



Antopäivä
23.6.2021

Diaarinumerot
02485/20/2206
02486/20/2206

ASIA Kunnallisvalitukset

Valittaja Anu Sepponen

Valituksenalaiset päätökset

Ruokolahden kunnanvaltuusto 28.9.2020 § 30 (dnro 02485/20/2206)

Ruokolahden kunnanvaltuusto 19.10.2020 § 37 (dnro 02486/20/2206)

Asioiden käsittely kunnassa

Ruokolahden kunnanvaltuusto on 24.8.2020 tekemällään päätöksellä § 24 valinnut Ruokolahden kunnanjohtajan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen Anu Sepposen. Valinta on ollut ehdollinen, ja valinnan vahvistamisen ratkaisee kunnanhallitus sen jälkeen, kun virkasuhteeseen valittu on esittänyt selvityksen terveydentilastaan.

Kunnanvaltuusto on 28.9.2020 tekemällään valituksenalaisella päätöksellä § 30 hyväksynyt Sepposen johtajasopimuksen kokouksessa esitetyin muutoksin äänestyksen perusteella.

Kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan 6.10.2020 § 241 valmisteluosion mukaan Ruokolahden kunnanhallitus ja Sepponen ovat käyneet johtajasopimusta koskeneita jatkoneuvotteluja 30.9.2020 ja 1.10.2020. Neuvottelut ovat päättyneet tuloksettomina.

Kunnanhallitus on 6.10.2020 §:n 241 kohdalla päättänyt, ettei johtajasopimusneuvotteluja Sepposen kanssa jatketa, koska niiden jatkamiselle ei ole edellytyksiä.

Kunnanhallitus on 6.10.2020 §:ssä 242 päättänyt todeta, että valtuusto on valinnut Sepposen toistaiseksi voimassa olevaan kunnanjohtajan virkasuhteeseen. Virassa noudatetaan kuuden kuukauden koeaikaa, ja viranhoito alkaa 1.11.2020. Valtuuston päätöksen mukaan viran kokonaispalkkaus on 6 500 euroa ja muut palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Sepposen on 9.10.2020 klo 15 mennessä ilmoitettava, ottaako hän viran vastaan kunnan päättämin ehdoin. Päätöksen valmisteluasiasta ilmenee, että Sepponen on toimittanut todistuksen terveydentilastaan.

Sepponen on 9.10.2020 klo 14.21 Ruokolahden kunnan kirjaamoon lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut, ettei hän voi siinä vaiheessa ottaa kantaa viran vastaanottamiseen, koska kuntalain 43 §:n mukaisia johtajasopimusneuvotteluja ei ole käyty ja koska kunnan toimintaa muutoinkin rasittavat merkittävät menettelyvirheet. Sepponen on ilmoittanut, ettei hän hyväksy kunnanvaltuuston 28.9.2020 tekemän kannanoton mukaista johtajasopimusluonnosta, ja esittänyt johtajasopimusneuvottelujen käymistä sovintoesityksessä 1.10.2020 esitetyllä tavalla.

Kunnanvaltuusto on 19.10.2020 § 37 äänestyksen jälkeen päättänyt valituksenalaisella päätöksellään todeta 24.8.2020 tehdyn päätöksen kunnanjohtajan valinnasta rauenneeksi ja julistaa kunnanjohtajan viran uudelleen haettavaksi 13.7.2020 määritettyjen kelpoisuusehtojen mukaisesti.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Sepponen on vaatinut kunnanvaltuuston päätösten 28.9.2020 § 30 ja 19.10.2020 § 37 kumoamista sekä päätöksen 19.10.2020 § 37 täytäntöönpanon kieltämistä kunnanjohtajan viran uudelleen haettavaksi julistamista koskevilta osin. Hän on lisäksi vaatinut, että Ruokolahden kunta velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäynti-, asianosais- ja selvityskustannuksensa lainmukaisine viivästyskorkoineen. Kulujen arvonlisäverolliseksi määräksi on valituksen tekemisen hetkellä ilmoitettu 3 348 euroa.

Pääasia

Sepponen on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä 28.9.2020 § 30 (dnro 02485/2206)

Päätös, jolla kunnanvaltuusto on hyväksynyt Sepposen virkasuhteeseen sovellettavan johtajasopimuksen, on lainvastainen, koska johtajasopimus ei ole kunnanjohtajan hyväksymä. Kuntalain 42 §:n mukainen kunnanjohtajan johtajasopimus on kaksipuolinen oikeustoimi, jonka osapuolina ovat kunta ja kunnanjohtaja. Kunnanvaltuusto voi velvoittavin oikeusvaikutuksin hyväksyä vain sellaisen johtajasopimusluonnoksen, joka on kunnanjohtajan hyväksymä. Muussa tapauksessa kysymyksessä on lähinnä kunnanvaltuus-

ton epävirallinen kannanotto johtajasopimusehdoista. Kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi on toimitettu luonnos, jota ei ollut edes käytetty Sepposen hyväksyttävänä.

Kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksen Sepposen virkasuhteeseen sovellettavasta kuuden kuukauden koeajasta vasta johtajasopimuksen käsittelyn yhteydessä 28.9.2020. Viranhaltijalain 8 §:n mukaan koeajasta tulee määrätä virkasuhteeseen otettaessa. Sepposen tapauksessa koeajasta ei ole päätetty virkasuhteeseen otettaessa 24.8.2020.

Osapuolten välillä ei ole käyty lainmukaisia johtajasopimusneuvotteluja. Ruokolahden kunta ei ole edes tavoitellut yhteisymmärrystä osapuolten välillä, vaan neuvottelut ovat olleet alusta lähtien käytännössä sanelua. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja eivät ole päässeet yksimielisyyteen sopimusluonnoksesta ennen valtuustokäsittelyä. Kunnanjohtajalle ei ole toimitettu lopullista luonnosta hyväksyttäväksi ennen sen valtuustokäsittelyä. Kunnanvaltuusto on heikentänyt sopimusehtoja yksipuolisesti. Todellisia sopimusneuvotteluja ei ole jatkettu kunnanvaltuuston 28.9.2020 tekemän päätöksen jälkeen. Mikäli kunnanvaltuusto hylkää osapuolten neuvotteleman sopimusluonnoksen, tulee asia palauttaa takaisin neuvotteluihin.

Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä 19.10.2020 § 37 (dnro 02486/20/2206)

Kunnanvaltuuston päätös on lainvastainen, koska sitä rasittaa menettelyvirhe. Sepposen ei ole voitu edellyttää ottavan vastaan virkasuhdetta, jonka ehtoja ei ole hyväksytty lainmukaisessa järjestyksessä.

Päätös on muutoinkin lainvastainen. Viranhaltijalain 10 §:n mukaan virkasuhde alkaa virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisestä. Virkasuhde voi raueta vain viranhaltijalain 34 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen edellytyksen täytyessä eli mikäli viranhaltija ei toimita tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja määräajassa. Kunnanvaltuusto ei ole voinut katsoa virkasuhdetta yksipuolisesti rauenneeksi. Virkasuhde voi päättyä vain lainmukaisella tavalla eli kunnanjohtajan irtisanoutuessa, viranhaltijalain 34 §:n mukaisesti taikka saman lain 43 §:n mukaisen irtisanomismenettelyn seurauksena.

Täytäntöönpanon kieltäminen

Kunnanvaltuuston päätös 19.10.2020 § 37 on lainvastainen viran uudelleen täyttämistä koskevilta osin. Sepposen virkasuhde ei ole päättynyt lainmukaisella tavalla, vaan sen on katsottava olevan edelleen voimassa. Tämän johdosta virkaa ei voida täyttää uudelleen eli julistaa uudelleen haettavaksi. Päätös on tästä syystä asetettava täytäntöönpanokieltoon.

Lausunto ja vastineet

Kunnanhallitus on antanut Sepposen valitusten johdosta lausunnon. Kunnanhallitus on lausunnostaan lähemmin ilmenevin perustein kiistänyt Sepposen vaatimukset kokonaisuudessaan ja vaatinut, että Sepposen valitukset kunnanvaltuuston päätöksistä 28.9.2020 § 30 ja 19.10.2020 § 37 sekä hänen

vaatimuksensa päätöksen 19.10.2020 § 37 täytäntöönpanon kieltämisestä kunnanjohtajan viran uudelleen haettavaksi julistamista koskevilta osin hylätään. Lisäksi kunnanhallitus on vaatinut, että Sepponen velvoitetaan korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkeineen. Oikeudenkäyntikulujen arvonlisäverolliseksi määräksi lausunnon antamisen hetkellä on ilmoitettu 2 883 euroa.

Kunnanhallitus on lisäksi tuonut lausunnossaan esille muun ohella seuraavaa:

Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä 28.9.2020 § 30 (dnro 02485/2206)

Päätös ei ole lainvastainen. Sepposen kanssa 8.9. käydyssä puhelinkeskustelussa on sovittu, että hänelle lähetetään edelliselle kunnanjohtajalle Tuomo Salliselle laadittu johtajasopimus, jonka pohjalta johtajasopimusneuvottelut voidaan käynnistää. Sepponen ei ole missään vaiheessa tuonut esille, että hän olisi halunnut jo tässä vaiheessa ”oman” sopimusluonnoksen. Sepponen on 14.9. lähettänyt omat ehdotuksensa johtajasopimusluonnokseen, jotka välitettiin johtajasopimusneuvottelutyöryhmälle. Johtajasopimus sellaisena kuin se kuntalain 42 §:ssä tarkoitetaan, on ollut molempien osapuolten hyväksymä. Kaikista niistä asioista, joista lain ja sen esitöiden mukaan on tarkoitus johtajasopimuksessa sopia, ei ole ollut erimielisyyttä, eikä kunnanvaltuusto ole muuttanut näitä sopimusehtoja.

Kunnanvaltuuston päätös kunnanjohtajan palkan määrittämisestä 6 500 euron kuukausipalkaksi on ollut lainmukainen. Kunnan ylintä päätäntävaltaa käyttävä kunnanvaltuusto määrää kunnanjohtajan palkan. Palkka ei ole sovittava asia, vaan siitä voi esittää toivomuksia ja ehdotuksia.

Erokorvauksesta voidaan sopia johtajasopimuksessa, mutta kunnan ei ole pakko hyväksyä sitä osana johtajasopimusta. Viime kädessä erokorvauksesta päättää kunnanvaltuusto. Hakija voi kieltäytyä ottamasta virkaa vastaan, jos hän ei hyväksy valtuuston päätöstä siitä, ettei erokorvausta oteta johtajasopimukseen.

Koeaika ei ole johtajasopimuksessa sovittava asia. Kunnanvaltuusto on oikeutettu päättämään kunnanjohtajan virkasuhteeseen liitettävästä koeajasta. Ruokolahden kunnassa on ollut vakiintuneena käytäntönä, että jokaisen työ- ja virkasuhteeseen sisältyy koeaika. Näin on ollut myös edellisen kunnanjohtajan kohdalla. Kunnanvaltuuston päätöksessä 6.7.2020 § 157 on todettu, että virkasuhteeseen otettaessa voidaan määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Päätös on julkinen, ja se on ollut nähtävissä kunnan internetsivuilla, joten jokaisen hakijan on katsottava olleen tietoinen virkasuhteen koeajasta jo hakemusta jätettäessä. Lain sanamuodon mukaan kunta voi määrätä koeajasta. Jos viranhaltija ei hyväksy koeaikaa, hän voi kieltäytyä ottamasta virkaa vastaan. Kunnanhallitus on vahvistanut virkaan ottamisen päätöksellään 6.10.2020 § 242 ja määrännyt, että virassa noudatetaan kuuden kuukauden koeaikaa. Tämä vahvistaminen on viranhaltijalain 8 §:n mukainen virkaan ottaminen, jonka yhteydessä koeajasta on lain mukaan viimeistään määrättävä. Kunnanvaltuusto on 28.9.2020 voinut päättää koeajasta, koska Sepposta ei ole tuohon

mennessä otettu lopullisesti virkaan. Määräämällä koeajasta kunnanvaltuusto on vain vahvistanut 6.7.2020 § 157 kohdalla tekemän päätöksensä ja noudattanut Ruokolahden kunnassa vakiintunutta käytäntöä.

Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä 19.10.2020 § 37 (dnro 02486/20/2206)

Kunnanhallitus on 6.10.2020 § 242 vahvistanut Sepposen ottamisen kunnanjohtajan virkasuhteeseen ja antanut viranhoitomääräyksen. Päätöksestä ilmenee, että viranhoito alkaa 1.11.2020. Kunta on voinut virkaan ottamisen vahvistamisen jälkeen tiedustella Sepposelta, ottaako hän viran esitetyillä ehdoilla vastaan ja asettaa vastaanottamiselle määräajan. Tämä on ollut kunnan toiminnan kannalta tärkeä tieto, koska edellisen kunnanjohtajan virkasuhde on päättynyt 30.9.2020, ja kunnan toiminnan sekä hallinnon kannalta on tärkeää, että sillä on toimintaa johtamassa kunnanjohtaja. Sepposen kunnalle 9.10.2020 lähettämässä sähköpostiviestissä ei ole esitetty sellaisia perusteita, että hänen voitaisiin katsoa ottaneen viran vastaan. Kunnan kannalta olisi kohtuutonta, mikäli viranhaltija voisi jättää ilmoittamatta, ottaako hän viran vastaan ilmoitetuin ehdoin, mutta hänen katsottaisiin tästä huolimatta olevan virkasuhteessa. Sepponen ei ole aloittanut virkansa hoitamista 1.11.2020, eikä hän ole irtisanoutunut Rautalammin kunnanjohtajan virkasuhteestaan. Hänen menettelynsä osoittaa, ettei hän ole ottanut Ruokolahden kunnanjohtajan virkaa vastaan vaan on kieltäytynyt siitä. Virkasuhteen alkamisen edellytyksenä on virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisen lisäksi se, että virkasuhteeseen otettu ottaa viran vastaan. Asiassa ei ole kyse virkasuhteen päättymisestä, vaan kunnanjohtajan valinnan raukeamisesta Sepposen kieltäytyttyä ottamasta virkaa vastaan. Kunnanvaltuusto on voinut päätöksessään 19.10.2020 § 37 todeta, että kunnanjohtajan valinta on rauennut, ja päättää kunnanjohtajan viran laittamisesta uudelleen haettavaksi.

Asiassa ei ole perusteita määrätä täytäntöönpanokieltoa kunnanvaltuuston päätökselle 19.10.2020 § 37. Sepposen virkasuhde ei ole alkanut, koska Sepponen on kieltäytynyt ottamasta virkaa vastaan ja toimii edelleen toisen kunnan kunnanjohtajana. Tämän johdosta Ruokolahden kunnassa ei ole tällä hetkellä virkaan valittua kunnanjohtajaa, ja kunnalla on oikeus hakea ja valita tehtävään uusi kunnanjohtaja.

Sepponen on antanut vastineen, jossa hän on vedonnut kaikkeen valituksiinsa esittämäänsä ja tuonut lisäksi esille muun ohella seuraavaa:

Kunnan väite, jonka mukaan osapuolet ovat sopineet Tuomo Sallisen johtajasopimuksen toimittamisesta neuvottelujen pohjaksi, on virheellinen. Sepponen on alusta alkaen pyytänyt kunnalta omaa johtajasopimusluonnosta. Sepposelle on ainoastaan ilmoitettu, että Sallisen sopimus pohjaa noudatettava sopimus on hyväksi todettu. Osapuolet ovat järjestäneet paljon lyhyitä puhelinpalavereja asiasta, mutta todellisia neuvotteluja eli vastaantuloa kunnan puolelta ei ole käyty, vaan kyse on ollut kunnan sanelusta. Valtuuston 28.9.2020 kokouksen jälkeen todellisia neuvotteluja ei ole jatkettu. Sepponen on kaksi kertaa kirjallisesti ilmoittanut ottavansa viran vastaan yhteisymmärryksen löydyttyä virkasuhteen ehdoista ja johtajasopimuksesta. On

kohtuutonta vaatia Sepposta eroamaan edellisestä virasta ennen kuin uuden virkasuhteen ehdot ovat selvät.

Kunta on katsonut lausunnossaan, ettei johtajasopimuksessa sovita palkasta tai koeajasta. Sallisen palkasta on kuitenkin sovittu hänen johtajasopimuksessaan. Sepponen on samaa mieltä siitä, ettei koeajasta tule sopia johtajasopimuksessa. Kunnanvaltuusto on päättänyt koeajasta 28.9.2020 (§ 30), jolloin on päätetty johtajasopimuksesta. Koeajasta olisi tullut päättää jo virkaan otettaessa.

Kunnan väite, jonka mukaan osapuolet ovat päässeet ennen valtuustokäsittelyä yksimielisyyteen kaikista niistä ehdoista, joista voidaan johtajasopimuksessa sopia, on virheellinen. Osapuolet eivät ole yksimielisiä kunnanvaltuuston johtajasopimusta koskevasta päätöksestä, joten johtajasopimus ei sido osapuolia. Päätös ei näin ollen voi olla velvoittava, joten se on lainvastainen.

Kunnan väite, jonka mukaan kunnanhallituksen 6.10.2020 tekemä päätös on virkasuhteeseen ottamista koskeva päätös ja päätös koeajasta on lainmukainen, koska koeajasta on päätetty siinä, on virheellinen. Kyseinen päätös koskee ehdollisen valintapäätöksen vahvistamista ja viranhoitomääräyksen antamista. Koeajasta olisi tullut päättää virkasuhteeseen ottamista koskeneen kunnanvaltuuston 24.8.2020 tekemän päätöksen yhteydessä. Sepposen ei ole voitu edellyttää hyväksyvän koeaikaa, koska siitä ei ole päätetty lainmukaisesti virkaan otettaessa.

Sepponen kiistää viran vastaanottamista koskevat kunnan väitteet virheellisinä. Sepponen ei ole voinut vastata kunnan tiedusteluun viran vastaanottamisesta, koska virkasuhteen ehdoista ei ole päätetty laillisessa järjestyksessä. Sepponen on ilmoittanut tästä sekä halukkuudestaan jatkaa johtajasopimusneuvotteluja 9.10.2020 päivätyssä kirjeessään, oikeammin sähköpostiviestissään.

Sepposen virkasuhde ei ole rauennut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 34 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Asiassa ei ole edes väitetty, ettei Sepponen ole toimittanut viranhoidon edellytyksiä koskevia terveydellisiä selvityksiä ajoissa.

Kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on yhdenvertaisuuslain vastainen ja syrjivä. Kunnalla ei ole ollut perustetta poiketa aiemman kunnanjohtajan Tuomo Sallisen palkkaa ja erokorvausta koskevista ehdoista Sepposen vahingoksi. Sepponen on koulutukseltaan kauppatieteiden maisteri, ja hänellä on ollut virkaan valittaessa noin 2 vuoden 8 kuukauden kokemus kunnanjohtajan tehtävistä sekä noin 19 vuoden kokemus rahoitusalan johtotehtävistä. Sepposta ei voida pitää virkasuhteeseen epäpätevämpänä kuin Sallista, joka on oikeustieteen maisteri ja jolla on ollut virkaan valittaessa noin 2 vuoden työkokemus Kiuruveden kaupunginsihteerin tehtävistä. Juristin koulutukselle ei tule antaa merkitystä, koska sitä ei ole hakuilmoituksessa edellytetty eikä katsottu edes eduksi luettavaksi tekijäksi. Erokorvaus on ainoa kunnanjohtajan virkasuhdeturva, jota sovelletaan kaikissa muissa Etelä-Karjalan kunnissa. Edellisen kunnanjohtajan johtajasopimuksessa oli sovittu erokorvauksesta.

Sepposen määrääminen korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut on pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana, vaikka hän häviäisi asian. Asia koskee oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä, joista ei ole olemassa juurikaan oikeuskäytäntöä.

Ruokolahden kunta on 19.3.2021 antanut Sepposen vastineen johdosta lausuman ja toimittanut määrältään 3 720 euron suuruisen oikeudenkäyntikululaskun. Koska Sepponen on kieltäytynyt ottamasta virkaa vastaan ja aloittamasta viranhoitoa, hänen valintansa on rauennut eikä hänellä ole enää koeaikaa koskevan päätöksen osalta oikeussuojan tarvetta. Viranhaltijalaissa ei ole säännelty tilanteesta, jossa virkaan valittu henkilö kieltäytyy ottamasta virkaa vastaan ja aloittamasta viranhoitoa. Laissa ei ole säännelty myöskään tilannetta, jossa virkaa hoitava henkilö irtisanoutuu virastaan tai työsopimuslain 8 luvun 3 §:n mukaisesti sitä tilannetta, jossa työnantaja saa käsitellä virkasuhdetta purkautuneena. Viranhaltijalain 8 luvun säännökset virkasuhteen päättymisestä koskevat tilannetta, jossa viranhaltija on ottanut viran vastaan. Toisaalta Sepposen kieltäytymistä ottamasta virkaa vastaan ja aloittamasta määrättyä aikana viranhoitoa voidaan pitää myös irtisanoutumisena virasta.

Sepponen on 23.4.2021 antanut lausuman, jossa hän on muun ohella ilmoittanut, että mikäli hänen valituksensa hylätään, oikeudenkäyntiin on joka tapauksessa ollut perusteltu syy ja kunnan oikeudenkäyntikulujen korvaamista on pidettävä kohtuuttomana. Asia on ollut oikeudellisesti hyvin epäselvä ja kunnanvaltuuston päätöksen 28.9.2020 mukaiset virkasuhteen ehdot ovat syrjiviä, koska ne poikkeavat huomattavasti väistyneen kunnanjohtajan ja alueen muiden kunnanjohtajien ehdoista. Lisäksi Sepponen on esittänyt muun ohella, ettei kunnanvaltuusto ole tehnyt johtajasopimuksen hyväksymisen lisäksi muuta päätöstä palkkauksesta ja koeajasta. Erokorvaus kuuluu johtajasopimuksella sovittaviin asioihin, eikä siitä ole päästy ennen johtajasopimuksen hyväksymistä valtuustossa yksimielisyyteen. Sepponen ei ole irtisanoutunut virasta, eikä hänen 9.10.2020 toimittamaansa kirjettä voida tulkita tällä tavalla.

Ruokolahden kunnalle on 27.4.2021 lähetetty tiedoksi Sepposen lausuma.

Sepponen on 12.5.2021 toimittanut selvityksen oikeudenkäyntikuluistaan. Kulujen arvonlisäverolliseksi määräksi on ilmoitettu 3 952,50 euroa.

Ruokolahden kunnalle on 12.5.2021 varattu tilaisuus lausua Sepposen oikeudenkäyntikululaskusta. Lausumaa ei ole annettu.

Täytäntöönpanomääräys

Itä-Suomen hallinto-oikeus on välipäätöksellään 10.12.2020 nro 20/0684/2 hylännyt Sepposen vaatimuksen Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksen 19.10.2020 § 37 täytäntöönpanon kieltämisestä.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus ei tutki 27.11.2020 hallinto-oikeuteen saapuneessa vastineessa esitettyä uutta valitusperustetta, jonka mukaan kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on yhdenvertaisuuslain vastainen ja syrjivä.

Hallinto-oikeus kumoo Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksen 28.9.2020 § 30 siltä osin kuin päätös on koskenut koeajan määräämistä kunnanjohtajan virkasuhteeseen. Muilta osin hallinto-oikeus hylkää päätöstä koskevan valituksen.

Hallinto-oikeus kumoo Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksen 19.10.2020 § 37.

Ruokolahden kunta veloitetaan korvaamaan Sepposen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut 3 952,50 euroa viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa säädetyn korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Hallinto-oikeus hylkää Ruokolahden kunnan molemmissa valitusasioissa esittämät oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

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

Kuntalain 139 §:n mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on sekä valituksen että päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan lähetetty Sepposelle tiedoksi sähköpostitse 30.9.2020. Valitusosoitus on ollut osittain puutteellinen, koska siinä ei ole ilmoitettu, että sähköpostitse tiedoksi annettu asiakirja katsotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n 2 momentin mukaisesti annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Sepponen on valituksensa perusteella ollut siinä käsityksessä, että päätöksen tiedoksiannon on katsottava tapahtuneen valitusosoituksessa selostettua kirjeitse tapahtunutta tiedoksi antoa koskevin periaattein eli seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Näin laskien tiedoksiannon on katsottava tapahtuneen valituksessa esitetyllä tavalla 7.10.2020. Valittaja on vasta 27.11.2020 hallinto-oikeudelle saapuneessa vastineessaan esittänyt, että kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on yhdenvertaisuuslain vastainen ja syrjivä. Valitusperuste on siten esitetty joka tapauksessa valitusajan jo päätyttyä, eikä hallinto-oikeus voi tutkia sitä.

Valtuuston päätösten lainmukaisuus tutkituilta osin

Sovellettavat säännökset esitöineen

Kuntalain 42 §:n 1 momentin mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään.

Saman pykälän 3 momentin (410/2015) mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.

Kuntalain 42 §:n 3 momentin osalta on lain esitöissä (HE 268/2014 vp) todettu muun ohella, että ”johtajasopimukseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voitaisiin tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. – – Erokorvauksen määrästä ei säädettäisi, vaan se jäisi kunnan harkintaan. – –”

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Viranhaltijalla on kuitenkin vähintään ne edut, joita huonommista ehdoista ei muun lain mukaan hänen osaltaan saa sopia.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 5 §:n mukaan sellaiseen virkasuhteeseen, joka on ollut julkisesti haettavana, voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset. Hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

Viranhaltijalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 196/2002 vp) on 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu muun ohella, että virkasuhteeseen ottaminen on hallintotoimintaa ja virkasuhteeseen ottaminen on sekä sitä hakeneiden henkilöiden että työnantajan kannalta merkittävä hallintotoimi. Tämän vuoksi on tärkeää, että kaikki virkasuhteeseen valintaa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeät. Lisäksi viranhaltijan oikeusasemaan liittyvän kytkennän vuoksi sääntelyä ei voida enää jättää johtosäännöllä määrättäväksi.

Viranhaltijalain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan virkasuhteeseen otettaessa voidaan määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkaen vasta enintään kuuden kuukauden koeajasta.

Lain esitöissä (HE 196/2002 vp) on todettu 8 §:n osalta muun ohella seuraavaa: ” – – virkasuhteeseen otettaessa voitaisiin määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Koeaika tulee määrätä viimeistään ottamispäätöstä tehtäessä. – –”

Viranhaltijalain 10 §:n 1 momentin mukaan virkasuhde alkaa virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisestä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet alkavat virantoimituksen alkamispäivästä, jollei aikaisemmasta alkamisajankohdasta tässä laissa tai muualla toisin säädetä tai määrätä.

Lain esitöissä (HE 196/2002 vp) on todettu 10 §:n osalta muun ohella seuraavaa: ”Virkasuhteen alkamisen jälkeen ei työnantaja eikä viranhaltija voi vapautua virkasuhteen velvollisuuksista muutoin kuin virkasuhteen irtisanomisella tai muulla virkasuhteen päättymisperusteella, kuten viranhaltijaa koskevan ottamisen kumoamisella valituksen johdosta tai virkasuhteen purkamisella. Molemmat osapuolet olisivat näin ollen sidottuja virkasuhteeseen ja velvollisia toimimaan sen mukaisesti. Säännösehdotus ei siis muuttaisi voimassa olevia kunnallishallinnollisia periaatteita.

Vaikka siis viranhaltijan virkasuhde alkaisi 1 momentin mukaan jo valintapäätöksestä, virantoimitus alkaa kuitenkin vasta silloin, kun viranhaltija ensimmäisen kerran tosiasiaassa ryhtyy hoitamaan virkasuhteeseensa kuuluvia tehtäviä. Virantoimituksen alkaminen olisi ratkaisevaa viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien alkamisen kannalta. Pääsääntöisesti tällöin on kysymys palkka-, vuosiloma- ja muiden virkaehtosopimuksissa määrättyjen etujen saamisesta ja kertymisestä sekä toisaalta lakiehdotuksen 4 luvussa säädettyjen velvollisuuksien alkamisesta.”

Viranhaltijalain 34 §:n 1 momentin mukaan virkasuhde päättyy ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa:

- 1) kun määräaika, joksi viranhaltija on otettu, on kulunut loppuun;
- 2) kun määrätehtävää varten otetun viranhaltijan tehtävä on suoritettu;
- 3) sijaiseksi otetun määräaikaisen viranhaltijan määräajasta riippumatta, kun toistaiseksi otettu viranhaltija palaa virantoimitukseen, jos toistaiseksi otetulla viranhaltijalla on lakiin tai virkaehtosopimuksen määräykseen perustuva ehdoton oikeus palata virantoimitukseen;
- 4) kun viranhaltijalle on virkasuhteen perusteella myönnetty täysi työkyvyttömyyseläke toistaiseksi, sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijan oikeus sairausajan palkan saamiseen on päätynyt, tai jos kunta on saanut työkyvyttömyyseläkepäätöksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikuukauden päättyessä;
- 5) kun viranhaltijan 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua ehdollista valintaa ei vahvisteta, valinnan raukeamista koskevan päätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien; tai
- 6) sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltija täyttää eroamisiän, jollei viranhaltijan kanssa sovita virkasuhteen määräaikaisesta jatkamisesta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia

tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (2020–2021) määräykset soveltamisohjeineen

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) II luvun 17 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä tässä sopimuksessa muutoin on määrätty, kunnan/kuntayhtymän asianomainen viranomainen voi harkintansa mukaan päättää työnantajaa edustavien viranhaltijoiden/työntekijöiden palkasta ja sen määräytymisperusteesta. – –

Saman pykälän 2 momentin mukaan työnantajan edustajaksi katsotaan viranhaltija/työntekijä, joka vastaa kunnan/kuntayhtymän tai sen merkittävän osan johtamisesta ja kehittämisestä. Esimerkiksi kunnan/kuntayhtymän ylin johto katsotaan tällaisiksi työnantajan edustajiksi. – –

Määräyksen soveltamisohjeessa todetaan muun ohella, että kunta/kuntayhtymä voi vapaasti päättää yllä mainittujen viranhaltijoiden/työntekijöiden palkoista ja niiden tarkistamisesta sekä tarkistuksen voimaantuloajankohdasta.

Asiassa saatu selvitys

Sepponen on valittu Ruokolahden kunnanjohtajaksi Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksellä 24.8.2020 § 24. Valintapäätöksestä ilmenee, että virkaan ottaminen on ollut ehdollinen ja virkaan valitun on tullut esittää hyväksyttävä todistus terveydentilastaan ennen valinnan vahvistamista.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Taina Paananen on 11.9.2020 lähettänyt Sepposelle luonnoksen johtajasopimuksesta. Kyse on ollut Ruokolahden kunnan aiemman kunnanjohtajan Tuomo Sallisen johtajasopimuksesta, jossa kunnanjohtajan kokonaispalkaksi sopimuksentekohetkellä on ilmoitettu 7 000 euroa (8. kohta) ja kunnanjohtajan vapaaehtoisen irtisanoutumisen johdosta maksettavaksi erokorvaukseksi 6 kuukauden palkkaa vastaava korvaus (9. kohta). Sepposelle lähetettyyn sopimusluonnokseen on erikseen merkitty ne sopimusehdot, joista on ollut tarkoitus neuvotella kunnan ja Sepposen välillä. Sepponen on valituskirjelmästäan ilmenevän mukaan lähettänyt luonnokseen lukuisia pääosin teknisluontoisia tarkistusesityksiä.

Kunnanhallituksen pöytäkirjanotteen 21.9.2020 § 234 valmisteluosiosta ilmenee, että kunnanhallituksen edustajat ja Sepponen ovat neuvotelleet johtajasopimuksesta 17.9.2020. Kunnanhallitus on keskustellut neuvotteluista ja päättänyt, että Sepposelle tarjotaan sisällöllisesti sama johtajasopimus kuin senhetkiselä kunnanjohtaja Sallisella on ollut. Sopimukseen voidaan tehdä vain teknisiä ja vähämerkityksellisiä muutoksia. Sepposen on ilmoitettava 23.9.2020 klo 12.00 mennessä, hyväksyykö hän johtajasopimuksen.

Valituskirjelmästä ilmenee, että Sepponen on pyytänyt kunnanhallitukselta nähtäväkseen kunnanvaltuuston esityslistalle menneen sopimusluonnoksen.

Silloinen kunnanjohtaja Sallinen on lähettänyt Sepposelle 21.9.2020 sähköpostitse oman johtajasopimuksensa luonnoksen, jota vastaavan sopimuksen Sallinen on ilmoittanut allekirjoittaneensa. Sopimusluonnoksessa kunnanjohtajan kokonaispalkaksi sopimuksentekohetkellä on ilmoitettu 7 000 euroa ja erokorvaukseksi 9 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Sepponen on 22.9.2020 lähettänyt kunnanhallituksen puheenjohtaja Paanaselle sähköpostiviestin, jossa hän on tehnyt kunnanhallitukselle esityksen 7 300 euron suuruudesta kuukausipalkasta, 10 kuukauden palkkaa vastaava erokorvauksesta ja eräistä muutoksista erokorvausta koskevan 9. kohdan muotoiluun. Valituskirjelmästä ilmenevän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja Paanasen ehdotuksesta on seuraavana aamuna pidetty puhe- linpalaveri, johon ovat osallistuneet Sepposen ja Paanasen lisäksi kunnanvaltuuston puheenjohtaja Suna Kymäläinen. Sepposen valituskirjelmänsä esittämän mukaan Paananen ja Kymäläinen ovat puhelinkeskustelussa ilmoittaneet, ettei neuvotteluja enää käydä. Palaverin jälkeen Paananen on lähettänyt Sepposelle tämän pyynnöstä Sepposen nimellä laaditun johtajasopimuksen luonnoksen, jossa kokonaispalkaksi sopimuksentekohetkellä on ilmoitettu 7 000 euroa ja erokorvaukseksi 9 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Sepponen on valituskirjelmänsä ilmenevällä tavalla ilmoittanut Paanaselle määräajassa, ettei hän voi hyväksyä johtajasopimusta sen luonnoksessa esitetyillä ehdoilla. Sepponen on lisäksi ilmoittanut, ettei luonnosta tulisi viedä kunnanvaltuuston käsiteltäväksi, koska yhtenäistä näkemystä johtajasopimuksesta ei ole syntynyt.

Sepposelle on lähetetty 23.9.2020 kunnan kirjaamosta kunnanvaltuuston esityslistalla ollut johtajasopimuksen luonnos. Sopimusluonnoksessa kunnanjohtajan kokonaispalkaksi sopimuksentekohetkellä on ilmoitettu 7 000 euroa ja erokorvaukseksi 9 kuukauden palkkaava vastaava korvaus. Sopimusluonnokseen on tehty myös eräitä muita teknisiä muutoksia.

Kunnanvaltuusto on käsitellyt johtajasopimusta kokouksessaan 28.9.2020 § 30. Kunnanvaltuuston pöytäkirjanotteesta 28.9.2020 § 30 ilmenee, että kunnanhallitus on esittänyt, että kunnanvaltuusto hyväksyy Sepposen johtajasopimuksen esityslistalla olleen luonnoksen mukaisena. Keskustelun kuluessa on tehty kolme kunnanhallituksen ehdotuksesta poikennutta kannatettua ehdotusta. Niistä ensimmäisessä on ollut kyse valtuutettu Timo Salmisaaren tekemästä SDP:n valtuustoryhmän ehdotuksesta, jonka mukaan kunnanjohtajan palkka muutetaan 6 500 euroksi. Toisessa ehdotuksessa on ollut kyse valtuutettu Anni Lifländerin ehdotuksesta, joka on koskenut 9 kuukauden palkkaa vastaavan erokorvauksen poistamista johtajasopimuksesta. Kolmannessa ehdotuksessa on ollut kyse valtuutettu Kristiina Helminen ehdotuksesta, joka on koskenut 6 kuukauden koeaikamääräyksen lisäämistä johtajasopimuksen 7. kohtaan. Kunnanhallituksen puheenjohtaja Paananen on keskustelun kuluessa todennut, ettei Sepposen kanssa käydyissä neuvotteluissa ole saavutettu yksimielisyyttä palkka-asiassa eikä erokorvauksessa ja että Sepponen on ilmoittanut, ettei hän hyväksy neuvotteluissa esitettyä johtajasopimusta. Kunnanhallitus on halunnut saada kunnanvaltuuston linjauksen johtajasopimukseen. Suoritetuissa äänestyksissä kaikki kolme kunnanvaltuustolle esitettyä johtajasopimusluonnoksesta poikennutta ehdotusta on hyväksytty, ja kunnanvaltuusto on äänestyksen jälkeen hyväk-

synyt muutetun johtajasopimuksen. Puheenjohtaja on todennut, että kunnanvaltuuston hyväksymä johtajasopimus on velvoittava.

Sepponen on 1.10.2020 kunnanhallitukselle lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut, ettei hän voi hyväksyä valtuuston 28.9.2020 § 30 hyväksymää johtajasopimusta. Sepponen on lisäksi esittänyt muun ohella, että Sepponen ja kunnanhallitus sopisivat johtajasopimuksesta, jossa sovittaisiin 7 300 euron suuruisesta palkasta ja 9 kuukauden kokonaispalkkaa vastaavasta erokorvauksesta. Kunnanhallituksen jäsenet hyväksyisivät johtajasopimuksen valtuustoryhmissä ennen kuin asia viedään uudelleen valtuuston käsiteltäväksi.

Kunnanhallituksen pöytäkirjanotteen 6.10.2020 § 241 valmisteluosiosta ilmenee, että kunnanhallitus on käsitellyt kokouksessaan Sepposen kanssa käytyjä neuvotteluja ja todennut, ettei niiden jatkamiselle ole edellytyksiä. Kunnanhallitus on päättänyt, ettei johtajasopimusneuvotteluja jatketa.

Sepposen toimitettua todistuksen terveydentilastaan kunnanhallitus on päätöksessään 6.10.2020 § 242 todennut, että valtuusto on valinnut Sepposen toistaiseksi voimassa olevaan kunnanjohtajan virkaan. Virassa noudatetaan kuuden kuukauden koeaikaa, ja viranhoito alkaa 1.11.2020. Kunnanjohtajan tehtävät ovat kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukaiset. Valtuuston päätöksen mukaan viran kokonaispalkka on 6 500 euroa. Muut palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Sepposen on tullut päätöksen mukaan ilmoittaa 9.10.2020 klo 15 mennessä, ottaako hän viran vastaan kunnan päättämin ehdoin.

Sepponen on Ruokolahden kunnan kirjaamoon 9.10.2020 klo 14.21 lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut, ettei hän siinä vaiheessa voi ottaa kantaa siihen, ottaako hän viran vastaan. Hän on ilmoittanut, ettei hän hyväksy kunnanvaltuuston 28.9.2020 tekemän kannanoton mukaista johtajasopimusluonnosta. Lisäksi Sepponen on esittänyt, että osapuolet käyvät johtajasopimusneuvottelut sovintoesityksessä 1.10.2020 esitetyllä tavalla.

Kunnanhallituksen pöytäkirjanotteen 12.10.2020 § 255 esittelyosiosta ilmenee, että kunnanhallitus on todennut kuntalain 42 §:n mukaiset johtajasopimusneuvottelut käydyiksi ja katsonut, ettei Sepponen ole hyväksynyt johtajasopimusta eikä ottanut virkaa vastaan kunnanvaltuuston päättämillä ehdoilla. Kunnanvaltuusto on 19.10.2020 § 37 asiasta äänestettyään päättänyt, että 24.8.2020 tehty kunnanjohtajan valinta raukeaa, kunnanjohtajan virka laitetaan hakuun 13.7.2020 määritettyjen kelpoisuusehtojen mukaisesti ja kunnanhallitus alkaa valmistella hakua.

Oikeudellinen arviointi

Kunnanvaltuuston päätöksen 28.9.2020 § 30 lainmukaisuus

Palkkaa ja erokorvausta koskevat valitusperusteet

Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä kuntalain 42 §:ssä tarkoitettu johtajasopimus, jossa sovitaan ainakin kunnan johtamisen edellytyksistä. Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnanjohtajan palkasta tai muista virkasuhteen ehdoista. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES 2020–2021) II luvun 17 §:ssä kunnanjohtajan palkan määrä on jätetty kunnan asianomaisen viranomaisen harkintaan.

Oikeuskirjallisuuden mukaan (Harjula – Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulokset, 2019, s. 355) johtajasopimusten palvelussuhteen ehtoja koskevat sopimusehdot ovat lähinnä informatiivisia. Vaikka esimerkiksi palkkauksesta ”sovitaan” johtajasopimuksessa, kysymys on neuvotteluihin perustuvasta toteamuksesta, jonka mukaisesti kunta yksipuolisesti päättää palkkauksesta.

Sopimusneuvotteluista riippumatta kunnalla on ollut kuntaa edustavia viranhaltijoita koskevaan palkkaustoimivaltaansa perustuva oikeus päättää virkasuhteeseen ottamansa kunnanjohtajan palkkauksesta. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että kunta on voinut harkintansa mukaan päättää yksipuolisesti kunnanjohtajan virkasuhteen palkasta tilanteessa, jossa kunnan ja kunnanjohtajan välisissä johtajasopimusneuvotteluissa ei ole saavutettu yksimielisyyttä. Kunnanvaltuuston päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa ei ole tältä osin merkitystä sillä, että palkasta on päätetty osana johtajasopimuksen hyväksymistä. Palkkausta koskeva päätös ei ole valituksessa esitetyin perustein virheellisessä järjestyksessä syntynyt taikka muutoinkaan lainvastainen.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kuntalain 43 §:ssä säädetyille menettelylle vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä kunnanjohtajan virran hoitoon liittyvien erimielisyyksien varalle. Päätöksentekohetkellä voimassa olleen kuntalain 42 §:n 3 momentin mukaan johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto. Kunnanvaltuuston valituksenalainen päätös sisältää tältä osin kunnan yksipuolisen kannanoton siihen, ettei se ole sopimuksen osapuolena ja työnantajana valmis hyväksymään erokorvausta koskevia määräyksiä osaksi johtajasopimusta. Lain mukaan tällaisten määräysten ottaminen sopimukseen on osapuolten harkinnassa, eikä kunnanvaltuuston päätös ole valituksessa esitetyin perustein virheellisessä järjestyksessä syntynyt taikka muutoinkaan lainvastainen.

Kunnanvaltuusto on voinut yksipuolisesti päättää siitä, millä ehdoilla se on omalta osaltaan valmis sitoutumaan Sepposen kanssa tehtävään johtajasopimukseen. Valtuuston päätöksessä on todettu, että valtuuston hyväksymä johtajasopimus on velvoittava. Hallinto-oikeus toteaa, että kyseisellä toteamuksella on katsottava tarkoitettua sitä, että valtuuston hyväksymät sopimusehdot sitovat kunnan muita viranomaisia myöhemmissä sopimusneuvotteluissa. Päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

Koeaikamääräystä koskeva valitusperuste

Viranhaltijalain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan virkasuhteeseen otettaessa voidaan määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Koeaika tulee lain esitöissä todetulla tavalla määrätä viimeistään viranhaltijan virkasuhteeseen ottamista koskevaa päätöstä tehtäessä. Hallinto-oikeus toteaa, että silloin kun virkaan ottaminen on suoritettu viranhaltijalain 7 §:n mukaisesti ehdollisena, viranomaisen päättää terveydentilaa koskevan selvityksen saatuaan virkaan ottamisen vahvistamisesta. Tällöin ei ole kyse enää siitä päätöksestä, jolla henkilö on otettu virkasuhteeseen, ja jolla koeaika voidaan määrätä. Valtuuston päätöksessä 24.8.2020 § 24, jolla Sepposen on valittu kunnanjohtajan virkaan, ei ole päätetty koeajasta. Kunnanhallituksen virantäytön valmistelua koskevassa päätöspöytäkirjassa olevalla maininnalla siitä, että virkasuhteeseen otettaessa voidaan määrätä kuuden kuukauden koeajasta, ei ole merkitystä, koska kunnanvaltuusto ei ole valintapäätöksessään koeaikaa määrännyt. Kunnanvaltuusto ei siten ole voinut päättää koeajasta enää päätöksellään 28.9.2020 § 30. Päätös on tältä osin lainvastaisena kumottava.

Kunnanvaltuuston päätöksen 19.10.2020 § 37 lainmukaisuus

Viranhaltijalain 10 §:n 1 momentin mukaan virkasuhde alkaa virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisestä. Hallinto-oikeus toteaa, että jo virkasuhteeseen ottamista koskevalla päätöksellä on oikeusvaikutuksia, jotka sitovat työnantajaa ja viranhaltijaa siitä huolimatta, että varsinainen virantoimitus olisi määrätty alkavaksi vasta myöhemmin. Virkasuhteen alkamisen jälkeen työnantaja tai viranhaltija voi vapautua virkasuhteesta pääsääntöisesti vain irtisanomalla tai purkamalla sen viranhaltijalain säännösten mukaisesti.

Sepposen virkasuhde on alkanut 24.8.2020, jolloin kunnanvaltuusto on päätöksellään § 24 valinnut hänet kunnanjohtajan virkaan. Valinta on ollut ehdollinen siihen saakka, kunnes Sepponen on toimittanut työnantajalle hyväksyttävän todistuksen terveydentilastaan. Sepposen toimitettua mainitun todistuksen kunnanhallituksen on katsottava päätöksellään 6.10.2020 § 242 vahvistaneen hänen valintansa. Päätöksen mukaan viranhoidon on tullut alkaa 1.11.2020. Sepponen on päätöksen jälkeen ilmoittanut, ettei hän voi siinä vaiheessa ottaa kantaa viran vastaanottamiseen eikä hän hyväksy kunnanvaltuuston 28.9.2020 tekemän kannanoton mukaista johtajasopimusluonnosta.

Kunnanhallitus on pöytäkirjanotteen 12.10.2020 § 255 esittelyosiosta ilmeväällä tavoin katsonut, ettei Sepponen ole hyväksynyt johtajasopimusta eikä ottanut virkaa vastaan kunnanvaltuuston päättämillä ehdoilla. Tästä syystä kunnanvaltuusto on 19.10.2020 § 37 kunnanhallituksen esityksestä päättänyt valinnan raukeamisesta ja kunnanjohtajan viran julistamisesta uudelleen haettavaksi.

Virkasuhteen päättymisestä ilman irtisanomista on säädetty viranhaltijalain 34 §:ssä. Hallinto-oikeus toteaa, ettei viranhaltijalaki sisällä säännöksiä jo

tehdyn virkaan ottamista koskevan päätöksen raukeamisesta muussa tilanteessa kuin siinä, ettei viranhaltija toimita saman lain 7 §:n mukaista terveydentilaa koskevaa selvitystä. Koska Sepponen on toimittanut hyväksyttävän selvityksen kunnalle määräajassa, kunta on vahvistanut hänen valintansa virkasuhteeseen. Valtuusto on päättänyt valinnan raukeamisesta ennen kuin Sepposen virantoimituksen on ollut ylipäänsä määrä alkaa, eikä kunnalla siten ole ollut vielä varmaa tietoa siitä, ryhtyykö Sepponen hoitamaan virkasuhdettaan. Johtajasopimuksen hyväksymiselle ei ole laissa säädetty määräaika, eikä sopimuksella siten ole merkitystä kunnanjohtajan virkasuhteen ja virantoimituksen alkamiseen. Valtuustolla ei ole ollut päätöksentekohetkellä 19.10.2020 lainmukaista perustetta katsoa, että Sepposen valinta kunnanjohtajan virkaan on rauennut siitä syystä, ettei Sepponen ollut hyväksynyt omalta osaltaan johtajasopimusluonnosta taikka ilmoittanut, ryhtyykö hän hoitamaan virkaansa kunnan päättämillä ehdoilla. Tästä syystä kunnanvaltuuston päätös 19.10.2020 Sepposen valinnan raukeamisesta (§ 37) on lainvastainen.

Johtopäätös

Ruokolahden kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on koeajan määrittämisestä koskevin osin kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastaisena kumottava. Muilta osin päätös ei ole valituksessa esitetyn perusteiden virheellisessä järjestyksessä syntynyt taikka muutoinkaan lainvastainen, ja kunnanvaltuuston päätös jää voimaan.

Ruokolahden kunnanvaltuuston päätös 19.10.2020 § 37 Sepposen virkasuhteen raukeamisesta on kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastaisena kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

Viranhaltijalain 53 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, on kunnallisvalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä. Vastaavasti viranomaisen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan.

Samana pykälän 2 momentin mukana edellä 1 momentista poiketen oikeudenkäyntikuluja ei velvoiteta korvattavaksi silloin, kun päätös koskee virkaan ottamista tai jos asia on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että oikeudenkäyntiin on ollut perusteltu syy tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista on muutoin pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

Sepposen Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöstä 28.9.2020 § 30 koskeva valitus on hyväksytty koeajan määrittämisestä koskevin osin ja hänen valituksensa Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksestä 19.10.2020 § 37 on kokonaisuudessaan hyväksytty. Näin ollen kunta on viranhaltijalain 53 §:n 1

momentin nojalla velvoitettava korvaamaan Sepposen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Asian laatu ja osapuolten väliset olosuhteet huomioon ottaen ei ole muutoinkaan kohtuutonta, että Ruokolahden kunta velvoitetaan korvaamaan Sepposen oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan. Kulujen määrää on pidettävä kohtuullisena.

Koska Ruokolahden kunnanvaltuuston päätökset on kumottu osittain tai kokonaan, kunta joutuu itse vastaamaan kuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 §

Muutoksenhaku

Kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Päätöksen ovat tehneet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Elina Ranz ja Sanna Tuunanen.

Esittelijäjäsen Sanna Tuunanen

Jakelu

Päätös Anu Sepponen / asianajaja Aleksi Välikangas, Asianajotoimisto Liuksiala & Co Oy, sähköpostitse antopäivänä

Oikeudenkäyntimaksu maksutta

Jäljennös Ruokolahden kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto / asianajaja Jarmo Salmi, Asianajotoimisto Jarmo Salmi Oy, sähköpostitse antopäivänä

Kunnan on kuntalain 142 §:n mukaan viipymättä julkaistava ilmoitus tästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

VALITUSOSOITUS

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

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

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

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 yleisessä tietoverkossa.

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 todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen tai sähköisen viestin saapumispäivänä.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdista päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

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, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki (1.2.2021 alkaen Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki)
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

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

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua 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, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).