

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

1 (6)

12/1276/2

28.12.2012

Diaarinumero
06418/11/2299

Asia

Kunnallisvalitus

Valittaja

Päätös, josta valitetaan

HELSINGIN KAUPUNGIN KIRJAAMO HELSINGFORS STADS REGISTRATORSKONTOR	
Saapunut/Inkommit	
02. 01. 2013	
Hel 2011 - 001733	
Dnro/Dnr	12 00 01
Tohtöväluokka	
Uppgiftsklass	70 82

Helsingin kaupunginvaltuusto 14.9.2011 § 154

Kaupunginvaltuusto on päättänyt muun muassa, että Puistolan ala-asteen koulu (Puistolanraitti 18) ja Nurkkatien ala-asteen koulu (Nurkkatie 2) yhdistetään hallinnollisesti 1.8.2013 lukien.

Lisäksi kaupunginvaltuusto hyväksyi seuraavan toivomusponnen: Valtuusto edellyttää, että Nurkkatien ja Puistolan koulujen hallinnollisessa yhdistämisessä otetaan Nurkkatien koulun ja monitoimitalon käyttäjät ja molempien alueiden asukkaat mukaan talojen käytön suunnitteluun.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Päätös on kumottava siltä osin kuin siinä on päätetty Puistolan ala-asteen ja Nurkkatien ala-asteen koulujen hallinnollisesta yhdistämisestä. Päätös on hallintolain ja perusopetuslain vastainen.

1. Ristiriitaisuudet päätöksen perustelujen ja hallintolain välillä

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaistoimien tulee myös suojata oikeutettuja odotuksia. Puistolan alueen koulujen oppilasmääriä tarkasteltiin edellisen kerran vuosina 2009 ja 2010. Tuolloin harkittiin Puistolan ala-asteen yhdestä rakennuksesta luopumista oppilasmäärän vähenemisen vuoksi. Opetuslautakunta päätti kuitenkin 23.3.2010, ettei tiloista luopumiselle ole tarvetta ja että alueen oppilasmääriä tarkastellaan uudelleen vuonna 2012. Päätöksestä huolimatta oppilasmäärien tarkasteluun palattiin heti alkuvuodesta 2011 ja päädyttiin esittämään Nurkkatien ala-asteen hallinnollista yhdistämistä Puistolan ala-asteeseen ja Nurkkatien ala-asteen tiloista luopumista viimeistään 2015.

Vuonna 2011 päätöksen valmisteluvaiheessa ei ole mitenkään otettu huomioon vuoden 2010 esitystä Puistolan ala-asteen tiloista luopumisesta eikä alueen oppilasennusteita ole vuoden 2011 päätöksenteossa suhteutettu edellisen vuoden tarkastelukierrokseen. Kun maaliskuussa 2010 oli päädytty toteamaan, etteivät oppilasmäärät edellytä alueella koulutiloista luopumista, olisi oikeutettua odottaa alkuvuoden 2011 aikaistetussa tarkastelussa selvitystä siitä, missä määrin oppilasennusteet ovat edellisestä vuodesta muuttuneet. Lisäksi olisi oikeutettua odottaa, että tausta-aineistossa selvittäisiin hallintolain 31 ja 45 §:n mukaisesti ne aiemmista tarkasteluista muuttuneet numeeriset oppilasmääräperusteet,

2.1.2013
Louna Järvelä

joiden nojalla ala-astetiloista luopuminen kohdennetaan nimenomaan Nurkkatien kiinteistöön. Yksinomaan Nurkkatien ala-asteen osalta syynä tiloista luopumiselle ei voida pitää ainakaan oppilasmäärien vähenemistä, sillä koulutuskokkaita olisi vuosittain selvästi enemmän kuin kouluun voidaan vahvistettujen oppilasmäärien perusteella ottaa. Puistolan alueen oppilaaksiottoalueet yhdistettiin 1.8.2011 lukien, joten yksittäisen koulun oppilasennusteita ei perusteena voida käyttää.

Päätöksen tausta-aineistossa mainitaan, että oppilasmäärien lasku alueella koskee etenkin 13 - 15 -vuotiaita. Tehty päätös koskee ala-asteen kouluja, joiden oppilaat ovat 7 - 12 -vuotiaita. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomais toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Näin ei voida katsoa olevan tapauksessa, jossa aikeena on luopua ala-asteiden koulutiloista, vaikka oppilasmäärien lasku koskee tosiasiallisesti etenkin yläasteikäisiä.

Päätöksen perusteluna ovat lisäksi oppilaiden valinnanmahdollisuudet sekä kollegiaalinen yhteistyö. Hallinnollisen yhdistämisen ei voida toimenpiteenä katsoa olevan hallintolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin. Valinnaisuuden määrä ala-asteen opetus suunnitelmassa on marginaalinen (joitakin vuosiviikkotunteja koko ala-asteen aikana) ja Puistolan alueen kolme koulua ovat joka tapauksessa jo vuosia toimineet yhteistyössä esimerkiksi ala-asteen valinnaiskielten toteuttamisessa. Kollegiaalinen yhteistyö toteutuu niinikään alueella laajasti jo erilaisten hankkeiden kautta. Kaiken kaikkiaan Puistolan ala-asteen ja Nurkkatien ala-asteen hallinnollisen yhdistämisen päätösperustelut eivät noudata hallintolain periaatteita.

2. Puutteet päätöksen tavoitteiden lainmukaisuudessa

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Opetuslautakunnan tausta-aineisto osoittaa, että Puistolan ala-asteen ja Nurkkatien ala-asteen hallinnollisen yhdistämisen perimmäisenä tavoitteena on Nurkkatien ala-asteen tiloista luopuminen, eli käytännössä Nurkkatien ala-asteen lakkauttaminen, ja lakkauttaminen on lisäksi tehty tavalla, joka rikkoo hallintolain ja perusopetuslain muutoksenhaku oikeusperiaatteita. Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaiikkaa. Tällöin asianosaisella on mahdollisuus päätöstä koskevaan muutoksenhakuun. Jos koulut on hallinnollisesti yhdistetty, on kyse yhteisestä koulutuksen järjestämispaiikasta. Tällöin oppilaita voidaan siirtää toimipisteestä toiseen opetuspaikan teknisesti vaihtumatta, eikä oppilaaksiotossa asianosaisilla ole enää normealeja muutoksenhakukeinoja.

3. Puutteet vaikuttamismahdollisuuksien varaamisessa

Opetuslautakunnan laatimissa palveluverkon koulutuspoliittisissa tavoitteissa korostetaan hallintokuntien yhteistoimintaa sekä asukkaiden roolia perusopetuksen työympäristöjen kehittämisessä, koulurakennusten monitoimisuutta sekä koulujen roolia julkisena asukkaiden käyttöön tarkoitettuna tilana. Oikeutettujen odotusten vastaisesti näitä näkökulmia ei kuitenkaan ole Nurkkatien ala-astetta koskevassa päätöksenteossa otettu huomioon.

Kaupunginvaltuuston päätöksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti Nurkkatien ala-asteeseen, jonka tiloista luopumista aletaan valmistella päätöksen myötä.

Nurkkatien ala-aste sijaitsee Nurkkatien monitoimitalossa ja se on monitoimitalon keskeinen toimija. Monitoimitalossa toimivat myös muiden muassa Puistolan kirjasto, päiväkotiki Nurkka, leikkipuisto Nurkka, koululaisten iltapäivätoiminta ja Palmian ruokapalvelut sekä lukuisat ulkopuoliset tilanvuokraajat. Nurkkatien ala-asteen tiloista luopuminen hallinnollisen yhdistämisen jälkeen vaarantaa muut monitoimitalon palvelut. Aiempi kouluverkkotarkastelu (2009 - 2010) osoittaa, että Nurkkatien ala-asteen lakkauttamisen myötä ehdotettaisiin myös Puistolan kirjaston lopettamista. Kirjaston lopettamisen lisäksi koulun tiloista luopumisella olisi välittömiä vaikutuksia myös muihin monitoimitalon palveluihin. Näitä vaikutuksia ei ole päätöksenteossa hallintolain 31 §:n mukaisesti selvitetty eikä annettu tiedoksi. Koulujen hallinnollisen yhdistämisen osalta on kuultu koulujen johtokuntia ja oppilaskuntia, mutta ei muita tahoja, joihin ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus (esim. kirjaston käyttäjät ja työntekijät sekä Nurkkatien monitoimitalon muut käyttäjät ja työntekijät). Myös kaupunginvaltuusto kiinnitti huomiota monitoimitalon käyttäjien osallistamiseen hallinnollisessa yhdistämisessä, minkä osalta valtuusto hyväksyi toivomusponnen. Vaikuttamismahdollisuus olisi kuitenkin Nurkkatien monitoimitalon kaikkien käyttäjien ja työntekijöiden osalta pitänyt varata jo asian valmistelussa, joten kaupunginvaltuuston päätös on hallintolain 41 §:n vastainen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastaselityksen. Valittaja on vedonnut kuntalain 27 §:n ja 29 §:n sekä hallintolain 34 §:n ja 35 §:n säännöksiin.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valittajan vastaselityksessään esittämiä kuntalain mukaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja asian vireilläolosta tiedottamiseen sekä hallintolain mukaiseen kuulemiseen liittyviä valitusperusteita.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen muulta osin.

Perustelut

Tutkimatta jätetyltä osalta

Kuntalain 90 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää kunnallisvalituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Hallinto-oikeus ei ota siten tutkitavakseen valittajan valitusajan jälkeen vastaselityksessään esittämiä kuntalain 27 §:n ja 29 §:n osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja asian vireilläolosta tiedottamista sekä hallintolain 34 §:n ja 35 §:n kuulemistä koskevia uusia valitusperusteita.

Tutkitulta osalta

Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava val-

tuustossa käsiteltävät asiat. Kuntalakiin ei sisälly edellä esitettyjä tarkempia säännöksiä asian valmistelusta valtuustoa varten. Asian valmistelussa on kysymys hallintomenettelyyn sisältyvästä asian selvittämisestä sen varmistamiseksi, että valtuutetuilla on riittävästi tietoa ratkaistavasta asiasta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

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.

Asian valmisteluun liittyvät valitusperusteet

Asiassa on kysymys päätöksestä, jolla on päätetty Puistolan ala-asteen koulun ja Nurkkatien ala-asteen koulun hallinnollisesta yhdistämisestä.

Valittaja on valituksessaan katsonut, ettei asiaa ei ole riittävästi selvitetty. Päätöksentekoa varten tarvittavaa selvitystä oppilasmäärien muutoksista Puistolan alueella ei ole esitetty. Valittaja on myös katsonut, että päätös on oikeutettujen odotusten vastainen, kun opetuslautakunnan päätöksellä 23.3.2010 on todettu, ettei Puistolan ala-asteen yhdestä rakennuksesta ole tarvetta luopua ja että oppilasmääriä tarkastellaan uudelleen vuonna 2012, mutta kuitenkin jo alkuvuodesta 2011 oli tarkasteltu alueen oppilasmääriä ja päädytty esittämään Nurkkatien ala-asteen hallinnollista yhdistämistä Puistolan ala-asteen kanssa, ilman että esityksen tueksi olisi esitetty selvitystä oppilasmääräennusteiden muuttumisesta.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginvaltuuston päätösvaltaan kuuluu arvioida, onko sillä päätöksentekoaan varten riittävät tiedot. Valituksen liitteenä olevista asiakirjoista ilmenee, että Puistolan alueen väestöennusteita ja koulujen oppilaspaikkojen ja -määrien kehitystä on tarkasteltu eri ajankohtina ennen koulujen hallinnollista yhdistämistä koskevan päätöksen tekemistä. Kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan Helsingin kaupungin opetusviraston vuosittain laatimat arviot perustuvat alueen koulujen tilatarkastelun ja Helsingin tietokeskuksen väestöennusteiden lisäksi oppilaiden liikkuvuuteen, alueen koulujen opetustarjontaan ja iltapäivätoiminnan tarpeisiin alueilla. Valituksen liitteenä oleviin valituksenalaisen päätöksen valmisteluasiakirjoihin sisältyvien arvioiden mukaan alueella on tulevinakin vuosina väljyyttä koulutiloissa. Vaikka koulutila- ja oppilasmääriä koskevaa selvitystä erikseen perusopetuksen luokkien 1-6 osalta ja luokkien 7-9 osalta ei olekaan ollut käytettävissä, voidaan asiakirjaselvityksestä todeta, että ennustetut oppilasmäärät ovat kokonaisuutena ottaen laskevia. Hallinto-oikeus katsoo, että asiaa on hallintolain 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävästi selvitetty ja ettei

päätöstä voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena sillä valittajan mainitsemalla perusteella, että oppilasmäärien laskun on asiassa esitetty koskevan erityisesti 13 - 15 -vuotiaita oppilaita.

Hallinto-oikeus katsoo, että kaupunki on voinut ottaa koulutila- ja oppilasmäärät tarkasteltaviksi aiemmin päätettyä aikaisemmin ja ettei päätös valittajan tältä osin esittämillä perusteilla ole luottamuksensuojaperiaatteen vastainen.

Valittajan mukaan Nurkkatien ala-asteen tiloista luopuminen, jota hänen mukaansa aletaan valmistella kaupunginvaltuuston päätöksen jälkeen, vaikuttaa myös muihin monitoimitalon palveluihin, ja tämän vuoksi koulun tiloista luopumisen vaikutuksia monitoimitalon käyttäjiin ja työntekijöihin olisi tullut selvittää varaamalla heille vaikuttamismahdollisuus hallintolain 41 §:n mukaisesti.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan uusi yhdistynyt koulu käyttää molempien koulujen entisiä tiloja ja ylimääräisistä tiloista voidaan luopua asteittain. Kaupunginvaltuuston valituksenalaisella päätöksellä hyväksymän toivomusponnen mukaan valtuusto myös edellyttää, että puheena olevien koulujen hallinnollisessa yhdistämisessä otetaan Nurkkatien koulun ja monitoimitalon käyttäjät ja molempien alueiden asukkaat mukaan tilojen käytön suunnitteluun. Opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston 31.5.2011 tekemän päätöksen § 65 mukaan koulun tiloja tarkastellaan uudelleen vuonna 2014. Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisella päätöksellä on päätetty vain koulujen hallinnollisesta yhdistämisestä. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että koulujen hallinnollista yhdistämistä koskevalla päätöksellä ei ole hallintolain 41 §:ssä tarkoitettua huomattavaa vaikutusta valittajan tässä yhteydessä tarkoittamien tahojen elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Perusopetuslain mukaiseen muutoksenhakuun liittyvä valitusperuste

Valittaja on valituksessaan katsonut, että päätöksen johdosta asianosaisella ei ole oppilaaksiotossa normaaleja muutoksenhakukeinoja.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan opetuksen järjestäjä tekee oppilaaksi ottamisesta uudelle ala-asteelle päätökset. Perusopetuslain 42 §:n 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän tekemästä oppilaaksi ottamista koskevasta päätöksestä saa hakea muutosta aluehallintovirastolta. Hallinto-oikeus katsoo, ettei valituksenalaisella päätöksellä loukata asianosaisen oikeusturvaa valituksessa tarkoitetuin tavoin.

Päätöksen muu lainvastaisuus

Hallinto-oikeus toteaa, että kaupungilla on perusopetuslain nojalla perusopetuksen järjestäjänä oikeus päättää kouluista, joissa perusopetusta annetaan taroituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.

Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella päätöstä olisi pidettävä muillakaan valituksessa esitetyillä perusteilla luottamuksensuojaperiaatteen tai suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Valtuusto ei ole koulujen hallinnollisesta yhdistämisestä päättäessään käyttänyt toimivaltaansa muuhun kuin hyväksyttäviiin tarkoituksiin. Päätös ei ole myöskään kaupungin itse päätökselle asettamien tavoitteiden vastainen.

Johtopäätös

Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole käyttänyt harkintavaltaansa väärin eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen. Kunnallisvalitusta ei saa tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 90 § 2 mom, 98 § ja 100 §
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Anja Sahla, Monica Gullans (t) ja Kaija Sarasma.

Esittelijäjäsen

Kaija Sarasma
Kaija Sarasma

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

saantitodistuksin

Oikeudenkäyntimaksu 90 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

Jäljennös

Helsingin kaupunginhallitus
Päätöksen kuuluttamisen osalta on otettava huomioon, mitä kuntalain 97 §:ssä säädetään

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamo

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuunottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä todistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:
PL 180
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:
Fabianinkatu 15
Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi