

Efni: Mál nr. 58/2019 - svar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

Ísáð er til erindis erindis Úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál dags. 9. júlí sl. varðandi kærðu Völu E. Steinsen (kærandi) íbúa að Dalalandi 12 vegna kröfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) um að banna viðkomandi að vera með hund að Dalalandi 12. Kærandi krefst þess að ákvörðunin verði felld úr gildi. HER var gefinn kostur á að tjá sig um kærana auk þess að beðið var um gögn málsins.

Forsaga málsins er sú að kvörtun barst frá húsfélaginu Dalalandi 12 þann 28. maí sl. þar sem rakið var að "allir" íbúar hússins væru ósáttir við heimsóknir hunds til kæranda, einhverjir væru hræddir við hundinn og annað ónæði hlytist af veru hundsins í húsinu auk þess sem einn íbúinn væri með ofnæmi fyrir hundum. HER óskaði eftir frekari upplýsingum, þ.m.t. staðfestingu þess að umræddur íbúi væri með ofnæmi fyrir hundum. Lagt var fram vottorð frá lækni sem staðfestir ofnæmið og óskar HER eftir að gætt sé trúnaðar um það gagn þar sem um viðkvæmar persónuupplýsingar er að ræða. Þá voru lagðar fram húsreglur fyrir Dalaland 10 og 12 þar sem fram kemur að dýrahald sé ekki leyfilegt. Í framhaldi sendi HER kæranda bréf þar sem gefinn var 7 daga frestur til að koma hundinum úr húsinu.

Samkvæmt 33. gr. a. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 er hunda- og kattahald í fjöleignahúsi háð samþykki 2/3 hluta eigenda sem hafa sameiginlegan inngang eða stigagang. Skemmri heimsóknir hunda og katta eru heimil ef enginn mótmælir en vistun eða dvöl þeirra yfir nótt er óheimil nema fyrir liggja leyfi, sbr. sömu grein. Samkvæmt 7. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík nr. 478/2012 skal afla samþykkis skv. lögum um fjöleignarhús áður en hundur er tekinn inn á heimili í fjöleignarhúsi. Þá segir í sömu grein samþykktarinnar að um skammtímaheimsóknir hunda í hús gildi ákvörðun eigenda einbýlis- og fjöleignarhúsa hverju sinni og/eða reglur viðkomandi húsfélags auk laga um fjöleignarhús. HER fer með málefni hunda og hundahalds í Reykjavík sbr. 24. gr. samþykktarinnar.

Fyrir liggur í þessu máli að kærandi býr í fjöleignarhúsi og ekki er um íbúð með sérinngangi að ræða, eins og gefið er í skyn í kærinni, heldur íbúð með svalainngangi og því gilda ákvæði fjöleignahúsalaga um hunda í húsinu, samþykktar um hundahald í Reykjavík og áður nefndra húsreglna. Eins og áður sagði er dýrahald ekki leyfilegt í húsinu samkvæmt húsreglum húsfélagsins og á það einnig við um skammtímaheimsóknir sbr. framangreinda 7. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík. Því skiptir ekki máli hvort kærandi heldur hund í húsinu að staðaldri eða fær hund í tímabundnar heimsóknir. Hvar varðar þá athugasemd kæranda að ekki hafi verið haft samband við hann umfram það sem kom fram í bréfi HER dags. 19. júní sl. skal ítrekað að fyrir lá í málinu að allt dýrahald væri bannað í húsinu auk þess sem staðfest var að einn íbúi væri með ofnæmi og því augljóslega óþarft að rannsaka málið frekar eða afla sjónarmiða kæranda vegna málsins. Í bréfinu er kæranda gefinn kostur á að verða við kröfunni um að hundurinn eigi að víkja úr húsinu án þess að HER þurfi að grípa til frekari aðgerða. Þetta er hefðbundið orðalag enda liggur ekki fyrir eða tilefni er til að greina nánar frá því hverjar slíkar aðgerðir gætu mögulega orðið. Að mati HER er engu við innihald bréfsins að bæta. Málið lá ljóst fyrir. Hundar eru ekki heimilir í húsinu, hvorki í skemmri

eða lengri tíma og málið fullrannsakað. Ekkert nýtt kemur heldur fram í kærinni að mati HER sem þarfnast frekari skoðunar hvort sem er hjá húsfélaginu eða kæranda er varðar ákvörðunina frá 19. júlí sl.

Í ljósi alls sem að framan er rakið fer HER því fram á að ákvörðun þess um að hundurinn eigi ekki að dvelja eða koma í heimsóknir í húsið verði staðfest.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri

Glóey Helgudóttir Finnsdóttir
skrifstofustjóri

Meðfylgjandi:

Tölvupóstar dags. 28. maí 2019, 29. maí 2019, 31. maí 2019, 11. júní 2019, Húsreglur Dalalandi 10 og 12 dags. 24. apríl 2019, læknisvottorð (merkt trúnaðargagn af HER) dags. 17. apríl 2019 og bréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur dags. 19. júní 2019.

Árið 2020, mánudaginn 30. mars, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 58/2019, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. júní 2019 um að leggja fyrir kæranda að koma hundi fyrir á nýju heimili.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 2. júlí 2019, er barst nefndinni 9. s.m., kærir Vala E. Steinsen, Dalalandi 12, Reykjavík, þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. júní 2019 að leggja fyrir kæranda að koma hundi fyrir á nýju heimili. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 12. ágúst 2019.

Málavextir: Hinn 28. maí 2019 barst kvörtun frá húsfélagi tiltekins fjöleignarhúss, þar sem kærandi býr, til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Þar var rakið að íbúar hússins væru ósáttir við heimsóknir hunds til kæranda, einhverjir væru hræddir við hundinn, auk þess sem einn íbúinn væri með ofnæmi fyrir hundum. Heilbrigðiseftirlitið óskaði eftir frekari upplýsingum, þ.m.t. staðfestingu á hundaofnæmi íbúa í húsinu. Lagt var fram vottorð um það. Einnig voru lagðar fram reglur húsfélagsins þar sem fram kemur að allt dýrahald sé bannað í húsinu.

Með bréfi, dags. 19. júní 2019, tilkynnti Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kæranda að eftirlitinu hefði borist ábending um að kærandi héldi hund í fjöleignarhúsinu án leyfis. Var kæranda gert að koma hundinum fyrir á nýju heimili þegar í stað „og eigi síðar en 7 dögum frá dagsetningu þessa bréfs, þannig að ekki þurfi að koma til frekari aðgerða“. Er það hin kærða ákvörðun.

Málsrök kæranda: Kærandi tekur fram að hann hafi flutt í núverandi húsnæði seint á árinu 2018. Hann hafi látið nágranna sína vita að hundur kæmi stundum inn á heimilið þegar börn hans kæmu í heimsókn til hans, en það væri aðra hverja viku. Seinna hefði hann fengið upplýsingar um að börn nágranna væru hrædd við hunda og að einn nágranninn væri með ofnæmi. Hundur sé ekki haldinn í húsinu og muni ekki verða haldinn þar af kæranda en komi hundur inn á heimilið komi hann inn um sérinngang, sunnanmegin. Kærandi leyfi ekki hundinum að vera á lóðinni nema til að komast til og frá íbúð kæranda. Þetta hafi kærandi útskýrt fyrir nágrönnum sínum.

Kærandi hafi ekki fengið að koma neinum upplýsingum eða sjónarmiðum á framfæri við heilbrigðiseftirlitið og ekki hafi heldur verið haft samband við hann til að kanna hvort einhver fótur væri fyrir því að hann héldi hund. Ekki sé forsvaranlegt af hálfu opinbers eftirlits að vara við einhverjum aðgerðum án þess að gera grein fyrir þeim frekar eða við hvaða lagagrundvöll þær styðjist.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur vísar til þess að skv. 33. gr. a. í lögum nr. 26/1994 um fjöleignarhús sé hunda- og kattahald í fjöleignarhúsi háð samþykki 2/3 hluta eigenda sem hafi sameiginlegan inngang eða stigagang. Skemmri heimsóknir hunda og katta séu heimilær ef enginn mótmæli, en vistun eða dvöl þeirra yfir nótt sé óheimil nema fyrir liggi leyfi, sbr. framangreint ákvæði.

Samkvæmt 7. gr. samþykktar nr. 478/2012 um hundahald í Reykjavík skuli afla samþykkis samkvæmt fjöleignarhúsalögum áður en hundur sé tekinn inn á heimili í fjöleignarhúsi. Þá segi í 7. gr. að um skammtímaheimsóknir hunda í hús gildi ákvörðun eigenda einbýlis- og fjöleignarhúsa hverju sinni og/eða reglur viðkomandi húsfélags, auk laga um fjöleignarhús. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur fari með málefni hunda og hundahalds í Reykjavík, sbr. 24. gr. samþykktarinnar. Fyrir liggi að kærandi búi í fjöleignarhúsi og sé ekki með sérinngang, eins og gefið sé í skyn í kærinni, heldur búi hann í íbúð með svalainngangi. Því gildi ákvæði fjöleignarhúsalaga um hunda í húsinu, hundasamþykkt Reykjavíkur og áður nefndar húsreglur. Dýrahald sé ekki leyfilegt í húsinu samkvæmt húsreglum húsfélagsins og eigi það einnig við um skammtímaheimsóknir, sbr. framangreinda 7. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík. Það skipti því ekki máli hvort kærandi haldi hund í húsinu að staðaldri eða fái hund í tímabundnar heimsóknir.

Hvað varði þá athugasemd kæranda að ekki hafi verið haft samband við hann umfram það sem komi fram í bréfi heilbrigðiseftirlits, dags. 19. júní 2019, skuli ítrekað að fyrir hafi legið í málinu að allt dýrahald væri bannað í húsinu, auk þess sem staðfest hafi verið að einn íbúi væri með ofnæmi. Því hafi augljóslega verið óþarft að rannsaka málið frekar eða afla sjónarmiða kæranda vegna málsins. Í bréfinu sé kæranda gefinn kostur á að verða við kröfunni um að hundurinn eigi að víkja úr húsinu án þess að heilbrigðiseftirlitið þurfi að grípa til frekari aðgerða. Þetta sé hefðbundið orðalag, enda hafi ekki legið fyrir hverjar slíkar aðgerðir gætu mögulega orðið eða tilefni verið til að greina nánar frá því. Málið hafi legið ljóst fyrir. Hundar séu ekki heimilir í húsinu, hvorki til skemmri né lengri tíma, og málið því verið fullrannsakað. Loks komi ekkert nýtt fram í kæru sem hafi þarfnast frekari skoðunar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að stjórnvald geti ekki notað einhliða upplýsingar úr tölvupóstsamskiptum og tekið á þeim grunni einum ákvörðun sem skyldi kæranda til óskilgreindra athafna. Stjórnvaldið hafi ekki framkvæmt rannsókn til þess að framfylgja sinni ákvörðun og kæranda hafi ekki verið veittur andmælaréttur.

Hin kærða ákvörðun hafi verið um skyldu kæranda til að koma hundi fyrir á nýju heimili. Í svörum stjórnvalds við kærinni séu þau sögð varða kæru um að banna kæranda að vera með hund á heimili sínu í umræddu fjöleignarhúsi og stjórnvaldið krefjist þess að nefndin staðfesti ákvörðun þess efnis að „hundurinn eigi ekki að dvelja eða koma í heimsóknir í húsið“. Sé þannig krafist að úrskurðarnefndin staðfesti mun víðtækari ákvörðun en þá sem hafi verið tekin og sé það andstætt reglum stjórnsýsluréttar. Þá sé enginn greinarmunur gerður á hundahaldi og skammtímaheimsóknnum. Enginn hundur sé haldinn í húsinu og því hafi ekki verið óskað eftir leyfi til hundahalds. Ákvæði samþykktar nr. 478/2012 um hundahald í Reykjavík eigi því ekki við. Vísist um sambærilegt álitafni til úrskurðar Héraðsdóms Suðurlands í máli nr. R-32/2008.

Ákvörðunarvald um skammtímaheimsóknir sé látið íbúðareigendum eftir í samræmi við lög nr. 26/1994 um fjöleignarhús. Það stjórnvald sem hafi tekið ákvörðun og hafi nú breytt henni þannig að staðfest verði að hundur eigi ekki að koma í heimsóknir í húsið hafi ekki vald til þess að taka ákvörðun eða leysa ágreining milli íbúðareigenda fjölbýlishúsa sem varði skammtímaheimsóknir hunda. Stjórnvaldið vinni eftir samþykktinni sem vísi um skammtímaheimsóknir til

laga um fjöleignarhús, en skv. 80. gr. þeirra geti eigendur fjöleignarhúsa leitað til kærunefndar húsamála greini þá á um réttindi sín og skyldur samkvæmt lögnum. Ágreiningsefninu verði ekki skotið til annars stjórnvalds.

Íbúðareigendur hafi ekki sett reglur eða tekið ákvarðanir um almennt bann við skammtímaheimsóknum hunda og 7. gr. samþykktar nr. 478/2012 kveði ekki á um slíkt. Slík takmarkandi kvöð á hagnýtingu séreignar standist hvorki lög né stjórnarskrá. Almennt bann húsfélags við því að gestkomandi einstaklingar mæti með hund í heimsókn til íbúðareiganda, sem samþykki hund í eigin íbúð, verði að hafa skýra lagaheimild, enda væri annað andstætt eignarétti íbúðareigandans sem og rétti hans til friðhelgis heimilis og einkalífs. Löggjafinn kveði þannig á um það að skammtímaheimsóknir séu heimilar og verði að túlka það sem svo að mikið þurfi til að koma til þess að algert bann við slíkum heimsóknum verði samþykkt.

Við einfalda skoðun á samþykkt um hundahald í Reykjavík megi sjá að ákvörðunum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur megi skjóta til úrskurðar heilbrigðisnefndar Reykjavíkur. Ekki þyki því ólíklegt að úrskurðarnefndin vísi þessu máli frá af þeirri ástæðu. Hundaeftirlitsmaður hafi ranglega vakið athygli kæranda á því að ákvörðun hans sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en ekki heilbrigðisnefndar.

Niðurstaða: Stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 65. gr. laganna. Samkvæmt 59. gr. laganna, áður 25. gr., er sveitarfélögum heimilt að setja sér eigin samþykktir um ýmis atriði og í slíkar samþykktir er m.a. heimilt að setja ákvæði um bann eða takmörkun gæludýrahalds. Reykjavíkurborg hefur á þessum grundvelli sett samþykkt nr. 478/2012 um hundahald í Reykjavík og var vísað til hennar í hinni kærðu ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þar sem lagt var fyrir kæranda að koma hundi fyrir á nýju heimili án tafar, eða a.m.k. innan sjö daga, svo ekki þyrfti að koma til frekari aðgerða.

Í XVII. kafla laga nr. 7/1998 er fjallað um valdsvið og þvingunarúrræði samkvæmt lögnum. Í 1. mgr. 60. gr. þeirra laga, eins og hún var þegar hin kærða ákvörðun var tekin, kemur fram að til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða eigin fyrirmælum geti heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi beitt nánar tilgreindum þvingunarúrræðum, t.a.m. veitt áminningu, sbr. 1. tl., eða veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, sbr. 2. tl. Í 1. mgr. 61. gr. segir að þegar aðili sinni ekki fyrirmælum innan tiltekins frests geti heilbrigðisnefnd ákveðið honum dagsektir þar til úr sé bætt.

Í 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 segir að ákvörðun sem ekki bindi enda á mál verði ekki kærð fyrr en málið hafi verið til lykta leitt. Tilefni máls þessa er bréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til kæranda, dags. 19. júní 2019, þar sem farið er fram á að kærandi komi hundi fyrir á nýju heimili innan ákveðins tíma. Þrátt fyrir að ákveðinn frestur hafi verið gefinn verður ekki talið að í bréfinu felist lokaákvörðun sem skotið verði til úrskurðarnefndarinnar heldur aðeins tilkynning þess efnis að léti kærandi ekki af tiltekinni háttsemi, sem heilbrigðiseftirlitið teldi óheimila skv. samþykkt nr. 478/2012, kæmi til álitu að beita frekari aðgerðum. Verður að telja að þar hafi verið átt við þvingunarúrræði samkvæmt XVII. kafla laga nr. 7/1998, þótt til þess kafla væri ekki vísað. Var áskorun eftirlitsins ekki til þess fallin að skapa kæranda skyldur í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, enda skorti þá nauðsynlegu tilvísun til þess til hvaða aðgerða yrði að öðrum kosti gripið og á hvaða grundvelli, þannig að orðalagið fullnægði þeim kröfum sem gera verður til skýrleika ákvörðunar sem leiðir til niðurstöðu sem felur í sér ákveðnar skyldur. Fól bréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til kæranda því einungis í sér

ákveðið skref að slíkri stjórnvaldsákvörðun með því að upplýsa kæranda um réttarstöðu hans. Verður því að vísa máli þessu frá úrskurðarnefndinni í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga.

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

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)