

Árið 2018, fimmtudaginn 20. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 25/2017, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 10. febrúar 2017 um að afturkalla leyfi til að halda sex hunda að Suðurlandsbraut 27 í Reykjavík.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. mars 2017, er barst nefndinni 8. s.m., kærir Jóhann V. Gunnarsson, þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 10. febrúar 2017 að afturkalla leyfi hans til að halda sex hunda að Suðurlandsbraut 27 í Reykjavík.

Af hálfu kæranda er gerð sú krafa að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Úrskurðarnefndinni bárust gögn frá Reykjavíkurborg 17. mars 2017.

Málavextir: Mál þetta á sér nokkra forsoðu. Kærandi fékk á árinu 2012 leyfi til að halda sex nánar tilgreinda hunda að Suðurlandsbraut 27. Á árinu 2014 voru leyfin afturkölluð af heilbrigðisnefnd Reykjavíkur og var sú ákvörðun kærð til úrskurðarnefndarinnar. Með úrskurði kveðnum upp 8. maí 2014, í kærumáli nr. 18/2014, var nefnd ákvörðun felld úr gildi á þeim forsendum að kærandi hefði þegar ákvörðunin var tekin átt lögheimili að Suðurlandsbraut 27, auk þess sem ekki hefði verið gætt að tilteknum málsmeðferðarreglum stjórnáslutlaga nr. 37/1993.

Samkvæmt skýrslu um sérstakt eftirlit Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 9. febrúar 2017, fóru tveir menn 8. s.m. að dvalarstað kæranda að Fiskislóð og hittu þar fyrir kæranda. Hann hafi verið spurður um hvar hundar þeir sem hann hefði leyfi fyrir væru vistaðir og hann þá svarað að þeir væru að Suðurlandsbraut 27. Með bréfi heilbrigðiseftirlitsins, dags. 10. febrúar 2017, var kæranda tilkynnt að heilbrigðisnefnd hefði á fundi sínum sama dag samþykkt að svipta hann leyfi til að halda hundana. Vísað er til þess að heilbrigðiseftirlitið hafi fengið staðfest að kærandi væri skráður óstaðsettur í hús og því ekki með lögheimili að Suðurlandsbraut 27 og byggi ekki heldur þar, en staðfest væri af félagsmálayfirvöldum að kærandi byggi í smáhýsi á vegum Reykjavíkurborgar. Eftirlitsgjöld hafi ekki verið greidd af hundunum síðan árið 2014. Samkvæmt 2. gr. a í samþykkt um hundahald í Reykjavík nr. 478/2012 sé leyfi persónubundið, óframseljanlegt og bundið við heimili umsækjanda enda sé það ófrávíkjanlegt skilyrði að hundur sé skráður þar og haldinn. Í ljósi þessa hafi verið ákveðið að svipta kæranda leyfi til að halda tilgreinda sex hunda. Veitti kærandi bréfinu móttöku á dvalarstað sínum 14. febrúar 2017. Samkvæmt vottorði dýralæknis í Eyjafirði,

dags. 17. s.m., var komið með sex hunda og lesið af örmerkjum þeirra. Var um sömu hunda að ræða og kærandi hafði haft leyfi fyrir í Reykjavík.

Með bréfi, dags. 28. febrúar 2017, óskaði kærandi eftir gögnum málsins frá heilbrigðiseftirlitinu og jafnframt var farið fram á upplýsingar um hvaða brot á hundasamþykkt í Reykjavík kærði ætti að hafa framið og loks óskað eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun um afturköllun hundaleyfanna. Kærandi skráði lögheimili sitt að Suðurlandsbraut 27 hjá Þjóðskrá Íslands 1. mars 2017. Með bréfi frá heilbrigðiseftirlitinu, dags. 3. s.m., var kærandi boðaður á fund hjá eftirlitinu 8. s.m. til þess að „fara yfir málin í sameiningu“. Kærandi skrifaði bréf sem mótttekið var þann dag, þar sem hann kvaðst ekki geta setið fundinn þar sem umbeðin gögn hefðu ekki verið afhent.

Málsrök kæranda: Kærandi heldur því fram að við afturköllun sex hundaleyfa á hans nafni hafi hvorki verið gætt andmælaréttar né meðalhófs, auk þess sem rannsóknarregla og jafnræðisregla hafi verið brotnar, þar sem hundaleyfin hafi verið afturkölluð áður en kæranda hafi verið tilkynnt um það.

Hundaftirlitsmenn hafi komið fyrr í febrúar og spurt kæranda hvenær hann hefði síðast séð hundana og hann svarað að liðin væri um vika síðan. Fimmtudaginn 14. febrúar 2017 hafi tveir hundaftirlitsmenn, ásamt manni frá heilbrigðiseftirlitinu, afhent kæranda bréf um afturköllun sex hundaleyfa. Kærandi óski framvegis eftir öllum erindum heilbrigðiseftirlitsins í pósti að lögheimili hans að Suðurlandsbraut 27, Reykjavík. Kærandi hafi borið fram beiðni um afhendingu allra gagna og ítarlegan rökstuðning með bréfi, dags. 28. febrúar 2017, en hvorugt hafi borist honum. Heilbrigðiseftirlitið hafi verið ófáanlegt til að afhenda honum gögn þau er legið hafi fyrir fundi heilbrigðisnefndar 10. febrúar, þegar sviptingin hafi verið ákveðin. Umræddir hundar hafi ekki verið vistaðir innan lögsagnarumdæmis Reykjavíkur frá 28. mars 2014 til 10. febrúar 2017, en þeir hafi verið í vörslu annars aðila samkvæmt umboði.

Kæranda hafi ekki borist neinn greiðsluseðill vegna sex hundaleyfisgjalda fyrir árin 2015 og 2016 og hann hafi ekki heimabanka. Kæranda hafi ekki borist nein greiðsluáskorun frá heilbrigðiseftirlitinu vegna leyfisgjaldanna. Hann hafi ekki getað gert sér grein fyrir hversu há sex hundaleyfisgjöld væru. Lágmark hefði verið, samkvæmt meðalhófsreglu, að heilbrigðiseftirlitið birti kæranda greiðslukröfu til að gera honum grein fyrir greiðsluskyldu og beitti þannig vægasta stjórnsýsluúrræðinu í stað þess að beita strax ítrasta úrræði, afturköllun leyfanna. Þau gögn er kæranda hafi borist vegna þessara mála hafi verið boðsend af tveimur hundaftirlitsmönnum og hægur vandi hefði verið að boðsenda umrædda greiðsluseðla, greiðsluáskorun eða tilkynningu um fyrirhugaða afturköllun hundaleyfanna. Annar kostur hefði verið að póstsenda umrædd gögn á Suðurlandsbraut 27, eins og margoft hafi verið beðið um.

Málsrök heilbrigðisnefndar Reykjavíkur: Af hálfu heilbrigðisnefndar Reykjavíkur er því haldið fram að hin kærða ákvörðun sé lögmæt að efni og formi til. Kæranda hafi verið kynnt ákvörðunin bréflaga og hafi hann öll gögn málsins undir höndum.

Í a-lið 1. mgr. 2. gr. samþykktar nr. 478/2012 um hundahald í Reykjavík segi að leyfi til hundahalds sé persónubundið, óframseljanlegt og bundið við heimili umsækjanda, enda sé það ófrávíkjanlegt skilyrði að hundur sé skráður þar og haldinn. Í ljós hafi komið að kærandi sé óskrásettur í hús. Síðasta skráða lögheimili hans hafi verið að Álfabrekku við Suðurlandsbraut, en þeirri skráningu hafi verið breytt frá því að leyfin hafi verið veitt. Í kæru komi fram að kærandi eigi heimili að Fiskislóð sem séu smáhýsi á vegum velferðarsviðs

Reykjavíkurborgar. Af þessu verði ekki önnur ályktun dregin en að kærandi viðurkenni í kæru að hann uppfylli ekki ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir hundahaldi skv. framangreindri 2. gr. í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili segi að lögheimili manns sé sá staður þar sem hann hafi fasta búsetu.

Í kæru komi fram að hundarnir sem kærandi hafi verið sviptur leyfi fyrir séu ekki haldnir í Reykjavík heldur í Eyjafirði. Því til staðfestingar hafi fylgt yfirlýsing dýralæknis um að lesið hafi verið af örmerkjum umræddra hunda. Ekkert komi þar fram um að hundarnir séu haldnir í Eyjafirði.

Heilbrigðiseftirlitið mótmæli sem röngu að við málsmeðferð hafi ekki verið gætt að málsmeðferðarreglum stjórnáslulaga, líkt og komi fram í kærinni. Í 13. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 segi að aðili máls skuli eiga kost á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun sé tekin í því. Andmælaeðglan sé náskyld rannsóknarreglunni í 10. gr. laganna, enda sé litið svo á að fá aðili máls ekki að tjá sig um efni fyrirhugaðrar ákvörðunar áður en hún sé tekin þá séu líkur fyrir að öll sjónarmið liggja ekki fyrir og rannsókn sé áfátt. Ljóst megi vera að kærandi hafi átt kost á að koma að andmælum á fundi starfsmanna heilbrigðiseftirlitsins á heimili kæranda hinn 8. febrúar 2017. Kærandi hafi staðfest, jafnt á fundinum sem og í kæru, að hann haldi heimili við Fiskislóð en ekki að Álfabrekku við Suðurlandsbraut 27. Jafnframt hafi lögheimilis- og aðsetursskráningin verið könnuð í þjóðskrá. Loks hafni eftirlitið því sem röngu að meðalhófsregla 12. gr. stjórnáslulaga hafi verið brotin. Ef stjórnvald hafi ekki val um leið við töku ákvörðunar eigi reglan ekki við. Í því máli sem hér um ræði sé ljóst að kærandi hafi ekki uppfyllt ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir leyfi til að halda hund, skv. samþykkt um hundahald í Reykjavík. Heilbrigðiseftirlitið hafi því ekki haft val um þá leið sem farin var til þess að framfylgja samþykktinni. Eftirlitið hafi ekki getað hlutast til um að kærandi færði lögheimili sitt aftur að Álfabrekku, enda séu lög nr. 21/1990 skýr um það hvað teljist vera lögheimili og aðsetur manna. Jafnframt komi fram í kærinni að með kærðri ákvörðun hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnáslulaga, sbr. 11. gr. laganna. Sú málsástæða sé örökstudd og því ómögulegt fyrir heilbrigðiseftirlitið að taka afstöðu til hennar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi tekur fram að því sé ranglega haldið fram í greinargerð heilbrigðiseftirlitsins að hann hafi kvittað fyrir móttöku á öllum gögnum málsins. Hið rétta sé að kæranda hafi aðeins borist bréf, dags. 10. febrúar 2017, um afturköllun hundaleyfa, og fundarboð, dags. 28. s.m. Annað hafi honum ekki borist frá heilbrigðiseftirlitinu.

Kærandi hafi búið að Suðurlandsbraut 27 með hléum síðan á sjöunda áratugnum. Hann hafi m.a. verið með lögheimili þar frá 25. júlí 1997 til 15. febrúar 2001 og einnig síðar, eins og fram hafi komið í úrskurði í máli nr. 18/2014 hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Undir rekstri þess máls hafi kærandi jafnframt lagt fram ljósmyndir frá árinu 1999, þar sem hann sinnti hundum sínum að Suðurlandsbraut 27. Hann hafi haft skráð lögheimili þar frá 1. mars 2017 en hafi ekki getað skráð það fyrr vegna þess að hann hafi ekki haft gild persónuskilríki. Heilbrigðiseftirlitið hefði ekki leiðbeint kæranda um að til sviptingar gæti komið vegna breyttrar lögheimilisskráningar.

Í greinargerð heilbrigðiseftirlitsins komi fram að kæranda hafi verið veittur kostur á að koma fram andmælum á fundi starfsmanna eftirlitsins á heimili kæranda 8. febrúar 2017. Í gögnum komi ekkert fram um að kæranda hafi verið tjáð um eða veittur kostur á að koma fram andmælum um fyrirhugaða leyfissviptingu, eða að þá hafi ákvörðun heilbrigðisnefndar um sviptingu hundaleyfis legið fyrir. Hið rétta sé að hundaftirlitið hafi óskað eftir því að fá

upplýsingar um hvar hundarnir sem skráðir hefðu verið á heimili hans væru vistaðir. Kærandi hafi svarað því.

Niðurstaða: Með hinni kærðu ákvörðun var kærandi sviptur leyfi til að halda sex hunda að Suðurlandsbraut 27 í Reykjavík. Voru þau rök færð fyrir ákvörðuninni að hann ætti ekki lögheimili á því heimilisfangi þar sem hann hefði fengið leyfi til að halda hundana og að leyfisgjöld hefðu ekki verið greidd frá árinu 2014. Með bréfi, dags. 28. febrúar 2017, óskaði kærandi eftir „ítarlegum rökstuðningi“ fyrir ákvörðuninni, en þeirri beiðni var ekki sinnt. Í 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 segir að aðili máls geti krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Verður að draga þá ályktun að hafi fullnægjandi skriflegur rökstuðningur fylgt ákvörðun sé ekki hægt að krefjast þess að hún sé rökstudd frekar. Í 1. mgr. 22. gr. laganna segir um efni rökstuðnings að í honum skuli vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki sem ákvörðun byggist á mati, skal í rökstuðningnum greina frá þeim meginþáttum sem ráðandi voru við matið. Í 2. mgr. segir að þar sem ástæða sé til skuli í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Rakið var í málavaxtalýsingu hvað fram kom í tilkynningu til kæranda um ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, dags. 10. febrúar 2017. Þar kemur fram hvaða ákvæði samþykktar nr. 478/2012 um hundahald í Reykjavík kærandi teljist hafa brotið og hverju það varði að uppfylla ekki skilyrði leyfis fyrir hundahaldi. Að lokum kemur fram hvert efni ákvörðunarinnar sé ásamt leiðbeiningum um kæruleið. Telst framangreind ákvörðun uppfylla ákvæði 22. gr. um efni rökstuðnings þannig að ekki var skylt, skv. 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga, að veita nánari rökstuðning fyrir henni. Þó er rétt að taka fram að á stjórnvöldum hvílir sú almenna skylda að svara þeim erindum sem til þeirra er beint.

Samkvæmt samþykkt nr. 478/2012, sem sett var með heimild í þágildandi 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, nú 59. gr. laganna, er hundahald heimilað að fengnu leyfi og að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Kemur fram í a-lið 2. gr. samþykktarinnar að leyfi sé persónubundið, óframseljanlegt og bundið við heimili umsækjanda, enda sé það ófrávíkjanlegt skilyrði að hundur sé skráður þar og haldinn. Einnig segir í 3. mgr. 9. gr. samþykktarinnar að hundaeiganda beri að tilkynna heilbrigðiseftirlitinu um aðsetursskipti. Fram er komið að kærandi var óstaðsettur í hús þegar hin kærða ákvörðun var tekin en bætti úr og skráði lögheimili sitt að Suðurlandsbraut 27 frá 1. mars 2017. Hann dvelst og hefur búsmuni sína í húsum á vegum Reykjavíkurborgar að Fiskislóð.

Í 12. gr. samþykktarinnar er fjallað um gjöld fyrir leyfi og kemur fram í 2. mgr. að dragist greiðsla lengur en mánuð fram yfir eindaga falli leyfið niður. Þá segir í 20. gr. samþykktarinnar að ef hundaeigandi brjóti gegn m.a. samþykkt þessari geti heilbrigðisnefnd afturkallað leyfi til hans og/eða bannað honum að vera með hund í lögsagnarumdæmi Reykjavíkurborgar. Ekki er fjallað um málsmeðferð þegar beita skal 20. gr. og fer því um hana eftir ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ekkert liggur fyrir um að kæranda hafi verið tilkynnt um að til stæði að svipta hann umræddum leyfum til að halda hunda. Í skýrslu heilbrigðisfulltrúa um heimsókn til kæranda kemur ekkert fram um að honum hafi verið kynnt hvort eða hvenær ætlunin væri að taka mál hans fyrir, eingöngu að hann hafi verið spurður um geymslustað hundanna. Var honum fyrst kynnt ákvörðun heilbrigðisnefndar eftir að hún var tekin, en þá höfðu leyfin þegar verið afturkölluð. Kærandi fékk því ekki tækifæri til að tjá sig um málið fyrirfram og var því andmælaréttar hans ekki gætt, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Jafnframt skorti á að

meðalhófsregla stjórnisýsluréttarins væri virt, sbr. 12. gr. laganna, en kærandi hefði getað bætt úr atriðum eins og lögheimilisskráningu og greiðslu gjalda hefði honum verið gefinn kostur á því með hæfilegum fresti til úrbóta áður en leyfin voru afturkölluð. Var enda bætt úr lögheimilisskráningu kæranda 20 dögum eftir að hin kærða ákvörðun var tekin fyrirvaralaust.

Fram kemur í gögnum málsins að með bréfi, dags. 28. febrúar 2017, fór kærandi fram á að fá afhent öll gögn sem lögð voru fyrir heilbrigðisnefnd 10. febrúar 2017 vegna afturköllunar hundaleyfa hans. Í bréfi heilbrigðiseftirlitsins, dags. 3. mars s.á., var tekið fram að ekki væri ljóst hvaða gagna væri óskað og var kærandi boðaður á fund til að fara yfir málið. Samkvæmt 15. gr. stjórnisýslulaga á aðili máls óskoraðan rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál varða. Er slíkur aðgangur nauðsynlegur til að tryggja að réttur aðila til að koma að skýringum og gera athugasemdir við framlögð gögn komi að fullu gagni. Ekki er hægt að telja beiðni kæranda óskýra og hefði verið rétt að veita honum aðgang að þeim gögnum er málið varðaði, eða rökstyðja takmörkun eða synjun á því. Boð um fund gat ekki komið í þess stað. Þegar kærandi afþakkaði fundarboðið, með bréfi sem mótttekið var hjá Reykjavíkurborg fimm dögum síðar, hefði þurft að bregðast við og veita kæranda aðgang að umbeðnum upplýsingum í samræmi við ákvæði stjórnisýslulaga. Fékk hann þó ekki afhent frekari gögn fyrr en málið hafði verið kært til úrskurðarnefndarinnar og honum bærust gögn málsins þaðan. Þykir þessi málsmeðferð af hálfu Reykjavíkurborgar ekki allskostar í samræmi við ákvæði stjórnisýslulaga um upplýsingarétt.

Samkvæmt því sem að framan er rakið skorti mjög á við meðferð málsins að gætt væri að málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga hvað varðaði andmælarétt, meðalhóf og rétt aðila til upplýsinga. Með hliðsjón af því að um íþyngjandi ákvörðun var að ræða þykir málsmeðferðin hafa verið svo verulegum annmörkum háð að fella verði hina kærða ákvörðun úr gildi.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 10. febrúar 2017 um að afturkalla leyfi til að halda sex hunda að Suðurlandsbraut 27 í Reykjavík.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

