

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 19. nóvember 2014 í máli nr. E-509/2014:

A

(Sigurður Örn Hilmarsson hdl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Ebba Schram hdl.)

Mál þetta höfðaði A með stefnu birtri 14. febrúar 2014 á hendur Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609. Málið var dómtekið 22. október sl.

Stefnandi gerir þessar kröfur:

1. Að felld verði úr gildi með dómi stjórnvaldsákvörðun stefnda frá 18. desember 2013 um synjun á beiðni stefnanda um aðgang að mati stefnda á þjónustupörf stefnanda og synjun á beiðni stefnanda um sólarhringsaðstoð á heimili stefnanda vegna fötlunar.

2. Að stefndi greiði stefnanda 1.500.000 krónur með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. 1. nr. 38/2001 frá þingfestingardegi til greiðsludags.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar eins og ef hann hefði ekki gjafsókn, sem honum var veitt 25. mars 2013.

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

Í málinu liggja frammi tvö vottorð Elíasar Ólafssonar, prófessors og yfirlæknis taugalækningadeildar Landspítalans.

Fyrra vottorðið er dags. 3. september 2012. Þar segir að læknirinn hafi fylgst með stefnanda um nokkurra ára skeið og að hann geti vottað að hann sé flogaveikur, auk þess að vera mikið fatlaður. Veikindi hans séu þess eðlis að hann þurfi á umönnun að halda allan sólarhringinn.

Síðara vottorðið er dags. 9. júlí 2013. Þar segir:

Um er að ræða ... mann með flogaveiki, þroskaskerðingu og spastíska paresu í útlimum. Um hálfis árs aldur var hann greindur af læknum á Addenbrook's Háskólasjúkrahúsinu í Cambridge, með microcephali, spastíska lömum í útlimum og þroskafrávik. ...

A greindist með flogaveiki þegar hann var 12 ára gamall, en var þá sennilega búinn að vera að fá lítil flog um lengri tíma. ... Þegar A var 15 ára tókst loks að finna þá samsetningu lyfja sem héldu flogaköstunum talsvert í skefjum. Síðustu árin hefur A fengið flog af og til, einkum ef hann er veikur, mjög þreyttur, illa sofinn og einnig í svefni. Undirritaður hefur fylgst með flogaveiki A síðustu árin og m.a. hefur þurft að breyta lyfjunum þegar eldri lyf verða ófáanleg. Slíkt er alltaf hættuspil hjá einstaklingum með erfiða flogaveiki sem eru í viðkvæmu jafnvægi.

A er verulega hreyfifatlaður. Þegar hann var 18 ára var gerð hásinallenging og síðan hefur hann gengið með spelkur. Honum hefur farið talsvert aftur í hreyfigetu síðari árin. A þarf aðstoð við alla þætti daglegs lífs, hann talar ekki, getur ekki verið einn.

Heilsufar A á fullorðinsárum hefur að mestu verið allgott að öðru leyti, en nýlega greindist hann með minnkaða skjaldkirtilsstarfsemi og er til rannsóknar og meðferðar hjá Helgu Ágústu Sigurjónsdóttur innkirtlalækni vegna þess.

Í ljósi framangreinds er fullyrt í stefnu að það sé óumdeild læknisfræðileg staðreynd að stefnandi þurfi á sólarhringsaðstoð að halda. Þetta sé einnig ljóst hverjum þeim sem hitti stefnanda. Hann geti ekki séð um sig sjálfur.

Stefnandi hefur búið á eigin heimili frá árinu 2001. Í stefnu segir að upphaflega hafi verið um tilraunaverkefni að ræða sem aðstandendur hans hafi mótað í samstarfi við félagsmálaráðuneytið og Reykjavíkurborg. Markmiðið hafi verið að gera stefnanda kleift að stofna sjálfstætt heimili, með sveigjanlega og einstaklingsbundna aðstoð til að eiga þess kost að taka þátt í samfélaginu og skapa eigin lífsstíl. Verkefnið svipi til þess sem nú hafi verið lögfest undir heitinu Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA).

Ágreiningur máls þessa sprettur af því að stefnandi telur að sér sé ekki veitt eins mikil aðstoð af hálfu stefnda og hann þurfi. Honum sé ókleift að greiða starfsmönnum sínum fyrir næturvaktir, þannig að þeir og aðstandendur hans þurfi að sinna þeim endurgjaldslaust.

Aðilar hefja atvikalýsingu í stefnu og greinargerð við atburði ársins 2011, en í upphafi þess árs fluttust málefni fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga, sbr. lög nr. 152/2010.

Fram til ársins 2011 voru í gildi þjónustusamningar milli Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík (SSR), f.h. félagsmálaráðneytisins, Þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar f.h. stefnda og stefnanda og B, móður hans.

Þjónustusamningarnir voru gerðir á grundvelli 14. gr. laga nr. 59/1992, en samkvæmt þeim tóku stefnandi og móðir hans að sér að reka þjónustu vegna búsetu stefnanda, gegn ákveðinni greiðslu. Þannig annaðist stefnandi ráðningar starfsfólks og bar ábyrgð á skuldbindingum gagnvart þeim.

Samningur svipaðs efnis var undirritaður 22. desember 2010 og átti að gilda á árinu 2011. Móðir stefnanda ritaði undir samninginn með fyrirvara um endurskoðun 2011. Með viðauka dags. 29. desember 2011 var gildi þessa samnings framlengt í eitt ár, með tiltekinni hækkun á greiðslum. Móðir stefnanda undirritaði með fyrirvara um að greiðslur yrðu endurskoðaðar á næstu 3-4 mánuðum. Hafði hún tvisvar átt fundi með starfsmönnum stefnda á árinu 2011, án þess að stefndi samþykkti að hækka greiðslur til stefnanda.

Hinn 14. febrúar 2012 sendi móðir stefnanda stefnda skýrslu um líf og heimili stefnanda árið 2011. Í lok skýrslunnar er óbeint óskað eftir meiri fjárhagsstuðningi en veittur var. Áttu aðilar nokkur samskipti í gegnum tölvupóst næstu vikur, en breytingar voru ekki ákveðnar. Í skeyti 12. apríl benti starfsmaður stefnda á að í undirbúningi væru reglur um NPA og að endurskoðun samnings við stefnanda yrði að bíða eftir því að þær tækju gildi.

Vinnuhópur stefnda um beingreiðslusamninga kom saman á fundi 25. maí 2012 og þar var bókað um erindi stefnanda: „Frestað. Ekki er um að ræða skyndilegar breytingar á umönnunarþörf heldur breytingar yfir lengri tíma.“

Vinnuhópurinn kom aftur saman 1. júní 2012 og samkvæmt tölvupósti, sem Halldór Kristján Júlíusson verkefnastjóri sendi móður stefnanda var þá bókað: „Umsókn synjað þar sem tekið hefur verið mið af aðstæðum umsækjanda og fötlun í tengslum við búsetu en núverandi samningur tekur mið af búsetu á sambýli og dagþjónustu.“ Í lok skeytisins segir Halldór að umsókn um NPA verði tekin fyrir þegar reglur um slíka samninga hjá borginni liggi fyrir.

Í framhaldi af þessu óskaði móðir stefnanda eftir frekari skýringum og rökstuðningi. Þá lagði Halldór til að móðir stefnanda kæmi til fundar um málefnið.

Með bréfi Vesturgarðs, þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, dags. 9. júlí 2012, var stefnanda kynnt að fjallað hefði verið um umsókn hans um hækkun í starfshópi á vegum Velferðarsviðs. Segir í bréfinu að ekki væri á þessu stigi unnt að verða við „beiðni um hækkun á samningsfjárhæðinni þar sem að í núverandi samningi [væri] tekið mið af kostnaði í sambærilegri búsetu á sambýli og dvöl á dagþjónustu“. Síðan er í bréfinu vísað til þess að unnið væri að reglum um NPA og að reiknað væri með að umsókn stefnanda færi í þann farveg.

Með bréfi dags. 13. júlí 2012 krafðist stefnandi hækkunar á greiðslum. Bréfið var ítrekað 13. ágúst 2012.

Stefnandi hefur lagt fram í málinu bréf stefnda dags. 6. september 2012 þar sem beiðni um viðbótargreiðslur vegna 8 tíma á sólarhring var hafnað. Segir stefnandi að honum hafi verið afhent bréfið á fundi hjá stefnda 10. september 2012. Bréfið hafi þó verið dregið til baka á fundinum og honum sagt að svar myndi berast fyrir næstu mánaðamót.

Aðilar undirrituðu samning þann 6. mars 2013, sem var framlenging fyrri samninga. Móðir stefnanda undirritaði með fyrirvara um réttmæti samningsins og réttmæti fjárhæðar hans.

Erindi stefnanda frá 13. júlí 2012 var loks svarað með bréfi stefnda dags. 8. mars 2013. Í bréfinu er fjallað um Notendastýrða persónulega þjónustu eða aðstoð, sem lögfest hafi verið sem tilraunaverkefni með lögum nr. 152/2010. Er vísað í bréfinu til þess að sveitarfélögum sé ekki skylt að veita þessa aðstoð. Síðan segir að unnið sé að því á Velferðarsviði stefnda að móta reglur og viðmiðanir um þetta tilraunaverkefni. Beint um erindi stefnanda segir í lok bréfsins: „Með hliðsjón af framansögðu telur Velferðarsvið því ekki unnt að veita notendastýrða persónulega aðstoð eða hækka frekar þjónustusamning til [stefnanda], þar sem fyrirkomulag, reglur og viðmið um þjónustuna hafa ekki verið mótuð. Þá er ekki lögbundin skylda til að veita samninga af þessum toga heldur var það gert á sínum tíma til að viðhalda viðkvæmri þjónustu.“

Reglur um þessa þjónustu voru samþykktar í velferðarráði 21. mars 2013 og í borgarráði 4. apríl 2013.

Lögmaður stefnanda óskaði með bréfi dags. 17. september 2013 eftir upplýsingum um forsendur fyrir þágildandi þjónustusamningi aðila. Óskaði hann sérstaklega eftir upplýsingum um hvort þjónustupörf stefnanda hefði verið metin og ef svo væri óskaði hann eftir afriti af því mati.

Stefndi svaraði með bréfi dags. 10. október 2013. Var þar vísað til greinargerðar Vesturgarðs, þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, um þjónustusamning aðila. Fram kemur í greinargerðinni að unnið hafi verið nýtt mat á þjónustupörf stefnanda í kjölfar nýs verklags sem tekið hafði verið upp vorið 2013. Niðurstaðan hafi orðið sú að gerður hafi verið samningur við stefnanda um 588,7 tíma þjónustu á mánuði. Fyrir í greinargerðinni kemur fram að hámarksfjöldi tíma samkvæmt hinu nýja verklagi væru 392 klukkustundir.

Með bréfi dags 29. október 2013 ítrekaði stefnandi kröfur sínar um greiðslur fyrir aðstoð allan sólarhringinn og vísaði til viðmiðana í Handbók um NPA. Þá var í bréfinu ítrekuð beiðni um upplýsingar og afrit af mati á þjónustupörf stefnanda.

Bréfi þessu var svarað með bréfi dags. 18. desember 2013. Þar segir m.a.: „Þá er farið fram á að gerð verði leiðrétting á greiðslum allt aftur til 1. janúar 2011 en til vara frá undirritun hins breytta samnings. Eins og fram kom í svari Vesturgarðs um sama málefni, dags. þann 6. sept. 2013, voru samningar einstaklinga við Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra framlengdir svo að ekki yrði um þjónusturof að ræða þegar málefni fatlaðs fólks voru flutt frá ríki til sveitarfélaga. Síðan þá hafa orðið hækkanir á verðlagsforsendum í fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar í samræmi við ákvæði samninganna en ekki er um að ræða aðrar hækkanir. Hvað mat á þjónustupörf varðar, þar var það framkvæmt af deildarstjóra sérfræðiþjónustu og unnið á grundvelli reglna Reykjavíkurborgar sem um þjónustuna gilda, þ.e. reglna um stuðningsþjónustu og reglna um heimaþjónustu.“

Þann 29. janúar var samningur aðila endurnýjaður með tveimur samningum. Annars vegar með samningi um félagslega heimaþjónustu, félagslega liðveislu og frekari liðveislu, hins vegar samningi um fasta mánaðarlega greiðslu til viðbótar greiðslum samkvæmt fyrri samningnum. Móðir stefnanda undirritaði samninginn með fyrirvara um réttmæti fjárhæðarinnar, en stefnandi telur að samningsfjárhæðin miði ekki við þörf fyrir sólarhringsaðstoð. Því sé synjunin frá 18. desember 2013 enn í gildi.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi segir að stefndi hafi synjað stefnanda um aðstoð við hæfi og látið við það sitja að greiða fjárhæð sem eigi að duga fyrir launum starfsmanna fyrir rúmlega 16 klukkustunda aðstoð á sólarhring. Þannig virðist það engu varða stefnda hvernig málefnum stefnanda sé háttað um nætur, en hann gæti orðið fyrir stórtjóni ef hann væri eftirlitslaus, bæði vegna fötlunar og flogaveiki. Hingað til hafi aðstandendur, leigjendur og starfsmenn stefnanda skipst á að gæta öryggis hans um nætur, en slíkt fyrirkomulag geti ekki gengið til frambúðar. Starfsmenn hans hafi þurft að gefa hluta vinnu sinnar sem hefði með réttu átt að fást greidd frá stefnda, en aðstandendur verið á bakvakt. Þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir hafi stefndi neitað að taka tillit til fötlunar stefnanda með því að veita honum aðstoð í samræmi við fötlun hans. Þetta ástand sé ólíðandi fyrir stefnanda og því neyðist hann til að höfða þetta mál.

Réttarheimildir. Stefnandi hefur greinargerð um málsástæður sínar með yfirliti um réttarheimildir sem hann byggir mál sitt á. Hann vísar til 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segi að öllum sem þess þurfi skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar, m.a. vegna örorku. Hann segir að Hæstiréttur hafi í dómi í máli nr. 125/2000 fjallað um efnislegt inntak þessa ákvæðis og talið að það fæli í sér einstaklingsbundin réttindi sem framfylgja mætti með dómi.

Hann segir að ekki séu í núgildandi lögum ítarleg ákvæði um þá aðstoð sem hann hafi notið að undanfögnu. Stuðst hafi verið við lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Í 25. gr. laganna sé mælt fyrir um að í sérstökum tilvikum skuli veita fötluðum einstaklingum frekari liðveislu eins það er nefnt. Í lok greinarinnar sé markmiðið skýrt með orðunum *enda sé hún nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun.*

Þetta ákvæði og önnur svipaðs efnis verði að túlka í samræmi við það markmið laganna að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna.

Stefnandi segir að þessar réttarheimildir veiti honum rétt til þeirrar aðstoðar sem sé honum nauðsynleg og leggi stjórnvöldum þá skyldu á herðar að tryggja honum þá þjónustu sem hann eigi rétt á. Á löggjafanum hvíli sú skylda að útfæra í settum lögum tilhögun þeirrar þjónustu sem fötluðum einstaklingum sé nauðsynleg

til að lifa eðlilegu lífi. Þá hvíli skylda á stjórnvöldum að veita þjónustu sem fullnægi þeim lágmarksréttindum sem felist í ákvæðum almennra laga og 76. gr. stjórnarskrárinnar. Hann bendir á að Velferðarráð Reykjavíkurborgar fari með stjórn og framkvæmd þessa málaflökks í umboði borgarstjórnar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 40/1991. Samkvæmt 11. gr. laganna skuli ráðið leitast við að tryggja að félagsleg þjónusta sé sem mest í samræmi við þarfir íbúa.

Stefnandi vísar til skyldu sveitarfélags samkvæmt 42. gr. laga nr. 40/1991, sbr. 9. gr. laga nr. 34/1997, þar sem segi að unnið skuli að því að fötluðum séu tryggð sambærileg lífsskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagsþegna. Jafnframt skuli þeim sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins.

Synjun um afrit af mati á þjónustupörf stefnanda og um rökstuðning.

Stefnandi kveðst hafa, með bréfi dags. 29. október 2013, óskað eftir því að fá í hendur afrit af mati á þjónustupörf, sem stefndi vísi til í svarbréfi, dags. 10. október 2013. Stefndi hafi látið við það sitja að segja að matið hafi verið unnið af deildarstjóra sérfræðiþjónustu stefnda. Þessi afstaða stefnda til beiðninnar jafngildi synjun. Stefnandi telur að með því að neita sér um þessar upplýsingar brjóti stefndi gegn 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá segir hann að samkvæmt 7. gr. reglna stefnda um félagslega heimaþjónustu frá 18. maí 2006 eigi hann rétt á skriflegu svari þar sem fram komi hvernig umsóknin hafi verið metin.

Með því að neita að veita umbeðnar upplýsingar hafi stefndi einnig komið í veg fyrir að stefnandi gæti leiðrétt upplýsingar og komið fram með fyllri gögn. Því sé hér einnig brotið gegn andmælarétti hans samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga.

Stefnandi telur stefnda hafa brotið gegn málsmeðferðarreglum með því að afgreiða ekki beiðnir sínar um upplýsingar. Almennt sé talið að stjórnvöldum beri að afgreiða upplýsingabeiðnir tafarlaust og gefa skýringar ef þær eru ekki afgreiddar innan sjö daga. Vísar stefnandi hér til til 17. gr. upplýsingalaga nr. 40/2012, áður 11. gr. laga nr. 50/1996. Engin rök standi til þess að gera minni kröfur til afgreiðslu upplýsingabeiðna er byggja á ákvæðum stjórnsýslulaga. Hann hafi sett fram beiðni fyrst 17. september 2013 og hafi því bréfi verið svarað að hluta 10. október 2013. Hann hafi ítrekað beiðnina 29. október 2013 og hafi henni verið svarað að hluta 18. desember 2013. Hann hafi ekki verið búinn að fá umbeðnar upplýsingar þegar mál þetta var höfðað.

Þá segir stefnandi að honum hafi aldrei verið leiðbeint um rétt til rökstuðnings samkvæmt V. kafla stjórnsýslulaga. Hann hafi m.a. óskað eftir rökstuðningi fyrir synjun vinnuhóps velferðarsviðs stefnda um beingreiðslusamninga 1. júní 2012. Sá rökstuðningur hafi ekki verið veittur.

Þá telur stefnandi að ákvarðanir stefnda hafi ekki verið rökstuddar á fullnægjandi hátt. Í bréfum stefnda hafi verið vísað til þess að reglur skorti um fyrirkomulag aðstoðarinnar og þess að engar skyndilegar breytingar hefðu orðið á aðstæðum stefnanda. Forsenda um skyndilega breytingu virðist vera heimatilbúin en hún eigi sér ekki stoð í réttarheimildunum. Hún sé óskiljanleg rökleysa og veiti engar upplýsingar.

Brot gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Stefnandi vill í framhaldinu draga þá ályktun að þörf hans fyrir þjónustu hafi ekki verið metin af stefnda og því hafi hann brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

Hann bendir á að tveir sérfræðingar hafi staðfest það sem öllum sé augljóst, að hann þurfi sólarhringsaðstoð. Útilokað sé að fullnægjandi rannsókn stefnda geti komist að annarri niðurstöðu.

Stefnandi segir að samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga um málefni fatlaðs fólks, auk 4., 5. og 9. gr. reglugerðar nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu, skuli sveitarfélag meta þörf fyrir stuðning í samráði við umsækjanda eða aðstandanda hans. Sé þörf umsækjanda fyrir þjónustu önnur eða víðtækari en veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga skuli *teymi fagfólks* meta sérstaka stuðningsþörf umsækjanda. Þá skuli endurmeta þjónustuna reglulega. Enn fremur vísar stefnandi til reglna stefnda um félagslega heimaþjónustu í Reykjavík, frá 18. maí 2006, þar sem skýrlega sé mælt fyrir um kröfur til málsmeðferðar við mat á þjónustupörf og samvinnu við umsækjanda, sbr. 7. gr. og 12.-16. gr. Stefndi hafi ekki fullnægt þessum reglum.

Réttmætisreglan. Skilyrði um markhæfni. Skyldubundið mat. Stefnandi segir að stefndi hafi brotið gegn réttmætisreglu stjórnsýsluréttar með synjun sinni. Takmarkaðar upplýsingar liggi að baki synjuninni. Af svörum stefnda megi ráða að hún byggist fyrst og fremst á því að „engin skyndileg breyting [hafi] orðið á aðstæðum A frá því að málið var afgreitt fyrr á þessu ári með þeirri niðurstöðu að eigi væri unnt að veita frekari tíma“. Stefnandi telur þetta sjónarmið ekki málefnalegt, en þetta skilyrði sé ekki að finna í lagareglum um réttindi stefnanda. Réttarheimildir geri ráð fyrir reglulegu endurmati.

Þá sé ómálefnalegt að synja stefnanda um nauðsynlega aðstoð með vísan til þess að „ekki [sé] unnt að veita notendastýrða persónulega aðstoð eða hækka frekar þjónustusamning til [stefnanda], þar sem fyrirkomulag, reglur og viðmið um þjónustuna hafa ekki verið mótuð“. Þetta sé fyrirsláttur. Er stefna var gefin út hafi verið liðnir rúmir níu mánuðir frá því að stefndi setti allar þær reglur og viðmið sem töfðu afgreiðslu erindis stefnanda.

Stefnandi kveðst vera fjölfatlaður og þurfa nauðsynlega á sólarhringsaðstoð að halda. Stefnandi beri að veita fötluðu fólki þjónustu. Hann hafi ákveðið að sinna þessari lögbundnu skyldu með þjónustusamningi við stefnanda. Aðstoðin sem stefndi veiti dugi ekki til þar sem stefnandi þurfi á þjónustu að halda allan sólarhringinn. Því sé aðstoðin sem stefndi veitir stefnanda ómarkhæf í skilningi stjórnsýsluréttar.

Þá kveðst stefnandi telja að þessar skýringar stefnda sýni að hann hafi brotið gegn meginreglunni um skyldubundið mat við ákvarðanatöku í máli stefnanda.

Nánar um fjárkröfu og ógildingarkröfu stefnanda. Stefnandi krefst miskabóta vegna þess sem hann kallar ítrekuð og viðvarandi brot á stjórnsýslulögum. Beri þar helst að nefna:

Brot á upplýsinga- og andmælarétti hans vegna synjunar á afhendingu upplýsinga um mat á þjónustuþörf.

Brot á rétti hans til rökstuðnings eins og lýst er hér að framan.

Brot á rannsóknarreglu. Þjónustuþörf hans hafi aldrei verið metin með fullnægjandi hætti.

Brot á réttmætisreglu. Synjanir stefnda hafi byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Brot á skilyrði um markhæfni þeirrar aðstoðar sem stefndi býður honum.

Þessi brot, öll saman og hvert fyrir sig, hafi verið sérlega meiðandi og valdið umtalsverðu ófjárhagslegu tjóni. Hann hafi þurft að treysta á greiðvikni leigjenda, vina og vandamanna til að gæta að öryggi sínu um nætur. Þessi staða sé lítillækkandi og feli í sér ólögmetna meingerð. Þá hafi stefnanda verið gert ókleift að gæta hagsmuna sinna gagnvart stefnda vegna vífilengja stefnda, sem hafi í rúmt eitt og hálf ár komið sér undan því að veita stefnanda nauðsynlegar og fullnægjandi upplýsingar um ástæður þess að hann hafi neitað stefnanda um sólarhringsaðstoð. Krefst hann því miskabóta að fjárhæð 1.500.000 krónur samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Stefnandi kveðst hafa samþykkt endurnýjaðan samning í febrúar 2014 með fyrirvara.

Stefnandi kveðst hafa sérstaka og sjálfstæða hagsmuni af því að stjórnvaldsákvörðunin verði felld úr gildi, en einungis þannig geti hann tryggt að beiðni hans um sólarhringsaðstoð verði endurskoðuð í stjórnsýslu stefnda.

Stefnandi vísar til stjórnarskrárinnar, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, stjórnsýslulaga nr. 37/1993, upplýsingalaga nr. 50/1996 og 140/2012.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi mótmælir því að með bréfi, dags. 18. desember 2013, hafi stefnanda verið synjað um aðgang að mati á þjónustuþörf hans. Stefnanda hafi þegar verið afhentar niðurstöður umrædds mats og upplýsingar um þær forsendur sem hafi legið því til grundvallar. Þetta hafi verið gert með bréfi dags. 10. október 2013. Þá hafi hann lagt fram í málinu umsókn og forsendur mats á þjónustuþörf stefnanda og útreikninga í samræmi við það mat. Þessi gögn hafi verið unnin af starfsmönnum

Vesturgarðs á grundvelli upplýsinga frá móður og starfsmönnum stefnanda og lögð fyrir vinnuhóp um endurmat beingreiðslusamninga. Með vísan til þessa kveðst stefndi mótmæla því að þessi þáttur dómkröfu stefnanda nái fram að ganga.

Reglur stefnda um félagslega heimaþjónustu, reglur um stuðningsþjónustu og verklag um beingreiðslusamninga. Varðandi kröfu stefnanda sem lúti að því að stefndi hafi synjað honum um hækkun greiðslna til að standa undir sólarhringsþjónustu, byggir stefndi á því að stefnandi njóti nú þegar allrar þeirrar þjónustu sem honum sé skylt að veita honum lögum samkvæmt, þ.e. á grundvelli ákvæða laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, ákvæða laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, reglna stefnda um félagslega heimaþjónustu og reglna um stuðningsþjónustu. Þegar af þeirri ástæðu hafi synjun stefnda á beiðni stefnanda um hækkun greiðslna byggst á lögum og málefnalegum sjónarmiðum.

Stefndi kveðst eiga að veita stefnanda tiltekna þjónustu samkvæmt lögum. Annars vegar félagslega heimaþjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991, hins vegar liðveislu og frekari liðveislu samkvæmt lögum nr. 59/1992. Þjónustan fari eftir mati á þörf og fyrrnefndum reglum. Stefndi kveðst hafa sett sér reglur bæði um félagslega heimaþjónustu og um stuðningsþjónustu. Þar segi hvernig þjónustuþörf skuli metin og hvaða hámarkstímafjöldi stefndi hafi ákveðið að veita þjónustuþegum í mismunandi þáttum. Stefndi kveðst þannig hafa útfært þjónustuna í samræmi við skyldur sínar.

Stefndi lýsir því að hann hafi gert beingreiðslusamning við stefnanda samkvæmt verklagi sínu um þá samninga. Stefnandi fái greidda ákveðna fjárhæð mánaðarlega sem hann ráðstafi til kaupa á þeirri þjónustu sem stefnda væri annars skylt að veita á grundvelli mats um stuðnings- og þjónustuþörf. Samningurinn taki til félagslegrar heimaþjónustu, sbr. VII. kafla laga nr. 40/1991, liðveislu, sbr. 24. gr. laga nr. 59/1992, og frekari liðveislu, sbr. 25. gr. laga nr. 59/1992. Lýsir stefndi nánar verklagi sínu um beingreiðslusamninga, en þjónusta er metin og reiknuð samkvæmt ákveðnum forsendum um kostnað. Þá sé ákveðinn hámarkstími vegna hvers þjónustuþáttar. Samanlagður tímafjöldi sem einstaklingur geti fengið vegna allra þjónustuþátta sé 392 klukkustundir á mánuði.

Stefndi kveðst hafa gert samning við stefnanda, dags. 6. mars 2013, þar sem miðað sé við 588,57 klukkustunda þjónustu á mánuði. Það sé umfram 392 klukkustunda hámarkið. Þessi niðurstaða hafi helgast af því að ljóst var að eldri samningur sem gerður hafi verið áður en stefndi tók við málefnum fatlaðra af ríkinu hafi ekki rúmast innan rammans sem settur hafi verið. Þar sem ekki hafi verið hægt að draga úr þeirri þjónustu sem stefndi naut hafi verið ákveðið að hafa tíma fleiri en verklag heimilaði.

Stefndi segir að þar sem stefnanda sé nú þegar veitt meiri þjónusta en sem nemi hámarki samkvæmt reglum stefnda, breyti vottorð Elíasar Ólafssonar yfirlæknis um þjónustuþörf stefnanda engu. Honum sé ekki skylt að lögum að veita meiri þjónustu. Því byggi hann sýknukröfu á því að ekki sé unnt að hækka greiðslur til stefnanda meira en þegar hafi verið gert.

Stefndi tekur fram að stefnandi hafi sjálfur valið að vera með beingreiðslusamning. Hann eigi því að tryggja að greiðslur fyrir hámarksfjölda tíma standi undir kostnaði. Önnur úrræði standi til boða af hálfu stefnda, sem stefnandi eigi ávallt val um.

Stefndi kveðst hafna þeirri kröfu stefnanda að greiðslur til hans skuli taka mið af viðmiðun um Notendastýrða persónulega aðstoð, NPA. Stefnandi hafi sjálfur ákveðið að sækja ekki um að vera þáttakandi í samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga um NPA. Hann geti því ekki öðlast réttindi eða borið skyldur samkvæmt því verkefni. Þá sé NPA tímabundið tilraunaverkefni sem gangi mun lengra en lagalegar skyldur sveitarfélaga. Ekki sé því hægt að miða þjónustu stefnda við fatlað fólk, m.a. stefnda, við reglur og viðmið sem gildi um NPA.

Lagaskyldur stefnda. Stefnandi kveðst telja sig fullnægja skyldum sínum með ákvörðun sinni um hámarksfjölda tíma félagslegrar heimaþjónustu og stuðningsþjónustu. Lög nr. 40/1991 skyldi sveitarfélög til að tryggja framkvæmd laganna og að tryggja að þeim verkefnum sem löggin kveði á um sé sinnt. Sveitarfélögin hafi að sama skapi heimild og svigrúm til að setja sér sínar eigin reglur um rétt íbúa á grundvelli laganna, þ. á m. um umfang og útfærslu þjónustu til fatlaðs fólks. Löggin skilgreini ekki rétt fólks, það sé verkefni sveitarfélags að útfæra rétt hvers einstaklings, en það hafi verið gert í tilviki stefnanda. Einstaklingur geti ekki gert kröfu um ákveðna þjónustu, framboð hennar helgist af því í hvaða mæli sveitarfélagi sé unnt að veita hana.

Þá komi 24. og 25. gr. laga nr. 59/1992 til skoðunar í tilviki stefnanda. Í 24. gr. er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gefa fötluðu fólki kost á liðveislu. Markmiðið með liðveislu er að veita fötluðum einstaklingi margháttaða aðstoð við athafnir dagslegs lífs. Þessi þjónusta dugi stefnanda ekki og því kemur einnig til skoðunar ákvæði 25. gr. sem mæli fyrir um skyldu sveitarfélags til að veita fötluðum frekari liðveislu. Tilgangurinn með frekari liðveislu sé að gera fötluðum einstaklingi kleift að búa á eigin heimili enda sé ljóst að hún sé nauðsynleg til að koma í veg fyrir að hann þurfi að flytjast á sambýli eða stofnun. Stefnandi byggir á því að umfang slíkrar viðbótarþjónustu byggist ávallt á mati á þjónustubörf, forgangsröðun og því fjármagni sem veitt sé til málaflokksins, svo framarlega sem það nægi til að sinna lögbundnum skyldum sveitarfélagsins í málaflokknum.

Þótt stefnandi verði talinn þurfa þjónustu allan sólarhringinn leiði ekki af því skilyrðislaus réttur hans til þjónustu allar sólarhringinn samkvæmt 25. gr. laga nr. 59/1992. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar leggi ekki ríkari eða víðtækari skyldur á herðar stefnda í þessum efnum, heldur en mælt sé fyrir um í fyrrnefndum sérlögum og stefndi hafi þegar gengist undir gagnvart stefnanda. Því verði þegar af þeirri ástæðu að sýkna hann af þessari dómkröfu stefnanda.

Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga. Stefnandi vísar til þess að sveitarfélögum sé tryggður sjálfstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Hann byggir á því að hann ráði sjálfur hvernig hann forgangsraði útgjöldum sínum í samræmi við lagaskyldur

og pólitískt mat hverju sinni. Um málefni fatlaðra hafi hann sett sér áður nefndar reglur og verklag um beingreiðslusamninga. Núgildandi samningur við stefnanda sé í samræmi við þessar reglur og í raun umfram þann rétt sem fatlaður einstaklingur eigi að geta öðlast samkvæmt þeim. Hér vísar hann einnig til 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Stefndi segir að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga sé ríkari í tilvikum eins og þessu þar sem um sé að ræða rammalöggjöf. Löggjafinn hafi látið sveitarfélögum eftir að ákveða útfærslu á framkvæmd þjónustu innan ramma laga og í hvaða mæli unnt sé að veita hana.

Málsmeðferð og afgreiðsla stefnda á erindi stefnanda. Stefndi kveðst geta tekið undir það með stefnanda að hnökror hafi verið á meðferð erindis hans. Skýrist þeir einkum af því að stefndi hafi nýlega tekið yfir málefni fatlaðra, en með þessu hafi verið flutt til sveitarfélaga mjög stór verkefni. Hafi hann lagt áherslu á að ekki yrði þjónusturof við yfirfærsluna.

Stefndi kveðst hafna því að annmarkar á meðferð málsins leiði til þess að ákvörðun verði talin ógildanleg eða að þeir hafi áhrif á niðurstöðu málsins. Í ljósi þess að stefnandi njóti nú þegar hámarksfjölda tíma sé ljóst að jafnvel þótt þessi ákvörðun yrði ógilt og erindið lagt fyrir að nýju, þá myndi niðurstaðan verða sú sama og liggi fyrir með ákvörðun stefnda frá 18. desember 2013.

Krafa um sýknu af kröfu stefnanda um miskabætur. Kröfu um sýknu af miskabótakröfu byggir stefndi á því að stefnandi hafi ekki sýnt fram á neitt tjón í skilningi 26. gr. skaðabótalaga. Hann mótmælir því sem röngu og ósönnuðu að hann hafi með brotum á ákvæðum stjórnarsýslulaga gerst sekur um ólögmæta meingerð í garð stefnanda. Ósannað sé að málsmeðferð hafi verið meiðandi fyrir stefnanda. Þótt bætur samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. hafi í framkvæmd verið metnar að álitum, verði sá er krefst bóta að sanna að hann hafi þurft að þola niðurlægingu eða tjón af völdum tiltekinnar ólögmætrar meingerðar.

Stefndi segir að þótt komist verði að því að annmarkar hafi verið á afgreiðslu og meðferð erindis stefnanda, þá hafi ekki falist í því nein niðurlæging eða tjón fyrir stefnanda. Hann búi alla daga við þær aðstæður sem hann bendi á vegna fötlunar sinnar, m.a. vegna þess að leigjendur hans séu einnig starfsmenn hans. Því hafi meint brot stefnda ekki getað falið í sér ólögmæta meingerð gegn friði, frelsi, æru eða persónu stefnanda. Þá sé ósannað að stefnanda hafi verið mismunað eða að jafnræðis hafi ekki verið gætt af hálfu stefnda. Þá hafi engar slíkar hvatir eða ástæður legið að baki meðferð umsóknar stefnanda og afgreiðslu hennar af hálfu stefnda að falið hafi í sér ólögmæta meingerð. Fjárhæð miskabótakröfunnar mótmælir stefndi sem alltof hárrí.

Loks mótmælir stefndi því að dráttarvextir reiknist fyrir en frá dómsuppkvaðningu.

Stefndi vísar til stjórnarskrárinnar, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, skaðabótalaga nr. 50/1993 og meginreglna skaðabótaréttar um sönnun tjóns og til sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Niðurstaða

Krafa stefnanda er í þremur liðum. Í fyrsta liðnum krefst hann þess að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda um að neita honum um aðgang að mati stefnda á þjónustubörf hans. Stefndi segir að stefnanda hafi verið afhentar allar þessar upplýsingar með bréfi dags. 10. október 2013 og síðan hafi hann lagt þær fram í máli þessu sem sérstakt dómskjal. Í skjölum þessum er fyrst og fremst fjallað um það hvaða þjónusta skuli veitt stefnanda, en fjallað er stuttlega um þarfir hans. Um það má deila hvort hér hafi farið fram fullnægjandi og tæmandi mat á þörf stefnanda fyrir þjónustu, en byggja verður á þeirri yfirlýsingu sem stefndi gefur til dómsins, að þetta sé það mat sem liggi fyrir. Þar sem stefndi hefur nú afhent það verður að vísa þessum lið kröfugerðar stefnanda frá dómi, sbr. a-lið 1. mgr. 105 gr. laga nr. 91/1991.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar á stefnandi rétt á því að honum sé tryggð aðstoð vegna örorku sinnar. Nánari reglur um þessa aðstoð er m.a. að finna í lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra og lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eins og rakið er hér að framan í umfjöllun um málsástæður stefnanda.

Stefndi hefur veitt stefnanda aðstoð með svokölluðum beingreiðslusamningi, sem byggist á samkomulagi beggja aðila. Stefndi lítur svo á að með þessum samningi hafi hann fullnægt þeim skyldum sem á honum hvíli samkvæmt lögum. Er stefnanda greidd tiltekin fjárhæð mánaðarlega, en hann ákveður sjálfur hvaða þjónustu hann útvegar og greiðir fyrir. Stefndi hefur sett sér tilteknar reglur eða viðmiðanir um slíka beingreiðslusamninga með verklagsreglum. Í þessum verklagsreglum kemur fram hámark tímafjölda sem reikna má með fyrir hvern einstakling í hverjum þætti. Upplýst er að stefnanda er greidd talsvert hærri fjárhæð en heimilt er samkvæmt þessum viðmiðunum, en skýringar á þessu koma ekki fram í gögnum málsins.

Stefnandi byggir mál sitt aðallega á því að nauðsynlegt sé að hann hafi starfsmann í vinnu allan sólarhringinn. Hann leggur mál sitt upp eins og stefndi hafi neitað honum um að hafa starfsmann um nætur. Þetta er ekki alls kostar rétt lýsing á málefninu af hálfu stefnanda. Ágreiningurinn er í raun um þann grundvöll sem ákvörðun á fjárhæð mánaðargreiðslna til hans eru byggðar á. Hann hefur, eins og áður segir, valið að nýta sér þessa leið, en af verklagsreglum stefnda er ljóst að leiðin nýtist ekki þeim sem þurfa eins mikla umönnun og stefnandi, nema þeir greiði hluta kostnaðar úr eigin vasa. Fjárhæðir í viðmiðunum stefnda eru miðaðar við kostnað sem til félli ef stefnandi veldi sér önnur og ódýrari úrræði en þau sem hann nýtir.

Stefnandi hefur ekki mótmælt þessum viðmiðunarfjárhæðum stefnda, en bent á að sér væri greidd mun hærri fjárhæð en heimilt væri samkvæmt orðalagi reglnanna. Þótt þetta sé rétt leiðir það ekki til þess að verklagsreglur stefnda eigi ekki við í máli stefnanda.

Fram hefur komið að stefnandi sótti ekki um þátttöku í áðurnefndu NPA tilraunaverkefni. Hann getur því ekki stutt kröfur sínar við Handbók um þá þjónustuaðferð.

Stefnandi segir að samkvæmt 42. gr. laga nr. 40/1991 með síðari breytingum skuli unnið að því að fötluðum séu tryggð sambærileg lífskjör og aðrir þjóðfélagsþegnar og jafnrétti á við þá. Þeim skuli sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Stefnandi fullyrðir ekki berum orðum að stefnda sé skylt að greiða fjárhæð sem dugi til að standa undir þeirri þjónustu sem hann hefur kosið sér. Stefndi hefur miðað fjárhæðir við kostnað af dvöl á sambýli, en stefnandi hefur kosið sér dýrari búsetu. Ekki verður fallist á að stefnda sé samkvæmt núgildandi lögum skylt að standa að fullu undir þeim kostnaði sem til fellur hjá stefnanda. Þá verður að hafna þeim rökum stefnanda að ákvörðun og framkvæmd stefnda sé ómarkhæf þar sem hún dugi ekki til að standa undir allri nauðsynlegri þjónustu. Er ósannað að aðstoðin dygði ekki öðru viðunandi búsetuformi og stefnandi hefur sjálfur valið að hafa þennan hátt á aðstoðinni. Veldur það þá ekki ógildi framkvæmdarinnar þótt greiðslur stefnanda dugi ekki til að greiða allan kostnað. Dómurinn tekur fram að hann telji að reglur laga nr. 40/1991 og laga nr. 59/1992 veiti fötluðum réttindi sem fullnægi kröfum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er ekki sýnt að stefndi hafi ekki metið aðstæður stefnanda nægilega er hann tók ákvörðun.

Þá verður að telja ósannað að stefndi hafi vanrækt skyldu sína til að rannsaka hagi stefnanda samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga. Stefndi telur sig hafa greitt þær fjárhæðir sem rúmast innan verklagsreglna þeirra sem um þjónustu þessa gilda. Ekki er sjáanlegt að einhverjar frekari upplýsingar vanti hér. Stefnda hefur verið ljóst að læknar telja að stefnandi þurfi þjónustu allan sólarhringinn, en hann er bundinn af eigin verklagsreglum í þjónustu sinni við stefnanda. Stefnandi hefur ekki rökstutt með hvaða hætti stefndi hafi ekki farið eftir reglum sem hann hefur sett sér um mat á þjónustubörf.

Þá er í stefnu sagt að stefndi hafi brotið gegn réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar með synjun sinni. Er síðan dregin ályktun af orðalagi í eldri bréfum stefnda, en ekki því bréfi þar sem tilkynnt var sú ákvörðun sem krafist er ógildingar á. Skýrt kom fram í fylgiskjali með bréfi stefnda, dags. 10. október 2013, hvaða takmörk væru á fjárhæðum í beingreiðslusamningum. Þarf ekki að fjalla um hvort ábendingar og rökstuðningur í fyrri bréfum stefnda hafi verið óréttmætar. Hefur ástæða synjunarinnar í bréfi dags. 18. desember 2013 verið skýrð nægilega. Verður kröfu um ógildingu þessarar synjunar hafnað.

Loks krefst stefnandi miskabóta samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Hér að framan hefur verið hafnað nokkrum af fullyrðingum hans um brot stefnda á stjórnarsýslulögum. Verður ekki fallist á að brotið hafi verið gegn rétti stefnanda til að fá upplýsingar, en hafi stefndi afhent upplýsingar seint getur það ekki orðið grundvöllur miskabótakröfu. Þótt aðstoðin sem stefndi veitir hafi ekki

dugað til greiðslu alls kostnaðar hefur stefndi, eins og áður segir, ekki með því brotið gegn skyldum sínum gagnvart stefnanda. Er ósannað að framkoma stefnda og starfsmanna hans og framkvæmd öll hafi verið sérlega meiðandi og valdið stefnanda umtalsverðu ófjárhagslegu tjóni, eða falið í sér meingerð í hans garð. Verður stefndi sýknaður af þessari miskabótakröfu.

Rétt er að málskostnaður falli niður. Stefndandi hefur gjafsókn og hefur lagt til dómsins yfirlit um tímaskráningu lögmanns síns. Þar er tekin saman öll vinna hans fyrir stefnanda og móður hans allt frá því í júní 2012. Gjafsókn var veitt vegna málsins 25. mars 2013. Krafist er ógildingar ákvörðunar sem tekin var 18. desember 2013. Kostnaður af vinnu sem unnin var talsvert löngu áður en málshöfðun kom til álita verður ekki talinn hluti gjafsóknarkostnaðar. Er málskostnaður stefnanda ákveðinn 1.400.000 krónur, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Jón Finnbjörnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð

Framangreindri kröfu um að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda, Reykjavíkurborgar, um að neita stefnanda um aðgang að mati stefnda, A, á þjónustubörf hans er vísað frá dómi.

Stefndi er sýknaður af öðrum kröfum stefnanda.

Málskostnaður fellur niður. Gjafsóknarkostnaður stefnanda, samtals 1.300.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Jón Finnbjörnsson