

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 16. júní 2021

Mál nr. E-2712/2020:

A

(Flóki Ásgeirsson lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Ebba Schram lögmaður)

Dómur

Mál þetta var höfðað 22. apríl 2020. Stefnandi er A og stefndi er Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur við Vonarstræti, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndi verði dæmdur til að greiða honum 2.000.000 króna. Krafist er málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati dómsins.

Dómari tók við meðferð málsins 14. janúar síðastliðinn, en hafði fram til þess tíma engin afskipti haft af meðferð þess.

Málavextir

Stefnandi er nú [...] og hefur búið við farniskerðingu frá fæðingu. Af þeim sökum þarf hann stuðning við athafnir dagslegs lífs og eftirlit allan sólarhringinn. Stefnandi býr hjá foreldrum sínum, sem eru fráskildir, til skiptist í viku í senn. Þær vikur sem hann dvelur hjá föður sínum er hann í þrjá daga í skammtí mavistun á vegum stefnda. Foreldrar stefnanda eru skipaðir talsmenn hans og koma því fram fyrir hans hönd þótt hann sé orðinn lögráða.

Stefnandi sótti um sértækt húsnæðisúrræði á vegum stefnda 13. desember 2016 til að skapa sér eigið heimili og var umsókn hans samþykkt á biðlista sama dag. Vegna umsóknar stefnanda fór fram mat og greining á þjónustubörf hans. Niðurstaða þeirrar greiningar varð að umsókn hans var flokkuð í flokk II í flokki þroskahamlaðra meðal annars á grundvelli svonefnds SIS mat (e. Supports Intensity Scale). Greining stefnanda byggði á því að um verulega þroskahömlun væri að ræða, ódæmigerða einhverfu, insúlínháða sykursýki, vanstarfsemi skjaldkirtils, svefnvanda og Downs heilkenni. Vegna þessara flóknu greiningar, og þá sérstaklega vegna sykursýkinnar, þyrfti hann

sérstakt og sérhæft eftirlit sem og stuðning allan sólarhringinn. Sykursýkinnar vegna yrði að fylgjast með blóðsykri á þriggja klukkustunda fresti á daginn auk þess sem þeir sem annast hann verði að vera læsir á einkenni þess ef blóðsykurmagn fari úrskeiðis. Verði blóðsykur of lítill geti það orðið stefnanda lífshættulegt, en eins þyrfti að bregðast við ef blóðsykurmagnið yrði of mikið. Í báðum tilvikum yrði að bregðast við með lyfjagjöf.

Stefnandi nýtur ýmissa stuðningsúrræða á vegum stefnda, einkum í krafti svokallaðra beingreiðslusamninga sem endurnýjaðir eru árlega. Í þeim felst að stefndi greiðir stefnanda mánaðarlega fjárhæð sem nýtt er á vegum hans til að greiða fyrir liðveislu í 30 klukkustundir á mánuði, 80 klukkustundir fyrir frekari liðveislu og 16 klukkustundir fyrir félagslega heimaþjónustu. Þessi þjónusta fer fram á heimilum foreldra stefnanda þar sem hann býr til skiptis og er innt af hendi af fólki sem kemur inn á heimili þeirra til að sinna stefnanda. Foreldrarnir ráða þessa starfsmenn stefnanda auk þess að í þeirra hlut kemur að upplýsa starfsmennina um hvernig fylgjast beri með einkennum sykursýki stefnanda og bregðast við ef þörf krefur, með mælingum á blóðsykri með ástungu og með því að sprauta stefnanda með insúlíni. Ef foreldrar stefnanda þurfa að vera að heiman yfir nótt af einhverjum ástæðum þurfa þessir starfsmenn stefnanda að gista á heimilinu. Eins og áður gat nýtir stefnandi jafnframt skammtímadvöl í sex daga á mánuði í Skammtí mavistun í Eikjuvogi sem hann hefur nýtt frá unglingsárum.

Upplýst var af hálfu stefndu í upphafi aðalmeðferðar að Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins hafi nú á vormánuðum endurmetið þjónustuþörf stefnanda (svonefnt SIS-mat). Við það hefði stefnandi færst úr þjónustuflokki II yfir í þjónustuflokk III. Í þeim flokki hefðu 28 einstaklingar verið á biðlista 1. september 2020 en 30 einstaklingar í þjónustuflokki II, sem stefndi tilheyrði áður.

Fyrir liggur í málinu að stefndi raðar umsóknnum ekki á biðlista umfram það að flokka umsóknir í fjóra aðgreinda flokka eftir þjónustuþörf umsækjenda, auðkennt með rómverskum tölum I–IV. Þeir sem minnsta þjónustu þurfa eru í flokki I og þeir sem eru í mestri þörf eru í flokki IV. Sjálfstæður biðlisti er haldinn um hvern flokk fyrir sig en umsækjendum er ekki raðað innbyrðis á þeim listum.

Borgarráð stefnda samþykkti 24. ágúst 2017 áfangaskipta uppbyggingaráætlun svonefndra sértækra búsetuúrræða fyrir fatlað fólk en áður hafði slík uppbyggingaráætlun verið samþykkt 2014, auk þess sem aukið var við húsnaði fyrir þjónustuflokk III með neyðaráætlun sem gerð var 2016. Þannig voru tveir íbúðakjarnar teknir í notkun 2018 á grundvelli áætlunarinnar frá 2014 og síðan ráðgert að einn verði

tekinn í notkun á þessu ári 2021 á grundvelli neyðaráætlunarinnar frá 2016. Í nágildandi uppbyggingaráætlun samkvæmt samþykkt borgarráðs frá 2017, er gert ráð fyrir tveimur íbúðarkjörnum fyrir þjónustuflokk III sem stefnanda er nú raðað í. Einn á að verða tilbúinn 2024 og annar árið 2027. Í öllum þessum íbúðarkjörnum eru rými fyrir sex einstaklinga. Tillögurnar byggðu á biðlistum eftir húsnæði eins og þeir voru á þeim tíma sem áætlanirnar voru gerðar og hverju mætti vænta í nýgengi og brottfalli af listunum. Markmið áætlunarinnar mun vera að búið verði að uppræta biðlista árið 2030, eftir því sem frá var greint í málflutningi.

Á þeim árum sem liðin eru frá því að stefnandi lagði inn umsókn sína í árslok 2016, hefur hann einu sinni komið til álita við úthlutun nýbyggðs búsetukjarna vegna þjónustuflokks II, 16. mars 2018, og einu sinni verið tilefndur til vara við slíka úthlutun, 7. ágúst 2018. Í hvorugt skiptið var honum úthlutað húsnæði.

Af hálfu stefnanda var innt eftir því 8. september 2017, með vísan til uppbyggingaráætlunarinnar, hvenær stefnandi fengi svar við umsókn sinni um búsetu. Þeirri fyrirspurn var svarað á þá leið að haldinn yrði kynningarfundur fyrir alla sem væru á biðlista eftir sértæku búsetuúrræði fljótlega. Sá fundur mun hafa farið fram 14. desember 2017.

Á ný var fyrirspurn beint til stefnda, 11. mars 2019, með vísan til uppbyggingaráætlunar stefnda og 9. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Óskað var svars við því hvenær áætlað væri að stefnandi fengi búsetuúrræði í samræmi við umsókn hans.

Velferðarsvið stefnda svaraði erindinu með bréfi, dagsettu 8. maí 2019. Þar kom fram að langir biðlistar hefðu myndast eftir úrræðum eins og þeim sem stefnandi sáktist eftir og því hefði ekki reynst kostur á að útvega öllum húsnæði. Unnið væri að úrbótum í samræmi við uppbyggingaráætlun stefnda. Ekki væri að svo stöddu hægt að segja nákvæmlega til um hvenær stefnandi fengi úthlutað húsnæði þar sem það ylti á því hvenær húsnæði losnaði, sem væri í hans þjónustuflokki, eða hvenær nýr búsetukjarni yrði opnaður. Það væri einnig háð því hvort stefnandi yrði metinn í mestri þörf fyrir úrræðið á þeim tímapunkti. Rakið var til upplýsingar að úthlutanir færu fram á fundum úthlutunarteyma sem væru skipuð samkvæmt sérstöku erindisbréfi. Við forgangsroðun umsókna væri tekið mið af þjónustuþörf umsækjenda við mat á því hvaða húsnæði henti viðkomandi best út frá þjónustumati auk þess sem stuðst væri við þarfagreiningarlista velferðarsviðs stefnda. Við munnlegan málflutning var upplýst að þegar húsnæði kæmi

til úthlutunar færi úthlutnarteymið yfir þann hóp umsækjenda sem væru í viðkomandi þjónustuflokki og veldu einn úr þeim hópi, meðal annars í samræmi við faglegt mat ráðgjafa og úthlutunarteymis, ásamt stigagjöf samkvæmt matsviðmiðum ef slíkt ætti við. Hversu lengi viðkomandi hefði verið á biðlista væri eitt þeirra atriða sem horft væri til en hefði engin úrslitaáhrif.

Vegna nýrra reglna stefnda, sem tóku gildi á árinu 2019, fór fram endurmat á umsókn stefnanda. Komist var að þeirri niðurstöðu að umsókn hans væri metin til 10 stiga af 16 með tilliti fjögurra matskvarða sem hver gat gefið mest 4 stig. Þannig fékk stefnandi 2 stig samkvæmt stuðningsþjónustumati þar sem hann var talinn þurfa stuðning í meðallagi. Með tilliti til húsnæðisstöðu fékk hann 1 stig með athugasemd um að hann væri háður öðrum um húsnæði. Vegna félagslegra aðstæðna fékk hann 4 stig þar sem miklir og langvarandi erfiðleikar væru til staðar vegna félagslegra aðstæðna þar sem stefnandi fengi meðal annars ekki nauðsynlegan stuðning við núverandi aðstæður. Loks fékk hann 3 stig vegna annarrar þjónustu sem hann hefði er fólst í heimaþjónustu og stuðningsþjónustu að lágmarki 30 klukkustundir á mánuði.

Velferðarsviði stefnda var ritað bréf af hálfu stefnanda, 17. febrúar 2020. Þar var fjallað um efni 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fatlaðs fólks, sbr. reglugerð nr. 1039/2018, sem fól í sér breytingu á fyrrnefndu reglugerðinni. Rakið var að samkvæmt reglugerðinni bæri að tilkynna umsækjanda um ástæður tafa og hvenær fyrirhugað væri að húsnæði gæti verið tilbúið ef umsókn hefði verið samþykkt, og ljóst væri að ekki yrði unnt að afhenda það innan þriggja mánaða. Þá var fjallað um að þegar umsókn væri komin á biðlista bæri að vinna áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis og veita upplýsingar um hvort og þá hvers konar önnur úrræði stæðu umsækjanda til boða á biðtíma. Samhljómur væri milli þessara ákvæða reglugerðanna og reglna Reykjavíkurborgar nr. 465/2019 um félagslegt leiguhúsnæði. Með vísan til reglugerðarinnar og reglna stefnda var óskað afrits af áætlun stefnda um útvegum viðeigandi húsnæðis fyrir stefnanda ásamt upplýsingum um ástæður þeirra tafa sem orðnar væru á úthlutun húsnæðis til hans og upplýsingum um hvenær úthlutun myndi eiga sér stað.

Í svari stefnda, sem dagsett er 5. mars 2020, var gerð grein fyrir því að umsókn stefnanda hefði verið samþykkt og færð á biðlista áður en reglugerð nr. 370/2016 var breytt með reglugerð nr. 1039/2018. Fjallað var um að ekki hefðu verið unnar áætlanir í málum hvers umsækjanda varðandi útvegum viðeigandi húsnæðis heldur hefði borgarráð

stefnda samþykkt uppbyggingaráætlun er lyti að sérstækum húsnæðisúrræðum fyrir einstaklinga með fötlun fram til ársins 2030. Þeirri áætlun væri ætlað að koma til móts við þá sem væru á biðlista og þá sem kæmu til með að þurfa á slíku húsnæði að halda. Með uppbyggingaráætluninni væri markvisst stefnt að því að fjölga sértækum húsnæðisúrræðum. Þá var rakin upplýsingagjöf til foreldra stefnanda í gegnum árin, er laut að húsnæði og framkvæmd uppbyggingaráætlunar, og rakin þau úrræði sem hefðu staðið stefnanda til boða á biðtíma. Tekið var fram að velferðarsvið stefnda gæti ekki að svo stöddu sagt nákvæmlega til um hvenær stefnandi fengi úthlutað sértæku húsnæði en það ylti á því hvenær rými losnaði sem nýtt væri fyrir hans þjónustuflokk eða hvenær nýr íbúðarkjarni yrði tekinn í notkun og þá einnig hvort stefnandi verði á þeim tíma metinn í mestri þörf fyrir úrræðið.

Foreldrar stefnanda, sem jafnframt eru talsmenn hans, sbr. 7. gr. laga nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, B og C, gáfu skýrslur fyrir dómi sem vitni.

Málsástæður stefnanda

Byggt er á því af stefnanda að ágreiningslaust sé að hann eigi rétt á húsnæði á vegum stefnda á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, með vísan til þess að umsókn stefnanda hefði verið samþykkt 13. desember 2016 og endurmetin 3. október 2019. Húsnæði í samræmi við þarfir stefnanda og óskir sé grundvallarforsenda þess að hann njóti fullra mannréttinda til jafns við aðra og honum séu sköpuð skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum í samræmi við 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 9. gr. þeirra, er lúti að búsetu, felist stjórnarskrárvarin réttindi stefnanda sem stefnda sé skylt að tryggja. Með lögfestingu þessara laga hafi löggjafinn verið að bregðast við fullgildingu Íslands á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem fullgiltur hafi verið 24. september 2016.

Ákvörðun um að veita þjónustu eigi stefndi sem stjórnvald að taka svo skjótt sem kostur er. Þá beri að tilkynna umsækjanda, sem fengið hefur umsókn sína samþykkt, ef ekki er unnt að veita þjónustuna tafalaust. Greina verði frá ástæðum þess og hvenær vænta megi þjónustunnar, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018. Stefnda sé jafnframt skylt að vinna áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis í samræmi við 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk eins og reglugerðinni hefði verið breytt með reglugerð nr. 1039/2018, sem hefði verið sett í tilefni af setningu laganna, sbr. 9. gr. reglna stefnda nr. 465/2019, um félagslegt leiguhúsnæði.

Skyldur stefnda í þessum efnum feli í sér útfærslu á réttindum stefnanda samkvæmt 65. og 71. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, 8. og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 5. og 19. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, eins og áður gat. Réttindi þessi feli í sér að stefnandi eigi sama rétt og aðrir á að njóta friðhelgi heimilis og einkalífs án mismununar vegna fötlunar hans. Húsnæðisúrræði það sem stefnandi sótti um, og stefndi samþykkti að hann ætti rétt á, væri forsenda fyrir því að hann fengi notið þessara mannréttinda og lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum.

Með því að láta hjá líða að útvega stefnanda húsnæði í 18 mánuði frá gildistöku laga nr. 38/2018, hefði stefndi brotið gegn rétti stefnanda til húsnæðis í samræmi við þarfir hans, sbr. 9. gr. þeirra laga sem jafnframt feli í sér brot gegn áðurnefndum réttindum stefnanda samkvæmt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Brot stefnda felist í óhóflegum drætti á að útvega stefnanda viðeigandi húsnæði en stefndi var búinn að bíða í hartnær tvö ár áður en lögin tóku gildi þannig að biðtími hans sé þannig kominn vel á fimmta ár sem stríði gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að auki geti svo langur biðtími ekki samrýmt því að stefnandi njóti raunhæfs og virks réttar til húsnæðis í samræmi við 9. gr. laga nr. 38/2018 með vísan til áðurnefndra réttinda samkvæmt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Stefndi hafi brotið gegn fortakslausri skyldu með því að gera hvorki áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis fyrir stefnanda né upplýsa hvenær honum yrði úthlutað húsnæði. Stefnanda hafi verið haldið í algerri óvissu um það hvenær bið hans tekur enda, sem stríði gegn ákvæðum laga nr. 38/2018, reglugerð nr. 317/2016 og reglum stefnda um félagslegt leiguhúsnæði. Almenn áætlun stefnda um uppbyggingu sértækra húsnæðisúrræða geti ekki komið í stað áætlunar í málum hvers umsækjanda, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018 og ákvæði reglugerðar nr. 370/2016 með síðari breytingum. Tilvitnuð áætlun feli ekki í sér nein raunhæf áform um styttingu biðtíma eftir húsnæði fyrir einstaklinga eins og stefnanda. Þjónusta stefnda hvað húsnæðisúrræði snerti sé í raun innihaldslaus ef afgreiðsla samþykkrar umsóknar er ekki tímasett. Að auki hafi stefndi greint frá því í máli stefnanda að engar ályktanir væri hægt að draga af þessari áætlun um það hvort og hvenær stefnandi muni fá úthlutað húsnæði. Þó væri brýnt að stefndi skipulegði þjónustu sína þannig að þjónustubörf umsækjenda væri mætt. Er af hálfu stefnanda lögð áhersla á að sýn löggjafans í þessum efnum sé einstaklingsbundin.

Um einstaklingsbundin réttindi sé að ræða sem stefnda sé að sama skapi skylt að bregðast við á einstaklingsbundinn hátt. Þannig beri stefnanda réttur til að fá upplýsingar um horfurnar á úrlausn síns máls, ekki horfunum almennt í málaflokknum í sveitarfélaginu. Reifað var við málflutning af hálfu stefnanda að í raun haldi stefndi ekki biðlista í samræmi við lagaskyldu þar sem skrá stefnda yfir umsóknir um húsnæði sem samþykktar hafi verið feli enga röðun í sér. Þannig sé ekki um lista að ræða þar sem umsækjendum sé raðað með tilliti til þarfa þeirra, heldur sé valið í hvert sinn úr hópi umsækjenda án nokkurs fyrirsjáanleika. Ef raðað væri á biðlista þá myndi það annars vegar fela í sér fyrirsjáanleika en einnig afhjúpa mögulega að miklu betur þyrfti að gera til að mæta þörf fyrir húsnæði fyrir fatlað fólk svo biðtími verði ekki óhóflegur, jafnvel um áratuga skeið. Þetta sé ekki gert og því í raun ekki um biðlista að ræða heldur eins konar biðhít.

Eins og réttur stefnanda til húsnæðis er fortakslaus, sbr. 9. gr. laga nr. 38/2018, er skylda stefnda einnig fortakslaus til að vinna áætlun um hvenær stefnandi fái úthlutað húsnæði og upplýsa stefnanda um þá áætlun. Hvorki fjárskortur né annir starfsfólks eða svigrúm stefnda til forgangsroðunar, leysi stefnda undan þeirri skyldu. Með því að láta þetta undir höfuð leggjast hafi stefndi brotið gegn réttindum stefnanda en stefnda hafi verið þessi réttindi stefnanda ljós um langt árabil. Þarfir stefnanda séu ekki nýtilkomnar en að auki hafi íslensk löggjöf kveðið á um rétt fatlaðra til búsetu á eigin heimili frá því áður en stefnandi fæddist.

Stefnandi hefði þurft að nýta skammtímavistunarúrræði á vegum stefnda auk dvalar á heimilum foreldra sinna. Hann hefði þannig þurft að skipta tíma sínum milli þriggja heimila sem hefur aukið álag á stefnanda og gert umönnunaraðilum erfiðara fyrir að meðhöndla sykursýki hans. Í athugasemdum með 17. gr. frumvarps til laga nr. 38/2018 sé áréttað að skammtímadvöl sem þessi fyrir fullorðna einstaklinga, sem búi í foreldrahúsum, eigi einungis að standa í skamman tíma á meðan beðið sé þeirrar þjónustu sem samþykkt hefði verið. Stefndi hafi misnotað þetta úrræði með því að gera ekki áætlun um hvenær þessu ástandi ljúki. Afleiðing brota stefnda á skyldum sínum gagnvart stefnanda séu þær að hann eigi þess engan kost að búa á eigin heimili og lifa sjálfstæðu lífi á eigin forsendum og njóta þeirrar friðhelgi og sjálfsákvörðunarréttar, án mismununar vegna fötlunar hans, sem ákvæði stjórnarskrár, mannréttindasáttmála Evrópu og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sé ætlað að tryggja.

Á því er byggt af hálfu stefnanda að brot stefnda feli í sér bótaskylda meingerð gegn persónu hans og hagsmunum í andstöðu við b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr.

50/1993 og á grundvelli ólögfesta reglna um bótaábyrgð opinberra aðila vegna mannréttindabrota gagnvart borgurunum og grunnreglu 41. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Við mat á fjárhæð miskabóta verði að horfa til þess að skerðing þeirra mikilvægu hagsmuna sem mannréttindareglum er ætlað að vernda er sérstaklega þungbær. Einnig verði að horfa til stöðu stefnanda sem fatlaðs einstaklings með langvarandi stuðningsþarfir sem hann er háður stefnda um að fá notið til að gera honum kleift að njóta grundvallarmannréttinda sem flestir aðrir ganga að sem gefnum hlut. Loks þurfi að horfa til þess stórfellda gáleysis, ef ekki ásetnings, sem stefndi hafi viðhaft með því að mæta ekki fyrirsjáanlegum þörfum stefnanda til stuðnings nema að hluta og upplýsa hann ekki um hvort og þá hvenær þörfum hans verði mætt að fullu. Löggjafinn hafi falið stefnda að tryggja mannréttindi stefnanda að þessu leyti og því séu brot hans sérstaklega þungbær og til þess fallin að valda stefnanda meiri miska en ella væri.

Málsástæður stefnda

Málatilbúnaði stefnanda er alfarið hafnað og byggt á því að málsmeðferð í máli hans, þar á meðal vegna húsnæðis- og þjónustuúrræða, hafi verið í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, laga, reglugerða og reglna stefnda og því þannig mótmælt að bótaskylda hafi stofnast.

Af hálfu stefnda er rakið að stefnda sem sveitarfélagi sé tryggður sjálfsákvörðunarréttur í 78. gr. stjórnarskrárinnar en í því felist að sveitarfélög ráði málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveði, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Frá því að sveitarfélög yfirtóku málefni fatlaðs fólks hafi þau meðal annars annast um húsnæðismál þeirra. Sveitarfélögin hafi þannig borið ábyrgð á framkvæmd, fjármögnun og útfærslu þeirrar þjónustu en skortur á húsnæði hefði ekki komið í ljós fyrr en eftir yfurfærslu málaflokksins frá ríkinu til sveitafélaganna.

Til að mæta þessari uppsöfnuðu þörf og þeirri þörf sem síðar yrði, hefði stefndi samþykkt uppbyggingaráætlun sem síðan hafi verið endurskoðuð reglulega. Slíkri áætlanagerð og framkvæmdum fylgi mikil vinna, tími og kostnaður enda þurfi húsnæði að taka mið af þörfum þeirra einstaklinga fyrir þjónustu sem samþykktir hefðu verið á biðlista, forgangsroðun þeirra og því fjármagni sem ráðstafað væri í málaflokkinn.

Það sé verkefni sveitarfélaga, í samræmi við lög nr. 38/2018 og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra, að útfæra rétt hvers einstaklings til þjónustu. Einstaklingar geti

ekki gert kröfu um ákveðna þjónustu, heldur helgist framboð þjónustunnar af því í hvaða mæli sveitarfélagi sé unnt að veita hana á hverjum tíma.

Ágreiningslaust sé að umsókn stefnanda um húsnæði hafi verið samþykkt af hálfu stefnda og að stefnandi sé á biðlista eftir húsnæði sem henti metinni þörf hans fyrir þjónustu. Í því samþykki felist ekki að á stefnda hvíli afdráttarlaus skylda til að veita stefnda húsnæði tafarlaust. Slík skylda myndi leggja óraunhæfa og óframkvæmalega skyldu á herðar stefnda enda geti bið eftir húsnæði eðli máls samkvæmt tekið nokkurn tíma. Lög geri ekki ráð fyrir slíkir skyldu og raunar geri lög nr. 38/2018 ráð fyrir biðtíma, sbr. til dæmis 1. gr. og 1. mgr. 34. gr. laganna, og 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016.

Því er mótmælt að stefnandi hafi þurft að bíða óhóflega lengi eftir úthlutun á húsnæði þannig að fari gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga. Lög mæli ekki fyrir um lengd fresta í þessum efnum. Stefnandi [...] hafi þurft að bíða í fjögur og hálft ár sem, að mati stefnda, geti ekki talist óhóflegur tími með tilliti til þess sem sótt væri um og með hliðsjón af þjónustuþörf hans og þeirri þjónustu sem hann njóti og hafi staðið til boða. Á því er byggt að tafir á úthlutun húsnæðis til stefnanda byggi á lögmætum og málefnalegum ástæðum. Hentugt húsnæði skorti en markvisst væri unnið að lausn í máli stefnanda þannig að hann fái úthlutað viðeigandi húsnæði eins skjótt og kostur er miðað við aðstæður hverju sinni. Eðli máls samkvæmt séu uppbyggingaráform tímafrek, meðal annars vegna áætlanagerðar og fjármögnunar. Stefnandi hefði í tvígang verið tilnefndur til úthlutunar húsnæðis, í annað skiptið sem aðaltilnefning og í hitt skiptið til vara en í hvorugt skiptið verið metinn í brýnustu þörfinni. Stefnandi og aðstandendur hans hafi verið upplýstir um ástæður tafa og fyrirhugaðar úthlutanir með beinum samskiptum við foreldra hans. Staða stefnanda hefði verið endurmetin eftir slík viðtöl og reynt að koma til móts við þjónustuþarfir hans á biðtíma eftir húsnæði.

Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að ómálefnalega hafi verið staðið að úthlutun húsnæðis af hálfu stefnda. Úthlutun byggi á mati á þeim einstaklingum sem tilnefndir væru til búsetu og taldir vera í brýnustu þörf fyrir húsnæði en ekki hver væri búinn að vera lengst á biðlista. Fjöldi og röðun á biðlista tæki breytingum, til að mynda ef þjónustuþörf einstaklinga tæki breytingum, einstaklingar flyttu frá öðrum sveitarfélögum eða brottfall yrði af biðlistanum. Er málefni fatlaðs fólks voru færð til sveitarfélaganna hafi fjöldi einstaklinga sem þyrftu á húsnæði að halda verið vantalinn. Með hliðsjón af skyldu stefnda til forsvaranlegrar meðferðar fjármuna hefði verið tekin ákvörðun um að forgangsraða verkefninu á þann hátt að fyrst yrði reynt að mæta uppsafnaðri

húsnæðisþörf fólks í þjónustuflokki III, sem byggir við mestu þjónustubörfina sem stefnandi tilheyrir nú, því næst yrði reynt að mæta þörf fólks í þjónustuflokki II, sem stefnandi hefði lengst af tilheyrt, og loks fólki í þjónustuflokki I.

Í þessu ljósi sé því mótmælt að fjögurra og hálfis árs bið gangi í berhögg við málshraðareglu stjórnssýsluréttar. Hvergi væri kveðið á um viðmiðunarfresti eða hvað teldist eðlilegur biðtími enda yrði að telja slíkt fyrirkomulag óraunhæft. Slíkt væri ómöguleika háð þar sem framboð á húsnæði og þjónustu ráðist af fjölda einstaklinga á biðlista og þjónustubörfum þeirra, auk forgangsroðunar á biðlista, þar sem þeir sem eru í brýnustu þörf gangi fyrir, og svo þeim fjármunum sem hið opinbera veiti til málaflokksins. Málefnalegt sé að byggja á slíkum sjónarmiðum enda engin skylda á stefnda að hafa til reiðu húsnæði án tafar eða innan ákveðins frests. Hið opinbera verði að hafa svigrúm til að forgangsraða þannig að þeir umsækjendur sem séu í brýnustu þörf fyrir þjónustu gangi fyrir eins og dómstólar hafi ítrekað staðfest.

Því er mótmælt að stefndi hafi brotið gegn lögum nr. 38/2018 og reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með því að upplýsa stefnanda ekki um það hvenær honum verði úthlutað húsnæði. Stefndi hefði verið tilkynnt um væntanlegar úthlutanir og hvaða húsnæði væri í byggingu fyrir hans þjónustuflokk. Frá því að umsókn hans hefði verið samþykkt hefði honum ítrekað verið greint frá ástæðum tafa á uppbyggingu húsnæðis auk þess sem hann hefði í tvígang verið tilefndur til úthlutunar án þess að hafa hlotið úthlutun. Ekki sé unnt að segja með nákvæmum hætti hvenær stefnandi muni fá húsnæði en fyrrnefndar tilnefningar séu til marks um að stefnandi sé ofarlega á lista sinnar þjónustumiðstöðvar. Stefnda sé hins vegar ekki tækt að lofa stefnanda því að hann fái úthlutað húsnæði á einhverjum nánar tilteknum tíma. Ætíð væri óvissa um hvenær nýtt húsnæði yrði að fullu starfhæft auk þess sem úthlutunarteymi úthluti húsnæði í samræmi við sérstakar úthlutunarreglur sem byggjast á mati á þjónustubörfum þeirra sem eru á biðlista, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 1039/2018 og 17. gr. reglna stefnda um félagslegt leiguhúsnæði.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar og reglna stefnda sé áskilið að gerð sé áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis. Í húsnæðisáætlun, sem stefndi hafi gert, sé markvisst stefnt að aukningu húsnæðis fyrir fatlað fólk með hliðsjón af biðlistum og fyrirhugaðri þörf. Í greinargerð er fylgdi áætluninni var gerð grein fyrir því að 1. janúar 2017 hefði verið 161 umsækjandi á biðlista. Í þjónustuflokkum III-IV hafi 15 einstaklingar verið á biðlista sem hefðu þurft íbúðakjarna líkt og stefnandi. Í heild væri gert ráð fyrir fjölgun

íbúða er næmi 104-112 á árunum 2017-2020, 42-50 á árunum 2021-2025 og 36-44 á árunum 2026-2030. Þannig sé gert ráð fyrir fjölgun og uppbyggingu húsnæðis fyrir 182-206 einstaklinga á þessu árabili. Gengið sé út frá að nýliðun nemi um 50 manns á ári sé gengið út frá ákveðnu brottfalli og þannig miðað við nýliðun er næmi 300 einstaklingum fram til ársins 2024. Einstaklingar á biðlista 1. júní 2020 voru 141 og þar af 26 í þjónustuflokki III sem stefnandi tilheyri nú, og fjórir í þjónustuflokki IV.

Stefnandi hafi verið upplýstur um framangreint þannig að ekki hafi verið um almenna áætlanagerð að ræða af hálfu stefnda heldur einstaklingsmiðaða upplýsingagjöf til stefnanda með viðtölum og samskiptum við ráðgjafa á þjónustumiðstöð og almennri upplýsingagjöf. Í þessum efnum er vakin athygli á að uppbygging húsnæðis í þjónustuflokki stefnanda sé í fullum gangi. Þannig sé ósannað að stefnandi muni ekki hljóta húsnæði á skilgreindu uppbyggingartímabili. Máltilbúnaði af hálfu stefnanda sem hreyft var við málflutning um að ekki sé í raun um biðlista að ræða heldur eins konar biðhít er mótmælt sem röngum og of seint fram komnum.

Verði svo ólíklega talið að reglugerðin og reglurnar leggi viðbótarskyldur á hendur stefnda umfram það sem leiða megi af lögum nr. 38/2018, sé á því byggt að umrædd stjórnvaldsfyrirmæli hafi ekki lagastoð enda ekki kleift að leggja meiri skyldur á stefnda en leiði af lögnum.

Staða máls stefnanda hefði verið skoðuð fyrir hvert viðtal og þess freistað af fremsta megni að koma til móts við þjónustuparfir hans á biðtímanum. Beingreiðslusamningar hafi verið framlengdir reglulega og farið yfir stöðuna í húsnæðismálum. Fyrir liggi að stefnanda hefði meðal annars staðið til boða hærri greiðslur á grundvelli beingreiðslusamnings til að mæta betur þjónustupörf hans á biðtíma, eins og rakið sé í samantekt ráðgjafa stefnanda og fyrirbyggjandi gögnum. Þar að auki hefði búsetuumsókn stefnanda ásamt fylgigögnum verið uppfærð reglulega. Af gögnum máls megi þannig ráða að haft hefði verið eins mikið samráð og mikil samvinna við foreldra stefnanda eins og kostur hefði verið á hverjum tíma. Foreldrum hans hefði verið gerð grein fyrir að ekki væri unnt að segja nákvæmlega til um það hvenær stefnandi myndi fá úthlutað húsnæði og hvað valdi því að það sé ekki hægt. Í þessum efnum sé einnig áréttað að stefnandi hafi ekki fullnýtt þá þjónustu sem honum hefði staðið til boða á biðtíma eftir húsnæði. Því sé mótmælt af hálfu stefnda að í því felist misnotkun á úrræði um skammtí mavistun að stefnanda standi slíkt til boða á biðtíma. Það sé í samræmi 17. gr. laga 38/2018 að veita tímabundna úrlausn með því úrræði, sem sé tímabundið í eðli sínu.

Með vísan til framanritaðs er því mótmælt að stefndi hafi brotið gegn stjórnarskrárvörðum mannréttindum stefnanda eða þeim réttindum sem getið er í mannréttinasáttmálanum eða samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá feli það að bíða eftir húsnæði ekki í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár eða mannréttinasáttmálans um friðhelgi einkalífs. Engar slíkar athafnaskyldur hvíli á stefnda í þessum efnum að til álita komi að stefndi hafi brotið gegn þessum réttindum.

Af hálfu stefnda er miskabótakröfu stefnanda mótmælt sem verulega vanreifaðri enda ekki sýnt fram á á hvern hátt framganga stefnda og ætluð brot hans geti leitt til bótaskyldu samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga. Að sama bruni beri varðandi meinta bótaskyldu stefnda á grundvelli ákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu, henni er mótmælt sem vanreifaðri og órökstuddri.

Loks er fjárhæð miskabótakröfu stefnanda mótmælt sem óhóflegri með hliðsjón af öllum málsatvikum, meðal annars aðstæðum stefnanda og aldri hans.

Niðurstaða

Í máli þessu krefur stefnandi stefnda um miskabætur á tvíþættum grunni. Úr hófi hafi dregist að stefndi útvegaði stefnanda húsnæði við hans hæfi með tilliti til fötlunar hans og að stefndi hafi látið undir höfuð leggjast að gera persónubundna, einstaklingsmiðaða áætlun um það hvenær stefnanda yrði slíkt húsnæði til reiðu.

Unnt er að leggja til grundvallar í máli þessu að allt frá því að málefni fatlaðs fólks fluttust til sveitarfélaga 1. janúar 2011, sbr. 45. gr. laga nr. 152/2010 um breytingu á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra, hefur það verið á forræði stefnda að skipuleggja og annast þjónustu við fatlaða innan sinna vébanda. Þar með talið að útvega fötluðum húsnæði til búsetu í samræmi við þarfir viðkomandi.

Fyrir liggur að við þessi tímamót varð umtalsverð fjölgun á biðlistum eftir húsnæði í þágu fatlaðra sem þurftu á sértækum úrræðum að halda. Stefndi hófst handa við að bregðast við þessum vanda á árinu 2014 með uppbyggingu nýs húsnæðis í samræmi við fimm ára áætlun fram til ársins 2020, sem þannig lá fyrir þegar stefnandi sótti um húsnæði 13. desember 2016. Sú umsókn var samþykkt samdægurs og talsmönnum stefnanda tilkynnt að hann hefði verið skráður á biðlista í þjónustuflokki II. Fyrir á því ári hafði stefndi samþykkt svonefnda neyðaráætlun til að bregðast við aðkallandi vanda þeirra sem þá voru á biðlista í þjónustuflokki III. Þá var samþykkt ný heildstæð

uppbyggingaráætlun 24. ágúst 2017 með það að markmiði að búið yrði að tæma biðlista fyrir árið 2030.

Er umsókn stefnanda var samþykkt var þjónustuþörf hans metin í þjónustuflokk II í flokki þroskahamlaðra, meðal annars á grundvelli svonefnds SIS-mats (e. Supports Intensity Scale). Fyrir liggur flókin greining heilsufarsvandamála stefnanda sem felast í verulegri þroskahömlun, ódæmigerðri einhverfu, insúlínháðri sykursýki, vanstarfsemi skjaldkirtils, svefnvanda og Downs heilkenni. Vegna þessara einkenna, og þá sérstaklega vegna sykursýkinnar, þarf stefnandi sérstakt og sérhæft eftirlit og stuðning allan sólarhringinn. Skömmu fyrir aðalmeðferð málsins fyrir dómi var á grundvelli nýs SIS-mats talið að stefnandi ætti að vera í þjónustuflokki III, sem er næsthæsti flokkur í flokkunarkerfi stefnda hvað þroskahamlaða áhrærir. Breytingin var til kominn vegna endurmats á áhættunni sem sykursýkin veldur stefnanda og þar með endurmat á ábyrgðinni á því að ekkert fari úrskaiðis varðandi umsjón vegna hennar.

Á þeim fjórum og hálfa ári sem stefnandi hefur beðið eftir húsnæði kom hann í tvígang til álita við úthlutun húsnæðis í þjónustuflokki II á árinu 2018 án þess að hlotnast það. Enn sem komið er hefur stefnandi ekki komið til álita við úthlutun í þjónustuflokki III, sem málefni hans hafa nýverið verið færð undir eins og áður gat. Húsnæði sem stefndi hefur upp á að bjóða fyrir einstaklinga sem falla undir flokk III munu nú vera sautján talsins en að auki er gert ráð fyrir einu nýju húsnæði á árinu 2021, öðru árið 2024, og því þriðja árið 2027. Í öllum tilvikum er um húsnæði að ræða fyrir sex einstaklinga, þannig að samtals má búast við að framboð húsnæðis aukist sem nemur húsnæði fyrir 18 einstaklinga og sértæk húsnæði fyrir þroskahamlaða í flokki III þar með orðin 20, fyrir samtals 120 einstaklinga eftir því sem frá var greint af hálfu stefnda í málflutningi.

Fyrir liggur að stefnda er tryggður sjálfstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands en í því felst meðal annars forræði á því hvernig tekjum stefnda er varið innan þeirra marka sem lög ákveða. Eitt af því sem afmarkar svigrúm stefnda og honum ber að horfa til í þessu sambandi eru þau réttindi sem stefnandi á að njóta í krafti laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Þau réttindi eiga sér sterka skírskotun til stjórnarskrárvarinna réttinda stefnanda, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt ber í þessu sambandi að horfa til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þar sem sérstaklega er tekið fram að aðildarríkin viðurkenni rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og eiga valkosti á við aðra, meðal annars með því að tryggja fötluðum tækifæri til að velja sér búsetustað, hvar og með

hverjum þeir búa. Fullgilding samningsins af Íslands hálfu árið 2016 varð löggjafanum tilefni til setningar laga nr. 38/2018.

Með setningu laganna má segja að orðið hafi ákveðin straumhvörf hvað varðar rétt fatlaðs fólks til húsnæðis. Í 9. gr. laga nr. 38/2018 er kveðið á um jákvæða skyldu stefnda til að útvega fötluðu fólki, þar á meðal stefnanda, húsnæði sem það á rétt á í samræmi við þarfir þess og óskir og veita þá félagslega þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili sem stuðlar að fullri aðlögun og þátttöku í samfélaginu. Samkvæmt lagaákvæðinu á fatlað fólk rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra, sem einnig kemur fram í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Réttur stefnanda í þessum efnum er ágreiningslaus milli aðila. Eins er ekki ágreiningur með aðilum um að stefndi hafi veitt stefnanda fullnægjandi þjónustu sem slíka til að mæta þjónustubörfum hans á biðtíma. Eina athugasemdin sem stefnandi hefur fært fram hvað þjónustuna snertir felst í málsástæðu er lýtur að því að stefndi hafi misnotað úrræðið skammtí mavistun, sem hafi verið nýtt árum saman þótt það í eðli sínu ætti einungis að nýta um skamma hríð.

Fyrir liggur að þjónustubörf stefnanda hefur verið metin af starfsmönnum stefnda með reglulegum hætti eftir að umsókn hans var samþykkt 13. desember 2016. Við þau tækifæri hafa aðstæður stefnanda á heimilum foreldra hans verið endurmetnar og þeim, sem talsmönnum hans, ítrekað boðin frekari þjónusta, svo sem með aukinni skammtí mavistun, og innt eftir hvort hækka þyrfti framlag til svonefnds beingreiðslusamnings sem stefnandi nýtur. Þá var einnig kynntur möguleiki á að komið yrði í kring notendastýrðri persónulegri aðstoð, svokallaðri NPA- þjónustu, en af því varð ekki þar sem talin var hætta á félagslegri einangrun stefnanda. Fyrir liggur þannig að stefndi hefur boðið stefnanda upp á viðtæka stuðningsþjónustu svo sem áður er rakið. Verður ekki talið að það hafi verið ómálefnalegt af stefnda að horfa til allra aðstæðna stefnanda, þar á meðal heimilisaðstæðna hjá foreldrum, við mat á því hve húsnæðisþörf hans væri brýn, í ljósi þess að ekki hefur verið nægjanlegt framboð af sértæku húsnæði og tengdri þjónustu til þessa tíma. Eiga við í þeim efnum svipuð sjónarmið og á reyndi í dómi Landsréttar í máli nr. 72/2020 frá 12. mars 2021, þótt málsatvik þess máls hafi átt sér stað fyrir gildistöku laga nr. 38/2018.

Þegar horft er til þess svigrúms sem sveitarfélög hafa til að skipuleggja og framkvæma þjónustu sína samkvæmt lögum nr. 38/2018, sbr. einnig lög nr. 40/1991 um

félagsþjónustu sveitarfélaga, þjónustubarfa stefnanda á hverjum tíma og þeirra stuðningsúrræða sem hann hefur notið á tímabilinu, sem og upplýsingagjafar til stefnanda á biðtíma, verður ekki talið að sá dráttur sem orðinn er á úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis til hans sé enn orðinn svo úr hófi að metið verði að drátturinn byggist á ólögmatum sjónarmiðum eða brjóti með öðrum hætti gegn ákvæðum framangreindra laga eða málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í þessu sambandi verður einnig að líta til þess að þótt lög nr. 38/2018 leggi jákvæða skyldu á herðar stefnda í þessum efnum er eðli svo sérhæfðs úrræðis sem búsetuúrræðis fyrir fatlað fólk slíkt að eðlilegt er að stefnda gefist nokkur umþóttunartími til að bregðast við. Sérstaklega í ljósi þess uppsafnaða vanda sem kom í ljós er stefndi tók við málaflökknum er hann var færður til sveitarfélaganna en stefndi var að vinna í að bregðast við þeim vanda er stefnandi sótti um húsnæði og lög nr. 38/2018 voru sett. Loks verður ekki fram hjá því litið að fjöldi einstaklinga á biðlista, sem þarf þjónustu sem fellur í þjónustuflokk III og IV, hefur tvöfaldast frá því að gildandi uppbyggingaráætlun stefnda var samþykkt 25. ágúst 2017. Samkvæmt upplýsingum stefnda var fjöldinn 15 einstaklingar þegar áætlunin var gerð en var orðinn 30 einstaklingar 1. júní 2020. Svipað hefur verið uppi á teningnum gagnvart þjónustuflokki II, sem stefnandi tilheyrði áður, en þar hefur fjöldinn haldist nærri 30 þrátt fyrir að nýtt húsnæði hafi verið tekið í notkun á síðustu árum. Eðli máls samkvæmt hefur þessi þróun áhrif á hve hratt stefnda er tækt að bregðast við umsóknum um húsnæði.

Í ljósi alls framangreinds verður ekki fallist á að framganga stefnda gagnvart stefnanda hafi falið í sér saknæma eða ólögmeta háttsemi vegna þess dráttar sem orðin er á úthlutun húsnæðis til stefnanda. Skilyrðum b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga er því ekki fullnægt í þessum efnum.

Kemur þá til skoðunar hvort stefndi hafi brotið með bótaskyldum hætti gegn réttindum stefnanda með því að gera ekki einstaklingsbundna áætlun um það hvenær honum standi húsnæði til reiðu.

Eins og áður er rakið er réttur stefnanda til húsnæðis óumdeildur. Fyrir liggur að stefndi afgreiddi umsókn hans skjótt í samræmi við 1. málslíð 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018 enda var það gert samdægurs. Ekki eru á hinn bóginn forsendur til að leggja þá túlkun stefnda til grundvallar að 34. gr. laganna eigi ekki við um umsóknir um húsnæði. Þar sem ekkert stendur í vegi þess að afgreiða slíkar umsóknir í samræmi við inntak lagaákvæðisins eru engar forsendur til að álykta að slíkar umsóknir þurfi að lúta öðrum lögmaðlum en umsóknir um aðra þjónustu sem fötluðum er lúta í té. Í 2. málslíð 1. mgr.

34. gr. laga 38/2018 er síðan tekið fram að það skuli tilkynnt ef ekki er hægt að hefja þjónustu strax og upplýsa um ástæður þess og hvenær þjónustan verði veitt.

Það liggur fyrir í málinu að stefndi hefur greint stefnanda frá því að ekki væri unnt að veita honum þjónustu strax og vísað til húsnæðisskorts því til rökstuðnings. Það liggur jafnframt fyrir að stefndi hefur ekki upplýst stefnanda hvenær honum verði veitt þjónusta hvað sértækt húsnæði snerti. Í þeim efnum hefur stefndi látið við það sitja að vísa almennt til uppbyggingaráætlunar húsnæðis sem nær til ársins 2030 og haldið því markmiði á lofti að búið verði að eyða biðlistum fyrir þann tíma. Stefndi hefur á hinn bóginn einnig áréttað að ekki sé hægt að lofa stefnanda húsnæði, því það ráðist af brýnustu þörf hverju sinni hverjum er úthlutað. Í raun er það ekki fast í hendi fyrir stefnanda að hann fái húsnæði úthlutað á gildistíma gildandi uppbyggingaráætlunar.

Í samræmi við lagaheimild í 2. mgr. 34. gr. laganna hefur ráðherra velferðarráðuneytisins breytt reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með setningu reglugerðar nr. 1039/2018. Í ljósi orðalags 1. mgr. 34. gr. og svo 2. mgr. 34. gr., um inntak reglugerðarheimildar ráðherra, verður ekki fallist á með stefnda að reglugerð nr. 1039/2018 skorti lagastoð eins og stefndi hefur nefnt, enda leggur reglugerðin engar byrðar á stefnda umfram þær sem leiða af lögunum heldur felur í sér nánari útfærslu lögbundinna verkefna.

Í reglugerðinni, eins og henni var breytt, er kveðið á um, með sambærilegum hætti og í 2. málslíð 1. mgr. 34. gr. laganna, að ef ekki er unnt að útvega húsnæði innan þriggja mánaða beri að tilkynna töf og hvenær fyrirhugað sé að húsnæði verði til reiðu. Svo er þess getið að setja eigi umsókn á biðlista og vinna áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis og hvaða úrræði standi umsækjanda til boða á biðtímanum.

Þegar horft er á orðalag 1. mgr. 34. gr. og tilvitnað orðalag 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016, eins og henni var breytt með reglugerð 1039/2018, og samhengisins þar á milli, leikur enginn vafi á að stefnda ber að vinna einstaklingsbundna áætlun sem tekur til hagsmuna og málefna þess tiltekna umsækjanda sem verið er að fjalla um hverju sinni. Bæði lagaákvæðið og reglugerðin fjalla um einstaklingsbundin málefni, enda til dæmis ekki unnin uppbyggingaráætlun fyrir málaflokkinn í heild í tilefni af umsókn eins einstaklings. Þá skal því haldið til haga að stefndi hefur sett sér sjálfur reglur sem eru nr. 465/2019, meðal annars með vísan til 9. gr. laga nr. 38/2018. Í 9. gr. reglnanna eru efnislega sambærileg ákvæði og í 34. gr. laganna og 8. gr. reglugerðarinnar. Þar er kveðið á um, hvernig við eigi að bregðast þegar búið er að samþykkja umsókn um húsnæði en

ekki hægt að veita það innan þriggja mánaða. Kveðið er á um að vinna skuli áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis. Grundvöllur skyldu stefnda í þessum efnum er þannig ótvíræður.

Almenn tímasett uppbyggingaráætlun getur ekki komið í stað áætlunar um úrlausn umsókna einstakra umsækjenda. Hún er hvorki einstaklingsmiðuð en lýtur einvörðungu að nýbyggingum né felur í sér áætlun um endurnýtingu eldra húsnæðis sem þegar er til staðar. Þá er slík uppbyggingaráætlun ekki gegnsæ þannig að stefnandi geti rýnt hana og freistað þess að draga ályktanir af því hvenær hann fái húsnæði.

Í 9. gr. reglugerðar nr. 370/2016 er fjallað um biðlista eftir húsnæði. Þar er kveðið á um að raða eigi á biðlista eftir sömu sjónarmiðum og fram komi í matsviðmiðum sveitarfélaga sem skulu koma skýrt fram í reglum sveitafélaga. Tekið er fram að forgangsörðun skuli taka mið af þörf viðkomandi, lengd biðtíma eftir húsnæði og öðrum þeim úrræðum sem standi til boða á biðtíma. Þá er kveðið á um að við mat á þörf og forgangi skuli sveitarfélag líta til sömu sjónarmiða og varðandi úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis, þar með talið húsnæðisaðstöðu umsækjanda, og hve brýna þörf viðkomandi hafi fyrir viðeigandi húsnæðisúrræði. Stefndi hefur framkvæmt mat á málefnum stefnanda í samræmi við þennan áskilnað á grundvelli fylgiskjals nr. 2 sem fylgir reglum hans nr. 465/2019 og vísað er til í 17. gr. reglnanna er lýtur að forgangsörðun. Á hinn bóginn veitir mat þetta enga innsýn í hvenær stefnandi getur vænst húsnæðis en er væntanlega meðal þess sem horft er til ásamt fyrrnefndu SIS-mati og fleiri þáttum sem stefndi hefur ekki gert grein fyrir með tæmandi hætti í málinu.

Framkvæmd stefnda virðist vera þannig háttáð að umsækjendum er raðað í fjóra þjónustuflokka, I-IV, eftir þjónustuþyngd. Stefndi virðist síðan vinna að því að leysa húsnæðismál hvers flokks jöfnum höndum en ekki í línulegum forgangi, þannig að fyrst sé leyst úr flokki IV, svo flokki III, þá flokki II og síðast flokki I. Þótt draga megja ályktun af fyrirbyggjandi gögnum að þess sé freistað að leysa hraðast úr bið þeirra sem hafi viðurhlutamestu þjónustuparfirnar, þá blasir við að þeir þurfa dýrasta og sérhæfðasta húsnæðið. Því er málefnalegt af stefnda að forgangsraða ekki algerlega á grundvelli þessarar flokkunar, þar sem unnt er að leysa úr umsóknum þeirra sem einföldustu úrræðin þurfa með miklu minni tilkostnaði og á allt annan hátt.

Augljóst er á hinn bóginn af gögnum máls, og því sem upplýst hefur verið af hálfu stefnda, að hann raðar ekki einstaklingum á biðlista á neinn gegnsæjan hátt innan hvers flokks.

Samkvæmt stefnda byggir úthlutun á heildarmati þannig að þeir einstaklingar eru metnir sem eru á biðlista í viðkomandi þjónustuflokki og úr þeim hópi valdir þeir sem taldir eru í brýnustu þörf fyrir húsnæði hverju sinni og þá að teknu tilliti til margra persónubundinna þátta, auk samsetningar íbúa í viðkomandi þjónustukjarna sem til úthlutunar er. Í þeim efnum sé ekki horft til þess hver hafi verið lengst á biðlista, að mun fleiri atriðum sé að huga, svo sem breytingum á þjónustubörf, brottfalli af biðlista eða þess að einstaklingar flytja úr öðrum sveitarfélögum.

Sökum þessa ógegnis er stefnanda í raun ómögulegt að vita hvort hann sé næstur í röðinni eftir húsnæði eða hvort hann er aftastur í röðinni. Af málatilbúnaði stefnda verður sú ályktun þannig dregin að úthlutun húsnæðis til fatlaðra sé með öllu ógegnis og algerlega ófyrirsjáanleg fyrir umsækjendur eins og stefnanda.

Þessi réttarstaða var skilgreind svo af hálfu stefnanda við málflutning að hann væri í raun ekki á biðlista heldur í biðhít. Þessi málatilbúnaður stefnanda felur ekki sér nýja málsástæðu, eins og stefndi hélt fram, enda felur staðhæfing stefnanda í sér ályktun sem dregin er af málatilbúnaði stefnda í greinargerð og staðreyndum máls. Eðli máls samkvæmt gefst stefnanda ekki tækifæri til andsvara við málatilbúnaði stefnda sem fram kemur í greinargerð fyrr en í málflutningi.

Óháð þessari hugtakanotkun af hálfu stefnanda blasir við af gögnum máls að stefnandi hefur verið skilgreindur í tilteknum þjónustuflokki af stefnda, nú þjónustuflokki III, en þar er hann ásamt 29 öðrum jafnsettum einstaklingum, sé tekið mið af stöðu mála 1. júní 2020, án þess að hafa hugmynd um hvort hann er fremstur í flokki eða síðastur eða hvort enn aðrir komi inn á listann sem teknir verði fram fyrir hann við úthlutanir. Honum og talsmönnum hans gefst þannig ekkert tækifæri til að skipuleggja daglegt líf sitt með tilliti til þess hve lengi stefnandi þarf að bíða eftir húsnæði.

Við svo óljósar aðstæður verða réttindi stefnanda til húsnæðis einungis í orði en ekki á borði þar sem stefndi hefur beinlínis ákveðið að gera ekki einstaklingsbundna áætlun um úrlausn umsóknar stefnanda. Eins og málið liggur fyrir hefur stefndi kosið að velja úr hópi umsækjenda þá sem úthlutað er húsnæði hverju sinni á grundvelli eigin mats á umsækjendahópnum og á eigin forsendum, án þess að stefnandi hafi nokkra hugmynd um stöðu sína við þá úthlutun. Eins og mál þetta liggur fyrir er þannig í raun ómögulegt að greina hvort þær úthlutanir fari málefnalega fram.

Það er rétt hjá stefnda að það er án vafa erfiðleikum háð að ganga þannig frá biðlista að allir sem eru á biðlistanum fái sitt afgreiðslunúmer. Á hitt er hins vegar að líta að

lögin, reglugerðin og reglur stefnda gera beinlínis ráð fyrir röðun, enda felst það í hugtakinu „biðlisti“. Umsækjendur sem ekki er raðað innbyrðis heldur eru flokkaðir margir saman eru ekki á lista. Má í þessum efnum vísa til nútímamálsorðabókar þar sem listi er skilgreindur sem „skrá eða upptalning yfir tiltekið efni sett fram með ýmsum hætti svo sem í stafrófsröð, tímaröð o.fl.“.

Eðli máls samkvæmt verður listi yfir umsækjendur um sérhæft húsnæði með tilliti til þroskaskerðingar og jafnvel heilsubrests aldrei njörvaður svo niður að röðin ein og sér ráði. Slíkan lista yrði væntanlega ætíð að setja fram með fyrirvara um brýnni tilvik. Það, á hinn bóginn, að hafa engan raunverulegan lista er í andstöðu við lagaboð, auk þess sem allur fyrirsjáanleiki og gegnsæi er fyrir borð borinn. Þótt verkefnið sé vandasamt er ekki tækt að gefast upp gagnvart því og halda engan raunverulegan lista.

Sú ályktun verður dregin af framansögðu að stefndi hafi vísvitandi látið undir höfuð leggjast að gera einstaklingsbundna áætlun um að útvega stefnanda húsnæði og þannig brotið gegn 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016, sbr. reglugerð nr. 1039/2018, sbr. 2. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018. Stefndi hefur ekki heldur upplýst stefnanda um hvenær hann megi vænta úthlutunar né úthlutað húsnæði með gegnsæjum hætti, svo stefnanda gæti verið staða sín ljós. Stefndi hefur þannig brotið með bótaskyldum hætti gegn réttindum stefnanda, sbr. b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga.

Í ljósi þessarar niðurstöðu verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda 1.100.000 krónur í miskabætur.

Stefnandi nýtur gjafsóknar samkvæmt gjafsóknarleyfi frá 9. nóvember 2020. Allur gjafsóknarkostnaður hans greiðist úr ríkissjóði, samkvæmt 1. mgr. 127. gr. laga um meðferð einkamála. Þar með talin er þóknun lögmanns hans, Flóka Ásgeirssonar, sem er hæfilega ákveðin 1.300.000 krónur. Eftir úrslitum málsins, og með vísan til 130. gr. laga um meðferð einkamála, sbr. 4. mgr. 128. gr. sömu laga, skal stefndi greiða 1.300.000 krónur í málskostnað er renni í ríkissjóð.

Flóki Ásgeirsson lögmaður flutti málið af hálfu stefnanda og Ebba Schram lögmaður fyrir stefndu.

Björn L. Bergsson héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, greiði stefnanda 1.100.000 krónur.

Stefndi greiði 1.300.000 krónur í málskostnað sem renni í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin þóknun lögmanns hans, Flóka Ásgeirssonar, 1.300.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Björn L. Bergsson