



HÉRAÐSDÓMUR
REYKJAVÍKUR

D Ó M U R
21. desember 2018

Mál nr. E-3811/2017:
Stefnandi: A
(Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður)

Stefndi: Reykjavíkurborg
(Anna Guðrún Árnadóttir lögmaður)

Dómari: Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur föstudaginn 2. desember 2018 í máli nr. E-3811/2017:

A

(*Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður*)

gegn

Reykjavíkurborg

(*Anna Guðrún Árnadóttir lögmaður*)

1. Mál þetta, sem var höfðað með stefnu birtri 29. nóvember 2017, var dómtekið 26. nóvember sl. Stefnandi er A, [...] í Reykjavík. Stefndi er Reykjavíkurborg.
2. Stefnandi krefst þess *aðallega* að ógiltar verði ákvarðanir stefnda frá 8. janúar 2015 og 8. apríl 2015, þar sem umsókn hennar um fjárhagsaðstoð frá stefnda fyrir tímabilið 1. janúar 2015 til 28. febrúar 2015 var synjað. Þá krefst stefnandi þess einnig að ógiltur verði úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála þann 14. október 2015, þar sem framangreindar ákvarðanir voru staðfestar. Enn fremur krefst stefnandi þess að stefndi greiði sér 49.868 krónur, auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 8. janúar 2015 til greiðsludags. *Til vara* krefst stefnandi þess að viðurkennt verði að stefnda hafi verið óheimilt að synja umsókn stefnanda um fjárhagsaðstoð fyrir tímabilið 1. janúar 2015 til 28. febrúar 2015 á grundvelli tekna maka stefnanda samkvæmt 2. og 12. gr. reglna stefnda um fjárhagsaðstoð. Loks krefst stefnandi, bæði í aðal- og varakröfu, greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnda.
3. Stefndi krefst *aðallega* frávísunar á kröfum stefnanda en *til vara* sýknu af öllum kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum krefst stefndi greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnanda.
4. Með úrskurði dómsins, kveðnum upp 8. maí sl., var varakröfu stefnanda vísað frá dómi.
- Atvik máls**
 5. Stefnandi er örorkulífeyrisþegi og hefur verið metin með hámarksörorku (75%) frá 1. mars 2011. Frá þeim tíma hefur stefnandi fengið greiddan örorkulífeyri, aldurstengda örorkuuppbót og tekjutryggingu á grundvelli laga

um almannatryggingar. Þá hefur stefnandi einnig fengið sérstaka framfærsluuppbot á grundvelli laga um félagslega aðstoð.

6. Þann 6. janúar 2015 sótti stefnandi um fjárhagsaðstoð til framfærslu hjá Reykjavíkurborg fyrir tímabilið 1. janúar 2015 til 28. febrúar 2015. Umsókninni var synjað af Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða þann 8. janúar 2015. Synjunin var rökstudd með vísan til þess að umsókn stefnanda samrýmdist ekki reglum Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð.
7. Samkvæmt reglunum um fjárhagsaðstoð stefnda var, á þeim tíma sem stefnandi sótti um fjárhagsaðstoð, grunnfjárhæð aðstoðar 174.952 krónur á mánuði fyrir einstakling sem rekur eigið heimili en 262.482 krónur fyrir hjón, sbr. 1. og 3. mgr. 11. gr. reglnanna. Tekjur stefnanda á umræddu tímabili námu 150.018 krónum á mánuði en samanlagðar tekjur hennar og maka hennar voru 412.880 krónur á mánuði. Synjun þjónustumiðstöðvarinnar byggðist á því að þótt tekjur stefnanda hefðu verið undir framangreindum viðmiðunarmörkum fyrir einstakling hefðu samanlagðar tekjur stefnanda og maka hennar verið umfram þau tekjumörk sem veiti rétt til fjárhagsaðstoðar. Í framangreindri synjun var sérstaklega vísað til 2. gr. reglna stefnda, þar sem segir að m.a. að hjón beri framfærsluskyldu gagnavart maka sínum og til 12. gr. reglnanna þar sem mælt er fyrir um að allar tekjur, bæði umsækjanda og maka hans, komi til frádráttar við ákvörðun um upphæð fjárhagsaðstoðar.
8. Stefnandi kærði framangreinda synjun til velferðarráðs Reykjavíkurborgar með kæru dagsettri 3. febrúar 2015. Kæra stefnanda var tekin fyrir á fundi velferðarráðs þann 8. apríl 2015 þar sem ákvörðun þjónustumiðstöðvarinnar var staðfest. Stefnandi óskaði eftir frekari rökstuðningi fyrir ákvörðun velferðarráðs og barst umbeðinn rökstuðningur þann 27. apríl 2015.
9. Stefnandi skaut þá málinu til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála og krafðist þess að synjun stefnda yrði felld úr gildi og að ákvörðuninni yrði breytt þannig að stefnanda yrði veitt fjárhagsaðstoð frá og með 1. janúar 2015. Þann 14. október 2015 kvað úrskurðarnefndin upp úrskurð í máli stefnanda, nr. 44/2015, þar sem hin kærða ákvörðun var staðfest.

Málsástæður og lagarök stefnanda

10. Stefnandi reisir kröfur sínar í *fyrsta lagi* á því að ákvæði í reglum stefnda um fjárhagsaðstoð, sem mæli fyrir um að tekjur maka skerði rétt stefnanda til

fjárhagsaðstoðar, eigi sér ekki stoð í lögum. Reglurnar séu settar á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, en í þeim lögum sé ekki tekið fram að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga skuli sæta skerðingu vegna tekna maka. Þá megi leiða af markmiðsákvæðum og öðrum ákvæðum laganna að sveitarfélög skuli hafa að leiðarljósi, þegar þau veiti fjárhagsaðstoð, rétt einstaklings til að framfæra sig sjálfur og hafa til hliðsjónar skyldu hans til að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn. Þá skuli einstaklingar hvattir til að taka ábyrgð á sjálfum sér og öðrum, þeir hvattir til sjálfshjálpar og sjálfsákvörðunarréttur þeirra virtur. Vísar stefnandi til 2. mgr. 1. gr., 1. mgr. 12. gr. og 19. gr. laganna þessu til stuðnings. Framangreindar skerðingarreglur stefnda gangi gegn þessum markmiðum laganna.

11. Í *öðru lagi* byggir stefnandi á því að reglur stefnda brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 76. gr. hennar þar sem mælt er fyrir um að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með því að fella með öllu niður rétt stefnanda til fjárhagsaðstoðar, sem hún annars nyti, á grundvelli tekna maka hennar, hafi stefndi svipt stefnanda rétti sem henni sé tryggður í framangreindum ákvæðum stjórnarskrár, sbr. einnig 5. gr. 7. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.
12. Rétt stefnanda samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar verði að skýra á þann veg að skylt sé með lögum að tryggja rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhvern lágmarksframfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Skipulagið verði að tryggja þau lágmarksréttindi sem felast í 76. gr. og uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um að hver einstaklingur njóti jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, auk almennra mannréttinda. Það sé aðalregla í íslenskum rétti að réttur einstaklinga til greiðslna úr opinberum sjóðum skuli vera án tillits til tekna maka. Undantekningar á þeirri reglu verði að skýra þröngt. Jafnframt verði að hafa í huga að framfærsluskylda hjóna sé gagnkvæmur réttur og skylda beggja.
13. Með því að fella með öllu niður rétt stefnanda til fjárhagsaðstoðar vegna tekna maka hennar hafi stefndi brotið framangreindan rétt stefnanda sem henni sé tryggður í 65. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.
14. Loks, í *þriðja lagi*, reisir stefnandi kröfu sína á því að stefndi hafi brotið gegn meginreglunni um skyldubundið mat við ákvarðanir um að synja stefnanda um

fjárhagsaðstoð. Umsókn stefnanda hafi verið synjað með vísan til þess eins að samanlagðar tekjur stefnanda og maka hennar hafi verið umfram þau viðmið sem sett eru í reglum stefnda án þess að heildarmat á aðstæðum hennar hafi farið fram. Jafnvel þótt stefndi geti sett tiltekin hlutlæg viðmið við mat á umsóknum um fjárhagsaðstoð verði að gæta þess að slík viðmið útiloki ekki að öllu leyti frekara mat á þörfum stefnanda á aðstoð.

15. Með vísan til framangreindra málsástæðna krefst stefnandi þess að ákvarðanir stefnda verði ógiltar. Ákvarðanirnar hafi verið haldnar verulegum efnisannmarka og slíkur annmarki leiði til ógildingar ákvörðunar enda engir aðrir hagsmunir sem komi í veg fyrir það. Auk þess gerir stefnandi fjárkröfu sem byggir á því að virða beri að vettugi hinar ólögmetu ákvarðanir stefnda og veita stefnanda fjárhagsaðstoð á því tímabili sem hún sótti um, með hliðsjón af tekjum hennar á sama tímabili. Fjárhæð fjárkröfunnar sé því miðuð við viðmiðunarfjárhæð um fjárhagsaðstoð til einstaklinga að frádregnum tekjum stefnanda, sbr. 11. og 12. gr. reglna stefnda á því tímabili sem um er deilt.

Málsástæður og lagarök stefnda

16. Stefndi reisir sýknukröfu sína á því að hann hafi að öllu leyti farið að lögum og reglum við meðferð mála stefnanda sem og við framkvæmd umdeilda ákvarðana.
17. Stefndi byggir á því að ákvarðanir hans séu í fullu samræmi við skyldur sem á honum hvíla samkvæmt lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Lögin séu almenn rammalöggjöf sem mæli fyrir um skyldu sveitarfélaga til að sinna tilteknum verkefnum en veiti þeim jafnframt svigrúm til að setja reglur þar að lútandi. Sveitarfélög geti metið, með hliðsjón af aðstæðum á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vilji veita, þar á meðal umfang og útfærslu fjárhagsaðstoðar sem mælt sé fyrir um í VI. kafla laganna. Samkvæmt framangreindu sé lögunum um félagsþjónustu sveitarfélaga einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki að skilgreina hann efnislega. Hafi það verið vilji löggjafans að setja útfærslu fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga einhver tiltekin mörk hvað varðar útreikning á fjárhagsaðstoð til einstaklings þá hafi sá vilji þurft að koma skýrt fram í lögunum.
18. Í samræmi við framangreint og 78. gr. stjórnarskrárinnar, um sjálfstjórn sveitarfélaga, sé mat á nauðsyn á aðstoð að meginstefnu til lagt í hendur þeirrar sveitarstjórnar sem veiti þjónustuna. Löggjöf um sveitarfélög sé breytileg frá

einum tíma til annars og málefni sem sjálfstjórn sveitarfélaga taki til breytileg frá einum tíma til annars. Ráðist það af löggjöf hverju sinni hvaða málefni það eru sem sveitarfélögin hafa sjálfstjórnarvald um. Því sé sjaldgæft að löggjöf takmarki sjálfstjórnarvald sveitarfélags við framkvæmd þeirrar þjónustu sem löggjafinn hafi falið sveitarfélögum að inna af hendi. Sé það hins vegar gert þá er ljóst að slík ákvæði verði að vera skýr. Í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sé ekki að finna slík ákvæði. Í samræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sem tryggður sé í 78. gr. stjórnarskrárinnar, ráði stefndi því sjálfur hvernig hann forgangsraði útgjöldum sínum í samræmi við lagaskyldur og áherslur hverju sinni. Það hafi hann gert með því að setja reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Þá vísar stefndi einnig til 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en þar segi að sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem ráði málefnum sínum sjálf og á eigin ábyrgð. Eitt megin sjónarmið við gerð lagafrumvarpsins hafi verið að tryggja ríka sjálfstjórn sveitarfélaga. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga sé ríkari en ella í þeim tilvikum þegar um er að ræða rammalöggjöf eins og á við um lög nr. 40/1991. Löggjafinn hafi með þeim látið sveitarfélögum eftir að ákveða nánari útfærslu á framkvæmd aðstoðar innan ramma laga um viðkomandi málaflokk og í hvaða mæli unnt sé að veita hana. Það hafi stefndi gert með því að setja reglur um fjárhagsaðstoð frá stefnda.

19. Þá byggir stefndi á því að fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi sé neyðaraðstoð sem ekki beri að veita nema engar bjargar séu fyrir hendi. Í 1. gr. reglna um fjárhagsaðstoð stefnda komi fram að skylt sé að veita fjárhagsaðstoð til framfærslu einstaklinga og fjölskyldna sem ekki geta séð sér og sínum farborða án aðstoðar, sbr. IV. og VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, með síðari breytingum, sbr. III. kafla reglna um fjárhagsaðstoð frá stefnda. Meginreglan sé sú að umsækjandi fái einungis greidda fjárhagsaðstoð ef hann eða maki hans getur ekki framfleytt umsækjanda. Sú regla eigi sér stoð í 2. gr. reglnanna og 1. mgr. 19. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem kveði á um skyldu hvers og eins til að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára. Þá sé jafnfram mælt fyrir um framfærsluskyldu hjóna í 1. mgr. 46. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993.
20. Við mat á því hvort umsækjandi geti átt rétt til fjárhagsaðstoðar til framfærslu á grundvelli 11. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá stefnda skal meðal annars horfa til 12. gr. reglnanna sem kveði á um áhrif tekna umsækjanda og maka hans og eigna umsækjanda á rétt til aðstoðar. Það sé mat stefnda að hjón og

sambúðarfólk njóti hagræðis af því að halda saman heimili auk þess sem þeim sé skylt að framfæra maka sinn og börn. Samanlagðar mánaðartekjur stefnanda og maka hennar hafi numið 412.880 krónum og því verið 150.398 krónum hærri en viðmiðunarfjárhæð fjárhagsaðstoðar fyrir hjón og sambúðarfólk á þeim tíma sem stefnandi sótti um fjárhagsaðstoð. Reglur stefnda eigi sér ótvírætt stoð í lögum og sjónarmið að baki reglunum í 12. gr. séu málefnaleg.

21. Í athugasemdum við 21. gr. þess frumvarps sem varð að lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga komi fram að í því skyni að tryggja ákveðna festu við framkvæmd fjárhagsaðstoðar í sveitarfélaginu sé lagt til það nýmæli að öllum sveitarfélögum verði gert skylt að setja ákveðnar reglur um fjárhagsaðstoð til einstaklinga. Með því móti verði tryggt að íbúar sveitarfélagsins eigi í raun rétt á ákveðinni lágmarksaðstoð enda þótt viðmiðunin um lágmark verði ekki tilgreind í lögum. Ljóst sé af þessu að ætlun löggjafans hafi verið að sveitarfélög sjálf skyldu ákveða slík viðmið. Fjárhæð þeirrar aðstoðar sem veitt er á grundvelli reglna stefnda sé endurskoðuð árlega í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar. Meginviðmið við ákvörðun fjárhæðarinnar sé hækkun á vísitölu neysluverðs. Ákvörðun sé háð samþykki velferðarráðs hverju sinni. Stefndi telur að sýnt hafi verið fram á að lögmetisreglunni hafi í hvívetna verið fylgt við umdeilar ákvarðanir og úrskurð um rétt stefnanda.
22. Stefndi hafnar því alfarið að reglur stefnda um fjárhagsaðstoð til einstaklinga í hjúskap og sambúð brjóti gegn 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þá andmælir hann þeirri málsástæðu stefnanda að það sé aðalregla íslensks réttar að réttur einstaklinga til greiðslna úr opinberum sjóðum skuli vera án tillits til tekna maka. Sú málsástæða sé ekki studd neinum lagarökum. Stefndi vísar til 19. gr. laga um félagsaðstoð sveitarfélaga til stuðnings hinu gagnstæða, sem og til ákvæða hjúskaparlaga, einkum 1. mgr. 46. gr. og 1. mgr. 47. gr. þeirra laga og enn fremur til 2. gr. eigin reglna um fjárhagsaðstoð. Loks áréttar hann þá málsástæðu að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sé í eðli sínu tímabundin neyðaraðstoð
23. Samkvæmt reglum stefnda um fjárhagsaðstoð geti grunnfjárhæð aðstoðar til hjóna og sambúðarfólks numið allt að 262.482 krónum. Svo sem fram komi í stefnu séu samanlagðar mánaðartekjur stefnanda og maka hennar 412.880 krónur eða 150.398 krónum hærri en viðmiðunarfjárhæð fjárhagsaðstoðar fyrir

hjón og sambúðarfólk. Samkvæmt því hafi stefnandi og maki hennar töluvert hærri tekjur en hjón og sambúðarfólk sem njóti fjárhagsaðstoðar frá stefnda.

24. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga komi fram að áhersla sé lögð á aðstoð til sjálfshjálpar þannig að veitt aðstoð og þjónusta hafi það að markmiði að einstaklingurinn verði sjálfbjarga og fær um að lifa sem eðlilegustu lífi. Í því felist að markmið aðstoðar er að einstaklingur verði fær um að stjórna málum sínum sjálfur en verði ekki háður aðstoðinni. Ljóst sé af framangreindu að fjárhagsaðstoð sveitarfélags sé ekki ætluð til lengri tíma og ef einstaklingi tekst ekki að sjá sér sjálfur farborða taki annað framfærslukerfi við, það er örorkubætur frá Tryggingastofnun.
25. Loks mótmælir stefndi þeirri staðhæfingu sem rangri og ósannaðri að stefndi hafi með ákvörðun sinni brotið gegn meginreglunni um skyldubundið mat stjórnvalda. Stjórnvöldum sé skylt, þrátt fyrir framangreinda meginreglu, að leysa úr sambærilegum málum þannig að jafnræðis sé gætt, sbr. jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í reglum um fjárhagsaðstoð frá stefnda séu sett ákveðin viðmið í því skyni að gæta jafnræðis og séu þau bæði forsvaranleg og málefnaleg og takmarki ekki matið með óhóflegum hætti. Viðurkennt sé að stjórnvöld geti sett reglur til tímasparnaðar og samræmingar og það auðveldi umsækjendum að kynna sér efni reglnanna þegar þær eru settar fram með skýrum hætti. Slíkt fyrirkomulag leiði jafnframt af sér meiri skilvirkni innan stjórnarsýslunnar sem sé afar mikilvæg fyrir umsækjendur sem eru í þeirri stöðu að geta ekki framfleytt sér án aðstoðar. Þá sé í reglum stefnda svigrúm til að taka tillit til sérstakra aðstæðna en í tilviki stefnanda hafi slíkar aðstæður ekki verið fyrir hendi.
26. Að endingu mótmælir stefndi dráttarvaxtakröfu stefnanda og þá sérstaklega upphafsdegi þeim sem tilgreindur er í stefnu, sem og kröfu stefnanda um greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnda.

Forsenda og niðurstaða

27. Ágreiningur máls þessa lýtur að því hvort stefndi hafi með ólögmetum hætti synjað stefnanda um fjárhagsaðstoð í janúar og febrúar 2015. Í reglum stefnda um fjárhagsaðstoð er ákveðin tiltekin grunnfjárhæð aðstoðar, sem er mismunandi fyrir einstaklinga sem reka eigið heimili og hjón eða sambúðarfólk í sömu stöðu, en frá þeirri fjárhæð eru dregnar allar tekjur

umsækjanda og maka hans. Umsókn stefnanda var hafnað þar sem samanlagðar tekjur hennar og maka hennar voru hærri en grunnfjárhæð fyrir hjón og sambúðarfólk. Tekjur stefnanda sjálfrar voru hins vegar lægri en grunnfjárhæð fyrir einstakling sem rekur eigið heimili.

28. Í 1. og 2. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, er markmiðum laganna lýst og hvernig þeim skuli ná. Þar segir m.a. að markmið þjónustu stefnda sé að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Fjárhagsaðstoð er eitt þeirra úrræða sem lögin gera ráð fyrir að notuð séu til að ná því markmiði, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Í 12. gr. laganna er mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að veita íbúum þjónustu og aðstoð í samræmi við ákvæði laganna og jafnframt að tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Í VI. kafla laganna er mælt nánar fyrir um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og vísað til almennra ákvæða í IV. kafla laganna, þ.á m. 12. gr. sem að framan er rakin. Þá er í 21. gr. lögð sú skylda á sveitarstjórn að setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar að fengnum tillögum félagsmálanefndar, sem metur þörf og ákveður fjárhagsaðstoð til einstaklinga á grundvelli þeirra reglna sem sveitarstjórn setur.
29. Stefndi hefur uppfyllt skyldu sína samkvæmt 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga með því setja reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Reglurnar voru samþykktar í velferðarráði 17. nóvember 2010 og í borgarráði 25. nóvember s.á. og hafa tekið breytingum árlega upp frá því og fram til þess tíma sem mál þetta varðar. Ekki er um það deilt að við setningu þeirra var gætt þeirra aðferða sem mælt er fyrir um í framangreindu ákvæði.
30. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 eru ekki nánari fyrirmæli um það hvernig fjárstuðningi stefnanda skuli háttað, hver fjárhæð stuðningsins eigi að vera eða önnur fyrirmæli sem lúta að inntaki þess réttar sem reglurnar veita. Lögin lýsa almennt því markmiði sem stuðningi sveitarfélaga við íbúa sína er ætlað að ná. Stefnda er því, eins og öðrum sveitarfélögum, veitt svigrúm til að meta hve mikla aðstoð hann veitir og hvernig aðstoð hann býður upp á. Þetta svigrúm stefnda er í samræmi við ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um sjálfstjórn sveitarfélaga, og m.a. felst í rétti þeirra til ákveða sjálf hvort og hvernig tekjustofnar þeirra eru nýttir, og endurspeglast jafnframt í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Af framangreindu leiðir að ekki er fallist á þá málsástæðu stefnanda að reglur stefnda um tengsl réttar stefnanda til fjárhagsaðstoðar við tekjur maka hennar þarfnist sérstakrar

heimildar í lögum. Þá er heldur ekki fallist á að umdeildar reglur stefnda gangi gegn markmiðsákvæðum laganna eða öðrum fyrir mælum þeirra. Þvert á móti verður af 19. gr. laganna ráðið að löggjafinn hafi gert ráð fyrir því að framfærsluskylda maka væri eitt þeirra sjónarmiða sem líta mætti til við ákvörðun um fjárhagsaðstoð. Því er hafnað sjónarmiðum um að ógilda beri ákvörðun stefnda á þeirri forsendu að reglur stefnda hafi ekki fullnægjandi lagastoð.

31. Þrátt fyrir það sem að framan er rakið, um svigrúm stefnda til að meta þörf fyrir fjárhagsaðstoð og setja reglur þar að lútandi, verður mat stefnda að taka mið af og virða þau réttindi sem borgurunum eru tryggð í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að. Kjarni ágreinings aðila í þessu máli lítur að því hvort réttindi stefnanda, sem henni eru tryggð í 65. gr. og 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið virt.
32. Stefnandi byggir á því að stefnda hafi verið óheimilt að líta til tekna maka hennar við mat á umsókn hennar um fjárhagslegan stuðning. Líta verður svo á að í málalíbúnaði stefnanda felist jafnframt að stefnda sé óheimilt að leggja til grundvallar við mat á fjárþörf að hjón og sambúðarfólk þurfi hlutfallslega minni stuðning en einstaklingar sem reki einir heimili.
33. Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar segir að öllum, sem þess þurfi, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Fjallað hefur verið um réttindi samkvæmt þessu ákvæði stjórnarskrárinnar í dómum Hæstaréttar, m.a. í málum nr. 125/2000, 549/2002, 61/2013 og 795/2017.
34. Stefnandi byggir á því að stefnda sé óheimilt að taka tillit til tekna maka við ákvörðun um rétt hennar til fjárhagsaðstoðar. Jafnvel þótt fallast megi á það með stefnanda að það sé aðalregla í íslenskum rétti, að réttur einstaklinga til greiðslu úr opinberum sjóði skuli vera án tillits til tekna maka, þá er í lögum víða tekið tillit til hjúskaparstöðu fólks án þess að það teljist ganga í berhögg við ákvæði stjórnarskrár. Í þessu efni verður að líta til þess að hjón bera sameiginlega ábyrgð á framfærslu fjölskyldunnar og gagnkvæma framfærsluskyldu hvort gagnvart öðru, sbr. 1. mgr. 46. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 og 1. og 2. mgr. 47. gr. sömu laga. Í síðasttöldu málsgreininni er mælt fyrir um skyldu hjóna til að láta maka sínum, sem ekki getur framfært sig sjálfur, í té peningafjárhæð sem með þarf. Enn fremur er kveðið á um

framfærsluskyldu maka í 19. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Með hliðsjón af þessari lagaskyldu verður ekki fallist á að það sé ólöglegt út af fyrir sig að taka, að minnsta kosti að einhverju leyti, tillit til tekna maka þegar félagsþjónusta á vegum sveitarfélaga er skipulögð. Til stuðnings þessari niðurstöðu er jafnframt vísað til dóms Hæstaréttar 16. október 2003 í máli nr. 549/2002.

35. Á hinn bóginn eru takmörk fyrir því hve langt má ganga í því að skerða bætur vegna tekna maka og hefur Hæstiréttur slegið því föstu í dómi sínum 19. desember 2000, í máli nr. 125/2001, að það fari í bága við 1. mgr. 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar að skerða rétt einstaklinga til örorkulífeyris svo mikið á grundvelli tengingar við tekjur maka að með réttu megi segja að þeir fái ekki notið þeirra grundvallarmannréttinda og reisnar sem þeim eru tryggð með framangreindum ákvæðum stjórnarskrár. Sömu sjónarmið eiga við um félagslega aðstoð sveitarfélaga og greiðslur almannatrygginga, sem fjallað er um í framangreindum dómi Hæstaréttar. Umdeildar reglur stefnda, sem kveða á um að tekjur maka séu að fullu lagðar að jöfnu við tekjur umsækjanda um fjárhagsaðstoð, leiða í reynd til þess að einstaklingur í hjúskap á engan rétt til fjárhagsaðstoðar ef tekjur maka hans eru umfram grunnfjárhæð hjóna og sambúðarfólks, jafnvel þótt umsækjandi sjálfur sé tekjulaus. Slíkt fyrirkomulag er andstætt 1. mgr. 76 gr. stjórnarskrár þar sem það „tryggir ekki rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið er á málefnanlegan hátt“, svo sem slegið var föstu í framangreindum dómi Hæstaréttar, þar sem jafnframt var vísað til 65. gr. stjórnarskrárinnar til stuðnings niðurstöðu dómsins.
36. Við úrlausn um kröfu stefnanda í þessu máli verður hins vegar að líta til þess að tekjur hennar voru 150.018 krónur á því tímabili sem um er deilt en grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar stefnda var 174.952 krónur á mánuði fyrir einstakling sem rekur eigið heimili. Með hliðsjón af þessum atvikum er ekki á það fallist að synjun stefnda um að veita stefnanda fjárstyrk hafi falið í sér brot á rétti sem hún nýtur samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar svo sem hún hefur verið skýrð af Hæstarétti í áður nefndum dómi frá 19. desember 2001. Má í þessu efni jafnframt vísa til dóms Hæstaréttar frá 15. nóvember 2018 í máli nr. 795/2017.
37. Stefnandi byggir einnig á því að sú regla stefnda sem fram kemur í 3. mgr. 11. gr. reglna um fjárhagsaðstoð, að miða grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar hjóna og

sambúðarfólks við lægri fjárhæð en samanlagða grunnfjárhæð tveggja einstaklinga, feli í sér brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af framangreindu ákvæði í reglum stefnda má ráða að grunnfjárhæð aðstoðar til hjóna og sambúðarfólks nemi 1,5 faldri grunnfjárhæð aðstoðar til einstaklinga. Taka verður undir það sjónarmið stefnda að málefnalegar ástæður liggi að baki reglu af þessu tagi. Í því efni er annars vegar að líta til þess að það leiðir af gagnkvæmri framfærsluskyldu hjóna skv. 46 og 47. gr. hjúskaparlaga, sem áður er getið, að unnt er að gera þá kröfu til tekjuhærri maka að hann leggi meira fé til reksturs heimilis en sá sem lægri tekjur hafi. Þá gera ákvæði um félagsþjónustu sveitarfélaga ráð fyrir því á ýmsum stöðum að við mat á þörf fyrir aðstoð sveitarfélaga sé horft til stöðu fjölskyldna í heild fremur en hvers einstaklings innan hennar, sbr. m.a. 19. gr. laganna. Samræmist það og markmiðsákvæði laganna, sbr. 1. gr. þeirra, og endurspeglast einnig í öðrum reglum stefnda sem á ýmsan hátt taka tillit til fjölskyldunnar í heild, sbr. rétt til fjárstuðnings vegna sérstakra aðstæðna í IV. kafla reglnanna. Loks verður fallist á að málefnaleg rök standi til þess að draga þá ályktun að hjón og sambúðarfólk hafi tiltekið hagræði af sameiginlegum rekstri heimilis. Með framangreindum rökum er ekki fallist á það að reglur stefnda hafi falið í sér brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar með því að miða grunnfjárhæð framfærsluástoðar til stefnanda við aðra og lægri fjárhæð en ef hún ræki ein heimili.

38. Loks byggir stefnandi á því að ógilda beri ákvörðun stefnda þar sem brotin hafi verið meginregla um skyldubundið mat með setningu umdeilda reglna stefnda um fjárhagsaðstoð. Jafnvel þótt stjórnvöldum kunni að vera skylt að meta sérstaklega aðstæður hvers og eins samkvæmt framangreindri meginreglu er þeim jafnframt játaður réttur til að setja tileknar almennar reglur. Slíkar almennar reglur eru nauðsynlegar til að tryggja að borgarar geti kynnt sér réttindi sín, þær stuðla að skilvirkni í framkvæmd og þjóna því mikilvæga markmiði að tryggja jafnræði við úthlutun takmarkaðra verðmæta. Þá verður jafnframt að líta til þess að þær reglur sem hér er deilt um fjalla um grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar, en reglur stefnda um fjárhagsaðstoð veita að öðru leyti talvert svigrúm til mats á ólíkum aðstæðum og þörf borgara fyrir frekari aðstoð. Loks hefur stefnandi hvorki rökstutt né lagt fram gögn sem varpa ljósi á það hvaða einstaklingsbundnu aðstæður hafi verið fyrir hendi sem kröfðust þess að stefndi mæti aðstæður hennar sérstaklega eða leitt líkur að því að slíkt mat hefði leitt til annarrar niðurstöðu. Er því ekki fallist á ógildingu ákvörðunar stefnda á þessari forsendu.

39. Að virtu öllu því sem að framan er rakið verður stefndi sýknaður af kröfum stefnanda. Með hliðsjón af atvikum máls og stöðu aðila er rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.
40. Mál þetta flutt Flóki Ásgeirsson lögmaður fyrir stefnanda og Anna Guðrún Árnadóttir lögmaður fyrir stefnda. Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kvað upp dóminn.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýkn af kröfum stefnanda, A. Málskostnaður fellur niður.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir