

LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 12. mars 2021.

Mál nr. 72/2020:

A, B og C

(*Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður*)

gegn

Reykjavíkurborg

(*Ebba Schram lögmaður*)

Lykilorð

Málefni fatlaðra. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meðalhóf.

Útdráttur

A, B og C kröfðu R um bætur vegna miska og fjártjóns sem þau töldu sig hafa orðið fyrir á nánar tilgreindu tímabili, eftir að A varð 18 ára, þar sem R hefði ekki veitt henni sértækt búsetuúrræði samkvæmt 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Byggðu þau á því að sú háttsemi starfsmanna R að úthluta A ekki búsetuúrræði samkvæmt lagaákvæðinu á þessum tíma fæli í sér saknæma og ólögmæta háttsemi sem R bæri ábyrgð á. Í dómi Landsréttar kom fram að löggjafinn hefði meðal annars með framangreindum lögum nr. 59/1992 og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 sett reglur um þjónustu við fatlað fólk í samræmi við þær skyldur sem mælt væri fyrir um í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 59/1992 var sveitarfélögum falið að útfæra og veita framangreinda þjónustu við fatlað fólk. Landsréttur taldi að það mat sem sveitarstjórnnum væri falið í framangreindum lögum, meðal annars í 1. mgr. 10. gr. laganna, tæki mið af sjálfsstjórnarrétti þeirra, sbr. 1. mgr. 78. gr. og því að þau færu sjálf með forræði eigin tekjustofna, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Hefðu þau á þeim grundvelli svigrúm til að ákveða forgangs röðun lögbundinna verkefna innan ákveðinna ramma sem og svigrúm til að meta hvert tilvik fyrir sig. Að því leyti gætu sveitarstjórnir þó ekki látið hjá líða að vinna að því með skipulegum og málefnalegum hætti að útfæra og veita þjónustuna. Samkvæmt gögnum málsins hefði fjölgað umtalsvert á biðlistum eftir sértækum húsnæðisúrræðum eftir að sveitarfélög tóku við þjónustu við fatlað fólk frá ríkinu á árinu 2011. Var jafnframt ljóst að unnið hefði verið að því af hálfu R að mæta þeirri þjónustubörf, meðal annars með sérstakri uppbyggingaáætlun nýrra húsnæðisúrræða frá árinu 2014. R var því talin hafa fullnægt skyldum sínum samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá vísaði Landsréttur til þess að ekki yrði talið að R hefði brotið gegn 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að taka röska sex mánuði í afgreiðslu á umsókn A eða að dráttur R á úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis hefði grundvallast á ólögmætum sjónarmiðum eða brotið gegn ákvæðum laga nr. 59/1992 eða laga nr. 40/1991. Að lokum var ekki talið að á R hvíldu jákvæðar skyldur til að veita A aðgang að sértæku búsetuúrræði á grundvelli

1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu enda fælu þau ákvæði ekki í sér rétt til húsnæðis. Að öllu framangreindu virtu taldi Landsréttur að A, B og C hefðu ekki sýnt fram á að R hefði brotið gegn þeim skyldum sem á henni hvíldu samkvæmt lögum og var niðurstaða hins áfrýjaða dóms um sýknu R staðfest.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómamarnir Arnfríður Einarsdóttir, Jóhannes Sigurðsson og Oddný Mjöll Arnardóttir.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjendur skutu málinu til Landsréttar 5. febrúar 2020. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 16. janúar 2020 í málinu nr. E-[...]/2019.
- 2 Áfrýjandi A krefst þess að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 5.000.000 króna með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 10. október 2015 til greiðsludags. Þá krefst hún staðfestingar á ákvæðum hins áfrýjaða dóms um gjafsóknarkostnað auk málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 3 Áfrýjandi B krefst þess aðallega að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 6.491.520 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 25. febrúar 2016 til greiðsludags. Til vara krefst hún þess að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 2.500.000 krónur með sömu dráttarvöxtum og greinir í aðalkröfu og að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna fjárhagslegs tjóns hennar af völdum synjunar stefnda á því að úthluta áfrýjanda A sértæku búsetuúræði samkvæmt þágildandi lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016. Að því frágengnu krefst hún þess að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 2.500.000 krónur með sömu dráttarvöxtum og greinir í aðalkröfu og að viðurkennd verði greiðsluskylda stefnda vegna útlagðs kostnaðar hennar við umönnun áfrýjanda A á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016. Að því frágengnu krefst hún þess að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 2.500.000 krónur með sömu dráttarvöxtum og greinir í aðalkröfu. Í öllum tilvikum krefst hún jafnframt málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 4 Áfrýjandi C krefst þess að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið að stefndi verði dæmdur til að greiða honum 2.500.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 25. febrúar 2016 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 5 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.

Málsatvik og sönnunarfærsla

- 6 Atvikum málsins er skilmerkilega lýst í hinum áfrýjaða dómi. Þar er nánar rakið að áfrýjandinn A sem er fædd 1993 er greind með alvarlega þroskahömlun og

hreyfiþroskahömlun. Hún varð 18 ára [...] 2011 og frá þeim tíma til 1. nóvember 2016 bjó hún að miklu leyti hjá móður sinni og stjúpfoður sem önnuðust hana. Í málinu krefja áfrýjendur stefnda um bætur vegna miska og fjártjóns sem þau telja sig hafa orðið fyrir á framangreindu tímabili vegna þess að stefndi hafi ekki veitt A sértækt búsetuúrræði samkvæmt 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992.

- 7 Með lögum nr. 152/2010 voru gerðar breytingar á þágildandi lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Breytingarnar sem tóku gildi 1. janúar 2011 höfðu meðal annars í för með sér að sveitarfélög voru gerð ábyrg fyrir skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, sbr. 4. gr. laganna, en áður hafði sá þáttur verið á könnu félagsmálaráðuneytis. Með lögnum var 10. gr. laga nr. 59/1992 breytt í þá mynd sem hún var á því tímabili sem deilt er um í máli þessu.
- 8 Þótt áfrýjandinn A hafi búið hjá móður sinni og stjúpfoður á framangreindu tímabili og notið umönnunar þeirra er ekki um það deilt að stefndi veitti henni á sama tíma umtalsverða stuðningsþjónustu samkvæmt ákvæðum þágildandi laga nr. 59/1992. Áfrýjandi fékk dagþjónustu samkvæmt 2. tölulið 2. mgr. 9. gr. laganna, fyrst í fjórar klukkustundir á dag á tímabilinu [...] 2011 til 9. október 2013 en frá þeim tíma alla virka daga í átta klukkustundir á dag. Á tímabilinu veitti stefndi A einnig skammtímavistun í 14 til 16 daga í mánuði samkvæmt 5. tölulið 2. mgr. 9. gr. sömu laga en samkvæmt 22. gr. þeirra laga er vistuninni ætlað að veita fötluðum einstaklingum tímabundna dvöl til hvíldar og vegna erfiðra heimilisaðstæðna svo sem vegna veikinda og annars álags. Samkvæmt þessu átti A kost á sólarhringsdvöl utan heimilis í um tvær vikur í hverjum mánuði. Á árunum 2011 til 2016 samþykkti stefndi félagslega liðveislu fyrir A í allt að 34,5 klukkustundir í mánuði en samkvæmt 24. gr. laga nr. 59/1992 er markmiðið með henni að veita persónulega aðstoð og stuðning sem miðar að því að rjúfa félagslega einangrun til dæmis til að njóta menningar og félagslífs. Að auki samþykkti stefndi að veita A frekari liðveislu í allt að 80,5 klukkustundir í mánuði samkvæmt 25. gr. laganna á árunum 2015 og 2016 í kjölfar þess að hún [...]. Markmiðið með frekari liðveislu er að aðstoða við ýmsar athafnir dagslegs lífs enda sé hún nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun. Fram kom hjá lögmanni áfrýjenda að A hefði ekki getað nýtt sér þessa aðstoð að fullu af ýmsum ástæðum auk þess sem hún hefði ekki verið aðgengileg á orlofstíma.
- 9 Á grundvelli 10. gr. laga nr. 59/1992 sótti áfrýjandinn A um sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með þroskahömlun og skyldar raskanir hjá stefnda 20. nóvember 2012. Með bréfi stefnda 13. júní 2013 var umsókn hennar um sértækt húsnæðisúrræði samþykkt og hún sett á biðlista.
- 10 Í gögnum málsins liggja fyrir ýmsar upplýsingar og greiningar á þjónustuþörf áfrýjandans A vegna mismunandi stuðningsúrræða á því tímabili sem mál þetta tekur til. Þar er fyrst getið um alvarlegt ástand í húsnæðismálum A í mati þroskaþjálfra 12. desember 2012 á þjónustuþörf hennar vegna stuðningsþjónustu, en í því mati er hakað við lið sem gefur slíkt til kynna. Þá eru meðal gagna málsins upplýsingar um

þjónustumatsfundi sem fóru fram nokkuð reglulega frá 17. júlí 2014 til 27. október 2016. Í fyrsta þjónustumatinu er ekki tilgreint í hvað fötlunarflokk A sé metin. Í öðru matinu frá 19. febrúar 2015 er hún metin í fötlunarflokk 6 af 7 í svokölluðu 7 flokka mati. Á þjónustumatsfundum 5. mars og 21. maí 2015 er A enn flokkuð í 6. flokk í 7 flokka mati en sérstaklega tekið fram að hún sé komin í brýna þörf fyrir varanlega búsetu. Á síðarnefnda fundinum var auk þess bókað að mál hennar væri „forgangsmál“. Framangreint mat á fötlun og brýnni þörf A fyrir varanlega búsetu var óbreytt allt fram til síðasta fundar. Samkvæmt gögnum um síðasta þjónustumatsfundinn 27. október 2016 hafði A þá verið metin í fötlunarflokk 12A samkvæmt svokölluðu SIS-mati, sem er í efsta þrepi í SIS-flokkuninni, og tekið fram að hún sé komin í brýna þörf fyrir að komast í búsetu á einum stað. Stefndi byggir á því í málinu að A hafi upphaflega verið flokkuð í þjónustuflokk II fyrir fólk með blandaðar fatlanir og hegðunarerfiðleika en verið færð í þjónustuflokk III seinni hluta árs 2016. Af gögnum málsins verður ráðið að í flokk III raðist einstaklingar með skilgreinda þjónustubörf í flokki 12, 12A og 12B samkvæmt SIS-mati.

- 11 Í málinu liggja fyrir gögn um að borgarráð hafi 28. apríl 2016 samþykkt tillögu um þrjá nýja búsetukjarna fyrir fatlað fólk sem þarf sértæk húsnæðisúrræði. Í greinargerð með tillögunni kemur fram að 166 einstaklingar séu á biðlista eftir sértækum húsnæðisúrræðum hjá Reykjavíkurborg og þar af 135 einstaklingar með þroskahömlun og skyldar raskanir. Þeir sem séu á biðlistum séu flokkaðir í þrjá flokka eftir því hvort þjónustubörfin teljist lítil, meðal eða mikil. Í flokki II og III séu þeir sem þurfi sértækt húsnæðisúrræði með þjónustu á staðnum og einstaklingar í flokki III þurfi að auki sólarhringsþjónustu og mikinn stuðning. Fram kemur í greinargerðinni að 20 einstaklingar séu í brýnni þörf fyrir sértæk húsnæðisúrræði. Þá er tekið fram í greinargerðinni að á biðlistanum séu fimm mjög brýn mál sem flokkist sem neyðarmál og er þar lagt til að hafin verði þjónusta við þá einstaklinga meðan beðið sé eftir opnun nýju íbúðakjarnanna. Lögmaður stefnda upplýsti við málflutning í Landsrétti að áfrýjandinn A hefði verið í þeim hópi sem flokkaður var sem neyðarmál á þessum tíma.
- 12 Samkvæmt gögnum málsins bauð stefndi A sértækt húsnæðisúrræði 1. nóvember 2016, fyrst til bráðabirgða að [...], en frá árslokum 2017 að [...] í Reykjavík, sem hún þáði 10. sama mánaðar.
- 13 Í framburði sem vitnið D, sem annaðist A eftir að hún fór í bráðbirgðahúsnæðisúrræðið að [...] á árinu 2016, gaf fyrir héraðsdómi kemur fram að umönnun A hafi verið mjög erfið og að hún hafi þurft eftirlit allan sólarhringinn svo að hún myndi ekki valda sér og öðrum skaða.
- 14 Áfrýjendur lögðu fyrir Landsrétt endurrit framburða áfrýjendanna B og C og vitnisins E þroskaþjálfar sem þau gáfu fyrir héraðsdómi 28. september 2017 við meðferð héraðsdómsmálsins nr. E-[...]/2016. Í framburði E sem hafði þá komið að umönnun

A í sjö ár komu fram sambærilegar lýsingar og hjá vitninu D um þörf á stöðugu eftirliti með A.

- 15 Með hinum áfrýjaða dómi var stefndi sýknaður af kröfum áfrýjenda á þeim grundvelli að þau hefðu ekki sýnt fram á að starfsmenn stefnda hefðu með saknæmum og ólögmætum hætti brotið gegn rétti áfrýjandans A til þess að fá sértækt húsnæðisúrræði samkvæmt 10. gr. laga nr. 59/1992 fyrr en raun varð á.

Málsástæður aðila

Málsástæður áfrýjenda

- 16 Svo sem áður er rakið krefja áfrýjendur stefnda um bætur vegna miska og fjártjóns sem þau telja sig hafa orðið fyrir á framangreindu tímabili vegna þess að stefndi hafi ekki veitt A sértækt búsetuúrræði samkvæmt 10. gr. þágildandi laga nr. 59/1992. Byggja áfrýjendur á því að sú háttsemi starfsmanna stefnda að úthluta A ekki búsetuúrræði samkvæmt lagaákvæðinu á þessum tíma feli í sér saknæma og ólögmæta háttsemi sem stefndi beri ábyrgð á.
- 17 Áfrýjendur byggja á því að A hafi átt rétt á sértæku búsetuúrræði allt frá því að hún varð 18 ára gömul þar sem framfærsluskylda foreldra hennar hafi þá fallið niður. Ekki sé um það deilt að A hafi verið í þörf fyrir sértækt búsetuúrræði á þessum tíma og stefnda hafi því borið að verða strax við beiðni hennar um þá þjónustu. Telja áfrýjendur að stefndi hafi reist ákvörðun sína um að úthluta A ekki búsetuúrræði samkvæmt lögunum á ólögmætum sjónarmiðum. Stefndi hafi treyst því að móðir hennar og stjúpfaðir hafi útvegað henni húsnæði og umönnun þrátt fyrir að þau hefðu hvorki getu, nauðsynlega sérþekkingu né vilja til þess að annast A. Þau hafi í raun verið neydd til þess þótt lagaskylda hvíldi á stefnda um að sjá um viðeigandi búsetuúrræði fyrir hana.
- 18 Þá byggja áfrýjendur á því að þótt fjárhagur sveitarfélags og takmarkanir á framboði á húsnæðisúrræðum geti að vissu marki réttlætt tafir á úthlutun viðeigandi úrræða hafi þær miklu tafir sem hafi orðið á afgreiðslu erindis A ekki verið réttlætanlegar. Dregist hafi í fimm ár að úthluta viðeigandi úrræði sem sé óhóflegur tími. Drátturinn sé því andstæður 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða. Slíkar ákvarðanir eigi að taka svo fljótt sem kostur er.
- 19 Jafnframt byggja áfrýjendur á því að réttur A til sértæks búsetuúrræðis sé varinn af reglu 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994. Þar sem ekki hafi verið gætt að lögmæti, réttmæti og meðalhófi við ákvarðanatökuna hafi stefndi brotið gegn rétti hennar samkvæmt framangreindum reglum. Réttur móður A og stjúpföður sé einnig varinn af framangreindum ákvæðum þar sem umönnunarbyrði hefði verið létt af þeim ef stefndi hefði sinnt lagaskyldum sínum. Fyrir Landsrétti vísa áfrýjendur í tengslum við þessa málsástæðu einnig til þess að ríkið hafi vanrækt athafnaskyldu sína á grundvelli 8. gr. mannréttindasáttmálans. Jafnframt vísa þau fyrir Landsrétti til 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um

réttindi fatlaðs fólks og til þess að án aðgangs að sértæku búsetuúrræði hafi A verið mismunað miðað við aðra borgara.

- 20 Á því er byggt að áfrýjendur hafi öll orðið fyrir verulegum miska vegna háttsemi starfsmanna stefnda auk þess sem móðir A hafi orðið fyrir fjártjóni þar sem hún hafi þurft að sinna umönnunarskyldu sem stefndi hafi lögum samkvæmt átt að gera.

Málsástæður stefnda

- 21 Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að hann hafi í hvívetna fylgt reglum stjórnarskrár, laga og reglna um húsnæðis- og þjónustuúrræði fyrir áfrýjandann A. Hann hafi samþykkt allar umsóknir A um húsnæði og aðra þjónustu í samræmi við mat á þjónustubörf hennar og að úrræði hafi verið veitt eins fljótt og kostur hafi verið á miðað við forgangsörðun, framboð og önnur atvik hverju sinni. Umsókn A um sértækt húsnæðisúrræði sbr. 10. gr. laga nr. 59/1992 hafi verið samþykkt 13. júní 2013 og hún sett á biðlista.
- 22 Stefndi byggir jafnframt á því að hann sé bundinn af reglum í XI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga sem fjallar um þjónustu við fatlað fólk. Í 44. gr. laganna sé mælt fyrir um að fatlað fólk eigi rétt á þjónustu eftir því sem unnt er og við eigi. Sveitarfélag þurfi því að útfæra nánar hvaða aðstoð fatlað fólk fær í hverju tilviki. Einstaklingar eigi ekki kröfu um ákveðna þjónustu heldur fari hún eftir mati á þörf og framboði á úrræðum á hverjum tíma. Þá þurfi sveitarfélag að horfa til fjárhagslegra forsendna og möguleika á rekstri úrræðis meðal annars út frá mönnun. Ekki sé mælt fyrir um tiltekna viðmiðunarfresti í lögum eða reglum um afgreiðslu þjónustubeiðna af þessum toga enda væri það óraunhæft þar sem framboð á úrræðum helgist af fjölda þeirra einstaklinga sem sækja um þjónustu hverju sinni og þeim fjármunum sem hið opinbera veiti í málaflokkinn. Sveitarfélagið verði að hafa svigrúm til að byggja upp aðstöðu til að veita þjónustu og forgangsraða út frá þörfum og fjármunum sem eru ætlaðir í viðkomandi málaflokk. Sveitarfélög hafi tekið yfir þennan málaflokk af ríkinu í byrjun árs 2011 og hafi því þurft svigrúm til þess að gera áætlanir um uppbyggingu og skipulag á þeirri þjónustu sem veitt yrði miðað við þær þarfir sem væru fyrir hendi.
- 23 Stefndi byggir enn fremur á því að sveitarstjórnnum sé tryggður sjálfstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Sveitarfélög hafi því forræði á því hvernig tekjum þeirra sé varið innan þeirra marka sem lög setja. Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992 séu rammalöggjöf þar sem sveitarfélögum sé látið eftir að meta hvaða þjónusta sé veitt miðað við aðstæður hverju sinni. Stefndi hafi veitt áfrýjandanum A margvíslega þjónustu á umræddu tímabili svo sem liðveislu, skammtímavistun og dagvistun og þannig sinnt skyldum sínum samkvæmt framangreindum lögum og 76. gr. stjórnarskrárinnar.
- 24 Stefndi mótmælir því að biðtími A eftir úthlutun hafi verið of langur eða brotið gegn reglum. Hann hafi ekki verið fimm ár því að þrjú og hálft ár hafi liðið frá því að

umsókn hennar var samþykkt þar til hún fékk úthlutað sértæku húsnæðisúrræði. Ákvörðun um að hún ætti rétt á úrræðinu og hefði verið sett á biðlista hafi verið tekin innan hæfilegs tíma og samkvæmt lögum og því ekki brotið gegn málshraðareglu stjórnisýsluréttar, sbr. 9. gr. laga nr. 37/1993. Þjónustubörf A hafi að auki breyst á tímanum þannig að hún hafi fyrst verið metin í flokk II en síðar verið færð í flokk III. Við forgangsröðun á biðlistum sé ávallt horft til aðstæðna hjá hverjum umsækjanda. Þá er því hafnað að móðir A og stjúpfaðir hafi verið beitt nauðung til að annast hana.

Niðurstaða

- 25 Í 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að öllum sem þess þurfi skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með lögum nr. 59/1992 voru settar reglur um réttindi fatlaðs fólks í því skyni að tryggja þeim jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 4. gr. laganna fara sveitarfélög með ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk svo og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögunum. Í 10. gr. laganna er tekið fram að fatlað fólk skuli eiga kost á félagslegri þjónustu sem geri því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur er. Þá mæla löginn fyrir um ýmis önnur úrræði sem fatlaðir einstaklingar geta fengið frá sveitarfélögum svo sem þjónustu stuðningsfjölskyldu, skammtímavistun, sumardvöl, liðveislu og frekari liðveislu, sbr. 21. til 25. gr. laganna. Á grundvelli heimildar í 6. mgr. 10. gr. laga nr. 59/1992 setti ráðherra reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu sem tekur til félagslegrar þjónustu og sérstaks stuðnings við fatlað fólk sem er 18 ára og eldra. Þar er nánar mælt fyrir um framkvæmd og fyrirkomulag á þjónustunni, sem tekur meðal annars til sértækra húsnæðisúrræða. Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur fram að við mat á þörf fyrir þjónustu og stuðning skuli nota það verklag og viðmiðanir sem tryggja að stuðningsþörf sé metin með samræmdum hætti á landsvísu í samráði við umsækjendur og aðstandendur.
- 26 Lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga setja einnig reglur um þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk sbr. 7. tölulið 1. mgr. 2. gr. laganna. Í 3. mgr. 1. gr. laganna er tekið fram að við framkvæmd þeirra skuli framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá skuli stjórnvöld tryggja að fatlað fólk og hagsmunasamtök þess hafi áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir um málefni þess. Jafnframt skuli ákvarðanataka byggjast á viðeigandi aðlögun þar sem aðgerða er þörf svo að fatlað fólk fái notið réttinda sinna. Í VII. kafla laganna er mælt fyrir um stuðningsþjónustu við fatlaða og skyldur sveitarfélagsins í þeim efnum. Þá er í XI. kafla laganna sérstaklega fjallað um þjónustu við fatlað fólk. Þar kemur fram í 42. gr. að félagsmálanefndir sveitarfélaga skuli vinna að því að fötluðu fólki séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagsþegna. Jafnframt skuli fötluðu fólki sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Þá

er mælt fyrir um það í 44. gr. laganna að fatlað fólk eigi rétt á almennri þjónustu og aðstoð samkvæmt lögunum og skuli veitt þjónusta á almennum stofnunum eftir því sem unnt er og við á en að öðru leyti fari um málefni þeirra eftir sérlögum um málefni fatlaðs fólks.

- 27 Stefndi hefur sett nánari reglur um útfærslu á þeirri þjónustu sem hann veitir fötluðu fólki og öðrum einstaklingum. Þar er meðal annars um að ræða reglur um félagslega heimaþjónustu fyrir þá sem búa í heimahúsum í Reykjavík 18. maí 2006 og reglur um stuðningsþjónustu í Reykjavík 7. júní 2012. Þar er að finna nánari reglur um þau stuðningsúrræði sem eru í boði, málsmeðferð og framkvæmd úrræðanna svo og hvernig mat á þjónustubörf fer fram. Aftur á móti verður ekki ráðið að stefndi hafi sett sér sérstakar reglur um úthlutun sértækra húsnæðisúrræða.
- 28 Svo sem áður er rakið er mælt fyrir um það í 76. gr. stjórnarskrárinnar að öllum sem þess þurfi skuli í lögum tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku og sambærilegra atvika. Í dómaframkvæmd hefur ákvæðið verið túlkað á þann veg að það tryggi þessum einstaklingum ákveðin lágmarksréttindi eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið skuli á málefnalegan hátt. Hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig því skipulagi er háttað en það verður eigi að síður að fullnægja þeim lágmarksréttindum sem í 1. mgr. 76. gr. felast, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 og 8. október 2020 í máli nr. 13/2020. Löggjafinn hefur með þágildandi lögum nr. 59/1992 og lögum nr. 40/1991 sett reglur um þjónustu við fatlað fólk í samræmi við þær skyldur sem mælt er fyrir um í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Auk þess hefur verið sett reglugerð nr. 1054/2010 á grundvelli 6. mgr. 10. gr. laga nr. 59/1992 um þá þjónustu. Jafnframt athugast að í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 59/1992 var kveðið á um réttindi vegna búsetu fatlaðs fólks með þeim hætti að það skyldi eiga kost á félagslegri þjónustu sem gerði því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur væri. Hefur löggjafinn með framangreindum hætti fullnægt þeirri kröfu 76. gr. stjórnarskrárinnar að fötluðu fólki sé tryggð aðstoð með lögum.
- 29 Samkvæmt 4. gr. laga nr. 59/1992 var sveitarfélögum falið að útfæra og veita framangreinda þjónustu við fatlað fólk. Að svo miklu leyti sem sveitarfélögum er með lögum falin framkvæmd þeirrar þjónustu sem 76. gr. stjórnarskrárinnar tekur til eru þau með sama hætti og að framan greinir bundin af ákvæðinu, sbr. dóm Hæstaréttar 8. október 2020 í máli nr. 13/2020. Í þessu sambandi verður þó einnig að líta til þeirrar stöðu sem sveitarfélögum er mörkuð í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar en þar kemur fram að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Það mat sem sveitarstjórnnum var falið í lögum nr. 59/1992, meðal annars í 1. mgr. 10. gr. laganna, tekur mið af sjálfsstjórnarrétti þeirra og því að þau fara sjálf með forræði eigin tekjustofna, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Hafa þau á þeim grundvelli svigrúm til að ákveða forgangsöröðun lögbundinna verkefna innan ákveðins ramma sem og svigrúm til að meta hvert tilvik fyrir sig. Að þessu leyti geta sveitarstjórnir þó ekki

láið hjá líða að vinna að því með skipulegum og málefnalegum hætti að útfæra og veita þjónustuna. Samkvæmt gögnum málsins varð umtalsverð fjölgun á biðlistum eftir sértækum húsnæðisúrræðum eftir að sveitarfélög tóku við þjónustu við fatlað fólk frá ríkinu á árinu 2011. Jafnframt er ljóst að unnið var að því af hálfu stefnda að mæta þeirri þjónustuhörf, meðal annars með sérstakri uppbyggingaráætlun nýrra húsnæðisúrræða frá árinu 2014. Samkvæmt öllu framangreindu verður stefndi fyrir sitt leyti einnig í máli þessu talinn hafa fullnægt skyldum sínum samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar.

- 30 Kemur þá til skoðunar hvort þjónustan sem A fékk hafi að öðru leyti ekki staðist kröfur stjórnarskrár og almennra laga.
- 31 Fyrir er rakið að áfrýjandinn A sótti um sértækt húsnæðisúrræði hjá stefnda 20. nóvember 2012 og að sú umsókn var samþykkt 13. júní 2013 og tók umsóknarferlið því rúmlega hálf ár. Samkvæmt 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber að taka stjórnsýsluákvæðanir svo fljótt sem unnt er. Ljóst er að mat á því hvort aðili eigi rétt á sértæku húsnæðisúrræði tekur til marga þátta. Meta þarf í ljósi fötlunar viðkomandi einstaklings hverjar þarfir hans eru, þær aðstæður sem hann býr við og hvort önnur stuðningsúrræði sem geta verið mjög fjölbreytileg dugi til að mæta þörfum hans. Í þessu ljósi verður ekki talið að stefndi hafi brotið gegn framangreindri reglu stjórnsýslulaga með því að taka röska sex mánuði í afgreiðslu á umsókn áfrýjandans A.
- 32 Í málinu er ekki deilt um að áfrýjandinn A var af starfsfólki stefnda metin í þörf fyrir sértækt húsnæðisúrræði þegar umsókn hennar var samþykkt 13. júní 2013. Frá 5. mars 2015 var hún af starfsmönnum stefnda metin í brýnni þörf fyrir slíkt úrræði og þá liggur fyrir í málinu að umsókn hennar um sértækt húsnæðisúrræði var í síðasta lagi frá því í aprílmánuði 2016 flokkuð sem neyðarmál. Jafnframt liggur fyrir vitnisburður aðila sem önnuðust A sem staðfestir að hún þurfi mjög mikla umönnun og eftirlit allan sólarhringinn. Móðir og stjúpfæðir A hafa lýst því að sú umönnun sem þau létu henni í té eftir að hún varð 18 ára hafi verið mjög krefjandi og reynst þeim erfið.
- 33 Kemur þá til skoðunar hvort dráttur stefnda á úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis til áfrýjandans A, eftir að umsókn hennar var samþykkt, hafi grundvallast á ólögmatum sjónarmiðum og falið í sér brot á skyldum stefnda samkvæmt lögum eins og áfrýjendur byggja mál sitt á. Í 10. gr. laga nr. 59/1992 er sem fyrir greinir mælt fyrir um að fatlað fólk skuli eiga kost á þjónustu sem geri því kleift að búa á eigin heimili eða í húsnæðisúrræði í samræmi við þarfir þess og óskir, með þeim fyrirvara þó að þjónustan skuli veitt eftir því sem kostur er. Ekki er að finna neinar viðmiðunarreglur í lögum eða reglum um þjónustu við fatlað fólk um fresti sem sveitastjórnir hafi til að veita þessa þjónustu en eins og fyrir greinir hafa sveitarfélög samkvæmt stjórnarskránni töluvert svigrúm til að ákveða forgangs röðun lögbundinna verkefna og til að meta hvert tilvik fyrir sig.

- 34 Stefndi byggir á því að við úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis þurfi sveitarfélag ávallt að forgangsraða eftir því hversu margir séu í þörf fyrir þjónustuna, framboði á viðeigandi húsnæði og starfsfólki svo og þeim fjármunum sem sveitarfélagið hafi til að veita í málaflokkinn. Þá byggir stefndi á því að á hverjum tíma hafi þarfir áfrýjandans A verið metnar og henni veitt mikil og fjölbætt stuðningsúrræði á tímabilinu svo sem dagvistun, skammtímavistun og liðveisla. Ekki hafi verið til reiðu hjá sveitarfélaginu sérhannað húsnæði til að sinna þörfum allra sem voru á biðlistum eftir sértæku húsnæðisúrræði á tímabilinu. Sveitarfélagið hafi ekki tekið við málaflokknum fyrr en árið 2011, eftirspurn eftir þessu úrræði hafi aukist og ekki hafi verið unnt að vinna skipulag og áætlanir um uppbyggingu á þessu sviði fyrr en raun varð á. Það hafi ekki verið fyrr en á árinu 2016 sem uppbygging viðeigandi íbúðakjarna hafi verið samþykkt af borgarráði og endanlegar áætlanir legið fyrir. Þá hafi verið leyst úr brýnni þörf áfrýjandans A með bráðabirgðaráðstöfun síðla árs 2016 þar til nýr íbúðakjarni hafi verið tekinn í notkun á árinu 2017.
- 35 Áður er rakið að þjónustubörf A var metin af starfsmönnum stefnda með reglulegum hætti eftir að umsókn hennar var samþykkt 13. júní 2013. Fyrir liggur að við mat á þeirri þjónustubörf var á hverjum tíma tekið tillit til þjónustu sem móðir og stjúpfæðir A veittu henni á sameiginlegu heimili þeirra. Á þeim tíma sem A beið eftir úthlutun bauð stefndi henni upp á víðtæka stuðningsþjónustu sem fólst í dagvistun, skammtímavistun og liðveislu svo sem áður er rakið. Verður ekki talið að það hafi verið ómálefnalegt af stefnda við mat á þjónustubörf A að horfa til þeirrar þjónustu sem hún fékk frá móður og stjúpföður í ljósi þess að ekki var nægjanlegt framboð af sértæku húsnæðisúrræði á þessum tíma. Vegna þjónustu foreldranna reyndi ekki á það hvernig stefndi hefði brugðist við ef A hefði ekki notið þeirrar aðstoðar. A var eins og áður er greint frá metin í brýnni þörf fyrir varanlegt húsnæðisúrræði frá 5. mars 2015 og í síðasta lagi frá aprílmánuði árið 2016 lá fyrir að stefndi leit á mál hennar sem neyðarmál sem bregðast þyrfti við áður en uppbyggingu íbúðakjarna yrði lokið. Var það gert eins og áður sagði með úthlutun húsnæðisúrræðis 1. nóvember 2016 til bráðabirgða að [...]. Þegar horft er til þess svigrúms sem sveitarfélög höfðu til að skipuleggja og framkvæma þjónustu sína samkvæmt lögum nr. 59/1992, sbr. einnig lög nr. 40/1991, þjónustubarfa A á hverjum tíma og þeirra stuðningsúrræða sem hún naut á tímabilinu verður ekki talið að sá dráttur sem varð á úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis til hennar hafi byggst á ólögmætum sjónarmiðum eða með öðrum hætti brotið gegn ákvæðum framangreindra laga. Verður því ekki fallist á að starfsmenn stefnda hafi sýnt af sér saknæma eða ólögmæta háttsemi með drætti á úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis til A.
- 36 Áfrýjendur byggja kröfur sínar einnig á því að réttur A til sértæks húsnæðisúrræðis sé varinn af 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um að allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þar sem ekki hafi verið gætt að lögmæti, réttmæti og meðalhófi við ákvarðanatökuna hafi stefndi brotið gegn rétti hennar samkvæmt framangreindum ákvæðum. Réttur móður

A og stjúpföður sé einnig varinn af framangreindum ákvæðum þar sem stefnda bar samkvæmt lögum að létta umönnunarbyrði af þeim. Ekki verður talið að á stefnda hvíli jákvæðar skyldur til að veita A aðgang að sértæku búsetuúrræði á grundvelli 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu enda fela þau ákvæði ekki í sér rétt til húsnæðis, sbr. til hliðsjónar málsgrein 99 í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu 18. janúar 2001 í máli Chapman gegn Bretlandi. Áður var komist að þeirri niðurstöðu að háttsemi stefnda hefði ekki verið ólögmæt eða sagnæm enda var farið að lögum og byggt á málefnalegum sjónarmiðum við veitingu þjónustu til A. Þá athugast að áfrýjendur hafa ekki fært fram nein rök sem styðja það að stefndi hafi ekki gætt meðalhófs við meðferð umsóknar A í andstöðu við 12. gr. laga nr. 37/1993. Verður framangreindum málsástæðum áfrýjenda því hafnað.

- 37 Málsástæður áfrýjenda er lúta að 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og því að án aðgangs að sértæku búsetuúrræði hafi A verið mismunað miðað við aðra borgara komu fyrst fram í greinargerð þeirra fyrir Landsrétti. Koma þær því ekki til úrlausnar, sbr. 2. mgr. 163. gr. laga nr. 91/1991.
- 38 Að öllu framangreindu virtu hafa áfrýjendur ekki sýnt fram á að stefndi hafi brotið gegn þeim skyldum sem á honum hvíldu samkvæmt lögum. Samkvæmt því verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms um sýknu stefnda staðfest.
- 39 Ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað í héraði eru staðfest.
- 40 Rétt þykir að málskostnaður fyrir Landsrétti falli niður.
- 41 Gjafsóknarkostnaður áfrýjandans A fyrir Landsrétti greiðist úr ríkissjóði svo sem í dómsorði greinir en þóknun lögmanns hennar er þar tilgreind án virðisaukaskatts í samræmi við venju.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður áfrýjanda, A, fyrir Landsrétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hennar, Daníels Isebarn Ágústssonar, 1.534.700 krónur.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 16. janúar 2020

Mál þetta, sem dómtekið var að lokinni aðalmeðferð 26. nóvember sl., var höfðað með stefnu birtri 19. mars 2019, af A, [...], B, [...], og C, [...], öllum í Reykjavík, á hendur Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur, Reykjavík.

Stefnendur gera í málinu eftirfarandi dómkröfur:

1. Stefnandi A krefst þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 5.000.000 króna, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 10. október 2015 til greiðsludags.

2. Stefnandi C krefst þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 2.500.000 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 25. febrúar 2016 til greiðsludags.

3. Stefnandi B krefst þess aðallega að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 6.491.520 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 25. febrúar 2016 til greiðsludags.

4. Til vara krefst stefnandi B þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 2.500.000 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 25. febrúar 2015 til greiðsludags og að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda gagnvart stefnanda B vegna fjárhagslegs tjóns hennar af völdum synjunar stefnda við því að úthluta stefnanda A sértæku búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016.

5. Til þrautavara krefst stefnandi B þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða henni 2.500.000 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 25. febrúar 2015 til greiðsludags, og að viðurkennd verði greiðsluskylda stefnda gagnvart henni vegna útlagðs kostnaðar hennar við umönnun stefnanda A á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016.

6. Til þrautþrautavara krefst stefnandi B þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða henni 2.500.000 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 25. febrúar 2015 til greiðsludags.

7. Stefnendur krefjast í öllum tilvikum hver um sig málskostnaðar úr hendi stefnda, í tilviki stefnanda A eins og mál þetta væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda í málinu, sem og að stefnendum verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Ágreiningsefni og málsatvik

Stefnandi A er greind með alvarlega þroskahömlun og hreyfiþroska- hömlun. Hún varð 18 ára hinn [...] 2011. Frá því tímamarki og fram til 1. nóvember 2016 bjó hún hjá móður sinni, stefnanda B, og stjúpfoður, stefnanda C. Stefnandi A höfðar mál þetta á þeim grundvelli að á framangreindu ríflega fimm og hálfs árs tímabili, þá hafi hún ekki notið sértæks búsetuúrræðis samkvæmt þágildandi lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, þrátt fyrir þjónustumat sem unnið var af stefnda í samræmi við lögin um að stefnandi A hefði þörf fyrir og uppfyllti lagaskilyrði til úthlutunar sértæks búsetuúrræðis samkvæmt lögum.

Stefnandi A telur óumdeilt að sú þjónusta er hún naut frá stefnda á grundvelli laga nr. 59/1992, á tímabilinu [...]2011 og þar til henni var úthlutað sértæku búsetuúrræði á grundvelli laganna frá 1. nóvember 2016, hafi ekki verið í samræmi við metna þjónustuþörf hennar samkvæmt sömu lögum á þessu tímabili. Þannig hafi sú þörf stefnanda A fyrir aðstoð sem legið hafi til grundvallar úthlutun sértæks búsetuúrræðis 1. nóvember 2016 í raun verið óbreytt allan þann tíma sem stefnandi hafi búið hjá móður sinni og stjúpfoður eftir að hún varð 18 ára árið 2011 og þar til henni var úthlutað sértæku búsetuúrræði 1. nóvember 2016. Einnig sé ljóst að stefnandi A þurfi, vegna fötlunar sinnar, umönnun allan sólarhringinn er sé henni lífsnauðsynleg. Full vitneskja um fötlun hennar og umfang umönnunarþarfar hafi legið fyrir hjá stefnda allt það tímabil er mál þetta tekur til.

Kröfur stefnenda í málinu á hendur stefnda séu þannig reistar á því að skortur á þjónustu stefnda við stefnanda A samkvæmt lögum nr. 59/1992, á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016, hafi verið

saknæmur og ólögmætur og valdið stefnendum tjóni eða kostnaði sem stefndi beri bóta- eða greiðsluábyrgð á.

Af hálfu stefnda er hins vegar vísað til þess að stefnandi A sé greind með alvarlega þroskahömlun, ofvirkni með athyglisbresti og hreyfiþroskaröskun. Hafi hún sótt um sértækt húsnæðisúrræði hjá Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík á meðan málefni fatlaðs fólks hafi verið á hendi íslenska ríkisins. En með breytingu á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, sbr. lög nr. 152/2010, hafi málaflokkurinn verið færður yfir til sveitarfélaga frá og með 1. janúar 2011. Eftir yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga hafi stefnandi A að nýju sótt um sértækt húsnæðisúrræði hjá stefnda þann 20. nóvember 2012. Samkvæmt mati, sem unnið hafi verið af velferðarsviði stefnda, þá hafi stefnandi A á grundvelli umsóknarinnar verið talin þurfa sértækt húsnæðisúrræði er falli undir þjónustuflokk II (blandaðar fatlanir/hegðunarerfiðleikar). Á þessum tíma hafi stefndi haft yfir að ráða fimm sértækum húsnæðisúrræðum í þjónustuflokki II og umsókn A frá 20. nóvember 2012 hafi verið samþykkt á biðlista eftir slíku úrræði 13. júní 2013.

Þótt stefnandi A væri metin í þjónustuflokki II hefði hún engu að síður verið tilnefnd til búsetu í íbúðakjarna að [...] er tilheyri þjónustuflokki III, einnig ætlaður fyrir einstaklinga með blandaðar fatlanir eða hegðunarerfiðleika. Úthlutun hafi verið frestað til 5. júlí 2013, en svo hafi farið að annar umsækjandi hafi fengið húsnæðinu úthlutað. En 26. febrúar 2016 hafi stöðu umsóknar stefnanda A um sértækt húsnæðisúrræði verið breytt, eftir að niðurstaða úr svonefndu SIS-mati á A hafi legið fyrir. Samkvæmt því sé A metin í flokki 12 A með stuðningsvísitölu 122, en sú niðurstaða hafi leitt til þess að hún hafi verið færð úr þjónustuflokki II í þjónustuflokk III.

Með bréfi, dags. 10. september 2015, þá hafi stefnendur sett fram almennt orðaða kröfu á hendur stefnda, sem stefndi hafi svarað með bréfi, dags. 24. september 2015. Með bréfi, dags. 21. október 2015, hafi stefnendur svo sett fram kröfu á hendur stefnda í fimm liðum. Í erindi stefnenda hafi verið farið fram á það að stefndi veitti stefnanda A húsnæði til sjálfstæðrar búsetu og þjónustu allan sólarhringinn í samræmi við þjónustuþörf hennar, auk þess sem stefndi var krafinn um greiðslu fyrir þjónustu stefnendanna B og C, auk miskabóta til handa A. Með bréfi stefnda, dags. 3. desember 2015, hafi erindi stefnenda verið svarað og áréttað að þegar hefði verið tekin stjórnvaldsákvörðun í málinu um að stefnandi A ætti rétt á allri lögbundinni þjónustu sem hún hefði verið metin í þörf fyrir.

Hinn 25. febrúar 2016 höfðuðu stefnendur síðan dómsmál á hendur íslenska ríkinu og stefnda Reykjavíkurborg þar sem stefnandi A krafðist 10 milljóna króna í miskabætur, en aðrir stefnendur, B og C, hvor um sig greiðslu að fjárhæð 26.192.400 krónur úr hendi stefndu sameiginlega.

Með bréfi stefnda, dags. 3. nóvember 2016, hafi A verið boðið sérstakt húsnæðisúrræði á vegum stefnda að [...] í Reykjavík. Í bréfinu hafi komið fram að stefnt væri að því að húsnæðið yrði tilbúið til innflutnings í lok árs 2017, en fram að því stæði henni til boða að búa í húsnæði að [...] í [...]. A þáði húsnæðisúrræðið og flutti síðan fyrst í húsnæðið að [...] í febrúar 2017, en þá svo í [...], þar sem hún býr enn í dag.

Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. október 2017 í máli nr. E-[...]/2017 voru stefndu sýknaðir af kröfum stefnenda í umræddu máli. Stefnendur áfrýjuðu til Landsréttar. Með dómi Landsréttar, sem kveðinn var upp 21. september 2018 í máli nr. 63/2018, var því máli vísað frá héraðsdómi án kröfu, eins og þar er nánar lýst.

Málsástæður og lagarök stefnenda

Kröfur stefnenda séu reistar á því að skortur á þjónustu stefnda við stefnanda A samkvæmt lögum nr. 59/1992, á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016, hafi verið saknæmur og ólögmætur og valdið

stefnendum tjóni eða kostnaði, er stefndi beri bóta- eða greiðsluábyrgð á gagnvart stefnendum, sbr. dómkröfur.

Ákvörðun stefnda um að úthluta stefnanda A ekki sértæku búsetuúrræði á framangreindu rúmlega fimm ára tímabili hafi byggst á ómálefnalegu og ólögmætu sjónarmiði. Við ákvarðanir sínar á þessu tímabili um það hvort stefnanda A skyldi úthlutað sértæku búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 hafi stefndi litið til þeirrar búsetu og umönnunar er stefnendur B og C hafi séð A fyrir á þessu tímabili á eigin kostnað og dregið þessa búsetu og umönnun inn í mat sitt á því hvort stefnanda A skyldi úthlutað sértæku búsetuúrræði á þessu tímabili.

Þetta hafi stefndi gert þrátt fyrir fulla vitneskju um þá afstöðu stefnanda B og C allt þetta tímabil að búseta og umönnun stefnanda A á heimili þeirra uppfyllti ekki þarfir hennar og væri þeim algjörlega ofviða, svo og um brýnar óskir þeirra um að A yrði úthlutað viðunandi búsetuúrræði sem hæfði þörfum hennar og létti umönnunarbyrðinni af stefnendum B og C.

Jafnvel þótti litið yrði svo á að sveitarfélagi geti verið rétt samkvæmt ákvæðum áðurgildandi laga nr. 59/1992 að draga það inn í mat sitt á forgangsörðun við úthlutun sértæks búsetuúrræðis samkvæmt lögnum að umsækjandi sé þegar með búsetu hjá og/ eða njóti umönnunar skyldmenna, þá geti slíkt sjónarmið því aðeins talist málefnalegt að fyrir liggi að slík búseta og umönnun sé að frumkvæði og fúsum og frjálsum vilja hlutaðeigandi skyldmenna. Það geti hins vegar aldrei talist málefnalegt sjónarmið sveitarfélags í þessu sambandi að byggja ákvörðun sína um það að úthluta umsækjanda ekki sértæku búsetuúrræði á því að sá njóti búsetu og umönnunar, sem skyldmenni vilji ekki sinna, en séu þó nauðbeygð til að veita af þeirri ástæðu að engin önnur búseta og umönnun standi skyldmenni þeirra til boða. Með því að leggja slíkar skyldur á einstaklinga sé sveitarfélag í raun að varpa lagaskyldum sínum yfir á þá einstaklinga. Í öllu falli sé sveitarfélagi óheimilt að leggja slíkar kvaðir á einstaklinga um að sinna þjónustu og umönnun í þágu þess án þess að greiða viðkomandi fyrir það.

Byggi sveitarfélag ákvörðun um að úthluta ekki sértæku búsetuúrræði til fatlaðs einstaklings, er metinn hafi verið í þörf fyrir slíkt úrræði lögum samkvæmt og uppfylli önnur lagaskilyrði til úthlutunar, á því að hann njóti þegar búsetu og umönnunar hjá skyldmönnum er annist um hann nauðugir, þá sé í reynd um að ræða þvingun af hálfu sveitarfélagsins, þar sem foreldrar eða skyldmenni séu þá sett í þá stöðu að þurfa að annast um fatlað skyldmenni án tillits til vilja og getu. Slík nauðung sveitarfélags geti undir engum kringumstæðum talist vera málefnalegt sjónarmið og þar með lögmætur grundvöllur ákvörðunar um það að úthluta ekki sértæku búsetuúrræði til fatlaðs einstaklings er hafi verið metin í þörf fyrir slíkt úrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992.

Ákvarðanir stefnda í máli stefnanda A um að úthluta henni ekki sértæku búsetuúrræði á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016 hafi verið reistar á því sjónarmiði að stefnendur B og C veittu A búsetu og umönnun þrátt fyrir að þau hefðu hvorki vilja né getu til þess. Ákvarðanir stefnda hafi því verið reistar á ómálefnalegu og ólögmætu sjónarmiði og verið ólögmætar.

Óháð ólögmætum grundvelli ákvarðana stefnda um að úthluta ekki til stefnanda A sértæku búsetuúrræði á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016, þá byggi stefnendur einnig á því að sá dráttur sem hafi orðið á því að A fengi úthlutað sértæku búsetuúrræði þetta tímabil hafi verið óréttlættur og andstæður 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða.

Ákvarðanir stefnda á grundvelli laga nr. 59/1992, þ.m.t. um úthlutun sértæks búsetuúrræðis til umsækjanda er metinn hafi verið í þörf fyrir slíkt úrræði, skuli teknar svo fljótt sem unnt sé, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993 og meginreglu um málshraða. Tími er liðið hafi frá því A hafi uppfyllt skilyrði til úthlutunar sértæks búsetuúrræðis og þar til ákvörðun hafi loks verið tekin um úthlutun slíks úrræðis til hennar 1. nóvember 2016 hafi ekki verið í samræmi við þessa reglu.

Þótt fjárhagur sveitarfélags og framboð á húsnæðisúrræðum geti eftir atvikum réttlætt upp að vissu marki að einhver tími líði á milli þess að umsókn um sértækt búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 sé samþykkt og þar til úthlutun úrræðisins eigi sér svo stað, þá geti margra ára bið eftir úthlutun úrræðis til umsækjanda er metinn hafi verið í þörf fyrir slíkt úrræði aldrei samrýmst málshraðareglu stjórnsluréttarins.

Fjárhagur stefnda og/ eða framboð á sértækum búsetuúrræðum hafi ekki getað réttlætt þann rúmlega fimm ára drátt er orðið hafi á því að stefnandi A fengi úthlutað slíku úrræði og sé í trássi við málshraðareglu stjórnsluréttarins. Ákvarðanir stefnda um það að úthluta stefnanda A ekki sértæku búsetuúrræði allt þetta tímabil hafi því einnig verið ólögmætar af þessari ástæðu.

Réttur stefnanda A til friðhelgi einkalífs og heimilis njóti verndar 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 (MSE). Hagsmunir stefnanda af því að fá úthlutað sértæku búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 falli að hluta undir vernd þeirra ákvæða. Með ákvörðunum stefnda í máli stefnanda hafi þessum hagsmunum hennar verið raskað án þess að uppfyllt væru skilyrði þessara ákvæða um lögmæti, réttmæti og meðalhóf og ákvarðanir stefnda hafi því einnig falið í sér brot gegn þessum réttindum A samkvæmt þeim.

Réttur stefnanda B og C til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu njóti einnig verndar 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. MSE. Hagsmunir stefnanda af því að A væri úthlutað sértæku búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 og búsetu- og umönnunarbyrði þannig létt af þeim falli að hluta til undir vernd þessara ákvæða. Með ákvörðunum stefnda í máli A hafi þessum hagsmunum þeirra verið raskað án þess að uppfyllt væru skilyrði þessara ákvæða um lögmæti, réttmæti og meðalhóf. Ákvarðanir stefnda hafi því einnig falið í sér brot gegn réttindum stefnanda B og C samkvæmt 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. MSE.

Ákvarðanir stefnda hafi verið saknæmar og þær uppfylli skilyrði b-liðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993 um verulegt gáleysi. Hafi stefnda mátt vera ljóst að með því að láta hjá líða í rúm fimm ár að úthluta A sértæku búsetuúrræði, þrátt fyrir að væri mat stefnda sjálfs að hún hefði þörf fyrir slíkt úrræði og þrátt fyrir vitneskju um að B og C hefðu hvorki getu né vilja til að veita henni áframhaldandi búsetu og umönnun, væri stefndi að láta hjá líða að uppfylla lögmæltar skyldur sínar gagnvart A og um leið raska hagsmunum stefnanda með ólögmætum hætti.

Fjárhagslegt og ófjárhagslegt tjón stefnanda hafi verið sennileg afleiðing af ólöglegri og saknæmri háttsemi stefnda. Með því að láta hjá líða að úthluta til A sértæku búsetuúrræði, er stefndi hafði sjálfur metið hana í þörf fyrir, á þeirri forsendu að stefnendur B og C myndu veita henni búsetu og umönnun á sinn kostnað, þá hafi stefnda mátt vera það fyllilega ljóst að hann væri með því að raska hagsmunum allra stefnanda með saknæmum og ólögmætum hætti.

Stefndi hafi með því að úthluta ekki til A sértæku búsetuúrræði í samræmi við þarfir hennar og réttindi samkvæmt lögum nr. 59/1992, á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016, orðið þess valdandi að hún hafi á þessu tímabili ekki fengið notið sambærilegra líf skjara á við aðra þjóðfélagsþegna og skilyrða til þess að lifa eðlilegu lífi, sbr. 1. gr. þeirra. Stefndi hafi þannig orðið valdur að verulegri röskun á líf skjörum og lífsgæðum A á þessu tímabili. Þær aðstæður sem hún hafi þá orðið að búa við hafi engan veginn uppfyllt kröfur til búsetuúrræða er leiði af lögum nr. 59/1992. Hún hafi því á þessu tímabili búið við mun lakari aðstæður en hún hafi átt rétt á lögum samkvæmt, með tilheyrandi skerðingu á líf skjörum og lífsgæðum.

Stefnandi A byggir á því að hún hafi orðið fyrir ófjárhagslegu tjóni af þessum sökum sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á eftir ákvæðum b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og grunnreglu 41. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Stefnendur B og C byggi á því að stefndi hafi, með því að úthluta ekki til A sértæku búsetuúrræði í samræmi við þarfir hennar og réttindi samkvæmt lögum nr. 59/1992, á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016 orðið þess valdandi að B og C hafi á þessu tímabili ekki fengið notið friðhelgi einkalífs síns, heimilis og fjölskyldu. Stefndi hafi þannig orðið valdur að verulegri röskun á lífsgjöllum, lífsgæðum og fjölskyldulífi stefnenda B og C.

Búseta og umönnun stefnanda A á heimili stefnenda B og C hafi haft í för með sér verulega röskun á einka-, heimilis- og fjölskyldulífi stefnenda, þ.m.t. á svefni, samskiptum stefnenda og frístundum þeirra, allt það tímabil sem A hafi beðið eftir úthlutun sértæks búsetuúrræðis. Það leiði og af mati stefnda á þörf A fyrir sértækt búsetuúrræði og aðra aðstoð samkvæmt lögum nr. 59/1992 að sannað sé að búseta hennar og umönnun þar hafi haft í för með sér mikla röskun á einka-, heimilis- og fjölskyldulífi stefnenda, enda matið reist á þeirri forsendu að A hafi þörf fyrir mikla aðstoð og umönnun allan sólarhringinn.

Stefnendur B og C byggi á því að þau hafi hvort um sig orðið fyrir ófjárhagslegu tjóni af þessum sökum er stefndi beri skaðabótaábyrgð á sbr. b-lið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993 og grunnreglu 41. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Að síðustu þá byggi stefnandi B á því að stefnda hafi mátt vera það ljóst að ákvarðanir hans myndu óhjákvæmilega baka henni gríðarlega vinnu við að annast um A. Sú vinna sem stefnandi B hafi verið nauðbeygð til að inna af hendi frá [...] 2011 til 1. nóvember 2016 vegna umönnunar A feli í sér tjón sem metið verði á fjárhagslegan mælikvarða, enda hafi vinnuframlag almennt fjárhagslegt gildi og sá tími sem farið hafi í umönnunina sé um leið tími sem B hafi þá ekki getað nýtt til þess að afla sér tekna með vinnu. Þar sem ólögmætar og saknæmar ákvarðanir stefnda hafi sett hana í þá stöðu að þurfa að velja á milli þess að láta dóttur sína vera án nauðsynlegrar umönnunar eða inna af hendi vinnuframlag eftir megni til að veita henni slíka umönnun, þá feli það vinnuframlag sem hún hafi orðið að inna af hendi í sér fjárhagslegt tjón sem stefndi beri bótaábyrgð á samkvæmt sakarreglunni.

Verðmæti vinnuframlags ráðist af lögum og samningum á vinnumarkaði. Við útreikning á fjárhæð bótakröfu vegna fjárhagslegs tjóns sé miðað við lágmarkslaun eftir gildandi kjarasamningi Starfsgreinasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga miðað við fullt starf en að frádregnum dögum þar sem A hafi dvalist í skammtímaúrræði utan heimilisins. Þessi krafa sé reist á því að orsakatengsl séu fyrir hendi milli ólögmætrar og saknæmrar háttsemi stefnda og vinnuframlags sem stefnandi B hafi af þeim sökum þurft að inna af hendi endurgjaldslaust.

Til vara, þá krefjist stefnandi B viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda vegna fjárhagslegs tjóns af völdum synjunar stefnda við því að úthluta A sértæku búsetuúrræði samkvæmt lögum nr. 59/1992 á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016. Varakrafan sé sett fram á grunni heimildar í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 í því tilviki ef það yrði niðurstaðan að stefnanda B hefði ekki tekist sönnun á umfangi þess fjárhagslega tjóns sem krafist sé bóta fyrir í aðalkröfu. Hafi þá verið leiddar nægar líkur að því að sá stefnandi hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni, í hverju það sé fólgið og með hvaða hætti það tengist háttsemi stefnda. Stefndi B hafi þannig lögvarða hagsmuni af því, að frágenginni aðalkröfu sinni um skaðabætur, að fá þá skorið úr um tilvist og efni réttarsambands síns við stefnda.

Til þrautavara þá byggi stefnandi B á því að stefndi beri greiðsluábyrgð á útlögðum kostnaði hennar vegna umönnunar A á tímabilinu [...]2011 til 1. nóvember 2016 á grunni óskráðra reglna um óbeðinn erindisrekstur. Þar sem stefndi hafi vanrækt skyldur samkvæmt lögum nr. 59/1992 gagnvart A og skilið hana eftir umönnunar- og eftirlitslausa í aðstæðum þar sem hún hafi ekki getað verið án lífsnauðsynlegrar umönnunar og aðstoðar, þá hafi brýna nauðsyn borið til þess að stefnandi B forðaði A frá háska og tjóni með því að annast um hana og líta eftir henni og legði út vinnuframlag til þess. Á þessu vinnuframlagi, sem hafi verið nauðsynlegt í þágu hagsmuna sem stefnda hafi borið að gæta lögum samkvæmt, en með öllu vanrækt að gera, beri stefndi greiðsluábyrgð á grundvelli óskráðra reglna um óbeðinn erindisrekstur. Stefndi B byggi á því að hún hafi lögvarða hagsmuni af því, að

frágengnum aðal- og varakröfum, að leita viðurkenningar á tilvist og efni réttarsambands síns við stefnda með þeim hætti, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Fjárfkrafa stefnanda A nemi ófjárhagslegu tjóni hennar sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á. Krafist sé dráttarvaxta frá og með 10. október 2015, 30 dögum eftir að stefnandi hafi fyrst krafist stefnda um miskabætur, þann 10. september 2015, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/2001.

Fjárfkrafa stefnanda C nemi ófjárhagslegu tjóni hans er stefndi beri skaða- bótaábyrgð á. Krafist sé dráttarvaxta frá og með 25. febrúar 2016, en þann dag hafi mál verið höfðað um kröfuna, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/2001.

Aðalkrafa stefnanda B nemi annars vegar ófjárhagslegu tjóni hennar sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á og hins vegar fjárhagslegu tjóni hennar er stefndi beri skaðabótaábyrgð á. Aðalkrafan sundurliðist í 2.500.000 krónur vegna ófjárhagslegs tjóns og 3.991.520 krónur vegna fjárhagslegs tjóns. Krafist sé dráttarvaxta af allri fjárhæðinni frá og með 25. febrúar 2016, en þann dag hafi dómsmál verið höfðað um báðar kröfurnar, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/2001.

Krafa stefnanda B vegna fjárhagslegs tjóns nemi kjarasamningsbundnum lágmarksmánaðarlaunum samkvæmt gildandi kjarasamningi Starfsgreinasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga á tímabilinu 2011 til nóvember 2016 miðað við starfshlutfall sem nemi dvöl A á heimili stefnanda B og C í hverjum mánuði. Miðist krafan við 50-73% lágmarksmánaðarlauna fyrir hvern mánuð er A hafi dvalið og notið umönnunar stefnanda B 21,67 daga á heimili hennar og stefnanda C, sem sé viðmið kjarasamninga fyrir fulla vinnu. En samtals nemi krafan 3.991.520 krónum, sbr. frekari sundurliðun hennar.

Varakrafa stefnanda B lúti að viðurkenningu á skaðabótaábyrgð stefnda á fjárhagslegu tjóni. Krafan lúti að sama fjárhagslega tjóni og krafist sé bóta fyrir í aðalkröfu. Lúti varakrafan að viðurkenningu á bótaskyldu stefnda á því fjárhagslega tjóni er B hafi orðið fyrir af völdum saknæmrar og ólögmatrar háttsemi stefnda og felist í vinnuframlagi er hún hafi þurft að inna af hendi við umönnun A.

Þrautavarakrafa stefnanda B lúti síðan að viðurkenningu á skyldu stefnda til greiðslu útlagðs kostnaðar vegna umönnunar A á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016. Krafan lúti að sömu fjárhagslegu útgjöldum og krafist sé bóta fyrir samkvæmt aðalkröfu hennar. Lúti krafan að viðurkenningu á greiðsluskyldu stefnda á útgjöldum sem stefnandi B hafi orðið fyrir við umönnun A og felist í því vinnuframlagi sem hún hafi þurft að inna af hendi af þessum sökum.

Þrautþrautavarakrafa stefnanda B sé fjárfkrafa vegna ófjárhagslegs tjóns.

Heimild stefnanda til að höfða mál í félagi á hendur stefnda um allar kröfurnar byggir á 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Kröfur stefnanda eigi allar rætur að rekja til sömu atvika eða aðstöðu, þ.e. ákvarðana stefnda um úthlutun sértæks búsetuúrræðis til stefnanda A á tímabilinu [...] 2011 til 1. nóvember 2016.

Dómsmál um kröfur stefnanda á hendur stefnda hafi fyrst verið höfðað gagnvart stefnda með stefnu sem birt hafi verið þann 25. febrúar 2016. Því máli hafi verið vísað frá dómi með úrskurði Landsréttar, dags. 21. september 2018. Mál þetta sé höfðað innan sex mánaða frá því tímamarki, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 150/2007. Kröfur stefnanda á hendur stefnda í máli þessu séu því að engu leyti fyrndar.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda. Af málatilbúnaði í stefnu megi ráða að málsástæður stefnenda séu fjórþættar: 1) Ákvarðanir stefnda um að úthluta stefnanda A ekki sértæku húsnæðisúrræði hafi verið reistar á ólögmatu sjónarmiði; 2) Óréttlættar tafir hafi orðið af hálfu stefnda við úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis; 3) Brotið hafi verið gegn rétti stefnenda til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu; 4) Ákvarðanir stefnda hafi verið saknæmar og uppfylli skilyrði um verulegt gáleysi og þá hafi tjón stefnenda verið sennileg afleiðing af saknæmri háttsemi stefnda. Stefndi mótmæli öllum framangreindum kröfum og málsástæðum allra stefnenda í málinu sem rögum og ósönnuðum, með eftirfarandi rökstuðningi.

Stefnendur haldi því fram að óumdeilt sé að stefnandi A hafi ekki notið þjónustu í samræmi við metna þjónustubörf frá því að hún hafi orðið 18 ára [...] 2011 og til 1. nóvember 2016. Stefndi byggir á því að þær stjórnvaldsákvæðanir sem hann hafi tekið um þjónustu og sértækt húsnæðisúrræði til handa A á hverjum tíma hafi verið í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, laga og reglugerða.

Sýknukrafa stefnda sé á því reist að öll húsnæðis- og þjónustuúrræði stefnda hafi verið í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, laga og reglur stefnda. Þá hafi stefndi samþykkt allar umsóknir stefnanda, A, um húsnæði og þjónustu með hliðsjón af mati á þjónustubörf og veitt henni umrædd úrræði eins fljótt og kostur hafi verið, miðað við forgangsroðun, framboð og eftir atvikum mönnun hverju sinni.

Með bréfi stefnda, dags. 13. júní 2013, hafi A verið tilkynnt að umsókn hennar um sértækt húsnæðisúrræði hefði verið samþykkt og hún sett á biðlista eftir slíku úrræði. Stefndi hafi þannig viðurkennt rétt hennar til þessa úrræðis á grunni stöðu hennar og þágildandi laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Stefndi hafi þó ekki átt tæfari lausan rétt til úrræðisins og lagaskyldur stefnda ekki staðið til þess.

Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga sé sérstaklega fjallað um þjónustu við fatlað fólk í XI. kafla þeirra. Í 44. gr. laganna segi að fatlað fólk eigi rétt á almennri þjónustu eftir því sem unnt sé og við eigi. Lögunum sé því einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki að skilgreina hann og sé það því verkefni sveitarfélags að útfæra nánar rétt sérhvers einstaklings. Einstaklingur geti þannig ekki gert kröfu um ákveðna þjónustu, heldur helgist framboð hennar af því í hvaða mæli sveitarfélaginu sé unnt að veita þjónustuna hverju sinni. Ýmsar forsendur komi þar til álita, þar á meðal og eðli máls samkvæmt fjárhagslegar forsendur og möguleiki á rekstri úrræðis, svo sem vegna mönnunar. Ákvæði 44. gr. laga nr. 40/1991 feli þannig ekki í sér að skyldur sveitarfélaga séu svo afdráttarlausar að einstaklingur eigi skilyrðislausan og tafarlausan rétt til tiltekinnar þjónustu eða aðstoðar. Stefndi hafi viðurkennt þörf og rétt stefnanda A á sértæku húsnæðisúrræði. Um leið og húsnæði er hentað hafi þjónustubörf hennar hafi verið tiltækt hafi það staðið henni til boða. Skyldur stefnda gangi ekki lengra lögum samkvæmt og því beri að sýkna stefnda.

Hvergi sé kveðið á um viðmiðunarfresti, hvorki í stjórnarskrá, lögum eða reglum stefnda, enda væri slíkt fyrirkomulag óraunhæft. Væri slíkt háð ómöguleika þar sem framboð á húsnæðis- og þjónustuúrræðum ráðist ekki síst af fjölda einstaklinga sem séu á biðlista hverju sinni og metinni þjónustubörf þeirra, forgangsroðun á biðlista þannig að þeir einstaklingar sem séu metnir í brýnustu þörf hverju sinni gangi fyrir, þeim húsnæðisúrræðum sem séu fyrir hendi og þeim fjármunum sem hið opinbera veiti í málaflokkinn. Öll nefnd sjónarmið séu lögmat og málefnaleg, enda hvíli ekki sú skylda á stefnda að hafa tiltæk húsnæðis- og/ eða þjónustuúrræði tafarlaust eða innan ákveðins frests. Þá verði hið opinbera að hafa svigrúm til að geta forgangsraðað, þannig að umsækjendur sem hafi fengið viðurkenndan rétt til tiltekinnar þjónustu samkvæmt lögum, og séu í brýnustu þörf fyrir úrræði, gangi fyrir hverju sinni.

Allar stjórnvaldsákvæðanir sem stefndi hafi tekið í málum stefnanda A hafi verið lögmatar. Sú ákvörðun er stefndi hafi tekið 13. júní 2013 um að viðurkenna rétt hennar til sértæks húsnæðisúrræðis

á grunni metinnar þjónustuparfar hafi verið í samræmi við skyldur stefnda samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár, laga og eigin reglna. Jafnvel þótt nokkur bið hafi orðið á því að stefnda yrði unnt að veita henni það húsnæðisúrræði sem fyrrnefnd ákvörðun hafi tekið til, þá hafi sú bið helgast af lögmætum og málefnalegum ástæðum. Þar á meðal hafi stefndi þurft að gera áætlun um uppbyggingu sértækra húsnæðisúrræða til að mæta aukinni og ófyrirséðri þörf þjónustubega fyrir slík úrræði. Sú þörf hafi að miklu leyti ekki komið í ljós fyrr en eftir yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga, sem átt hafi sér stað frá 11. janúar 2011. Eðli máls samkvæmt fylgi slíkum byggingaráformum mikil vinna við áætlanagerð, skipulagsvinnu og samþykktarferli, þ.á.m. gerð þarfagreiningar fyrir slíkt húsnæði, fjármögnun, mönnun, o.fl. Stefndi A hafi síðan fengið úthlutað sértæku húsnæðisúrræði í samræmi við metna þjónustubörf um leið og komið hafi að henni miðað við stöðuna á biðlista eftir slíku húsnæði á umræddum tíma.

Stefndi mótmæli því sem haldið sé fram af hálfu stefnenda, að A, hafi beðið í rúm fimm ár eftir því að fá úthlutað sértæku húsnæðisúrræði. Hið rétta sé að biðtíminn hafi verið um þrjú og hálft ár, þ.e. frá ákvörðun stefnda og til þess að hún hafi fengið húsnæði úthlutað í nóvember 2016. Stefndi hafni því alfarið að biðtími í þrjú og hálft ár hafi brotið gegn málshraðareglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 9. gr. laga nr. 37/1993. Verði í þessu sambandi að horfa til þess hvers efnis úrræðið sé, en ekki sé hlaupið að því að veita sérhæft húsnæði með nauðsynlegri þjónustu. Þá hafi metin þjónustubörf A breyst á tímabilinu þannig að hún hafi farið úr því að vera metin í þörf fyrir húsnæðisúrræði í flokki II yfir í þörf fyrir slíkt húsnæði í flokki III.

Hjá stefnda sé úthlutunum í sértæk húsnæðisúrræði forgangsraðað með tilliti til þjónustuparfa og aðstæðna umsækjenda sem séu á biðlista eftir slíku húsnæði hjá stefnda. Í gögnum er liggi til grundvallar ákvörðun stefnda sem tekin hafi verið 13. júní 2013 komi fram hvernig aðstæðum á heimili stefnenda hafi verið háttáð og tekið hafi verið mið af því við forgangsroðun umsókna. Ætíð hafi verið gerð ítarleg könnun á aðstæðum á heimili umsækjanda og í því sambandi verið litið til álags á fjölskyldu og aðgengis heima fyrir. Ekki sé framkvæmt beint mat á aðstandendum en þó ávallt tekið tillit til þess ef umönnunarþörfum og aðstæðum viðkomandi er svo háttáð að þeim fylgi verulegt álag. Því fari fjarri að stefndi hafi með einhverjum hætti beitt stefnendur nauðung eða þvingun í þessu sambandi og sé þeirri málsástæðu stefnenda alfarið mótmælt sem rangri og ósannaðri.

Ákvörðun stefnda, er birt hafi verið með bréfi, dags. 13. júní 2013, hafi byggst á verklagi sem hafi verið í gildi á þeim tíma og um verið að ræða lögmæta og málefnalega útfærslu stefnda á skyldum samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár, þágildandi lögum um málefni fatlaðs fólks og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Sveitarfélögum sé tryggður sjálfstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrár. Þar sé kveðið á um að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Í því felist að sveitarfélög hafi forræði á því hvernig tekjum þeirra sé varið innan marka er lög setji. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga sé ríkari en ella þegar um sé að ræða rammalöggjöf, þar sem löggjafinn hafi látið sveitarfélögum eftir vissu svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vilji og geti veitt fötluðu fólki, sbr. 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks, en einnig með því að veita sveitarfélögum heimild samkvæmt 55. gr. sömu laga til setningar reglna um þjónustuna. Þessa þjónustu beri sveitarfélögum að veita fötluðu fólki af þeim tekjustofnum sem þeim hafi verið ákvarðaðir með lögum, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár. Bæði skyldur og fjármagn séu þannig ákveðin af löggjafanum, sem marki með þessu fyrirkomulagi ramma og innan hans sé stefnda skylt að vinna.

Á þeim tíma sem atvik og ákvarðanir sem mál þetta snúi að hafi átt sér stað hafi verið í gildi lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, sem hafi nú verið felld úr gildi. Stefndi hafi þá veitt fötluðu fólki aðstoð annars vegar á grundvelli laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks og hins vegar á grunni laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, en þar segi í 44. gr. að fatlað fólk eigi rétt á almenntri þjónustu eftir því sem unnt sé og við eigi. Ef litið er til ákvæða þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks

hafi stuðningsþjónusta stefnda við stefnanda A byggst á 24. og 25. gr. þeirra. Í 24. gr. laganna hafi þannig verið kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gefa fötluðu fólki kost á liðveislu. Markmiðið með henni hafi verið það að veita fötluðum einstaklingi margháttaða aðstoð við athafnir daglegs lífs.

Á meðan stefnandi A hafi beðið eftir því að fá úthlutað sértæku húsnæðisúrræði hjá stefnda hafi hún fengið aðra lögbundna þjónustu í samræmi við umsóknir hennar og metna þjónustuþörf hverju sinni. Þannig hafi A fengið 30 klukkustundir á mánuði í liðveislu frá stefnda frá 11. desember 2015, en sú þjónusta hafi verið veitt á grundvelli framangreindrar 24. gr. laga um málefni fatlaðs fólks og reglna stefnda um stuðningsþjónustu. Eins og komi fram í bréfi stefnda, dags. 3. desember 2015, þá hafi verið lagt mat á þörf A fyrir liðveislu í samræmi við ákvæði 6. gr. reglna stefnda um stuðningsþjónustu. Niðurstaða matsins hafi verið 34 stig, sem falli undir þjónustuþörf í hæsta flokki, sbr. 8. gr. reglna stefnda um stuðningsþjónustu. Í tilvitnuðu ákvæði sé kveðið á um þann hámarkstímafjölda sem fatlaður einstaklingur geti fengið í liðveislu, sem sé 30 klukkustundir á mánuði.

A hafi einnig fengið dagþjónustu frá stefnda hjá [...], alla virka daga frá kl. 8:30 til 16:00. Hún hafi verið veitt á grunn 2. tölul. 2. mgr. 9. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks. En eins og komi fram í bréfi stefnda, dags. 3. desember 2015, þá hafi A notið hámarks í dagþjónustu.

Þá hafi stefnandi A fengið skammtí mavistun hjá stefnda að [...] í tvær vikur í hverjum mánuði, en um hafi verið að ræða hámarksdvalartíma í skammtí mavistun. Skammtí mavistun hafi verið veitt á grunn 5. tölul. 2. mgr. 9. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks. Hún hafi því notið sólarhringsumönnunar af hálfu stefnda tvær vikur í mánuði. Af þeim sökum hafi ekki verið unnt að verða við umsókn hennar um lengri dvöl en tvær vikur í mánuði í skammtí mavistun.

Árið 2015 hafi stefndi einnig samþykkt umsókn A um 60 klukkustundir tímabundið í þjónustu er nefnist frekari liðveisla, í kjölfar þess að hún hafði fótbrotnað. Umrædd þjónusta, þ.e. frekari liðveisla, hafi verið veitt á grundvelli 25. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks. Frekari liðveisla hafi falið í sér viðbótarþjónustu við þá almennu þjónustu er fötluðum einstaklingum hafi staðið til boða af hálfu sveitarfélaga á grundvelli 25. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks og aðeins komið til álita ef almennur réttur samkvæmt 24. gr. sömu laga hafi verið fullnýttur og ekki dugað til. Rök að baki því að stefndi samþykkti umsókn stefnanda A um frekari liðveislu hafi verið þau að hún hafi verið orðin þreytt á að vera heima og farin að þurfa á því að halda að sækja dagþjónustuna að [...]. Þar sem stofnunin hafi ekki verið með nægan fjölda starfsmanna til að sinna stefnanda A fótbrotninni þar hafi verið settur liðveitandi til að vera með henni þar. Í maí 2015 hafi stefndi svo samþykkt umsókn A um fleiri tíma í frekari liðveislu, eða 110 tíma á mánuði, en samkvæmt 8. gr. reglna stefnda um stuðningsþjónustu sé um að ræða hámarksfjölda tíma sem unnt sé að fá á mánuði í frekari liðveislu hjá stefnda. En þrátt fyrir að stefndi hafi þannig samþykkt umsókn um 110 klukkustundir í frekari liðveislu á mánuði vorið 2015, þá hafi stefnda ekki reynst unnt að veita henni þá þjónustu sökum manneklu. Stefndi hafi ítrekað reynt að auglýsa eftir starfsmanni til að sinna þjónustunni en án árangurs. Því hafi komið til skoðunar, vorið 2016, að bjóða A að gera beingreiðslusamning við stefnda um þessa þjónustu, en í því fælist að hún hefði getað ráðið starfsmann til að sinna henni án milligöngu stefnda.

Umfang veittrar þjónustu á grundvelli þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga hafi ávallt byggst á mati á þjónustuþörf, forgangs röðun og fjármagni sem veitt hafi verið til málaflokksins, svo framarlega sem það hafi nægt til að sinna lögbundnum skyldum sveitarfélagsins í málaflokknum. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni fatlaðs fólks veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta, miða við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau veiti fötluðu fólki í samræmi við markmið laganna, sem komi fram í 1. gr. þeirra, og hvernig aðgengi fatlaðra einstaklinga að þeirri þjónustu skuli tryggt. Ekki sé unnt að ráða af umræddum lögum nema að litlu leyti hver hinn efnislegi réttur íbúa sveitar- félags hafi verið til félagsþjónustu og stuðningsþjónustu, þar sem hann hafi aðallega ráðist af reglum sérhvers sveitarfélags um framkvæmd félagsþjónustu, sem og stuðningsþjónustu. Stefnandi A hafi þar notið hámarksréttar til liðveislu og

fengið tímabundið viðurkenndan hámarksrétt til frekari liðveislu á grunni þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks, en auk þess notið hámarksréttar til skammtí mavistunar.

Samkvæmt framangreindu, þá hafi stefndi samþykkt allar umsóknir A um húsnæðis- og þjónustuúrræði, hverju sinni í samræmi við lögbundnar skyldur og metna þjónustuþörf hennar. Með vísan til þess mótmæli stefndi því að stefnendur B og C hafi innt af hendi einhverja þá þjónustu við A sem stefndi hafi með réttu átt að veita henni samkvæmt lögum. Engin lagaákvæði mæli fyrir um það að stefnandi A hafi átt tafarlausan rétt á því að fá umrædd úrræði eða þjónustu af hálfu stefnda, eða um tímafresti í því sambandi.

Stefnandi A hafi beðið í tæpt þrjú og hálft ár frá því að stefndi hafi samþykkt umsókn hennar um sértækt húsnæðisúrræði og þar til að hún hafi fengið slíku húsnæði úthlutað. Hvergi í lögum eða reglugerðum sé að finna ákvæði er mæli fyrir um lágmarksbiðtíma einstaklings eftir sértæku húsnæðisúrræði hjá sveitarfélagi. Slíkt fyrirkomulag væri enda ómöguleika háð, þar sem framboð á slíku húsnæði ráðist ekki síst af fjölda einstaklinga í þörf og á biðlista fyrir slíka þjónustu, einstaklingsbundnum þörfum þeirra og forgangsroðun á biðlista. Stefndi vísi síðan til 10. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks. Þar hafi verið kveðið á um að fatlað fólk skyldi eiga kost á félagslegri þjónustu í sjálfstæðri búsetu og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess eftir því sem kostur væri. Af þessu skýra orðalagi ákvæðisins sé ljóst að skyldur stefnda hafi ekki verið svo afdráttarlausar að einstaklingur ætti skilyrðislausan og tafarlausan rétt til tiltekinnar þjónustu eða úrræðis á grunni þágildandi framangreindra laga, og því beri að sýkna stefnda af dómkröfum stefnenda.

Þá mótmæli stefndi því sem ósönnuðu og röngu að hann hafi, við undirbúning og töku ákvarðana í málinu, sýnt af sér verulegt gáleysi eða gáleysi að öðru leyti. Meðferð og afgreiðsla stefnda á máli A hafi hverju sinni verið í fullu samræmi við metna þjónustuþörf og framboð á húsnæði og stuðningsúrræðum. Því hafi allar ákvarðanir stefnda í málinu verið bæði lögmætar og málefnalegar.

Skilyrði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 fyrir því að dæma miskabætur séu þau að brotið hafi verið gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns. Ekkert þessara skilyrða sé uppfyllt í málinu. Stefndi A færi fram þau rök í stefnu fyrir ætluðu ófjárhagslegu tjóni sínu að bið hennar eftir sértæku húsnæðisúrræði hafi valdið henni röskun á líf skjörum og lífsgæðum þar sem hún hafi búið við lakari aðstæður en hún hafi átt rétt á að lögum. Stefndi mótmæli því að bið eftir sértæku húsnæðisúrræði í þrjú og hálft ár geti leitt til þess að skilyrði fyrir miskabótum teljist vera uppfyllt. Þá hafni stefndi því að A hafi í umræddan tíma búið við lakari aðstæður en hún hafi átt rétt á samkvæmt lögum, enda hafi lög ekki mælt fyrir um að hún ætti slíkan rétt innan ákveðinna tímamarka. Þá hafi Hæstiréttur ítrekað staðfest að forgangsroðun, meðal annars vegna fjármagns og þjónustustigs, teljist til málefnalegra ástæðna.

Stefndi fái ekki séð að orsakatengsl séu á milli ákvarðana stefnda og upplifunar stefnanda A. Hún hafi notið ýmissa stuðnings- og þjónustuúrræða á meðan hún hafi beðið eftir sértæku húsnæðisúrræði. Til að mynda hafi hún verið alla virka daga í dagþjónustu á vegum stefnda að [...] þar sem hún hafi notið samvista við starfsfólk og aðra einstaklinga sem þar hafi sótt dagþjónustu. Þá hafi hún dvalið tvær vikur í mánuði í skammtí mavistun að [...] þar sem hún hafi notið samvista við starfsfólk og aðra þjónustuþega. Þá hafi stefndi fengið þjónustu með liðveislu og frekari liðveislu tímabundið til að styðja hana í daglegum athöfnum.

Stefndi mótmæli einnig fjárhæð miskabótakröfu sem allt of hárr, hún sé örökstudd og ekki í samræmi við dómafordæmi. Jafnframt mótmæli stefndi kröfu um dráttarvexti á miskabætur. Engin lagaskilyrði séu fyrir því að verða við slíkri kröfu. Með vísan til framangreinds beri því að sýkna stefnda af þessari dómkröfu.

Stefndi mótmæli miskabótakröfu stefnenda B og C vegna ætlaðs ófjárhagslegs tjóns þeirra af völdum ákvarðanna stefnda í máli A. Skilyrði b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga séu ekki uppfyllt,

enda engin lög sem kveðið hafi á um tafarlausan rétt stefnanda A til sértæks húsnæðisúrræðis. Að öðru leyti vísi stefndi hér til sömu málsástæðna og raka og komið hafi fram í umfjöllun hér að framan um miskabótakröfu stefnanda A.

Stefndi mótmælir sérstaklega fjárhæð miskabótakrafna stefnanda B og C sem alltof háum, en þær séu með öllu órökstuddar og ekki í neinu samræmi við dómafordæmi. Einnig sé mótmælt kröfu um dráttarvexti á miskabætur. Engin lagaskilyrði séu fyrir því að verða við slíkri kröfu. Með vísan til þess sem að framan sé rakið beri því og að sýkna stefnda af þessum framangreindu dómkröfum.

Stefndi hafni því að nokkur skilyrði séu fyrir greiðsluskyldu hans gagnvart stefnanda B fyrir unna þjónustu. Slík krafa hennar byggist hvorki á lögum né samningi. Þá sé það með öllu ósannað og órökstutt að aðrir stefnendur hafi þurft að veita stefnanda A þá þjónustu sem hér sé krafist endurgjalds fyrir, eða að slíkt sé þá tilkomið vegna meintra vanefnda stefnda á lögbundnum skyldum sínum.

Stefnendur byggi á því að eina ástæðan fyrir því að stefndi hafi leyft sér að veita ekki stefnanda A tafarlaust fyrrnefnda lágmarksaðstoð hafi verið sú að stefndi hafi verið viss um að aðrir stefnendur myndu veita henni þá aðstoð sem upp á vantaði. Stefndi mótmælir þessari fullyrðingu stefnanda sem ósannaðri og rangri.

Ekki sé að finna ákvæði í lögum eða reglugerðum sem kveði á um rétt stefnanda B til að fá greitt fyrir þá þjónustu er hér sé gerð krafa um. Þannig sé hvergi kveðið á um rétt fatlaðs einstaklings, eða eftir atvikum aðstandenda hans, til þess að fá greiðslur frá sveitarfélagi á meðan viðkomandi bíði eftir úrræði sem sveitarfélagið hafi samþykkt að hann eigi rétt á samkvæmt lögum og sett hann á biðlista eftir að fá.

Með öllu sé óljóst hvaða þjónustu stefnandi B telji sig hafa innt af hendi við stefnanda A sem stefnda hafi með réttu borið að veita að lögum. Þannig sé fjárfrafa stefnanda B með öllu órökstudd og vanreifuð. Engin sönnun liggi fyrir um þá ætluðu þjónustu sem B hafi veitt stefnanda A og þá sé í engu gerð grein fyrir því í stefnu hvaða vinna liggi til grundvallar fjárkröfunni og hvaða tímafjöldi liggi henni að baki. Gangi slík kröfugerð ekki upp, enda liggi hér fyrir að stefnandi A hafi dvalið misoft og mismikið á því heimili sem hún hafi deilt með stefnendum á sínum tíma. Stefnandi A hafi hvorki verið metin í þörf fyrir né átt rétt á sólarhringsaðstoð af hálfu stefnda, hvorki samkvæmt lögum né reglum stefnda. Eðli máls samkvæmt, þá geti stefnandi B því ekki gert kröfu á hendur stefnda um greiðslu fyrir slíka ætlaða þjónustu. Engin stoð sé fyrir slíkum fjárkröfum stefnanda B á hendur stefnda um greiðslu fyrir slíka ætlaða þjónustu, sem verði ekki reist á lögum, samningi eða bornar undir stefnda.

Stefndi mótmæli sérstaklega dráttarvaxtakröfu stefnanda B en engin skilyrði séu að lögum til þess að dæma stefnda til greiðslu þeirra. Með vísan til alls þessa beri að sýkna stefnda af þessum dómkröfum stefnanda B.

Stefnendur byggi þá að öðru leyti á því að stefndi hafi ekki veitt stefnanda A þá aðstoð er hún eigi rétt á samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár. Af því tilefni taki stefndi fram að jafnvel þótt stefnandi yrði metin og talin vera í þörf fyrir meiri þjónustu en hún njóti nú þegar og stefndi hafi viðurkennt, þá leiði ekki af því mati skilyrðislaus réttur hennar til þeirrar þjónustu á grundvelli ákvæða laga um málefni fatlaðs fólks eða annarra laga. Ákvæði 76. gr. stjórnarskrár kveði ekki á um annað en að tiltekinn lágmarksréttur þurfi að vera fyrir hendi og tryggður með lögum. Þá skyldu hafi löggjafinn uppfyllt með setningu annars vegar laga um málefni fatlaðs fólks og hins vegar laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Stefndi hafi sömuleiðis útfært hinar lögbundnu skyldur sínar í formi reglna um stuðningsþjónustu og félagslega heimaþjónustu. Stefndi hafi viðurkennt rétt stefnanda til þjónustu á grundvelli reglna um stuðningsþjónustu og félagslega heimaþjónustu. Þar sem ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár leggi ekki ríkari eða víðtækari skyldur á herðar stefnda í þessum efnum en mælt sé fyrir um í fyrrnefndum sérlögum, það er um félagsþjónustu sveitarfélaga og í þágildandi lögum um málefni fatlaðs fólks, og stefndi hafi gengist undir í málinu, þá verði þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda. Þá mótmæli stefndi

því að ákvarðanir hans hafi með einhverjum hætti brotið gegn 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Þær ákvarðanir hafi hverju sinni verið í fullu samræmi við ákvæði laga, stjórnarskrár og MSE. Þá vísi stefndi því á bug að MSE leggi ríkari skyldur á herðar stefnda en hann hafi þegar gengist undir í málinu.

Stefndi hafni því að þágildandi lög um málefni fatlaðs fólks hafi girt fyrir að settar væru takmarkanir á tímafjölda er einstaklingur hafi getað fengið í dagþjónustu og skammtímavistun. Ákvæði 9. gr. þágildandi laga um málefni fatlaðs fólks hafi aðeins kveðið á um skyldu stefnda til þess að reka skammtímavistun og dagþjónustu fyrir fatlað fólk og það hafi stefndi gert. Í þessum úrræðum hafi falist stoðþjónusta, sem eðli máls samkvæmt, sbr. jafnframt heiti úrræðanna, hafi verið takmörkuð. Annars vegar sé um að ræða vistun í skamman tíma og hins vegar þjónustu að degi til, en stefnandi A hafi notið beggja framangreindra úrræða.

Stefndi hafni því að hafa brotið gegn formreglum stjórnsýsluréttarins við undirbúning og töku ákvarðana í máli stefnanda A. Stefndi hafi kannað hagi stefnenda og átt í reglubundnum samskiptum við stefnanda sem og við B fyrir hönd hennar. Stefnandi B hafi á hverjum tíma haft aðkomu að gerð þjónustumats, þ.m.t. SIS-mats. Stefndi hafi viðurkennt rétt A til sértæks húsnaðisúrræðis og þá hafi A verið á biðlista eftir slíku úrræði og síðar fengið því úthlutað hjá stefnda. Hafi hún þó ekki átt skilyrðislausan og tafarlausan rétt til slíks húsnaðis. Ekki hafi hvílt ríkari skyldur á stefnda en að gera ráðstafanir svo tryggja mætti viðunandi þjónustu. Það hafi stefndi gert, m.a. með því að samþykkja uppbyggingu á fleiri sértækum húsnaðisúrræðum og með því að koma á laggir bráðabirgðahúsnaði þar sem A hafi fengið að búa þar til varanlegt úrræði hafi komist í gagnið.

Með hliðsjón af öllu framangreindu krefjist stefndi sýknu af öllum dómkröfum stefnenda í málinu. Um lagarök vísist til stjórnarskrár, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, þágildandi laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, skaðabótalaga nr. 50/1993, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, en um málskostnað sé vísað til 130. gr., sbr. 129. gr., þeirra laga.

Niðurstaða

Málavextir eru í megindráttum óumdeildir, en ágreiningur er um hvaða ályktanir eigi að draga af framvindu í málinu með tilliti til þeirra réttarheimilda er um það gilda.

Fyrir liggur að samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið samkvæmt 41. gr. stjórnarskrár, sem mælir fyrir um að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Samkvæmt þessu er það verkefni löggjafans að ákveða hvernig háttað skuli þeirri opinberu aðstoð sem fötluðu fólki er látin í té. Svigrúmi löggjafans eru þó sett þau takmörk að dómstólar eru bærir til að meta hvort lagasetning um þau málefni samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrár, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 13. júní 2013 í máli nr. 61/2013.

Stefnendur beina í málinu framangreindum dómkröfum sínum, í sjö liðum, sem eru ýmist um miskabætur, skaðabætur, viðurkenningu á bótarétti eða greiðsluskyldu, og um vexti, að stefnda. Óumdeilt er í málinu að fyrrum lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, sem og lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eins og þau lög voru fram til 1. nóvember 2016, eigi við varðandi úrlausn málsins. Þá liggur fyrir að framkvæmd þeirrar félagsþjónustu sem hér um ræðir heyrir undir stefnda, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 59/1992, um að sveitarfélög beri ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, og 4. gr. laga nr. 40/1991, um að sveitarfélag beri ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka og skuli með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiða laganna, eins og þau eru skilgreind í 1. gr. þeirra laga.

Þær málástæður sem eru grundvöllur kröfugerðar stefnenda lúta að því, að þótt stefnandi A hafi óumdeilt verið metin í þörf fyrir framangreint húsnæðis- úrræði og tilheyrandi umönnun af hálfu stefnda, sem fullorðin einstaklingur, þá hafi það þó dregist árum saman að það kæmi til framkvæmda með úthlutun, og hafi þær verulegu tafir verið óréttlætanlegar og byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum stefnda. Á meðan hafi stefnandi A þurft að búa áfram hjá móður sinni og stjúpforeldrum, sem hafi þá jafnframt þurft að annast um hana, án þess að hafa til þess vilja eða getu, og hafi þau gert ljóst að svo væri. Hafi þetta ástand reynt mjög á alla stefnendur, sem hafi þurft að bera byrðar sem stefnda hafi borið skylda til þess að axla, en ekki sinnt. Er því haldið fram að aðgerðaleysi stefnda, þar sem stefnanda A hafi verið haldið þetta lengi á biðlista eftir umræddu húsnæðisúrræði, hafi byggt á ómálefnalegu sjónarmiði um forgangsroðun, þar sem aðrir stefnendur hafi verið látin gjalda þess að stefndi hafi talið sig geta velt byrðum yfir á þau. Hafi það leitt til miska allra stefnenda, auk fjárfjóns eða kostnaðar, sem stefnandi B krefst hér bóta fyrir úr hendi stefnda.

Telja stefnendur að umræddur dráttur af hálfu stefnda hafi falið í sér vanrækslu stefnda er fari í bága við áskilnað þágildandi laga nr. 59/1992 og nr. 40/1991, sem og við meginreglur stjórnisýsluréttar um málshraða, sbr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993. En með því hafi jafnframt verið brotið gegn rétti stefnenda til friðhelgi einkalífs og heimilis, sbr. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. MSE, sbr. lög nr. 62/1994. Framangreind ætluð réttarbrot stefnda hafi að mati stefnenda falið í sér verulegt gáleysi stefnda, en frá upphafi hafi legið fyrir full vitneskja um það hver væri metin þörf A sem og staða og afstaða annarra stefnenda í málinu og sé miski þeirra og tjón því afleiðing af framangreindu aðgerðaleysi stefnda við það að axla ótvíræðar skyldur sínar.

Málsaðilar eru annars ekki sammála um hvernig meta eigi drátt á því að stefnandi A fengi loks úthlutaðu sértæku húsnæðisúrræði þann 1. nóvember 2016. Stefnendur leggja áherslu á að ótvíræð þörf hennar fyrir slíkt sólarhringsúrræði hafi legið fyrir þegar hún varð 18 ára gömul, [...] 2011. En stefndi telur að miða verði hér við 13. júní 2013, þegar A hafi verið tilkynnt um að umsókn hennar um umrætt úrræði, dags. 20. nóvember 2012, hafi verið samþykkt og hún færi á biðlista. Er þannig til þess vísað af hálfu stefnenda að dráttur á því að A fengi umrætt húsnæðisúrræði hafi verið ríflega fimm og hálft ár, en af hálfu stefnda er lögð áhersla á það að ákvörðun byggð á mati á þörf A hafi ekki legið fyrir fyrr en þann 13. júní 2013, þannig að liðið hafi um þrjú og hálft ár þar til hún hafi fengið úthlutun. En ótvírætt liggur fyrir að á umræddu tímabili fékk A umtalsverðra þjónustu af hálfu stefnda, sem rakið er hér að framan, eða skammtímavistun 14 daga í mánuði, dagvistun alla virka daga frá 8:30 til 16:00, auk liðveislu 30 klukkustundir í mánuði.

Er það mat dómsins varðandi framangreinda bið, að taka verði hér mið af hinni formlegu umsókn og ákvörðun stefnda, sem tilkynnt var 13. júní 2013, eftir ítarlega könnun, um það að umsókn A hefði verið samþykkt, en úthlutun af biðlista á umræddu húsnæðisúrræði fór svo fram þremur og hálfu ári síðar, 1. nóvember 2016.

Hvað varðar þá í fyrsta lagi ætluð réttarbrot stefnda í tengslum við skaðabótakröfu stefnanda B, vegna ætlaðs fjárhagslegs tjóns, sem byggir þá einkum á almennu sakarreglunni, sbr. hér í kröfufilið nr. 3, eða þá kröfu þess stefnanda um viðurkenningu á slíkum bótarétti, sbr. kröfufilið 4, eða þá kröfu um viðurkenningu á greiðsluskyldu stefnda vegna útlagðs kostnaðar þessa stefnanda, sbr. kröfufilið 6, þá byggja þær kröfur allar á framangreindum málástæðum um það að umræddur dráttur stefnda á því að stefnandi A fengi loks úthlutað viðeigandi húsnæðisúrræði, og sem byggt hefði á ólögmatum sjónarmiðum, fæli í sér vanrækslu stefnda sem hefði leitt til tjóns eða kostnaðar fyrir stefnanda B, sem stefnda bæri að bæta eða endurgreiða, þar sem hún hafi verið knúin til að sinna A, sbr. framangreint og í málsgögnum.

Við mat á ólögmati og saknæmi, þá er hér til þess að líta að fallast verður á það með stefnda að hvorki ákvæði laga nr. 40/1991 né laga nr. 59/1992 setja fram sérstaka tímafresti í tengslum við biðlista eftir þess háttar úrræði sem hér um ræðir, sem fælu þá í sér tafarlausan rétt m.t.t. þess, auk þess sem

ekki liggur fyrir að tafir á framkvæmd úrræðisins í þágu stefnanda A hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum af hálfu stefnda, með tilliti til þjónustuparfar, framboðs á húsnæði og stuðningsúrræðum, eða sú bið talist óréttlæt看leg miðað við þær aðstæður sem stefndi hefur hér gert grein fyrir. Þannig var af hálfu stefnda, í ljósi aðstæðna, gripið til margháttaðrar aðstoðar við stefnanda A á tímabilinu, það er þá í formi liðveislu, frekari liðveislu og skammtímavistunar, sbr. 24. og 25. gr. laga nr. 59/1992, en telja verður að 9., 10. og 44. gr. þeirra laga hafi veitt stefnda vissu málefnalegt svigrúm til forgangsroðunar eftir aðstæðum þegar kom að því að uppfylla umræddar skyldur. Þykir því ekki sýnt fram á það að stefnandi B hafi ótvírætt innt af hendi þjónustu við stefnanda A sem stefnda hafi ótvírætt borið skylda til að sinna frekar en gert var samkvæmt lögum nr. 59/1992 og lögum nr. 40/1991, þannig að leitt hafi til tjóns eða kostnaðar er stefndi beri þá ótvírætt ábyrgð á. Þá verður heldur ekki talið að sýnt sé fram á það af hálfu stefnanda B að tilvísuð ákvæði stjórnarskrár eða laga um mannréttindasáttmála Evrópu, t.d. hvað varðar ætlaða ólögsmæta röskun á einka-, heimilis- eða fjölskyldulífi stefnanda, skapi hér frekari eða víðtækari rétt. Verður því að sýkna stefnda af þeim kröfum stefnanda B í málinu sem lúta að skaðabótum, viðurkenningu á slíkum bótarétti, eða um endurgreiðslu útlags kostnaðar sem krafist er hér viðurkenningar á.

Hvað varðar þá miskabótakröfur stefnenda, A, B og C, sbr. kröfuliðir stefnenda nr. 1-6 í málinu, þá er á því byggt af þeirra hálfu að sá verulegi dráttur sem orðið hafi á því að stefnandi A fengi loks úthlutuðu umræddu húsnæðisúrræði, sem hún hafi ótvírætt átt rétt á, hafi falið í sér meingerð stefnda í garð allra stefnanda. A hafi verið aftrað frá því að njóta lífsgæða til jafns á við aðra og hún upplifað þetta sem niðurlægjandi og einangrandi, en móðir og fósturfaðir þá þurft að sinna henni án þess að hafa haft getu eða vilja til að ganga í það hlutverk, sem hafi verið skylda stefnda. Kröfur allra stefnenda um miskabætur, sbr. kröfuliðir nr. 1-6, byggjast á b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, en stefnendur vísa þó einnig til grunnreglu 41. gr. MSE sem bótagrundvallar ófjárhagslegs tjóns stefnenda.

Af ákvæði b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 leiðir, að heimilt er að láta þann sem ber ábyrgð á ólögsmætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Við þetta mat verður því að gera grein fyrir tengslum ætlaðs miska við háttsemi stefnda, en fyrir liggur að þótt sannanlega hafi dregist í þrjú og hálft ár að stefnandi A fengi loks afhent umrætt húsnæðisúrræði, sé miðað við þann 13. júní 2013 þegar ákvörðun um úthlutun lá fyrir, naut hún á umræddu tímabili, meðan hún var á biðlista, þess í stað verulegrar þjónustu af hálfu stefnda, sem rakið er að framan og í gögnum málsins. Er því fallist á með stefnda að ekki sé sýnt fram á það að bið stefnanda A á biðlista í um þrjú og hálft ár eftir umræddu húsnæðisúrræði hafi falið í sér meingerð stefnda í hennar garð eða annarra stefnenda. Er það því niðurstaðan að ekki hafi verið sýnt fram á miska stefnenda á þessum grunni, né heldur er útskýrt hvernig slíkar bætur á öðrum grunni eigi þá við, og verður stefndi því hér sýknaður af miskabótakröfum stefnenda.

Með hliðsjón af öllu hér framangreindu verður að mati dómsins ekki talið að aðrar fram komnar röksemdir eða málsástæður hafi við svo búið þýðingu í málinu eða geti leitt til annarrar niðurstöðu, sbr. e-lið 1. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991. Er þar á meðal átt við sjónarmið og reglur er varða almennt málshraða við töku stjórnvaldsákvæðana. Þá ber loks að geta þess að ekki er að efa að það hafi verið stefnendum erfitt og jafnvel til nokkurs kostnaðarauka að hafa þurft að þola slíka bið á biðlista eftir framkvæmd á æskilegasta úrræði fyrir stefnanda A. En ábyrgð á tilurð þess háttar biðlista fyrir tiltekið æskilegasta úrræði í félagslegri þjónustu verður ekki lögð á stefnda nema til komi skýr fyrirmæli löggjafans í þá veru og verður ekki séð að svo hafi verið hér.

Að öllu framangreindu virtu verður það því niðurstaðan að grundvöllur sé ekki til þess að fallast á dómkröfur stefnenda og ber því að sýkna stefnda af þeim.

Eins og málið er vaxið þykir þó rétt að málskostnaður á milli málsaðila falli niður. En með vísan til gjafsóknarleyfis til handa stefnanda A, dags. 4. desember sl., þá skal allur gjafsóknarkostnaður

hennar vegna máls þessa greiddur úr ríkissjóði, en þar á meðal er tildæmd málflutningsþóknun lögmanns hennar er ákvarðast sem alls 1.980.000 krónur, þá að teknu tilliti til virðisaukaskatts og vinnuskýrslu lögmannsins.

Málið fluttu Flóki Ásgeirsson lögmaður fyrir stefnendur, en Ebba Schram lögmaður fyrir stefnda.

Pétur Dam Leifsson héraðsdómari kvað upp dóminn. Dómarinn tók við meðferð málsins 5. september sl., en hafði fram til þess engin afskipti af málinu. Rétt er og að geta þess að dómsuppsaga í málinu hefur dregist vegna hátíða og embættisanna dómarans, en í því sambandi var gætt að áskilnaði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýknaður af dómkröfum stefnenda, A, B og C, í máli þessu.

Málskostnaður á milli aðila fellur niður.

Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda, A, skal greiðast úr ríkissjóði, en þar með talin er málflutningsþóknun lögmanns hennar Flóka Ásgeirssonar sem ákvarðast alls 1.980.000 krónur.