

19.2.2024

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Lausuntopyyntö 29.1.2024 DN:o 128/03.04.04.04.10/2024

Lausunto kunnanvaltuuston 11.12.2023 § 56 päätöksestä tehdystä valituksesta

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähettänyt Rautjärven kunnalle lausunto- ja asiakirjapyynnön Rautjärven kunnanvaltuuston päätöksestä 11.12.2023 § 56 "Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026" Jenni Raution tekemän valituksen johdosta, edustajanaan Karjalan Lakipalvelu, VT Asko Impola, 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 vallitus 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 on 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 oppilasennuste, jonka mukaan oppilaita olisi lukuvuosittain noin 10 aina vuoteen 2024 saakka.

19.2.2024

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

Vaadin, että valituksenalainen päätös kumotaan ja asian käsittely palautetaan Rautjärven kunnanhallituksen uudelleen valmisteltavaksi lakia ja hyvää hallintotapaa noudattaen.

Päätöstä valmisteltaessa on rikottu yleisiä oikeusperiaatteita erityisesti, mitä tulee vaikutusten arviointiin ja niistä tiedottamiseen sekä asianosaisten kuulemiseen. Laiminlyönneistä tekee erityisen vakavan se, että päätöksessä on muutettu aikaisemmin tehtyjä päätöksiä ja rikottu niissä asianosaisille annettuja lupauksia kuulematta asianosaisia ja selvittämättä muutosten vaikutuksia. Erityisen paha puute on muutoksen lapsiarvioinnin sekä Perusopetuslain 32 §:n mukaisen kohtuullisen koulumatkan selvityksen kokonaan tekemättä jättäminen.

19.2.2024

Valmistelua koskevien vakavien puutteiden lisäksi päätös loukkaa valittajan ja hänen perheensä henkilökohtaista etua ja oikeutta, koska hän oli varautunut luottamaan siihen, että 1–2 luokkien opetus säilyy keväeseen 2025 saakka. Yllättäen tehdyn päätöksen myötä valittaja joutuu suunnittelemaan arkensa ja perhekohtaisen koulu- ja hoitomatkahuollon uudelleen, entistä kalliimmalla sekä muuta työ- ja vapaa-aikaansa rajoittaen.

Vaadin, että Rautjärven kunta veloitetaan korvaamaan valituksen laatimisesta aiheutuneet kulut 850,00 euroa lisättyinä hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksulla.

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.

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 esitettyä Otsolan alkuopetusryhmän lakkauttamista vaan asetettu 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 järjestämispaikkojen 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.

19.2.2024

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 järjestelyt eivät muutu muutoin kuin koulukuljetusten järjestelyn osalta niin talousarvio päätös ei ole kuntastrategian vastainen.

Erillistä lapsivaikutusten arviointia tai kohtuullisen koulumatkan selvitystä ei ole tarpeen tehdä, koska 1.–2. luokkien iltapäivähoito voidaan järjestää nykyisen käytännön mukaisesti ja 3.–6. luokkien koulumatkajärjestelyihin liittyen koulumatkat järjestetään vaatimusten mukaisesti.

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 ei voida pitää yllättävänä.

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.

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 8.11.2023. Tilaisuus järjestettiin ja siitä kerrottiin kunnanvaltuuston kokouksessa. Simpeleen koulun rehtorin tehtävänä ja vastuulla on kuulla perusopetuksen oppilaiden huoltajia, kun ratkaisu opetuspaikan osoittamisesta tehdään.

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.

19.2.2024

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

Koska valitus on perusteeton kunnanhallitus vastustaa valituksen laatimiskulujen ja hallinto-oikeuden käsittelykulujen korvaamista.

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