

**Turun hallinto-oikeuden päätös**

Antopäivä

25.9.2014

Päätösnumero

14/0274/1

Diaarinumero

01053/13/2299

turku.hao

S  
Anl. 29-09-2014Dno 2340 - 2013  
032, 065, 021**Asia** Kunnallisvalitus ja hallintoriita**Hakija** Yrjö & Hanna Oy**Vastaaaja** Turun kaupunki**Päätös johon haetaan muutosta**

Turun sosiaali- ja terveyslautakunta on 26.3.2013 päättänyt hyväksyä päätöksen liitteen mukaiset vammaispalvelujen ja kehitysvammahuollon hankkimien asumispalvelujen suoritehinnat vuodelle 2013. Kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintoja on korotettu 1.4.2013 alkaen 0,7 prosenttia.

Lautakunta on 22.5.2013 hylännyt Yrjö & Hanna Oy:n oikaisuvaatimuksen.

**Hakemus**

Yrjö & Hanna Oy on valittanut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä ja vaatinut, että päätös kumotaan ja kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintoja korotetaan enemmän kuin 0,7 prosenttia, koska lautakunta on menetellyt kaupungin ja yhtiön välisen puitesopimuksen vastaisesti päättäessään korottaa kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintoja vain 0,7 prosentilla.

Perusteluina vaatimuksilleen yhtiö on esittänyt seuraavaa:

Lautakunnan päätös on yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta kohtuuton, kun lautakunta ei ole ottanut suoritehinnassa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä (mm. 23.2.2011 taltionumero 2531/02/09) eikä Sosiaali- ja terveystalon valvontavirasto Valviran ohjetta 26.1.2012 koskien ateriakustannuksia. Yhtiön ylläpitämässä Pihlajakodissa ei ole omaa ruoan valmistuskeittiötä, joten yhtiö ostaa ateriat ulkopuoliselta palveluntuottajalta, joka laskuttaa yhtiötä palveluistaan. Yhtiö on aikaisemmin ottanut nämä välilliset ruoan tuotantokustannukset huomioon asiakkailtaan perittävässä ateriahinnoissa työkus-

tannuksia lukuun ottamatta. Kaupungin vammaispalvelujohtaja ohjeisti kirjeellä 12.2.2013 palveluntuottajia tarkistamaan ateriamaksut Valviran ohjeen mukaisiksi ja yhtiö on alentanut asiakkailtaan perimäänsä ateriahintaa. Jos kaupunki ei kompensoi hintojen erotusta, yhtiö kärsii tästä vuodessa tappiota 15 240 euroa. Sopimuskauden aikana muuttuneet valtakunnalliset ohjeistukset tulisi ottaa huomioon vasta uudella sopimuskaudella tai vaihtoehtoisesti kaupungin tulisi korvata yhtiölle menetetyt tulot.

### Asian käsittely ja selvittäminen

Turun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on antamassaan selityksessä vaatinut, että hallinto-oikeus jättää valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta tai vaihtoehtoisesti hylkää sen.

Yrjö & Hanna Oy on antanut vastaselityksen.

### Hallinto-oikeuden ratkaisu

- 1) Hallinto-oikeus hylkää Turun kaupungin väitteen siitä, ettei hallinto-oikeudella ole asiassa toimivaltaa.
- 2) Hallinto-oikeus ei tutki kunnallisvalitusta.
- 3) Hallinto-oikeus on tutkinut asian hallintoriita-asiana. Hallinto-oikeus velvoittaa Turun kaupungin käsittelemään Yrjö & Hanna Oy:n hakemuksen uudelleen kaupungin ja yhtiön välisestä puitesopimuksesta ilmenevien sopimuksen tarkistamista koskevien periaatteiden mukaan siten, että Valviran ohje otetaan huomioon sellaisena palvelun järjestämiseen olennaisesti vaikuttavana viranomaisohjeena, joka edellyttää suoritehinnan tarkistamista kyseistä muutosta vastaavasti.

### Ratkaisun perustelut

#### 1) Hallinto-oikeuden toimivaltaa koskeva väite

##### Säännökset

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan sanottua lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalveluiden, muun muassa kotipalveluiden ja asumispalveluiden järjestämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin (1309/2003) mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun ohella hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja muun ohella yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Pykälän 4 momentin mukaan kunta on velvollinen suorittamaan 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

### **Puitesopimukset**

Turun kaupunki on vuonna 2010 tekemillään hankintapäätöksillä päättänyt hyväksyä seitsemän palveluntuottajan tarjoukset, muun ohella Yrjö & Hanna Oy:n tarjouksen, ja valita ne kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluiden tuottajiksi. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ja palveluntuottajat ovat sopineet asumispalvelujen tuottamisesta puitesopimuksilla. Sopimusten mukaan tilaaja (Turun kaupunki) ostaa palveluntuottajilta asumispalveluja niille Turun kaupungissa kotipaikan omaaville kehitysvammaisille henkilöille, joille on sosiaali- ja terveystoimen päätöksellä myönnetty sosiaalihuoltolain mukainen asumispalvelu. Sopimukset ovat tulleet voimaan 1.9.2010 ja ne ovat voimassa 31.3.2014 asti. Sen jälkeen sopimuksia voidaan tilaajan päätöksellä jatkaa.

Kyseessä olevien puitesopimusten mukaan tilaaja ostaa asumispalveluja asiakkaan palvelutarpeen perusteella edullisuusjärjestyksessä ja talousarvion puitteissa. Sopijapuolet eivät sitoudu ostamaan tai myymään tiettyä paikkamäärää. Autetun asumisen hinnaksi on sovittu 130,88 euroa vuorokaudessa / asiakas. Asiakas vastaa itse asumis- ja ateriakustannuksistaan, jotka palveluntuottaja laskuttaa suoraan asiakkaalta. Tilaaja maksaa asiakaskohtaisesti sovitun palvelutason mukaisen palvelun osuuden. Muilta osin kustannukset jakautuvat tarjouspyyntöasiakirjoissa olevan kustannusvastuujakotaulukon mukaisesti.

Sopimushinta on kiinteä 31.3.2012 asti. Tämän jälkeen hintojen tarkistamisen perusteena ovat henkilökustannusten ja yleisen kustannustason muutokset 1.4.2011 jälkeen. Sopimuksen mukaan henkilöstökustannusten muutosta arvioidaan alan yleissitovan työehtosopimuksen ansiotason muutoksen perusteella ja muiden kustannusten muutosta elinkustannusindeksin muutoksen perusteella. Hintojen tarkistamisen arvioinnissa käytetään viimeisiä saatavissa olevia valtakunnallisia tilastotietoja.

Esitys hintojen muuttamisesta tulee tehdä 1.6.2011 mennessä ja muutetut hinnat tulevat voimaan seuraavan vuoden huhtikuun 1. päivästä lukien. Mikäli em. tapa todetaan lain perusteella mitättömäksi tai mahdottomaksi, sopijapuolet sitoutuvat määrittämään uuden hinnan sallitulla ja mahdollisella tavalla, joka lähinnä vastaa edellä olevaa arviointiperusteiden tarkoitusta. Mikäli alakohtainen lainsäädäntö tai viranomaisohjeet edellyttävät ja ostajan kanssa sovitua palvelun sisällössä tai järjestämisessä olennaisia muutoksia, hintaa voidaan tarkistaa muutosta vastaavasti.

Sopimuksissa on erimielisyyksien varalta sovittu, että mahdolliset erimielisyydet pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan neuvottelemalla. Mikäli neuvottelut eivät johda sopijapuolia tyydyttävään lopputulokseen, ratkaistaan erimielisyydet ensimmäisenä oikeusasteena Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa.

## Johtopäätökset toimivallasta

Turun kaupunki huolehtii lakisääteisistä tehtävistään sosiaali- ja terveydenhuollon alalla järjestäessään kehitysvammahuollon asumispalveluja. Tämän tehtävän hoitamista varten kaupunki on ostanut yhdistykseltä kehitysvammahuollon asumispalveluja. Kaupunki ja yhdistys ovat sopineet palvelujen tuottamisen ehdoista puitesopimuksilla. Kysymyksessä on siten hallintosopimukseen perustuva ostopalvelusuhde. Hallintosopimuksia koskevien erimielisyyksien ratkaiseminen kuuluu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

### 2) Tutkimatta jättäminen valituksena

Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Yrjö & Hanna Oy ei ole esittänyt asiassa kuntalain mukaisia valitusperusteita. Asiaa ei siten voida tutkia kunnallisvalituksena.

### 3) Hallintoriita-asia

#### Asian tutkiminen

Yhtiön ja kaupungin tekemässä puitesopimuksessa on sovittu, että suoritehintoja voidaan tarkistaa kustannustason muututtua sopimuksessa sanotulla tavalla sekä lainsäädännön tai viranomaisohjeiden niin edellyttäessä ja osapuolten sopiessa olennaisista muutoksista palvelun sisällössä tai järjestämisessä. Sopimusta on tulkittava niin, että sopimuksessa määriteltyjen edellytysten vallitessa hintoja myös tarkistetaan. Sopimuksen mukaan erimielisyydet pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan neuvottelemalla. Kaupungilla ei kuitenkaan ole lakiin tai sopimukseen perustuvaa toimivaltaa ratkaista asiaa sitovasti. Yhtiön vaatimukset hallinto-oikeudessa on näin ollen käsiteltävä hallintoriitana.

#### Suoritemaksujen korotus

Kehitysvammaisten asumispalveluja tuottavat puitesopimuksen piiriin kuuluvat palveluntuottajat ovat tehneet Turun kaupungille esityksen kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintojen korottamisesta 2,4–4,3 prosentilla vuonna 2013. Edellisen kerran hintoja korotettiin 2,1 prosentilla 1.4.2012. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on 26.3.2013 päättänyt hyväksyä päätöksen liitteen mukaiset suoritehinnat vuodelle 2013. Kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintoja on korotettu 1.4.2013 alkaen 0,7 prosenttia. Lautakunta on 22.5.2014 hylännyt Yrjö & Hannan Oy:n vaatimuksen suoritehintojen korottamisesta tätä enemmän.

### **Yhtiön perusteet vaatimukselleen**

Yrjö & Hanna Oy on vaatinut suoritemaksuja korotettavaksi lisää sillä perusteella, että lisääntyneiden ateriakustannusten korvaamisessa ei ole noudatettu puitesopimusta. Valviran ohjeen mukaisesti yhtiö saa laskuttaa asiakkailtaan enää vain ruoan raaka-ainekustannukset. Vammaispalvelujohtaja on ohjeistanut palveluntuottajia tarkistamaan ateriämaksut Valviran ohjeen mukaisiksi, ja yhtiö on sen mukaan alentanut asiakkailtaan perimäänsä ateriahintaa. Jos kaupunki ei kompensoi hintojen erotusta, yhtiö kärsii tästä vuodessa tappiota 15 240 euroa.

### **Kaupungin vastine**

Sosiaali- ja terveyslautakunnan antamassa selityksessä on todettu, että puitesopimuksen mukaan, mikäli alakohtainen lainsäädäntö tai viranomaisohjeet edellyttävät ja ostajan kanssa sovitaan palvelun sisällössä tai järjestämisessä olennaisia muutoksia, hintaa voidaan tarkistaa muutosta vastaavasti. Sopimusehto edellyttää ostajan suostumusta hinnan tarkistamiseen.

Asumispalveluiden palveluntuottajia on helmikuussa 2013 ohjeistettu tarkistamaan ateriämaksut Valviran ohjeiden mukaisiksi. Osa palveluntuottajista on tarkistanut ateriämaksut jo aikaisemmin ja osa on ilmoittanut tarkistavansa maksuja parhaillaan. Puitesopimuksen mukaan asiakas vastaa itse asumis- ja ateriakustannuksistaan, jotka palveluntuottaja laskuttaa suoraan asiakkaalta. Tilaaja maksaa asiakaskohtaisesti sovitun palvelutason mukaisen palvelun osuuden. Muilta osin kustannukset jakautuvat tarjouspyyntöasiakirjoissa olleen kustannusvastuujakotaulukon mukaisesti. Näin ollen mahdollisia ateriämaksujen kompensatioita ei tule ottaa huomioon.

### **Johtopäätökset pääasian osalta**

Puitesopimuksessa on sovittu ateriakustannusten osalta, että asiakas vastaa itse ateriakustannuksistaan. Valviran puitesopimuksen solmimisen jälkeen antama ohje merkitsee sitä, ettei yhtiö voi enää periä asiakkaalta ateriakustannuksina ruuan valmistukseen tai kuljetukseen liittyviä työvoimakustannuksia. Näiden kulujen jakautumisesta ei ole sovittu puitesopimuksessa. Kaupunki on kuitenkin edellyttänyt yhtiön noudattavan ohjetta. Sitä on pidettävä sellaisena puitesopimuksessa tarkoitettuna palvelun järjestämiseen olennaisesti vaikuttavana viranomaisohjeena, joka edellyttää suoritehinnan tarkistamista ohjeen aiheuttamasta muutosta vastaavasti. Kaupungilla on ollut asiasta eri käsitys.

Koska asiakirjoihin ei sisälly hinnantarkistuksen määrittämiseen vaadittavia laskelmia, asia on palautettava kaupungille käsiteltäväksi uudelleen.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Hallinto-oikeuslaki 3 §  
 Hallintolaki 3 § 1 mom  
 Sosiaalihuoltolaki 13 § 1 mom 1 kohta ja 17 § 1 mom  
 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta  
 4 § 1 mom (1309/2003) ja 4 mom  
 Kuntalaki 90 § 2 mom  
 Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom ja 69 § 1 mom

**Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (Hallintovalitus).

Esittelijä

Matti Leikkonen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvall ja hallinto-oikeustuomarit Ulla Partanen ja Matti Leikkonen.

Toimituskirjan oikeaksi todistaa

Lainkäyttösihteeri

Soili Leino

**Jakelu**

Päätös

Yrjö & Hanna Oy  
Elimäenkatu 25-27, 00510 HELSINKI

Jäljennös

Turun kaupunginhallitus, jonka on kuntalain 97 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Turun sosiaali- ja terveyslautakunta

## VALITUSOSOITUS (Hallintovalitus)

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 lukuun ottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksisaaduksi kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

### 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 ja mitä muutoksia päätökseen 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 valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa.

### Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

### Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:  
PL 180  
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:  
Fabianinkatu 15  
Helsinki

Puhelin: 029 56 40233  
Telekopio: 029 56 40382  
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi