

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
27.8.2019
Taltionumero
3851
Diaarinumero
1201/2/18

1 (9)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 8.2.2018 nro 18/0041/3

Asian taustaa

Perusturvalautakunta on päätöksellään 17.4.2013 (§ 7) hylännyt A:n oikeisuvaatimuksen viranhaltijan 6.3.2013 tekemästä päätöksestä, jolla oli hylätty A:n hakemus saada korvausta henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen vaativan avustamistyön palkkauksen mukaisesti.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksellään 18.3.2014 numero 14/0151/3 kumonnut perusturvalautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa todennut muun ohella, että kaupungin on järjestettävä A:lle henkilökohtainen apu sellaisella tavalla, että A:lla on mahdollisuus käyttää hänelle myönnettyä henkilökohtaista apua siten, ettei sen käyttämisestä aiheudu hänelle kustannuksia. Lisäksi hallinto-oikeus on jättänyt toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta A:n vaatimuksen, joka on koskenut kaupungin velvoittamista korvaamaan A:lle avustajan palkkaamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset 4 717,84 euroa vuosilta 2007–2013.

Korkein hallinto-oikeus on 20.10.2015 antamallaan päätöksellä taltionumero 2970 hylännyt perusturvalautakunnan valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä.

Perusturvalautakunta on päättänyt 26.11.2015 tekemällään päätöksellä (§ 10) korvata ajalta 1.1.2014–31.12.2015 henkilökohtaisen avustajan palkkauksesta aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan siten, että A:lle maksetaan jo korvatus ja toteutuneiden palkkakustannusten välinen erotus. Päätöksen mukaan korvauksia ei makseta tätä aikaisemmalta ajalta, koska A ja kaupunki eivät olleet sopineet kaupungin ohjeistusta korkeammasta korvaustasosta. A:lle järjestetään henkilökohtainen apu 1.1.2016 alkaen osittain työnantajamallilla kaupungin päättämän korvaustason mukaisesti ja osittain ostopalveluna.

Valituksenalaisen asian aikaisempi käsittely

A on hallinto-oikeutteen 27.5.2016 toimittamassaan hallintoriitahakemuksessa vaatinut, että kaupunki veloitetaan korvaamaan A:lle henkilökohtaisen avustajan palkkakustannuksia vuosilta 2009–2013 sivukuluihin yhteensä 7 934,36 euroa laillisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisupäivästä lukien. Lisäksi A on vaatinut, että hänelle korvataan hallintoriitamenettelystä mahdollisesti aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

Vaatimusten perusteluina on muun ohella lausuttu, että kaupunki on maksanut A:lle alemmaa korvausta avustajien palkoista kuin mitä A:n ja avustajien välisissä työsopimuksissa oli sovittu. A on maksanut erotuksen avustajilleen omista varoistaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus ei ole tutkinut A:n vaatimusta vuosilta 2009–2013 kertyneiden 7 934,36 euron suuruisen palkkakustannusten ja sivukulujen korvaamisesta viivästyskorkeineen. Hallinto-oikeus on hylännyt oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Pääasia

Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Hallintoprosessioikeus) on todettu peruslähtökohtana olevan, että viranomaisen päättää julkisoikeudellisen

oikeussuhteen sisällön lain nojalla, toimivaltansa rajoissa ja hallintolain määrittelemässä menettelyssä. Vain jos tällainen hallintomenettely ei ole käytettävissä, voidaan turvautua hallintoriitamenettelyyn. Hallintoriidan ja valituksen välinen rajanveto on muodollisesti selkeä: hallintoriitamenettely on toissijainen suhteessa muutoksenhakuun. Hallintoriidan toissijaisuus merkitsee, että asiaa ei voida ratkaista hallintoriitamenettelyssä, jos se voidaan muutoksenhakuteitse saattaa käsiteltäväksi hallintoprosessissa.

A:n ilmoituksen mukaan hänelle on vuosina 2009–2013 myönnetty henkilökohtaista apua niin sanotun työnantajamallin mukaan, mutta korvattu tuntipalkka ei ole tosiasiaa riittänyt avustajan palkkaamiseen. A:lla on aikoinaan ollut mahdollisuus saattaa henkilökohtaista apuaan koskevat viranhaltijapäätökset toimielimen käsiteltäväksi ja edelleen hakea toimielimen päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan hallintoriitaa ei voida käyttää valitusajoista riippumattomana ylimääräisenä muutoksenhakukeinona. A:n hakemus on näin ollen jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

Asian laatu ja lopputulos huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että A joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallintolainkäyttölaki 73 § ja 74 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja asia palautetaan hallinto-oikeuteen ratkaistavaksi A:n hallintoriitahakemuksen mukaisesti. Lisäksi A on vaatinut, että hänelle maksetaan oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta 2 500 euron hyvitys.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus perustelee päätöstään hallintovalituksen ensisijaisuudella ja katsoo, ettei A:n hakemusta voida ratkaista hallintoriitana. Kuten hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenee, hallinto-oikeus on hallintovalitusasiassa lainvoimaisella päätöksellään 18.3.2014 jättänyt A:n vaatimuksen henkilökohtaisen avustajan palkkakustannuksista tutkimatta toimivaltansa kuulumattomana. Päätöksestä on luettavissa, että vaatimus tulisi tutkia hallintoriitamenettelyssä. Nyt samaa vaatimusta ei kuitenkaan ole tutkittu hallintoriitamenettelyssäkään.

Hallintoriita-asian käsittelyn edellytyksenä hallinto-oikeudessa ei ole hallintopäätöksen tekeminen viranomaisessa. A:n tapauksessa on riidattonta, että hänelle on myönnetty vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu työnantajamallilla. A on käyttänyt apua kulloinkin voimassa olevan päätöksen määrittämät määrät, mutta hallintoriitana ratkaistavassa asiassa on kyse henkilökohtaisen avustajan palkasta kaupungin määrittämän tuntipalkan ylimenevältä osalta. A:n ei ole ollut mahdollista saada hänelle myönnettyä henkilökohtaista apua kaupungin määrittämällä tuntipalkoilla, joten A on omalla kustannuksellaan korvannut työsopimuksessa sovitun ja kaupungin korvaamaan palkkatason välisen erotuksen vuosina 2009–2013. Määrä on palkka- ja sivukuluineen ollut yhteensä lähes 8 000 euroa. A:n on käytännössä ollut mahdotonta saada henkilökohtaista apua häntä koskevan henkilökohtaisen avun päätöksen mukaisesti ilman korkeamman tuntipalkan maksamista. Kaupunki on maksanut korkeampaa tuntipalkkaa 1.1.2014 lähtien sekä korvannut A:n vuosina 2014–2015 itse maksamat palkkakustannukset sivukuluineen.

Kyseessä on julkisoikeudellinen maksu ja tilanne, jossa kaupunki on saanut perusteetonta etua A:n maksaessa itse osan henkilökohtaisen avustajansa palkkakustannuksista sivukuluineen. Kaupungin velvollisuutena on riidattomasti ollut järjestää A:lle henkilökohtainen apu kaupungin vammaispalvelujen antaman päätöksen mukaisesti. Palvelu ei kuitenkaan ole toteutunut kaupungin määrittelemällä tuntipalkalla. Kyse on hallintoriitana ratkaistavasta asiasta. Asiassa tulee ottaa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätös 5.3.2018/995, jossa oli kyse yksityisen asianosaisen ja kunnan välisestä saatavasta liittyen vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelumatkojen ylittäviin matkamääriin. Kunta peri matkojen kustannuksia takaisin kuljetuspalveluun oikeutetulta henkilöltä. Asian varsinainen ratkaisu liittyy siihen, kuinka hallintoriita-asian katsotaan tulevan vireille, mutta päätöksestä on luettavissa, että kyseinen vaatimus sinänsä oli hallintoriitana ratkaistava asia. A:n asiassa kustannukset liittyivät niin ikään vammaispalveluun mutta siten, että velkojana on vammaispalvelun saaja ja velallisena kunta.

A on postittanut hallintoriitahakemuksen hallinto-oikeuteen 26.5.2016. Vastaselityksen antamiselle on pyydetty lisää aikaa kesälomakaudesta joulutuen 20.8.2016 saakka, ja vastaselitys on toimitettu hallinto-oikeuteen sähköpostitse 22.8.2016. Tämän jälkeen hallinto-oikeudesta on lähestytty seuraavan kerran 16 kuukautta myöhemmin 18.12.2017 toimittamalla kaupungin lähettämiä lisäselvityksiä A:n tietoon. Hallinto-oikeus antoi asiaa koskevan ratkaisunsa, jolla asia siis jätettiin tutkimatta, 8.2.2018 ja tästä saatiin tieto 12.2.2018 eli noin vuosi ja 8 kuukautta hakemuksen jättämisestä. Koska kyse on A:lle varsin merkittävistä summista ja ottaen huomioon hänen tulotonsa ja lisäksi maksujen suoritta-

misesta kulunut aika 5–9 vuotta, oikeudenkäynnin viivästyisestä maksettavaa hyvitystä on korotettava vuoden ylittävän viivästyksen (1 500 euroa) osalta 1 000 eurolla hyvityksen ollessa näin ollen yhteensä 2 500 euroa.

Kaupunki on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Nyt ratkaistavana olevassa asiassa on oleellista hallinto-oikeuden päätöksessä lausutun mukaisesti se, että asiaa ei voida ratkaista hallintoriitamenettelyssä, jos se olisi tätä ennen voitu saada muutoksenhakuteitse käsiteltäväksi hallintoprosessissa.

Sosiaali- ja terveystyöntekijä on toimittanut Vaasan hallinto-oikeudelle A:ta koskevia henkilökohtaisen avun päätöksiä. Ainakin 15.10.2010 annettu viranhaltijan päätös koskee henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamista. Tässä yhteydessä on A:n henkilökohtaisen avustajan tuntipalkaksi määritelty 8,64 euroa tuntia kohden. Päätöksiin liitettyjen muutoksenhakuohjeiden mukaan viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös kaupungin perusturvalautakunnan käsiteltäväksi. Näin ollen A:lla olisi ollut mahdollisuus saattaa hänelle myönnettävää henkilökohtaista apua koskevat viranomaispäätökset toimielimen käsiteltäväksi ja tämän jälkeen tarvittaessa hakea toimielimen päätökseen muutosta hallinto-oikeuteen valittamalla. A ei käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Kaupungin perusturvalautakunta päätti 26.11.2015 tekemällään päätöksellä korvata A:lle avustajan palkkauksesta ajalla 1.1.2014–31.12.2015 aiheutuneet kustannukset. Ennen vuotta 2014 syntyneitä ylimääräisiä kustannuksia ei korvattu, koska palkasta, joka ylitti kaupungin noudattamassa ohjeistuksessa määritellyn tason, ei ollut sovittu valittajan ja kaupungin välillä. Kyseisestä päätöksestä olisi ollut mahdollista valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti. A ei valittanut päätöksestä.

A:n valituskirjelmässään viittaaman korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 5.3.2018/995 osalta on huomionarvoista, että päätöksessä myös todetaan hallintoriita-asian olevan prosessuaaliselta luonteeltaan toissijainen oikeussuojakeino muutoksenhakuun nähden. Tämä tukee hallinto-oikeuden päätöksessä esitettyä näkemystä siitä, ettei hallintoriitaa voida käyttää valitusajoista riippumattomana ylimääräisenä muutoksenhakukeinona.

A on antanut vastaselityksen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 1.9.2016 T 3673 oli kysymys hallintoriitana käsiteltävästä julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevasta asiasta, kun kunta

henkilökohtaisen avun hakemuksen hylättyään kieltäytyi korvaamasta omaisten itse järjestämän ja maksaman avun kustannuksia. Korkein hallinto-oikeus katsoi kunnan kieltäytymisen korvausten maksamiseen ilmenevän jaoston kielteisestä kannasta haettujen palvelujen myöntämiseen, ja se palautti asian hallinto-oikeudelle hallintoriitana käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

2. Vaatimus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hylätään.

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Sovellettavat säännökset

Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Hallintolainkäyttölain 3 §:n mukaan, jos muussa laissa on mainitusta laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan mainitun lain asemesta.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 17 §:n mukaan muutoksenhausta mainitussa laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa on säädetty sekä mitä jäljempänä mainitussa laissa säädetään.

Vammaispalvelulain 18 §:n mukaan sosiaalilautakunnan päätökseen, joka koskee mainitussa laissa henkilölle tarkoitettua palvelua ja taloudellista tukitoimea, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

1.2 Esitetty selvitys ja asian oikeudellinen arviointi

A on hallinto-oikeuteen 27.5.2016 toimittamassaan hakemuksessa vaatinut, että kaupunki veloitetaan korvaamaan hänelle henkilökohtaisen avustajan palkkakustannuksia vuosilta 2009–2013. A:n mukaan kaupunki on maksanut A:lle alempaa korvausta avustajien palkkakuluista

kuin mitä A:n ja avustajien välisissä työsopimuksissa oli sovittu avustajien palkoista. A on kertomansa mukaan maksanut erotuksen avustajilleen omista varoistaan. Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt A:n vaatimukset tutkimatta sillä perusteella, että A:lla on aikoinaan ollut mahdollisuus saattaa henkilökohtaista apua koskevat viranhaltijapäätökset toimieliimen käsiteltäväksi ja edelleen hakea toimieliimen päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Käsiteltyään Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 18.3.2014 numero 14/0151/3 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 20.10.2015 taltionumero 2970 johdosta uudelleen A:lle henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuneiden palkkakustannusten korvaamista perusturvalautakunta on päättänyt 26.11.2015 (§10), ettei A:lle makseta henkilökohtaisten avustajien toteutuneiden ja korvattujen palkkakustannusten välistä erotusta ajalta ennen vuotta 2014.

Perusturvalautakunnalla on ollut toimivalta ratkaista se, minkä suuruisena se korvaa A:n työnantajamallin perusteella palkkaaman avustajan palkkauskustannuksia. Tällaisesta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudella ei sitä vastoin ole toimivaltaa ratkaista hallintoriitana sellaista oikeuskysymystä, jonka ratkaisemiseen toimivalta on hallintoviranomaisella.

Perusturvalautakunnan korkeimmalle hallinto-oikeudelle antaman selityksen mukaan lautakunnan päätökseen 26.11.2015 (§10) on liitetty valitusosoitus, jonka mukaisesti päätöksestä saa valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen. A:lle annettu muutoksenhakuohjaus on ollut oikea, ja A:lla on aikanaan ollut tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituksena. Hallintoriitahakemus ei ole ollut tuolloin käytävissä eikä asiaa voi myöskään myöhemmin saattaa vireille hallintoriitana. Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja niissä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Vaatimus oikeudenkäynnin viivästymishyvityksen maksamisesta

A on valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle vaatinut, että hänelle maksetaan hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukainen oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika on alkanut 27.5.2016, jolloin A:n vaatimus on tullut vireille hallinto-oikeudessa. Kun asian käsittely päättyy tämän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun antopäivänä, kokonaiskäsittelyajaksi muodostuu noin 3 vuotta ja 4 kuukautta. Asiaa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 4 §:n nojalla arvioitaessa kulunutta kokonaiskäsittelyaikaa ei voida pitää kohtuuttoman pitkänä ottaen erityisesti huomioon pääasiassa lausuttu ja se, ettei asiaa ole voitu saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Näin ollen perusteita oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen oikeudenkäynnin hyvittämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin nojalla ei ole.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi
oikeusneuvos

Eija Siitari
oikeusneuvos

Petri Helander
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Vaasan hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveystyöntekijä