



11. október 2023/Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 327/2021-Endurupptekið

Úrskurðarnefnd velferðarmála

Endurupptekið mál nr. 327/2021

Miðvikudaginn 11. október 2023

A

gegn

Reykjavíkurborg

ÚRSKURÐUR

Mál þetta úrskurða Hólmfríður Birna Guðmundsdóttir lögfræðingur, Agnar Bragi Bragason lögfræðingur og Eva Dís Pálmadóttir lögfræðingur.

Með beiðni, dags. 24. apríl 2023, óskaði B, fh. A, eftir endurupptöku máls nr. 327/2021 sem lokið var með úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála 14. október 2021. Með erindi, dags. 8. maí 2023, óskaði C lögmaður einnig eftir endurupptöku málsins.

I. Málsvik og málsmeðferð

Kærandi sótti um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks með umsókn, dags. 12. maí 2021. Með bréfi þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar, dags. 4. júní 2021, var umsókn hans synjað með vísan til 12. gr. reglna nr. 650/2020 fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu. Ákvörðunin var staðfest af áfrýjunarnefnd velferðarsviðs Reykjavíkurborgar þann 23. júní 2021. Kærandi lagði fram kæru hjá úrskurðarnefnd velferðarmála 29. júní 2021 sem kvað upp úrskurð í málinu þann 14. október 2021 þar sem hin kærða ákvörðun var staðfest.

Kærandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis vegna úrskurðarins og komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög, sbr. álit hans í máli nr. 11617/2022, dags. 18. apríl 2023. Í niðurstöðu álits umboðsmanns beindi hann því til úrskurðarnefndarinnar að taka mál kæranda til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Með beiðnum, dags. 24. apríl 2023 og 8. maí 2023, var óskað eftir að mál kæranda yrði tekið til nýrrar meðferðar með vísan til fyrrgreinds álits umboðsmanns.

Úrskurðarnefnd velferðarmála féllst á endurupptöku málsins og óskaði eftir greinargerð Reykjavíkurborgar vegna þess. Greinargerð Reykjavíkurborgar barst úrskurðarnefndinni 22. júní 2023 og var hún kynnt umboðsmanni kæranda með bréfi, dags. 28. júní 2023. Athugasemdir bárust frá umboðsmanni kæranda 5. júlí 2023 sem voru kynntar Reykjavíkurborg með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 11. júlí 2023. Athugasemdir bárust frá Reykjavíkurborg með bréfi, dags. 22. ágúst 2023, og voru þær kynntar umboðsmanni kæranda með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 28. ágúst 2023. Frekari athugasemdir bárust frá umboðsmanni kæranda 14. september 2023 og voru þær kynntar Reykjavíkurborg með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 19. september 2023. Frekari athugasemdir bárust ekki.

II. Sjónarmið kæranda

Í beiðni um endurupptöku málsins er þess krafist að ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 23. júní 2021 verði ógilt og að fallist verði á umsókn kæranda um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks. Kærandi byggir á sínum fyrri sjónarmiðum sem og þeim sjónarmiðum sem birtist í álitum umboðsmanns Alþingis. Kærandi telur óumdeilt, í ljósi skýrrar niðurstöðu umboðsmanns, að fyrri úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála og ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 23. júní 2021 standist ekki skoðun og séu í ósamræmi við lög. Kærandi sjái sig þó knúinn til að víkja stuttlega að meginröksemdum sínum en að öðru leyti vísist til álits umboðsmanns.

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sé mælt fyrir um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbrigðar og sambærilegra atvika. Þannig felist í ákvæðinu ákveðinn stjórnarskrárbundinn lágmarksréttur til aðstoðar. Hér skuli einnig höfð í huga jafnræðisregla stjórnarskrárinnar, sbr. 65. gr. hennar. Í samræmi við þennan áskilnað hafi verið lögfest ýmis ákvæði um málefni fatlaðs fólks, meðal annars lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem útfæri meðal annars þessi réttindi nánar.

Til viðbótar við framangreind réttindi samkvæmt stjórnarskránni hafi héraendis verið fullgiltur samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í samningnum sé lögð áhersla á að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, meðal annars með því að gera því mögulegt að komast ferða sinna og bæta aðgengi þess, sbr. meðal annars 9. og 20. gr. samningsins. Í 20. gr. sé sérstaklega fjallað um ferlimál einstaklinga og komi þar meðal annars fram að aðildarríkin skuli gera árangursríkar ráðstafanir til að tryggja að fatlað fólk geti farið allra ferða sinna og tryggja sjálfstæði þess í þeim efnum.

Framangreindur samningur Sameinuðu þjóðanna hafi mikið vægi í málinu enda skuli, samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga við framkvæmd laganna framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafi gengist undir. Í 2. mgr. 1. gr. laganna sé svo meðal annars tekið fram að við framkvæmd félagsþjónustu skuli sköpuð skilyrði til að einstaklingur geti tekið virkan þátt í samfélaginu á eigin forsendum.

Efnisákvæði um akstursþjónustu séu í 1. og 2. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, eins og því hafi verið breytt með 5. gr. laga nr. 37/2018. Í ákvæðinu segi:

„Fatlað fólk skal eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Markmið akstursþjónustu er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

[...]

Ráðherra setur nánari leiðbeiningar um akstursþjónustu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks þar sem m.a. skal kveðið á um tilhögun á akstri utan sveitarfélags og kostnaðarskiptingu vegna akstursþjónustu í dreifbýli. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði.“

Markmið þjónustunnar sé skýrt um að eiga að gera þeim kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda sem ekki geti nýtt sér almenningsfarartæki. Þjónustan skuli miða að því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kjósi og ákvæðið hafi falið í sér nokkrar viðbætur frá eldra ákvæði 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Í athugasemdum við frumvarp það sem hafi orðið að lögum nr. 37/2018 komi fram að þessi breyting hafi verið til að skerpa á réttindum samkvæmt ákvæðinu í samræmi við framanrakta 20. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Hin eiginlega gjaldtökuheimild fyrir akstursþjónustu fyrir fatlað fólk sé svo að finna í 3. málsl. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991. Ákvæðið heimili sveitarfélögum að innheimta þjónustugjald fyrir akstursþjónustuna en sú gjaldtaka sé bundin þeim áskilnaði að kjósi sveitarfélag að taka gjald fyrir þjónustuna skuli það vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Gjaldtökuákvæði laganna hafi, líkt og efnisákvæði þeirra um akstursþjónustu, falið í sér ákveðna breytingu frá því sem áður hafi verið í lögum nr. 59/1992, enda hafi verið horfið frá því að gjald skyldi „taka mið af“ í eldri lögum og sé nú kveðið á um það að gjald skuli vera „sambærilegt“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði.

Um nánari útfærslu akstursþjónustu fyrir fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu sé svo fjallað í núgildandi reglum nr. 645/2020, fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu, sem settar séu með stoð í 29. gr. laga nr. 40/1991, með síðari breytingum, og III. kafla laga nr. 38/2018, sbr. 16. gr. reglnanna. Í 12. gr. reglnanna sé vikið að gjaldi og þjónustusvæði. Þar segi í 1. mgr. að fargjöld notenda fyrir akstursþjónustu, þ.e. fyrir fasta ferð, tilfallandi ferð og aðra farþega, taki mið af almenningssamgöngum og séu ákvörðuð í gjaldskrá hvers sveitarfélags. Þá segi jafnframt í 2. mgr. að fargjald fyrir tilfallandi ferðir sem pantaðar séu samdægurs séu hærri en fyrir fastar ferðir.

Á þeim tíma sem ákvörðun Reykjavíkurborgar hafi verið tekin, hinn 23. júní 2021, og úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála nr. 327/2021, hafi gengið hafi verið í gildi gjaldskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, nr. 1468/2020 fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks. Þar hafi sagt í 1. gr.:

„Fargjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks, þ.e. fyrir fasta ferð eða tilfallandi ferð, skal miðast við hálf almennt gjald hjá Strætó bs. samkvæmt gjaldskrá hverju sinni.

Fargjald fyrir tilfallandi ferðir sem eru pantaðar samdægurs miðast við fullt gjald hjá Strætó bs. samkvæmt gjaldskrá hverju sinni.

Fargjald fyrir aðra farþega er það sama og fyrir notanda, hvort sem um er að ræða fasta ferð eða tilfallandi ferð.“

Í samræmi við ákvæði gjaldskrárinnar hafi verið um tvo kosti að ræða. Annars vegar að notast við fastar ferðir akstursþjónustunnar og greiða fyrir það hálf almennt gjald hjá Strætó bs. samkvæmt gjaldskrá hverju sinni eða, hins vegar greiða fullt gjald fyrir tilfallandi ferð. Sambærileg ákvæði séu í núgildandi gjaldskrá Reykjavíkurborgar sem hafi tekið gildi 1. janúar 2023.

Inntaki akstursþjónustu megi lýsa sem útfærslu réttinda sem einstaklingum, þar á meðal kæranda, séu tryggð í stjórnarskránni. Þá hafi Ísland skuldbundið sig til að fylgja eftir ákvæðum samnings Sameinuðu Þjóðanna um fatlað fólk sem veiti þessum einstaklingum ákveðin réttindi. Þessi réttindi fatlaðs fólks og skyldur íslenska ríkisins séu svo meðal annars útfærð í lögum nr. 40/1991 þar sem sérstaklega sé kveðið á um inntak akstursþjónustunnar og að hvaða leyti sveitarstjórnur sé heimilt að taka gjald fyrir þjónustuna. Þessi ákvæði veiti sveitarfélögum ákveðinn ramma til útfærslu þjónustunnar, enda kveði lögin á um ákveðinn lágmarksrétt sem sveitarfélög geti ekki takmarkað með sinni útfærslu í eigin gjaldskrá og reglum.

Tekið er fram að kærandi sé með alvarlega þroskahömlun og geti þess vegna ekki notast við almenningssamgöngur, þar með talið Strætó bs. Hann notist því við akstursþjónustu Reykjavíkurborgar í sínu daglega lífi, til að geta farið ferða sinna. Einstaklingur sem geti notast við almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu notist við gjaldskrá Strætó bs., sem sé það gjald sem núgildandi gjaldskrá fyrir akstursþjónustu fyrir fatlaða taki mið af. Samkvæmt gjaldskrá Strætó bs. standi notendum til boða margsháttar valmöguleikar á mismunandi greiðslufyrirkomulagi, eftir því hvað henti hverjum og einum, og notendur geti því valið hvort keyptur sé stakur miði, mánaðarkort, árskort eða notast við Klapp kortið. Stakir miðar fyrir fullorðna kosti 550 kr., 275 kr. fyrir ungmenni og 165. kr. fyrir öryrkja. 30 daga kort kosti 9.000 kr. fyrir fullorðna, 4.500 kr. fyrir ungmenni, 4.500 kr. fyrir nema (18 ára og eldri) og 2.700 kr. fyrir öryrkja. Árskort kosti 90.000 kr. fyrir fullorðna, 45.000 kr. fyrir ungmenni, 45.000 kr. fyrir nema (18 ára og eldri) og 27.000 kr. fyrir öryrkja.

Til samanburðar standi notendum akstursþjónustu fyrir fatlað fólk einungis til boða, í samræmi við reglur og gjaldskrá Reykjavíkurborgar, að greiða fyrir staka ferð, þ.e. annað hvort fyrir „fasta ferð“ eða „tilfallandi ferð“ samtals 275 kr. eða hálf almennt gjald samkvæmt gjaldskrá Strætó bs. Sé tilfallandi ferð með þjónustunni hins vegar pöntuð samdægurs greiði viðkomandi fullt almennt gjald, eða 550 kr.

Meginþorri notenda almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu notist við einhvers konar magnafslætti, í samræmi við svör borgarlögmans til umboðsmanns Alþingis. Sé miðað við 55 daga notkun á mánuði geti notandi almenningsþjónustu valið á milli: a) 550 kr. fyrir ferðina, samtals 30.250 kr. á mánuði og 363.000 kr. á ári; b) 9.000 kr. fyrir mánaðarkort (164 kr. fyrir ferðina miðað við fullt verð); c) 90.000 kr. fyrir árskort (136 kr. fyrir ferðina miðað við fullt verð og 7.500 kr. á mánuði). Sé miðað við nemakort geri það: a) 275 kr. fyrir hverja ferð samkvæmt almennum gjaldi; b) 82 kr. fyrir hverja ferð með mánaðarkorti eða; c) 68 kr. fyrir hverja ferð með árskort. Það sé verulega ósambærilegt því gjaldi sem kæranda sér gert að greiða, enda geti hann einungis notast við fasta ferð eða tilfallandi ferð pantaða með dagsfyrirvara og greitt fyrir það 275 kr. ferðina, eða pantað tilfallandi ferð samdægurs fyrir 550 kr. ferðina.

Því sé ljóst að notanda akstursþjónustunnar, sem mögulega sjái fram á að nota hana töluvert, standi ekki til boða að nýta sér aðra möguleika, t.d. að meta hvort hagstæðara sé að greiða fyrir tímabilskort (árskort eða 30 daga kort), heldur standi viðkomandi einungis til boða að skipuleggja ferðir með fyrirvara og greiða hálf almennt fyrir ferðina eða panta ferð samdægurs og borga þá fyrir hana fullt gjald. Líkt og að framan greini sé töluvert hagræði í tímabilskortum Strætó sem endurspeglar í því að meginþorri notenda þeirrar þjónustu notist við slík tímabilskort.

Í samræmi við það standist niðurstaða Reykjavíkurborgar, og svo úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála nr. 327/2021, ekki skoðun út frá lögum nr. 40/1991, 76. og 65. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Verð þjónustunnar geti undir engum kringumstæðum talist „sambærilegt“ gjaldskrá almenningsgangna á svæðinu, í skilningi 3. máls. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991.

Kærandi telji verulegt hagræði felast í því fyrir sig að geta nýtt tímabilskort, enda noti hann akstursþjónustuna mikið í sínu daglega lífi. Miðað við ákvörðun Reykjavíkurborgar og úrskurð nefndarinnar standi honum hins vegar ekki til boða að nýta sér sambærilega möguleika og almennum notendum Strætó. Hann sé bundinn við að þurfa skipuleggja ferð með dagsfyrirvara eða notast við fasta ferð, og greiða fyrir það 275 kr., eða bóka tilfallandi ferð samdægurs og borga fyrir það 550 kr. fyrir ferðina. Kærandi þurfi því að greiða töluvert hærra gjald fyrir akstursþjónustuna en þeir sem nýti sér almenningsgang göngur með tímabilskort Strætó bs. Gjaldskrá Reykjavíkurborgar, sem hin kærða ákvörðun sé reist á, sé því á skjön við ákvæði 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 og Reykjavíkurborg hafi með gjaldskrá sinni og reglum farið út fyrir mörk gildandi laga um efnið.

Með vísan til framangreinds sé þess krafist að úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála nr. 327/2021, frá 14. október 2021, verði endurupptekinn og ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 23. júní 2021 verði ógilt. Að öðru leyti en að framan greini sé vísað til umfjöllunar umboðsmanns Alþingis í álit hans frá 18. apríl 2023, í máli nr. 11617/2022.

Við fyrri málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd velferðarmála í máli kæranda hafi verið gerð krafa um að úrskurðað yrði svo að Reykjavíkurborg skyldi veita kæranda tímabilskort að nýju. Kærandi hafi vísað þar til þess að hann hafi áður haft tímabilskort í akstursþjónustunni meðan

hann hafi stundað nám, þ.e. nemakort. Þessi krafa kæranda sé áréttuð hér og því þess krafist, til viðbótar við að ákvörðun Reykjavíkurborgar verði ógilt, að úrskurðarnefndin fallist á kröfu kæranda um tímabilskort fyrir akstursþjónustunni, með vísan til 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, sbr. gjaldskrá Strætó bs. Hér þurfi að hafa í huga að ekki sé unnt að bera því við að „ekki sé gert ráð fyrir tímabilskortum í gjaldskrá Reykjavíkurborgar“. Í fyrsta lagi standist gjaldskráin ekki skoðun laga og sé í ósamræmi við þau og í öðru lagi sé ljóst að Reykjavíkurborg hafi veitt slík tímabilskort til nema, þar á meðal kæranda. Reykjavíkurborg hafi því skýrlega talið sér heimilt að veita slík tímabilskort með vísan til gjaldskrár Strætó.

Með vísan til alls þess sem að framan sé rakið telji kærandi ljóst að úrskurðarnefnd velferðarmála sé skylt að endurupptaka úrskurð í máli hans, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 18. apríl 2023, í máli nr. 11617/2022. Að sama skapi telji kærandi óumdeilt að fyrri afgreiðsla úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 327/2021 og ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 23. júní 2021 sé á skjön við lög og því beri að ógilda hina kærðu ákvörðun. Þá telji hann úrskurðarnefndinni enn fremur skylt að verða við erindi hans um tímabilskort í akstursþjónustu fyrir fatlað fólk.

Í athugasemdum kæranda er tekið fram að öll fyrri sjónarmið séu áréttuð, sem og þau sjónarmið sem birtist í álti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11617/2022. Afstaða Reykjavíkurborgar hafi ekki komið kæranda á óvart, enda hafi kærandi óskað upplýsinga frá sveitarfélaginu með tölvupósti hinn 8. maí 2023, sem hafi verið ítrekaður hinn 30. maí 2023. Þar hafi verið óskað eftir upplýsingum um hvað Reykjavíkurborg hygðist gera í málinu, hvort mál kæranda yrði tekið upp og fallist á umsókn hans um tímabilskort og hvort núgildandi gjaldskrá yrði breytt á þann hátt að hún yrði í samræmi við lög nr. 40/1991. Svar Reykjavíkurborgar hafi borist kæranda hinn 22. júní 2023 þar sem upplýst hafi verið um framangreinda bókun í fundi velferðarráðs frá 7. júní 2023. Þá hafi jafnframt verið sagt að ekki lægi fyrir hvort mál kæranda yrði tekið upp og fallist á umsókn hans um tímabilskort. Staðan sé því sú að umboðsmaður Alþingis hafi komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun Reykjavíkurborgar og fyrri úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í málinu sé ólögsmætur og Reykjavíkurborg hafi viðurkennt að „æskilegt“ sé að endurskoða gjaldskrána. Þrátt fyrir það fallist Reykjavíkurborg ekki á umsókn kæranda um tímabilskort.

Kærandi hafi sótt um „örorkukort“ (tímabilskort) hinn 12. maí 2021, fyrir ríflega tveimur árum síðan. Þeirri umsókn hafi fyrst verið hafnað hinn 4. júní sama ár af Reykjavíkurborg, í kjölfar fundar þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða. Kærandi hafi áfrýjað þeirri niðurstöðu til áfrýjunarnefndar velferðarráðs Reykjavíkurborgar hinn 8. júní 2021 sem hafi hafnað erindinu 23. júní 2021. Kærandi hafi kært ákvörðunina til úrskurðarnefndar velferðarmála hinn 29. júní 2021 og nefndin hafi úrskurðað Reykjavíkurborg í vil hinn 14. október 2021, í máli nr. 327/2021. Kærandi hafi talið á sér brotið og því kvartað til umboðsmanns Alþingis hinn 18. mars 2022, líkt og rakið sé í beiðni kæranda til endurupptöku hinn 8. maí 2023. Álit umboðsmanns hafi svo verið birt hinn 18. apríl 2023. Þessar afgreiðslur sé að finna í fylgiskjölum við kröfu kæranda um endurupptöku, dags. 8. maí 2023.

Það liggja þannig fyrir að kærandi hafi beðið eftir niðurstöðu í meira en tvö ár um umsókn hans og greitt gjöld á grundvelli ólögmatrar gjaldskrár á því tímabili. Undanskilin þessu tímabili sé fyrri barátta kæranda við Reykjavíkurborg en fyrri úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála og ákvörðun Reykjavíkurborgar hafi átt sér langan aðdraganda. Þrátt fyrir þessa skýru niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, í kjölfar margra ára baráttu kæranda, sé afstaða Reykjavíkurborgar til umsóknar kæranda óbreytt, að því er virðist. Að mati kæranda sé þessi afstaða ólíðandi og ólögmat, sér í lagi í ljósi skýrrar afstöðu umboðsmanns Alþingis um ólögmati fyrri ákvörðunar Reykjavíkurborgar og úrskurðar nefndarinnar.

Í reynd sé alls kostar óljóst hver afstaða Reykjavíkurborgar sé til kærunnar. Af athugasemdum sveitarfélagsins verði ekki annað séð en að tekið sé undir með umboðsmanni Alþingis að gjaldskrá fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks sé ólögmat, sbr. það að „æskilegt“ sé að endurskoða hana. Hins vegar virðist Reykjavíkurborg ekki ætla að fallast á umsókn kæranda, telji sig að minnsta kosti ekki þurfa þess að svo stöddu. Staðan sé því í reynd óbreytt og ófyrirséð hver niðurstaðan verði eftir „endurskoðun“ sveitarfélagsins. Sú staða gangi ekki upp að kærandi beri hallann af og verði áfram krafinn þjónustugjalds á grundvelli ólögmatrar gjaldskrár. Að sama skapi sé ljóst að sveitarfélagið veigri sér við að taka stjórnvaldsákvörðun í máli kæranda, sem samræmist ekki reglum stjórnvæðingaráttar.

Óþarfi sé að fara mörgum orðum um niðurstöðu álits umboðsmanns Alþingis, í máli nr. 11617/2022, enda hafi niðurstaðan og forsendur þess verið rakin í kröfu um endurupptöku. Niðurstaðan kristallist þó vel í niðurlagi forsendna álitsins:

„Samkvæmt framangreindu stendur fötluðu fólki ekki til boða að meta og ákveða sjálft, miðað við aðstæður þess hverju sinni, hvort það hagræði sem getur falist í notkun tímabils korta eða annars konar magnafslætti henti því. Til lækkunar á fargjaldi, í hálf almennt gjald, getur þannig aðeins komið ef ferð er skipulögð með fyrirvara. Að öðru leyti stendur fötluðu fólki ekki til boða að nýta sér aðra möguleika til lækkunar fargjalda, sjái það t.a.m. fram á töluverða notkun á akstursþjónustu. Því verður ekki annað séð en að fatlað fólk sem notar akstursþjónustu reglulega þurfi í reynd að greiða töluvert hærra gjald fyrir þá þjónustu en þeir sem nýta sér almenningssamgöngur með tímabils korti Strætó bs.

Að öllu framangreindu virtu tel ég að í gjaldskrá Reykjavíkurborgar nr. 1468/2020 hafi ekki verið tryggt með fullnægjandi hætti að gjald fyrir akstursþjónustu væri sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í skilningi lokamálsliðar 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991. Er það þarf af leiðandi álit mitt að fyrrgreindur úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í málinu hafi ekki verið í samræmi við lög [...].“

Umboðsmaður hafi þannig komist að þeirri niðurstöðu að gjaldskrá Reykjavíkurborgar fyrir akstursþjónustu fyrir fatlað fólk stæðist ekki ákvæði laga nr. 40/1991, sem útfæri réttindi fatlaðs fólks, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði samnings Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Af þeirri ástæðu hafi fyrri úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála og ákvörðun Reykjavíkurborgar verið í ósamræmi við lög. Sama muni gilda um úrskurð úrskurðarnefndar velferðarmála, verði niðurstaðan óbreytt.

Hér þurfi að hafa í huga að ákvörðun Reykjavíkurborgar, sem nú sé til meðferðar úrskurðarnefndar velferðarmála, lúti að umsókn um tímabilskort. Niðurstaðan geti því annað hvort verið að umsókninni sé synjað eða að á hana sé fallist. Fyrir liggi að synjun feli í sér niðurstöðu sem standist ekki ákvæði laga og umboðsmaður hafi þegar fjallað um. Það liggi því í augum uppi að ekki komi önnur niðurstaða til greina en að fallast á umsóknina, en að öðrum kosti sé niðurstaðan ólögmæt, sbr. framangreint.

Reykjavíkurborg virðist hins vegar ætla að fara bil milli beggja möguleika, þ.e. kveða á um að „æskilegt“ sé að endurskoða gjaldskrána en þó ekki fallast á umsókn kæranda. Sú niðurstaða komi engan veginn heim og saman við umfjöllun umboðsmanns Alþingis, enda niðurstaðan þá í reynd sú að það fáiist engin niðurstaða. Á kæranda sé þá áfram brotið, enda komi hann þá til með að þurfa að greiða þjónustugjald samkvæmt ólögmætri gjaldskrá um ókomna tíð.

Með vísan til framangreinds sé áréttuð sú krafa að hin kærða ákvörðun Reykjavíkurborgar verði felld úr gildi. Þá sé þess krafist að fallist verði á umsókn kæranda um tímabilskort. Það sé þó í reynd sjálfstætt álitaefni hvort uppi sé heimild til að innheimta gjald af kæranda fyrir akstursþjónustuna að svo stöddu, sbr. síðari umfjöllun.

Verði niðurstaða úrskurðarnefndar velferðarmála að fallast ekki á kröfu kæranda, og látið við sitja að Reykjavíkurborg endurskoði nógildandi reglugerð án þess að fallist verði á umsókn kæranda, verði það réttarástand uppi að kærandi verði áfram inntur um gjald á grundvelli ólögmætrar gjaldskrár. Það standist enga skoðun.

Gjaldtaka fyrir akstursþjónustu við fatlaða sé þjónustugjald. Það sé meginregla í íslenskum stjórnarsýslurétti að ekki sé heimilt að taka gjald fyrir afgreiðslu, úrlausn eða aðra þjónustu eða starfsemi stjórnvalds, nema lög heimili það sérstaklega. Þannig þurfi almenningur að jafnaði ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmælt þjónustu nema lög heimili það sérstaklega. Reglan sé samofin lögmætisreglunni sem feli í sér að athafnir stjórnvalda verði að eiga sér stoð í lögum og megi ekki brjóta í bága við sett lög.

Akstursþjónusta sé lögbundin þjónusta, sbr. 29. gr. laga nr. 40/1991. Í 3. mgr. ákvæðisins sé kveðið á um heimild fyrir sveitarfélög til að innheimta gjald fyrir þessa akstursþjónustu sem sveitastjórnir skuli setja en jafnframt sé kveðið á um að gjaldið skuli vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Hér undir séu bæði stjórnarskrárvarin réttindi, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Líkt og ítrekað hafi komið fram hafi umboðsmaður þegar komist að þeirri niðurstöðu að sú gjaldskrá, sem Reykjavíkurborg hafi innheimt gjald samkvæmt, standist ekki sett lög um þjónustuna. Gjaldskráin uppfylli ekki framangreind skilyrði, enda tryggi hún ekki að gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks sé sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í skilningi 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991.

Það að fallast ekki á kröfur kæranda feli í reynd í sér að Reykjavíkurborg verði talið heimilt, í þann ófyrirséða tíma sem það taki sveitarfélagið að „endurskoða“ gjaldskrána, að innheimta þjónustugjald á grundvelli ólögmætrar gjaldskrár. Það sé ótækt, enda á skjön við öll þau

sjónarmið sem gildi í stjórnarsýslurétti um töku þjónustugjalds, auk þess að vera alvarlegt brot við lögætisregluna.

Í ljósi þess sem að framan sé rakið, þ.e. að gjaldskrá Reykjavíkurborgar fyrir akstursþjónustu fyrir fatlaða standist ekki ákvæði laga, verði í reynd að horfa fram hjá tilvist hennar. Það leiði af því að til staðar sé heimild fyrir sveitarstjórn Reykjavíkurborgar, í lögum nr. 40/1991, til að mæla fyrir um gjaldskrá vegna akstursþjónustu við fatlaða. Sveitarfélagið hafi hins vegar ekki nýtt sér þá heimild en í slíkum tilvikum sé ekki heimilt að innheimta þjónustugjald, sbr. dóm Hæstaréttar frá 13. mars 2003, mál nr. 438/2002. Það sé á hendi úrskurðarnefndar velferðarmála að meta það hvort kæranda skuli veitt tímabilskort án endurgjalds, þar sem Reykjavíkurborg hafi ekki útfært gjaldtökuna með neinum hætti.

Í ljósi framangreinds sé aftur áréttuð krafa kæranda um að ógilda hina kærðu ákvörðun og að fallist verði á umsókn kæranda um tímabilskort í akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Að mati kæranda sé ekki til staðar útfærsla gjaldtöku fyrir þjónustuna og því verði meginreglan um að þjónusta stjórnvalda sé veitt almenningi endurgjaldslaust að ráða niðurstöðunni. Til vara sé þess þó krafist að tekið verði mið af tímabilskortum samkvæmt gildandi gjaldskrá Strætó bs.

Hér skuli einnig vakin athygli á því að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019, um innheimtu opinberra skatta og gjalda, hvíli sú frumkvæðisskylda á stjórnvöldum að endurgreiða ofgreidd gjöld. Fyrir liggir að Reykjavíkurborg sé meðvituð um ólögmati gjaldtökkunnar og hafi ofttekið gjöld á þeim grundvelli. Með vísan til framangreinds beri Reykjavíkurborg að endurgreiða kæranda, og öðrum notendum þjónustunnar, þau gjöld sem hafi verið greidd á grundvelli hinnar ólögmatu gjaldskrár.

Afstaða Reykjavíkurborgar til umsóknar kæranda séu honum mikil vonbrigði. Málið hafi þegar hlotið stjórnarsýslumeðferð og skoðun umboðsmanns Alþingis þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að núverandi fyrirkomulag standist ekki lög. Þegar ljóst hafi verið að kærandi hafi haft rétt fyrir sér, þ.e. að núverandi fyrirkomulag stæðist hvorki lög né alþjóðlegar skuldbindingar, hafi hann talið fullvíst að Reykjavíkurborg myndi grípa til athafna til að rétta hans hlut og endurupptaka mál hans af sjálfdáðum. Niðurstaða Reykjavíkurborgar sé hins vegar að æskilegt sé að endurskoða gjaldskrána en þangað til muni þjónustugjald fyrir akstursþjónustuna innheimt á hinum ólögmatu grunni. Þessi afstaða standist engin sjónarmið sem gildi í íslenskum stjórnarsýslurétti. Kærandi hafi staðið í ströngu við að berjast fyrir sínum réttindum. Á sama tíma geri Reykjavíkurborg hvað hún geti til að tryggja að hann njóti ekki lögákveðinna réttinda, sem jafnframt séu tryggð í stjórnarskrá og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Þess sé krafist að úrskurðarnefnd leysi úr málinu á grundvelli þeirri sjónarmiða sem ítarlega séu rakin í álitum umboðsmanns Alþingis og að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá verði umsókn hans samþykkt um tímabilskort endurgjaldslaust eða á grundvelli gildandi gjaldskrár Strætó bs. á grundvelli heimildar úrskurðarnefndar velferðarmála til að breyta kærðri ákvörðun. Hér þurfi að hafa í huga að verði hin kærða ákvörðun einungis felld úr gildi muni

Reykjavíkurborg aftur taka umsókn kæranda til meðferðar og það sé fyrirséð að sveitarfélagið muni ekki fallast á hana, sbr. framangreindar athugasemdir og meðfylgjandi samskipti við Reykjavíkurborg í maí og júní 2023.

Að öðru leyti en hér greini séu fyrri sjónarmið og kröfur ítrekað. Kærandi vísi að öðru leyti til fyrirbyggjandi álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11617/2022.

Í viðbótar athugasemdum kæranda er vísað til þess að það sé að sjálfsögðu jákvætt að útfærð sé gjaldskrá fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks sem samræmist lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Það verði að teljast eðlilegt að slík vinna taki nokkurn tíma, svo sem til samráðs við hagsmunahópa á svæðinu. Það breyti því hins vegar ekki að þar til þessum nauðsynlegu breytingum sé komið á beri kærandi hallan af. Það standist ekki skoðun.

Afstaða Reykjavíkurborgar feli í reynd í sér að á meðan úrbætur á gjaldskránni fari fram verði áfram innheimt gjald á grundvelli hinna ólögmætu gjaldskrár. Þannig bjóðist kæranda einungis það fyrirkomulag sem umboðsmaður hafi nú þegar talið ólögmætt. Staða kæranda sé því óbreytt, enda greiði hann enn gjald á grundvelli gjaldskrár sem niðurstaða liggja fyrir um að sé ólögmæt. Að þessu leyti hafi ekkert verið aðhafst í máli kæranda óháð þeirri vinnu sem nú sé í gangi um breytingu á gjaldskrá fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks.

Kærandi sé með öllu ósammála að ekki sé unnt að taka ákvörðun í máli hans „að svo stöddu“, enda feli það í sér að ólögmætu ástandi sé áfram viðhaldið. Sveitarfélagið taki hér ekki tillit til þess að gjaldtaka fyrir akstursþjónustuna sé valkvæð, enda um heimildarákvæði að ræða. Það að ekki hafi gefist færi á að birta lögmæta gjaldskrá leiði ekki til heimildar Reykjavíkurborgar til að innheimta gjald á grundvelli ólögmætrar gjaldskrár og að ekki sé hægt að taka ákvörðun í stjórnarsýslumáli fyrr en lögmæt gjaldskrá liggja fyrir. Þvert á móti sé Reykjavíkurborg fullkomlega heimilt að hætta innheimtu þjónustugjaldsins á grundvelli gjaldskrárinnar þar til lögmæt gjaldskrá sé til staðar. Umboðsmaður hafi þegar sagt gjaldskránni vera ólögmæta, enda á skjön við lög. Í þessum efnum skuli litið til þess að það sé einmitt hlutverk úrskurðarnefndar, og æðri stjórnvalda almennt, að gæta þess að lögum og reglum sé fylgt með endurskoðun ákvarðana. Ef framkvæmd stjórnvalds á fyrsta stjórnarsýslustigi sé ólögmæt beri æðra stjórnvaldi að leiðrétta þá framkvæmd. Því séu kröfur kæranda ítrekaðar.

Kærandi hafni með öllu röksemdum Reykjavíkurborgar um hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála, enda telji hann þær ekki standast nokkra skoðun. Hér vísist til hlutverka æðri stjórnvalda um endurskoðun stjórnvaldsákvæðana. Þá sé því einnig sérstaklega hafnað að það sé ekki hlutverk úrskurðarnefndar að breyta ákvörðunum, enda sé það einmitt ein valdheimilda úrskurðarnefnda í samræmi við hlutverk þeirra. Úrskurðarnefnd velferðarmála sé þar ekki undanskilin. Í fjölda tilvika hafi æðri stjórnvöld breytt niðurstöðu lægra stjórnvalds. Eins og málið horfi við kæranda komi ekki önnur niðurstaða til greina en að úrskurða um að Reykjavíkurborg sé óheimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu eða að sveitarfélaginu sé skylt að fallast á umsókn kæranda um tímabilskort. Ekki komi til greina að staðfesta ákvörðunina, enda hafi umboðsmaður Alþingis nú þegar gefið álit á þeirri niðurstöðu.

III. Sjónarmið Reykjavíkurborgar

Í greinargerð Reykjavíkurborgar kemur fram að mál kæranda hafi verið tekið fyrir á fundi velferðarráðs þann 7. júní 2023 þar sem eftirfarandi bókun hafi verið samþykkt:

„Velferðarráð tekur undir með skrifstofu málefna fatlaðs fólks á velferðarsviði sem telur æskilegt að gjaldskrár vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks verði endurskoðaðar. Velferðarráð felur sviðsstjóra að hefja þá vinnu og leggja tillögur að þeirri vinnu lokinni fyrir ráðið.“

Skrifstofa velferðarsviðs Reykjavíkurborgar muni hefjast handa við að endurskoða gjaldskrár vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks sem fyrst.

Í athugasemdum Reykjavíkurborgar er vísað til þess að sú fullyrðing að borgin hafi ekkert aðhafst í máli kæranda eigi ekki við rök að styðjast þar sem málið hafi verið tekið fyrir á fundi velferðarráðs Reykjavíkurborgar þann 7. júní 2023 þar sem velferðarráð og skrifstofa málefna fatlaðs fólks hafi verið sammála um að endurskoða gjaldskrár vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks. Þá hafi sviðsstjóra velferðarsviðs verið falið að hefja framangreinda vinnu. Málið sé því í vinnslu innan stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar og leitast verði við að ný gjaldskrá líti dagsins ljós sem fyrst. Í því samhengi sé einnig nauðsynlegt að haft sé samráð við hagsmunahópa á höfuðborgarsvæðinu, enda séu í gildi reglur fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu. Á fundi samráðshóps sviðsstjóra á höfuðborgarsvæðinu þann 9. ágúst 2023 hafi verið óskað eftir að stjórn akstursþjónustu Pant kæmi með tillögu að breytingum á reglum til samræmingar á gjaldskrá vegna álits umboðsmanns Alþingis um gjaldskrá akstursþjónustu. Til að jafnræðis sé gætt sé mikilvægt að gerðar verði breytingar á gildandi gjaldskrá svo þær gildi fyrir alla og því sé ekki unnt að taka ákvörðun í máli kæranda að svo stöddu. Þegar endurskoðuð gjaldskrá fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks hafi verið afgreidd af velferðarráði muni velferðarsvið Reykjavíkurborgar taka afstöðu til þeirra atriða sem umboðsmaður kæranda vísi til, þ.e.a.s hvort að umsókn kæranda, dags. 12. maí 2021, verði felld úr gildi og hvort að fallist verði á umsókn kæranda um tímabilskort, ásamt kröfu um endurgreiðslu.

Í þessu samhengi sé þó einnig vakin athygli á því að velferðarsviði Reykjavíkurborgar hafi borist sérstakt erindi frá umboðsmanni kæranda, dags. 11. ágúst 2023, er varði endurgreiðslu vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks. Í varakröfu umboðsmanns kæranda sé þess krafist að úrskurðarnefnd velferðarmála taki afstöðu til þess að tekið verði mið af tímabilskortum samkvæmt gildandi gjaldskrá Strætó bs. og úrskurðarnefndinni gert að meta hvort kærandi eigi rétt á tímabilskortu án endurgjalds. Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sé það ekki hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála að breyta ákvörðunum stjórnvalds heldur aðeins meta hvort þær séu í samræmi við viðeigandi lög og reglur, sbr. lög nr. 85/2015 um úrskurðarnefnd velferðarmála og lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Ítrekað sé að afstaða Reykjavíkurborgar til umsóknar kæranda frá 12. maí 2021 sé ekki óbreytt líkt og umboðsmaður kæranda haldi fram heldur sé nauðsynlegt að breytingar á gildandi gjaldskrá séu gerðar í samræmi við þann stjórnarsýslulega farveg sem eigi við um slík mál, svo unnt sé að samþykkja nýja gjaldskrá. Á grundvelli nýrrar gjaldskrár verði svo hægt að taka afstöðu á ný í málinu og í kjölfarið taka nýja stjórnvaldsákvörðun.

IV. Niðurstaða

Mál þetta lýtur að ákvörðun Reykjavíkurborgar, dags. 23. júní 2021, um að synja umsókn kæranda um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks á grundvelli 12. gr. reglna nr. 650/2020 um sameiginlega akstursþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Með úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála frá 14. október 2021 var sú ákvörðun staðfest með vísan til þess að gjaldskrá Reykjavíkurborgar gerði ekki ráð fyrir tímabilskortum eða einhvers konar magnafslætti.

Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 11617/2022 frá 18. apríl 2023 beindist athugun umboðsmanns einkum að því hvort reglur og sú gjaldskrá sem synjun á umsókn kæranda var byggð á hafi verið í samræmi við 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga eins og hún yrði meðal annars skýrð til samræmis við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins.

Ákvæði 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 er svohljóðandi:

„Ráðherra setur nánari leiðbeiningar um akstursþjónustu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks þar sem m.a. skal kveðið á um tilhögun á akstri utan sveitarfélags og kostnaðarskiptingu vegna akstursþjónustu í dreifbýli. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði.“

Umboðsmaður tekur fram að sú lögfesta gjaldtökuheimild sem löggjafinn hafi komið fyrir í lokamálslið 3. mgr. greinarinnar heimili sveitarfélögum töku þjónustugjalds vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og sveitarfélögum sé falin nánari útfærsla á gjaldinu með reglum og gjaldskrá. Síðan segir svo í álitum umboðsmanns:

„Í ljósi sjálfstjórnar sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, njóta þau ákveðins svigrúms við mat á því hvenær gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks telst vera „sambærilegt“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Má í því efni einnig horfa til þess orðalags sem áður var að finna í 35. gr. laga nr. 59/1992 á þá leið að gjaldið skyldi „taka mið af“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Útfærsla sveitarfélags á gjaldinu verður þó ávallt að vera innan marka og í samræmi við téða gjaldtökuheimild eins og hún verður nánar skýrð. Í því tilliti verður að hafa í huga að líta verður á ákvæði 29. gr. laganna sem lið í því að tryggja stjórnarskrárbundinn lágmarksrétt fatlaðs fólks til aðstoðar, sbr. til hliðsjónar fyrrgreint álit setts umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9160/2016. Athugast í því sambandi að þegar löggjafinn hefur mælt fyrir um tiltekin atriði í lögum, t.a.m. um efni og skilyrði fyrir gjaldtöku, geta ákvæði í reglum eða gjaldskrám sveitarfélags ekki vikið þeim til hliðar, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 26. október 2012 í máli nr. 6690/2011. Þá skiptir hér einnig máli að af fyrrgreindum lögskýringargögnum verður ráðið að ætlunin með ákvæði lokamálsliðar 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 hafi verið að tryggja vissst samræmi í gjaldtöku milli sveitarfélaga.“

Við nánari skýringu umrædds ákvæðis, og þeirra marka sem það setur sveitarfélögum að þessu leyti, verður því næst að horfa til þess að samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laganna skal við framkvæmd þeirra framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum áður nefndum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Verður þá að leggja til grundvallar að undir „framkvæmd laganna“ falli m.a. gjaldskrá og nánari reglur sem sveitarfélag setur um akstursþjónustu á grundvelli 3. mgr. 29. gr. þeirra. Þá hefur hér einnig þýðingu að þau lögskýringargögn, sem áður er gerð grein fyrir, bera með sér að ákvæðum greinarinnar um akstursþjónustu fatlaðs fólks hafi verið ætlað að skerpa á réttindum þess í samræmi við 20. gr. fyrrgreinds samnings Sameinuðu þjóðanna sem áður er rakin.

Leggja verður til grundvallar að lögbundin akstursþjónusta fyrir fatlað fólk sé í ýmsu tilliti annars eðlis en sú þjónusta sem felst í almenningssamgöngum, m.a. m.t.t. til kostnaðar og aðgengileika. Með lokamálslið 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 hefur löggjafinn engu að síður tekið sérstaka afstöðu til gjaldtöku fyrir þessa þjónustu og í því sambandi vísað til 20. gr. fyrrnefnds samnings Sameinuðu þjóðanna þar sem mælt er fyrir um að greitt sé fyrir því að fatlað fólk geti, í þágu sjálfstæðis síns og eftir því sem unnt er, farið allra ferða sinna með þeim hætti og á þeim tíma sem það kýs og á viðráðanlegu verði. Í þessu ljósi, svo og þess almenna markmiðs laganna að tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í daglegu lífi, verður að túlka ákvæðið þannig að ekki sé nægjanlegt að gjald sé miðað við gjaldskrá fyrir almenningssamgöngur ef það leiðir til þess að fatlað fólk þurfi í reynd að greiða verulega meira en aðrir fyrir það að komast ferða sinna.

[...]

Líkt og áður er rakið er í reglum og gjaldskrá Reykjavíkurborgar einungis gert ráð fyrir að notendum akstursþjónustu fatlaðs fólks standi til boða að greiða fyrir stakar ferðir, þ.e. annaðhvort fyrir „fasta ferð“ eða „tilfallandi ferð“, sbr. 1. mgr. 12. gr. reglna nr. 645/2020 og 1. gr. þágildandi gjaldskrár nr. 1468/2020, sbr. jafnframt 1. gr. núgildandi gjaldskrár nr. 1311/2022. Samkvæmt gjaldskránni greiðir notandi þjónustunnar hálf almennt gjald hjá Strætó bs. fyrir ferðina, þ.e. 275 kr. Sé tilfallandi ferð með þjónustunni pöntuð samdægurs er þó greitt fullt almennt gjald, þ.e. 550 kr. Því er ljóst að notanda þjónustunnar, sem mögulega sér fram á að nota hana töluvert, stendur ekki til boða að nýta sér aðra möguleika, t.a.m. að meta hvort hagstæðara sé að greiða fyrir tímabilskort, heldur stendur honum einungis til boða að skipuleggja ferðir með fyrirvara og greiða hálf almennt gjald fyrir ferðina, 275 kr., eða panta ferð samdægurs og borga þá fyrir hana fullt gjald, 550 kr.

Samkvæmt framangreindu stendur fötluðu fólki ekki til boða að meta og ákveða sjálft, miðað við aðstæður þess hverju sinni, hvort það hagræði sem getur falist í notkun tímabilskorta eða annars konar magnafslætti henti því. Til lækkunar á fargjaldi, í hálf almennt gjald, getur þannig aðeins komið ef ferð er skipulögð með fyrirvara. Að öðru leyti stendur fötluðu fólki ekki til boða að nýta sér aðra möguleika til lækkunar fargjalda, sjái það t.a.m. fram á töluverða notkun á akstursþjónustu. Því verður ekki annað séð en að fatlað fólk sem notar akstursþjónustu reglulega þurfi í reynd að greiða töluvert hærra gjald fyrir þá þjónustu en þeir sem nýta sér almenningssamgöngur með tímabilskortum Strætó bs.“

Í lok álitsins tók umboðsmaður fram að hann teldi að í gjaldskrá Reykjavíkurborgar nr. 1468/2020 hafi ekki verið tryggt með fullnægjandi hætti að gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks væri sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í skilningi lokamálsliðar 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991. Því var það álit umboðsmanns að umræddur úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í málinu hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann tók þó fram að með þeirri niðurstöðu væri engin afstaða tekin til fyrirkomulags þjónustunnar að öðru leyti, svo sem pantana eða tilhögunar ferða.

Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða úrskurðarnefndar velferðarmála að Reykjavíkurborg hafi ekki verið heimilt að synja umsókn kæranda um tímabilskort á þeirri forsendu að ekki væri gert ráð fyrir tímabilskort í reglum nr. 645/2020 fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu og gjaldskrá nr. 1468/2020 um akstursþjónustu fatlaðs fólks.

Kærandi hefur farið fram á að úrskurðarnefndin úrskurði svo að Reykjavíkurborg sé skylt að veita kæranda tímabilskort, annað hvort endurgjaldslaust eða á grundvelli gildandi gjaldskrár Strætó bs., á grundvelli heimildar nefndarinnar til að breyta kærðri ákvörðun.

Hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála er að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvörðana eftir því sem mælt er fyrir um í lögum sem kveða á um málskot til nefndarinnar, sbr. 1. gr. laga nr. 85/2015 um úrskurðarnefnd velferðarmála. Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 40/1991 kemur fram að aðila máls hjá félagsþjónustu sveitarfélaga sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðanir sem teknar eru samkvæmt lögum til úrskurðarnefndar velferðarmála. Nefndin meti að nýju alla þætti kærumáls og nefndin geti fellt úr gildi ógildanlegar ákvörðanir í heild eða að hluta en ekki tekið nýja ákvörðun í máli fyrir hönd sveitarfélags. Af framangreindu ákvæði er ljóst að úrskurðarnefnd velferðarmála hefur ekki heimild til að breyta stjórnvaldsákvörðunum sveitarfélaga sem teknar eru á grundvelli félagsþjónustulaganna. Með vísan til þess er ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 23. júní 2021 um synjun á umsókn kæranda um tímabilskort felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar sveitarfélagsins.

ÚRSKURÐARORÐ

Ákvörðun Reykjavíkurborgar, dags. 23. júní 2021, um að synja umsókn A, um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks, er felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar sveitarfélagsins.

F.h. úrskurðarnefndar velferðarmála

Hólmfríður Birna Guðmundsdóttir

Úrskurðir, ákvarðanir og aðrar úrlausnir sem birtast á vef Stjórnarráðsins eru á ábyrgð viðkomandi stjórnvalds.

Stjórnarráðið ber ekki ábyrgð á efni frá sjálfstæðum stjórnvöldum umfram það sem leiðir af lögum.