

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. júní 2013 í máli nr. E-358/2013:

Guðrún Birna Smáradóttir

(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Elín Ósk Helgadóttir hdl.)

I.

Kröfur aðila

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 3. júní sl., er höfðað 31. janúar 2013 af Guðrúnu Birnu Smáradóttur, Asparfelli 12, Reykjavík á hendur Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur

Dómkröfur stefnanda eru þessar:

1. að viðurkennt verði að stefnda sé óheimilt á grundvelli 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík að útiloka að leigutaki hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins, geti þegið sérstakar húsaleigubætur.

2. að viðurkennt verði að ákvörðun stefnda, dags. 20. nóvember 2012, um að hafna umsókn stefnanda um sérstakar húsaleigubætur, hafi verið ólögæt.

3. að viðurkenndur verði réttur stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda vegna þess tjóns sem stefnandi hefur orðið fyrir af því að hún hefur ekki fengið greiddar sérstakar húsaleigubætur frá nóvember 2012.

4. að stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað, að mati dómsins eða samkvæmt síðar framlögðum málskostnaðarreikningi.

Dómkröfur stefnda, Reykjavíkurborgar, eru þær aðallega að kröfum stefnanda verði vísað frá dómi, en til vara að vera sýknaður af dómkröfum stefnanda. Í báðum tilvikum krefst stefndi málskostnaðar að mati dómsins. Dómkröfur stefnanda um formhlið málsins eru þær að frávísunarkröfu stefnda verði hafnað og málskostnaður látinn bíða efnisdóms.

Þann 3. júní sl., fór fram munnlegur málflutningur um frávísunarkröfu stefnda í samræmi við 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Í þinghaldi áður en málið var flutt um frávísunarkröfu stefnda, gerði stefnandi svohljóðandi bókun:

Innan dómkröfu 1 í stefnu felast þær kröfur sem ganga skemur, þar á meðal er eftirfarandi krafa sem einskorðast við stefnanda: *Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði að stefnda sé óheimilt á grundvelli 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík að útiloka að stefnandi geti þegið sérstakar húsaleigubætur af þeirri ástæðu að stefnandi er leigutaki hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins.*

II.

Málsatvik

Mál þetta snýst um rétt leigutaka hjá Brynju, sem er hússjóður Öryrkjabandalagsins, til sérstakra húsaleigubóta.

Með bréfi fyrirvarsmanns Öryrkjabandalags Íslands og Brynju, hússjóðs Öryrkjabandalagsins, dags. 27. maí 2009, til stefnda var óskað upplýsinga um þær reglur sem giltu hjá stefnda um greiðslu sérstakra húsaleigubóta.

Í svari frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar, dags. 15. júní 2009, er vísað til 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur sem samþykktar voru í félagsmálaráði 18. febrúar 2004 og í borgarráði þann 24. febrúar 2004. Tók stefnda fram að samkvæmt 4. mgr. 3. gr. reglnanna geti sérstakar húsaleigubætur verið boðnar þeim sem leigi húsnæði á almennum markaði, væru í félagslegum leiguíbúðum eða í þjónustuíbúðum í eigu Félagsbústaða hf., að því gefnu að önnur skilyrði reglnanna væru uppfyllt. Þá kom fram í sama bréfi að stefndi liti svo á að húsnæði sem væri í eigu félags- og líknarsamtaka og aðeins ætlað til leigu til ákveðins hóps manna teldist ekki leiguhúsnæði á almennum markaði. Ekki væri unnt að líta svo á að slíkt húsnæði væri á almennum leigumarkaði enda standi almenningi ekki til boða að leigja umrætt húsnæði. Af þeim sökum hafi m.a. húsnæði á vegum Félags einstæðra foreldra, Blindrafélagsins, Stúdentagarða og Öryrkjabandalagsins ekki talist húsnæði á almennum markaði. Þá tók stefndi fram að greiðsla hinna sérstöku húsaleigubóta væri umfram lagaskyldu.

Fyrirvarismaður Öryrkjabandalags Íslands og Brynju hússjóðs, beindi kvörtun til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis sem eftirlitsaðila, vegna fyrirkomulags stefnda við úthlutun sérstakra húsaleigubóta, með bréfi, dags. 6. janúar 2010. Var tekið fram að ekki væri um að ræða kæru tiltekinnar stjórnvaldsákvörðunar, heldur framkvæmd tiltekins málaflokks.

Í álit ráðuneytisins, dags. 18. nóvember 2010, sem er svar við greindu bréfi, dags. 6. janúar 2010, er komist að þeirri niðurstöðu að 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur, sé til þess fallin að mismuna aðilum og væri í andstöðu við það grundvallarsjónarmið sem fælist í jafnræðisreglu stjórnarsýslunnar. Það væri mat ráðuneytisins að borginni hafi borið að miða reglur sínar við það að allir þeir sem uppfylltu skilyrði 4. og 7. gr. reglnanna væru í sambærilegri stöðu varðandi möguleika til úthlutunar á sérstökum húsaleigubótum. Annað fæli í sér brot gegn jafnræðisreglu. Var þeim tilmælum beint til Reykjavíkurborgar að reglum um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur yrði breytt í samræmi við framangreint.

Með tölvubréfi stefnanda, dags. 19. nóvember 2012, til stefnda, var þess óskað að stefndi svaraði skriflega umsókn stefnanda um sérstakar húsaleigubætur. Segir í bréfinu að stefnandi hafi vitað svarið vegna símtals, en nauðsynlegt væri að fá skriflegt svar. Í bréfi stefnda til stefnanda, dags. 20. nóvember 2012, segir eftirfarandi: *Samkvæmt beiðni frá þér sendum við þér hér með tilvísun í reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Samkvæmt greininni getur sá sem býr í húsnæði af annarri gerð en getið er í henni ekki þegið sérstakar húsaleigubætur þó hann uppfylli önnur skilyrði þar um. Í bréfinu er síðan tekin upp orðrétt ákvæði 3. gr. reglnanna.*

III.

Málsástæður aðila

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda varðandi efnishlið málsins.

Á því er byggt að Brynja, hússjóður Öryrkjabandalagsins, eigi og reki íbúðir sem leigðar séu öryrkjum. Almennt megi gera ráð fyrir að leigjendur hjá Brynju hússjóði þurfi á fjárhagslegri aðstoð að halda. Ef tegund leiguhúsnæðis á að skipta máli við mat á umsókn, mætti ætla að leigutaki hjá Brynju væri líklegri til að þurfa á sérstökum húsaleigubótum að halda. Hefði verið rétt að stefndi kannaði heildaraðstæður stefnanda í stað þess að synja henni um sérstakar húsaleigubætur af þeirri ástæðu einni að hún leigði hjá Brynju hússjóði.

Þó að ekki væri lagaskylda til að greiða sérstakar húsaleigubætur, bæri stefnda engu að síður skylda til þess að úthluta gæðum á málefnalegan hátt með hliðsjón af jafnræði borgara og öðrum meginreglum stjórnarsýsluréttar. Hafi stefnda borið, við úthlutun bóta, að gæta almennra reglna sveitarstjórnar- og stjórnarsýsluréttar.

Reglur stefnda mismuni borgurum eftir tegund húsnæðis og feli þannig í sér mismunun á grundvelli búsetu. Reglan brjóti í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem og ólögfesta jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar og sveitastjórnarréttar.

Rök stefnda fyrir því að hafna umsóknum leigutaka hjá Brynju hafi verið að í sumum tilfellum væri leiga á húsnæði í eigu félags- og líknarsamtaka töluvert

hagkvæmari og hærri en leiga á almennum markaði. Sú fullyrðing væri ósönnuð enda yrði ekki séð að stefndi hafi rannsakað þessa forsendu áður en reglan hafi verið sett. Þá sé ekki ljóst hvaða húsnæði teldist á „almennum markaði“. Stefndi ber sönnunarbyrðina fyrir því að þessar fullyrðingar séu réttar.

Jafnvel þótt rétt væri að leiga hjá Brynju væri lægri en á „almennum markaði“ þá þurfi stefndi að sýna fram á að það eitt og sér réttlæti að vikið sé algerlega frá mati á aðstæðum umsækjanda að öðru leyti. Regla sem útiloki stefnanda frá sérstökum húsaleigubótum, þegar af þeirri ástæðu að stefnandi leigi hjá Brynju, leiði til þess að stefndi leggi ekki mat á önnur atriði. Þannig komi reglan í veg fyrir heildarmat á aðstæðum stefnanda og gangi gegn meginreglu stjórnisýsluréttar um að matskenndar ákvarðanir skuli teknar á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Þá er á því byggt að ákvæði 3. gr. reglugerðar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík fari í bága við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Verði fallist á að synjun stefnda á umsókn stefnanda um sérstakar húsaleigubætur hafi verið ólögmat sé ljóst að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni. Tjónið felist í því að verða af mánaðarlegum bótagreiðslum sem stefnandi hefði annars átt rétt á. Slíkt tjón sé í orsakatengslum við synjunina og einnig sennileg afleiðing af henni. Þá sé augljóst að ákvörðun stefnda hafi verið tekin af ásetningi eða a.m.k. af gáleysi. Stefndi telur ekki nauðsynlegt að leggja fram sérstök gögn um tjónið enda liggi fyrir að hún hafi orðið af bótagreiðslum sem greiddar séu mánaðarlega. Stefndi geti ekki afmarkað umfang tjóns síns enda verði stefndi fyrir sífellt meira tjóni eftir því sem fleiri mánuðir líða frá því að hin ólögmeta ákvörðun var tekin. Stefndi hafi þó leitt nægar líkur að því að hún hafi orðið fyrir tjóni og gert grein fyrir því í hverju tjón hennar felist og tengsl þess við atvik máls.

2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda varðandi efnishlið málsins

Sýknukrafa stefnda byggist á því að fyrirkomulag við greiðslu sérstakra húsaleigubóta sé með öllu grundvallað á málefnalegum sjónarmiðum og sé í fullu samræmi við lög.

Óumdeilt sé að sú ákvörðun stefnda að greiða þeim borgarbúum sem verst væru settir sérstakar húsaleigubætur sé umfram lagaskyldu. Sérstökum húsaleigubótum hafi verið komið á fót vegna stigvaxandi biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavíkurborg. Annars vegar væri um að ræða greiðslur til leigjenda Félagsbústaða hf. sem verst væru settir. Hins vegar væru greiðslur til einstaklinga eða fjölskyldna sem eru á biðlista eftir félagslegu húsnæði og fá val um að þiggja sérstakar húsaleigubætur sem stuðning við leigu á öruggu húsnæði á almennum markaði og við það að falla af biðlista eftir húsnæði á vegum Félagsbústaða hf. Í báðum tilvikum væri um að ræða einstaklinga eða fjölskyldur sem sækjast eftir aðstoð stefnda þar sem þeim standi ekki til boða önnur úrræði í húsnæðismálum, þ.e.a.s. öruggt húsnæði. Umþrætt úrræði væri úrræði handa einstaklingum og fjölskyldum í húsnæðisvanda en ekki fjárhagslegur stuðningur í formi félagsaðstoðar. Stefndi tilheyrði hvorugum hópnum samkvæmt framangreindu heldur leigði öruggt húsnæði af Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins, sem henni standi til boða vegna persónulegrar stöðu sinnar.

Stefndi telur að málefnalegur munur sé á aðstæðum þeirra sem falla undir ákvæði 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík og stefnanda. Stefnandi teljist ekki í sambærilegri stöðu og þeir sem reglurnar mæla fyrir um að njóti réttar til sérstakra húsaleigubóta og því komi jafnræðisreglur ekki til frekari skoðunar. En jafnvel þó að komist yrði að þeirri niðurstöðu að stefnandi sé í sambærilegri stöðu, þá liggja allt að einu málefnaleg sjónarmið til grundvallar því fyrirkomulagi sem reglurnar mæli fyrir um. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á hvernig jafnræðisreglur geti leitt til þess að stefnda væri skylt að veita stefnanda aðstoð, sem viðurkennt er að stefnda sé að öðrum kosti óskylt að veita. Stefndi bæri einfaldlega enga skyldu gagnvart stefnanda að lögum.

Stefndi mótmælir þeirri fullyrðingu stefnanda að hún uppfylli *öll skilyrði til þess að fá sérstakar húsaleigubætur*. Stefnandi sé í öruggu húsnæði og þó að hún væri það ekki hafi félagslegar aðstæður hennar ekki verið metnar eins og ákvæði 7. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík mæli fyrir um.

3. Málsástæður aðila varðandi formhlið málsins

Krafa stefnda um að vísa beri kröfum stefnanda frá dómi byggist aðallega á því að um sé að ræða valkvæða kröfugerð og einnig að kröfugerðin sé bæði óljós og óskýr og því ekki í samræmi við 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þá er jafnframt á því byggt að kröfugerð stefnanda sé ekki í samræmi við 25. gr. sömu laga, stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af kröfum og þær feli í sér lögspurningar.

Stefndi telur fyrstu dómkröfuna fela í sér lögspurningu er sé andstæð 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 sem stefnandi hefur ekki lögvarða hagsmuni af umfram t.d. aðra leigutaka hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins. Dómkrafa stefnanda feli í raun einungis í sér spurningu til dómsins, hvort 3. gr. umræddra reglna fái staðist aðrar réttarheimildir. Það sé ekki hlutverk dómstóla að svara almennum spurningum um gildi reglna og reglugerða án tengsla við tiltekna stjórnvaldsákvarðanir.

Um aðra dómkröfuna bendir stefndi á að bréf hans til stefnanda, dags. 20. nóvember 2012, hafi ekki falið í sér töku stjórnvaldsákvörðunar í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Um hafi verið að ræða svar við tölvupósti í kjölfar símtals sem stefnandi átti við starfsmann stefnda. Í slíkum tilvikum þar sem synjað er um greiðslu sérstakra húsaleigubóta sé aðila tilkynnt um það bréflega með formlegum hætti, leiðbeint um rétt til rökstuðnings og leiðbeint um kærurétt, allt í samræmi við ákvæði 20. gr. laga nr. 37/1993 og eftir atvikum ákvæði 3. mgr. 58. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Stefnandi hafi því ekki sótt um sérstakar húsaleigubætur hjá stefnda og hafi stefndi ekki synjað stefnanda um þær. Með vísan til þessa fáist ekki séð að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af annarri dómkröfunni, sbr. ákvæði 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Þá sé óútskýrt og vanreifað með öllu hvers vegna þessi krafa sé höfð uppi samhliða fyrstu kröfu stefnanda.

Um þriðju dómkröfu er á því byggt að engin heimild standi til þess að stefnandi geri samhliða kröfu um viðurkenningu á ólögmæti meintrar stjórnvaldsákvörðunar og kröfu um skaðabætur og stefnandi hefur ekki gert tilraun til þess að útskýra hvaða hagsmuni hún hefur af dómi um alla kröfuliði samhliða.

Þar sem stefnandi hefur kosið að setja málið fram með þeim hætti að ómögulegt sé að fella dóm samhliða á alla kröfuliði sé í raun um að ræða valkvæða kröfugerð er sé andstæð 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, einkum d- og e-lið. Með vísan til framangreinds telur stefndi að vísa beri frá öllum kröfum stefnanda.

Um kröfugerð hefur stefnandi vísað til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi hafi beina lögvarða hagsmuni af úrlausn krafna sinna enda varði þær allar stöðu hennar að lögum og hafi bein fjárhagsleg áhrif á hana. Þá hafi stefnandi auk þess sjálfstæða, lögvarða hagsmuni af því að bera undir dóm lögmæti 3. gr. reglna stefnda um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík að því leyti sem ákvæðið útiloki að stefnandi sem leigutaki hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins, geti þegið sérstakar húsaleigubætur. Dómsorð sem felur aðeins í sér ólögmæti einnar stjórnvaldsákvörðunar sé ekki nægjanlegt til þess að koma í veg fyrir að stefndi beiti ákvæði 3. gr. framangreindra reglna að nýju.

Þá sé stefnandi þeirrar skoðunar að tölvubréf stefnanda til stefnda, þar sem farið var fram á skriflegt svar vegna umsóknar hennar um sérstakar húsleigubætur, og svar stefnda, dags. 20. nóvember 2012, feli í sér stjórnsýsluákvörðun í máli stefnanda.

Kröfu um skaðabætur kveður stefnandi byggða á því að stefnandi hafi ekki fengið greiddar sérstakar húsaleigubætur. Því hafi ekki verið mótmælt af hálfu stefnda að skilyrðum 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, hafi ekki verið fullnægt. Ekki séu forsendur til þess að vísa frá 3. dómkröfu stefnanda verði fallist á að vísa 1. og 2. dómkröfu frá.

Stefndi tekur fram að ekkert sé því til fyrirstöðu að hafa uppi margar dómkröfur, sbr. 27. gr. laga nr. 91/1991.

IV.

Allar þrjár fyrstu kröfur stefnanda eru viðurkenningarkröfur. Fyrsta krafan lýtur að því að viðurkennt verði að óheimilt sé, á grundvelli 3. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsleigubætur, að útiloka að leigutaki hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalags, geti þegið sérstakar húsaleigubætur. Önnur krafa stefnanda er að viðurkennt verði að ákvörðun stefnda, dags. 20. nóvember 2012, um að hafna umsókn stefnanda, hafi verið ólögmæt. Þriðja krafa stefnanda lýtur að því að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda vegna þess tjóns sem hún hafi orðið fyrir vegna þess að hafa orðið af greiðslu sérstakra húsaleigubóta frá nóvember 2012.

Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnssýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Þá er það einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðun að hún er tekin einhliða og venjulega á skriflegan hátt.

Ákvæði 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, heimilar að mál sé höfðað til að leita viðurkenningardóms um kröfu ef aðili hefur lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands. Gildir þetta án tillits til þess hvort honum væri þess í stað unnt að leita dóms sem mætti fullnægja með aðför. Samanburður við 1. mgr. 25. gr. og 4. mgr. 114. gr. sömu laga sýnir ótvírætt að sakarefni verður þó að vera skýrt afmarkað með hliðsjón af þekktum atvikum sem tengja málsaðila saman.

Kröfugerð stefnanda, eins og hún er sett fram undir fyrsta kröfulið, fjallar hvorki um tilvist né efni réttinda eða réttarsambands með beinum hætti heldur lýtur hún fremur að því að stefnda sé ekki heimilt að synja tilteknum hópi leigutaka, þar með töldum stefnanda, hjá Brynju, hússjóði Öryrkjabandalagsins, um sérstakar húsaleigubætur og verði það ekki heldur í framtíðinni. Auk þess sem fyrsta dómkrafan varðar hagsmuni ótiltekins fjölda einstaklinga. Þessi framsetning dómkrafna er í andstöðu við fyrrgreind ákvæði laga nr. 91/1991. Hún felur auk þess í sér að dómstólar skýri tilgreind ákvæði laga, þar á meðal ákvæði laga nr. 138/1997 um húsaleigubætur, án þess að það tengist úrlausn um ákveðið sakarefni og brýtur því í bága við 1. mgr. 25. gr. Annar kröfuliðurinn er af svipuðum meiddi. Þar er þess nánast krafist að almennu svari við óformlegri umsókn stefnanda um sérstakar húsaleigubætur sé hnekkt með dómi. Þykir ekki unnt að líta svo á að umrætt svarbréf frá 20. nóvember 2012 feli í sér stjórnvaldsákvörðun í máli stefnanda. Loks er enga útlistun að finna í kröfugerð á tjóni stefnanda eða hvort skilyrði bótaábyrgðar séu fyrir hendi, sbr. d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Eins og mál þetta er vaxið þykir skorta allar forsendur í dómkröfur til þess að leggja mat á það hvort stefnandi eigi rétt á sérstökum húsaleigubótum með tilliti til þeirra skilyrða sem mælt er fyrir um í reglum um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík.

Samkvæmt framangreindu ber að vísa kröfum stefnanda frá dómi.

Málkostnaður fellur niður.

Stefnandi hefur gjafsókn í málinu og greiðist gjafsóknarkostnaður hennar, þ.m.t. þóknun lögmanns, 400.000 krónur, úr ríkissjóði.

Af hálfu stefnanda flutti málið Páll Rúnar Mikael Kristjánsson hdl.

Af hálfu stefnda flutti málið Elín Ósk Helgadóttir hdl.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kveður upp úrskurðinn.

ÚRSKURÐARORÐ

Kröfum stefnanda á hendur stefnda er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þ.m.t. þóknun lögmanns hennar, 400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)