kanta, johon valtuutetuilla oli mahdollisuus tutustua ennen päätöksentekoa.

Edellä esitetyn perusteella Rautjärven kunnanhallitus esittää, että hallinto-oikeus toteaa kunnanvaltuuston päätöksen syntyneen laillisessa järjestyksessä ja hylkää valituksen.

Edelleen kunnanhallitus vaatii, että Rautjärven kunnanvaltuuston päätöstä ei määrätä toimenpidekieltoon miltään osin, koska sillä olisi merkittävät vaikutukset kunnan talouteen ja toimintaan.

Rautjärvellä 23.2.2024

RAUTJÄRVEN KUNNANHALLITUS

Harri Anttila
kunnanjohtaja

Lausunnon liitteet:

- Pöytäkirjanote kunnanvaltuuston päätöksestä 11.11.2019 § 46 ja suunnitelma Rautjärven aseman koulun lakkauttamisesta, opetuksen järjestämisestä sekä toiminnan integroinnista esiopetukseen ja varhaiskasvatukseen
- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2.6.2020, jolla on kumottu kunnanvaltuuston päätöksestä 11.11.2019 § 46 tehty valitus
- Otsolan 1. luokan huoltajien keskustelutilaisuuden 8.12.2023 esittelymateriaali