

**Turun hallinto-oikeuden päätös**

Antopäivä Päätösnumero  
25.9.2014 14/0273/1

Diaarinumero  
00959/13/2299

**Asia** Kunnallisvalitus ja hallintoriita

**Hakija** Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y.

**Vastaaja** 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 Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y:n oikaisuvaatimuksen.

**Hakemus**

Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y:n 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 yhdistyksen välisen puitesopimuksen vastaisesti päättäessään korottaa kehitysvammaisten asumispalvelujen suoritehintoja vain 0,7 prosentilla.

Perusteluina vaatimuksilleen yhdistys on esittänyt seuraavaa:

Puitesopimuksen mukaan henkilöstökustannusten muutosta arvioidaan alan yleissitovan työehtosopimuksen ansiotason muutoksen perusteella eikä lautakunnan esittämällä tavalla ansiotasoindeksiin perustuen. Yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksen mukaiset palkankorotukset olivat 1.3.2013 alkaen 1,9 prosenttia (yleiskorotus 1,3 % ja paikallinen erä 0,6 %) eikä lautakunnan katsoma 0,6 prosenttia. Lautakunnan esittämällä painotuksilla (henkilöstö-

kustannukset 70 % ja muut kustannukset 30 %) henkilöstökustannusten nousun 1,9 % ja muiden kustannusten yleisen kustannustason nousun 1,0 % huomioon ottaen saadaan suoritehintojen korotusprosentiksi 1.4.2013 alkaen 1,6 % eikä lautakunnan päättämä 0,7 %.

Lautakunta on menetellyt puitesopimuksen vastaisesti myös sen vuoksi, ettei se ole ottanut suoritehinnassa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä (mm. 23.2.2011 taltionumero 2531/02/09) eikä Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto Valviran ohjetta 26.1.2012 koskien ateriakustannuksia. Mainittujen päätösten ja ohjeen mukaan palveluntuottajan asiakkaalta perimään ylläpitomaksuun ei saa sisällyttää palvelutoiminnasta aiheutuvia kuluja. Näin ollen esimerkiksi palveluasumisen aterioiden voidaan enää periä vain raaka-ainekustannukset, mutta ei välillisiä kustannuksia kuten ruoan valmistamisesta, kuljetamisesta tai esille laittamisesta aiheutuneita työvoimakustannuksia. Yhdistys on muuttanut laskutusperusteensa korkeimman hallinto-oikeuden päätösten ja Valviran ohjeen mukaiseksi, joten se laskuttaa asiakkailtaan enää vain ruoan raaka-ainekustannukset. Kun lautakunta ei ole ottanut näitä päätöksiä ja ohjetta huomioon, se on yksipuolisella päätöksellään 26.3.2013 vyöryttänyt ateriakustannuksia yhdistyksen maksettavaksi. Yhdistys on ilmoittanut kaupungille laskutusperusteidensa muuttumisesta ja lähettänyt kaupungin vammaispalvelujohtajalle tämän pyynnöstä erittelyn asiakkailta perimistään muuttuneista ateriakustannuksista. Kaupungin on katsottava hyväksyneen yhdistyksen uudet laskutusperusteet, kun se on maksanut yhdistyksen lähettämän laskun.

Lautakunnan päätös 26.3.2013 on sikälikin virheellinen, että yhdistyksen asiakasmääräksi on päätöksen liitteen kohdassa "kehitysvammaisten palvelut/puitesopimukset 2012–2013" merkitty ohjatun asumisen osalta vain 11 eikä 17 ja autetun asumisen osalta asiakasmääräksi merkitty vain 34 eikä 35.

### **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.

Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y. on antanut vastaselityksen.

Sosiaali- ja terveyslautakunta on hallinto-oikeuden pyynnöstä antanut vielä uuden selityksen. Selitys on annettu yhdistykselle tiedoksi.

### **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 Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y:n hakemuksen uudelleen kaupungin ja yhdistyksen välisestä puitesopimuksesta ilmenevien sopimuksen tarkistamista koskevien periaatteiden mukaan siten, että henkilöstökustannukset otetaan huomioon työehtosopimuksen mukaisen ansiotason muutoksen perusteella ja 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 tarkoitettulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

#### Puitesopimukset

Turun kaupunki on vuonna 2010 tekemillään hankintapäätöksillä päättänyt hyväksyä seitsemän palveluntuottajan, muun ohella Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y: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 palveluntarpeen perusteella edullisuusjärjestyksessä ja talousarvion puit-

teissa. 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. Tilaaaja maksaa asiakaskohtaisesti sovittu 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 sovitaan 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 viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y. ei ole esittänyt asiassa kuntalain mukaisia valitusperusteita. Asiaa ei siten voida tutkia kunnallisvalituksena.

### 3) Hallintoriita-asia

#### **Asian tutkiminen**

Yhdistyksen ja kaupungin tekemässä puitesopimuksessa on sovittu, että suorittehtintoja 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. Yhdistyksen 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 Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y:n vaatimuksen suoritehintojen korottamisesta tätä enemmän.

#### **Yhdistyksen perusteet vaatimukselleen**

Turun Seudun Vammaisten Asuntotukiyhdistys r.y on henkilökustannusten osalta vaatinut suoritemaksuja korotettavaksi lisää sillä perusteella, että näiden kustannusten muutosta tulee arvioida puitesopimuksen mukaisesti alan yleissitovan työehtosopimuksen ansiotason muutoksen perusteella eikä tilastokeskuksen palkansaajien toimialakohtaisen ansiotasoindeksin perusteella. Myöskään lisääntyneiden ateriakustannusten korvaamisessa ei ole noudatettu puitesopimusta. Valviran ohjeen mukaisesti yhdistys saa laskuttaa asiakkailtaan enää vain ruoan raaka-ainekustannukset. Kun lautakunta ei ole ottanut ohjetta huomioon, se on tosiasiaa siirtänyt ateriakustannuksia yhdistyksen maksettavaksi.

#### **Kaupungin vastine**

Sosiaali- ja terveyslautakunnan antamassa selityksessä on muun muassa todettu, että henkilöstökustannusten muutosta arvioidaan alan yleissitovan työehtosopimuksen ansiotason muutoksen perusteella. Muiden kustannusten muutosta arvioidaan elinkustannusindeksin muutoksen perusteella. Korotus ei kuitenkaan voi ylittää viittä prosenttia. Sopimuksessa on esitetty perusteet, millä tavoin sopimushintaa on mahdollista korottaa. Korotus kuitenkin edellyttää tilaajan hyväksyntää. Nyt tehty ja tilaajan hyväksymä hinnankorotus vastaa aikaisempaa menettelyä.

Tilastokeskuksen palkansaajien toimialakohtaisen ansiotasoindeksin viimeisin käytettävissä oleva indeksiluku sosiaalipalveluiden toimialalla on vuoden 2012 viimeisen neljänneksen luku, joka on 105,9. Vuoden 2012 ensimmäisen neljänneksen vastaava indeksiluku on 105,3. Tästä saadaan henkilöstökustannusten muutokseksi sosiaalipalveluiden toimialalla 1.4.2012 jälkeen 0,6 %. Tilas-

tokeskuksen elinkustannusindeksin viimeisin käytettävissä oleva indeksiluku on helmikuulta 2013, joka on 1881. Vuoden 2012 huhtikuun elinkustannusindeksin indeksiluku on puolestaan 1863. Tästä saadaan yleisen kustannustason muutokseksi 1.4.2012 jälkeen 1,0 %. Jos oletetaan, että sosiaalipalveluiden kustannusrakenteesta 70 % muodostuu henkilöstökustannuksista ja 30 % muista kustannuksista, saadaan puitesopimuksen mukaiseksi hintojen korotukseksi 1.4.2013 alkaen 0,7 %.

Puitesopimuksessa todetaan, että 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 ateriamaksut Valviran ohjeiden mukaisiksi. Osa palveluntuottajista on tarkistanut ateriamaksut 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 ateriamaksujen kompensatioita ei tule ottaa huomioon.

#### **Johtopäätökset pääasian osalta**

Puitesopimuksen mukaan henkilöstökustannuksia tulee tarkastella alan yleisistovan työehtosopimuksen mukaisen ansiotason muutoksen perusteella. Sopimusmääräys on yksiselitteinen. Näin ollen tilastokeskuksen palkansaajien toimialakohtaista ansiotasoindeksiä ei voida käyttää tarkistettaessa palvelun hintoja henkilöstökustannusten osalta.

Puitesopimuksessa on sovittu ateriakustannusten osalta, että asiakas vastaa itse ateriakustannuksistaan. Valviran puitesopimuksen solmimisen jälkeen antama ohje merkitsee sitä, ettei yhdistys voi enää periä asiakkaalta ateriakustannuksina ruuan valmistukseen tai kuljetukseen liittyviä työvoimakustannuksia. Näiden kulujen jakautumisesta ei ole sovittu puitesopimuksessa. Kaupunki on kuitenkin edellyttänyt yhdistyksen noudattavan ohjetta. Sitä on pidettävä sellaisenaan puitesopimuksessa tarkoitettuna palvelun järjestämiseen olennaisesti vaikuttavana viranomaisohjeena, joka edellyttää suoritehinnan tarkistamista ohjeen aiheuttamaa 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.