

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 8. apríl 2026

Mál nr. E-3259/2025:

A

(Flóki Ásgeirsson lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Pórður Guðmundsson lögmaður)

Dómur

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Mál þetta, sem dómtekið var 12. mars 2026, var höfðað 26. maí 2025 af A, [...] í Reykjavík, gegn Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur við Tjarnargötu 11 í Reykjavík.
- Stefnandi krefst þess að stefndi greiði stefnanda 1.300.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 26. júní 2025 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.
- Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað.

Helstu málsatvik

A

- Stefnandi, sem er fæddur árið [...], er greindur með [...], [...], [...], [...], [...] og [...]. Hann býr hjá foreldrum sínum og þarf aðstoð við flestar athafnir daglegs lífs.
- Hinn 15. mars 2017 var lögð inn umsókn til stefnda um sértækt húsnæðisúrræði stefnanda til handa, en þá var stefnandi ekki orðinn [...] ára gamall. Í upplýsingum með umsókninni, svokallaðri mats- og þarfagreiningu frá 16. mars 2017, kemur m.a. fram að stefnandi þurfi á næturvakt að halda og að stuðningsþjónusta hans sé metin til 30 stiga. Um aðra stoðþjónustu sagði að stefnandi væri með tiltekinn tíma í skammtí mavistun, liðveislu og hjá stuðningsfjölskyldu. Stefndi samþykkti umsókn stefnanda á biðlista 17. mars 2017.
- Á sama tíma og stefnandi sótti um sértækt húsnæðisúrræði sótti hann einnig um að vera þátttakandi í tilraunaverkefni *Sveigjanleiki í þjónustu „Frá barni til fullorðins“*, sem var samþykkt 28. mars s.á. og skyldi þjónusta í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar um tilraunaverkefnið hefjast við [...] ára aldurs hans. Móðir stefnanda ritaði undir

samning þess efnis 22. júní það ár. Stefnandi var með, á grundvelli framangreinds samnings, 252 tíma á mánuði í stoð- og stuðningsþjónustu. Samningurinn var í gildi frá 15. júlí 2017 og síðan endurnýjaður allt til 31. desember 2022. Að tilraunaverkefninu loknu, frá byrjun árs 2023, var stefnandi með beingreiðslusamning við stefnda með 248 tíma á mánuði í stoð- og stuðningsþjónustu sem jókst í 356 tíma á mánuði vorið 2024. Stefnandi var einnig á biðtímanum í 2–3 sólarhringa vistun á mánuði hjá stuðningsfjölskyldu. Þá hefur stefnandi einnig stundað nám og nýtt sér akstursþjónustu á vegum stefnda.

7. Í viðtali ráðgjafa stefnda í september 2019 var móðir stefnanda m.a. spurð hvort hún hefði kynnt sér notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) fyrir stefnanda, sem hún mun hafa ætlað að skoða betur síðar.
8. Umsókn stefnanda um sértækt húsnæði fyrir fatlað fólk var endurmetin í desember 2019 á grundvelli nýrra reglna Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði og hann metinn til 8 stiga samkvæmt matsviðmiðum. Í bréfi stefnda 6. desember 2019 þar um til stefnanda kom og fram að umsókn hans um „félagslegt leiguhúsnæði – fatlað fólk“ héldi gildi sínu og væri áfram samþykkt á biðlista.
9. Hinn 27. október 2020 er bókað um viðtal starfsmanns stefnda við foreldra stefnanda, hvar fram kom að rætt hafi verið um tilraunaverkefnið *Sveigjanleiki í þjónustu „Frá barni til fullorðins“* sem myndi senn ljúka. Þá hafi umsókn stefnanda um sértækt húsnæði verið rædd og foreldrar sagt stefnanda ekki tilbúinn að fara að heiman alveg strax og óskað eftir að hann yrði áfram á biðlista en ekki tilnefndur. Í júní 2021 óskaði ráðgjafi stefnda í tölvubréfi eftir óskum stefnanda og foreldra hans í tengslum við áframhaldandi þjónustu. Kvaðst móðir stefnanda óska eftir beingreiðslusamningi fyrir árið 2022 en líklega yrðu þau tilbúin í NPA eftir það. Í september 2021 ræddi starfsmaður stefnda við stefnanda og móður hans um lok tilraunaverkefnisins, áframhaldandi beingreiðslusamninga og að stefnandi myndi sækja um NPA svo unnt væri að veita honum sambærilega þjónustu og hann hefði verið með í tilraunaverkefninu. Munu stefnandi og móðir hans hafi verið því samþykkt.
10. Stefnandi undirritaði umsókn um NPA 1. október 2021. Með bréfi stefnda 21. sama mánaðar var umsókn stefnanda samþykkt en jafnframt vakin athygli á því að þótt umsóknin væri samþykkt væri ekki hægt að veita umrædda þjónustu að svo stöddu. Þar sagði m.a. að samþykktar umsóknir um NPA röðuðust eftir forgangsroð hverju sinni, sbr. 3. gr. reglna Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð fyrir fatlað fólk. Samkvæmt 4. gr. framangreindra reglna væri ákvörðun um veitingu NPA tekin á fundi úthlutunarteymis sem væri skipað með erindisbréfi af velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Umsókn stefnanda væri því samþykkt og myndi halda gildi sínu þangað til ákvörðun um veitingu þjónustu hefði verið tekin.

11. Bókað var um símtal starfsmanns stefnda við móður stefnanda 4. apríl 2022 hvar hún var spurð hvort þau vildu að stefnandi yrði með í umræðunni vegna úthlutana í sérstakt húsnæði. Aðspurð, samkvæmt bókuninni, sagði hún þau ekki tilbúin og myndu því ekki óska eftir að vera með í umræðunni, en vildi vera það næst þegar kæmi að úthlutun.
12. Einnig kemur fram í ódagsettri mats- og þarfagreiningu að greiningin hafi ekki verið uppfærð sl. ár þar sem stefnandi hafi ekki verið tilbúinn að hefja sjálfstæða búsetu og hafi óskað eftir að vera ekki til umræðu vegna úthlutana í sértækt húsnæði að svo stöddu (október 2022) en mögulega á næsta ári (2023). Að mati móður stefnanda væri hann þó fljótlega tilbúinn að taka skrefið og flytja að heiman.
13. Hinn 18. ágúst 2023 var stefnandi, með bréfi frá velferðarsviði stefnda, upplýstur um stöðu umsóknar hans um húsnæði fyrir fatlað fólk þar sem vísað var til umsóknar hans frá 15. mars 2017. Í bréfinu sagði m.a. að 1. júní 2023 hefðu alls 133 einstaklingar átt gilda umsókn um húsnæði fyrir fatlað fólk, þar af 27 sem metnir væru í sama þjónustuflokki og stefnandi. Við forgangsröðun umsókna væru lögð til grundvallar þau viðmið sem tilgreind væru í matsviðmiðum í reglum stefnda um félagslegt leiguhúsnæði. Við forgangsröðun væri m.a. horft til þarfa viðkomandi og lengdar biðtíma eftir húsnæði. Einnig væri horft til annarrar þjónustu sem stæði til boða á biðtíma, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk. Þá væri litið til núverandi húsnæðis- aðstöðu umsækjanda og hversu brýna þörf viðkomandi hefði fyrir viðeigandi húsnæði. Sagði þar og að endurskoðuð uppbyggingaráætlun húsnæðis fyrir fatlað fólk hefði verið samþykkt á fundi borgarráðs 11. ágúst 2022 og vísað til fjárhagsáætlunargerðar. Þessi áætlun gerði ráð fyrir umtalsverðri uppbyggingu húsnæðis á næstu árum. Í áætluninni væri gert ráð fyrir 10 íbúðakjörnum fyrir fatlaða einstaklinga í þjónustuflokki III sem kæmu til úthlutunar á árunum 2023–2030. Þar að auki myndi koma til úthlutunar húsnæðis í einum íbúðakjarna á grundvelli fyrri uppbyggingaráætlunar sem samþykkt hafi verið árið 2017. Miðað við framangreint væri gert ráð fyrir að stefnandi fengi úthlutað húsnæði á árinu 2027. Í bréfinu sagði einnig að einstaklingsbundin áætlun væri með fyrirvörum um ýmsar óviðráðanlegar aðstæður sem gætu haft áhrif á uppbyggingaráætlun húsnæðis fyrir fatlað fólk, svo sem fjármögnun, breytingar sem orsakist m.a. af aðstæðum á byggingamarkaði og hugsanlegar breytingar á skipulagi innan borgarinnar, m.a. hvað varðar lóðaframboð. Þá gætu breyttar stuðningsþarfir stefnanda og/eða annarra haft áhrif á forgangsröðun á biðlista, auk þess sem fjölgun eða fækkun umsækjenda í mismunandi þjónustuflokkum gæti haft áhrif á röðun biðlista. Að lokum er tilgreint að uppbyggingaráætlun um húsnæði fyrir fatlað fólk sé endurmetin árlega. Að loknu endurmati hennar verði haft samband við stefnanda og honum veittar upplýsingar um áætlaða lengd biðtíma, stöðu áætlunarinnar og þann stuðning sem honum standi til boða á biðtíma, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk.

14. Í október og desember 2024 ítrekaði móðir stefnanda annars vegar og stefnandi og foreldrar hans hins vegar m.a. þörf á úthlutun á samningi um NPA til handa stefnanda. Aftur ítrekaði stefnandi umsókn sína um NPA í símtali við ráðgjafa stefnda í mars 2025.
15. Hinn 25. október 2024 var stefnandi, með bréfi frá velferðarsviði stefnda, upplýstur um uppfærða stöðu umsóknar hans um húsnæði fyrir fatlað fólk. Bréfið var sambærilegt því sem honum var sent árið áður að öðru leyti en um fjölda umsókna, íbúðakjarna og þ.u.l. Miðað við stöðuna og endurmat á uppbyggingu húsnæðis fyrir fatlað fólk árið 2024 væri, sem fyrr, gert ráð fyrir að stefnandi fengi úthlutað húsnæði á árinu 2027.
16. Stefnanda barst ákvörðun um veitingu þjónustu í formi NPA fyrir fatlað fólk 16. apríl 2025. Í bréfi stefnda sagði að fallist hefði verið á að veita stefnanda þá þjónustu á grundvelli umsóknar hans frá 21. október 2021. Sama dag upplýsti starfsmaður stefnda stefnanda um ákvörðunina með tölvubrési og símtali. Í bókun um það sem rætt var í símtali starfsmanns stefnda við stefnanda og móður hans kemur fram að rætt hafi verið um húsnæðismál stefnanda, ekkert sérherbergi væri fyrir starfsfólkið heima hjá stefnanda og því ekki hægt að veita þjónustu á nóttunni að svo stöddu. Þá hafi starfsmaðurinn m.a. upplýst um að stefnandi væri ekki með umsókn um almennt félagslegt leiguhúsnæði. Kvaðst stefnandi hafa skrifað undir umsókn um húsnæði. Starfsmaðurinn mun þá hafa upplýst stefnanda að það hafi verið umsókn um sértækt húsnæði. Með rafrænni undirritun stefnanda sama dag gaf stefnandi samþykki sitt fyrir veitingu þjónustu í formi NPA.
17. Hinn 29. apríl 2025 sendi starfsmaður stefnda tölvubréf til stefnanda og móður hans. Í skeytinu stóð að þar sem stefnandi hafði samþykkt þjónustu í formi NPA myndi hann í kjölfarið missa rétt sinn til stuðningsfjölskyldu og beingreiðslusamnings. Jafnframt geti þeir sem séu með slíkan samning ekki fengið þá þjónustu í sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk. Þá var óskað staðfestingar á móttöku tölvubréfsins, að stefnandi væri meðvitaður um áður nefndar upplýsingar og jafnframt óskað staðfestingar á því að stefnandi drægi umsókn sína um sértækt húsnæði til baka. Loks var stefnanda bent á að hann gæti sótt um almennt félagslegt leiguhúsnæði, sem þyrfti að setja fram sem nýja umsókn. Starfsmaður stefnda ítrekaði með tölvubrési 21. maí s.á. við stefnanda og móður hans að afgreiða þyrfti umsókn stefnanda um félagslegt leiguhúsnæði. Hinn 6. júní 2025 skrifaði stefnandi undir yfirlýsingu um að hann drægi umsókn sína um sértækt húsnæði til baka þar sem hann væri að sækja um almennt félagslegt leiguhúsnæði.
18. Með bréfi stefnda til stefnanda 30. júní 2025 var umsókn stefnanda um almennt félagslegt leiguhúsnæði hafnað. Hinn 20. ágúst s.á. lá fyrir niðurstaða áfrýjunarnefndar velferðarráðs stefnda þess efnis að áfrýjunarnefndin samþykkti að veita stefnanda undanþágu frá skilyrði d-liðar 4. gr. reglna Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði varðandi tekju- og eignamörk.
19. Í viðtali starfsmanns stefnda við stefnanda og móður hans 18. ágúst 2025 er bókað eftir móður stefnanda að hún sé ósátt við búsetumál og að stefnandi hafi ekki verið á biðlista

eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði. Stefnandi væri líka kvíðinn að hefja NPA-samning sinn í foreldrahúsum. Var stefnandi upplýstur um beiðni um forgang í hverfi sem yrði tekin fyrir á fundi í þeirri viku eða næstu.

20. Með bréfi, 1. september 2025, var stefnanda aftur tilkynnt að umsókn hans um NPA hefði verið samþykkt. Þá var vakin athygli stefnanda á því að þótt umsókn hans um NPA hefði verið samþykkt væri ekki unnt að veita umrædda þjónustu að svo stöddu. Samþykktar umsóknir um NPA röðuðust eftir forgangsörð hverju sinni, sbr. 3. gr. reglna Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð fyrir fatlað fólk. Samkvæmt 4. gr. framangreindra reglna væri ákvörðun um veitingu NPA tekin á fundi úthlutunarteymis sem væri skipað með erindisbréfi af velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Umsókn stefnanda væri því samþykkt og myndi halda gildi sínu þangað til ákvörðun um veitingu þjónustu hefði verið tekin. Samdægurs var gerður samstarfssamningur um NPA til handa stefnanda, milli móður stefnanda (umsýsluaðila) og velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, sem gildir til 1. desember 2027.

B

21. Fyrir liggur að Landssamtökin Þroskahjálpar voru í samskiptum við stefnda árin 2023 og 2024, m.a. vegna málefna stefnanda. Lögmaður landssamtakanna óskaði með bréfi 16. janúar 2024 m.a. eftir afstöðu stefnda til bótaskyldu hans gagnvart stefnanda vegna biðtíma og upplýsingagjafar við úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis. Með svarbréfi stefnda 29. febrúar 2024 hafnaði hann bótaskyldu vegna stefnanda.

C

22. Við aðalmeðferð málsins gaf stefnandi aðilaskýrslu og móðir hans, B, vitnaskýrslu. Verður vitnað til framburða þeirra eftir því sem þurfa þykir.

Helstu málsástæður stefnanda

23. Stefnandi byggir á því að hann njóti réttar til sértæks húsnæðisúrræðis á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, sbr. umsókn stefnanda þar að lútandi frá 15. mars 2017 sem samþykkt hafi verið af hálfu stefnda 17. mars 2017. Þessi réttur stefnanda til sértæks húsnæðisúrræðis sækir sér ekki aðeins stoð í lög nr. 38/2018, heldur eigi hann rætur sínar að rekja til þeirrar félagslegu lágmarksaðstoðar sem stefnandi eigi rétt til samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944. Enn fremur sé réttur stefnanda til sértæks húsnæðisúrræðis, í samræmi við þarfir hans og óskir, grundvallarforsenda þess að hann njóti fullra mannréttinda til jafns við aðra og að honum séu sköpuð skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018, 65. og 71. gr. stjórnarskrárinnar, 8. og 14. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu og 5. og 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

24. Stefnandi kveður ágreining málsins ekki snúa að tilvist réttinda sinna til sértæks húsnæðisúrræðis heldur að þeim drætti sem hafi orðið á því að hann fengi notið réttar síns og hvort aðgerðaleyfi stefnda við að tryggja þau réttindi feli í sér miskabótaskylda meingerð gegn sér, sbr. b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.
25. Byggir stefnandi á því að hann hafi orðið fyrir ólögmati meingerð sem felist í brotum gegn réttindum hans samkvæmt 34. gr. laga nr. 38/2018, sbr. 9. gr. þeirra, 8.–10. gr. reglugerðar nr. 370/2016, 9. og 11. gr. stjórnarsýslulaga, 65., 71. og 76. gr. stjórnarskrárinnar, 8. og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 41. gr. hans, og 5. og 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Stefndi hafi brotið gegn framangreindum lagaákvæðum með óhóflegum biðtíma eftir veitingu réttindanna og með því að vanrækja að raða stefnanda á biðlista, vinna einstaklingsbundna áætlun um veitingu húsnæðis og upplýsa stefnanda um áætlaðan biðtíma. Enn fremur hafi stefndi brotið gegn réttindum stefnanda með því að rétta ekki hlut hans með sama hætti og hlutur aðila máls í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020 og síðar aðila máls í dómi dómstólsins í máli nr. E-1623/2024 hafi verið réttur.
26. Stefnandi byggir nánar á því að brot stefnda gegn réttindum hans hafi verið þrjúþætt. Í *fyrsta lagi* felist brot stefnda í þeim óhóflega langa tíma sem stefnanda hafi verið gert að bíða eftir húsnæðisúrræði. Frá því að stefnandi hafi fyrst sótt um úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis og umsóknin verið samþykkt á biðlista hafi við höfðun málsins þannig verið liðin átta ár og tveir mánuðir. Við gildistöku laga nr. 38/2018 hafi stefnandi verið búinn að vera á biðlista í eitt ár og sjö mánuði og frá gildistöku þeirra hafi stefnandi, við málshöfðun, verið búinn að bíða í sex ár og átta mánuði til viðbótar. Samkvæmt áætlun stefnda frá 2023 sé áætlað að stefnandi muni þurfa að bíða í tvö ár til viðbótar eftir sértæku húsnæðisúrræði, til ársins 2027, alls í a.m.k. 10 ár. Stefndi hafi í samræmi við sjálfstjórnarrétt sinn samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar ákveðið svigrúm til þess að forgangsraða lögbundnum verkefnum sínum innan ramma laganna og svigrúm til þess að meta hvert tilvik fyrir sig. Það svigrúm takmarkist hins vegar af réttindum stefnanda. Stefndi geti þannig t.a.m. ekki látið hjá líða að vinna að því með skipulegum og málefnalegum hætti að útfæra og veita lögbundna þjónustu. Þrátt fyrir það svigrúm sem beri að ljá stefnda verði eins og nú sé komið að telja þann drátt sem hafi verið á því að stefnandi fái notið réttinda sinna, sem viðurkennd hafa verið af stefnda, svo úr hófi að hann brjóti gegn þeim viðmiðum um málshraða sem leiði af 9. gr. stjórnarsýslulaga og 34. gr. laga nr. 38/2018.
27. Í *öðru lagi* byggir stefnandi á því að stefndi hafi brotið gegn réttindum hans með því að láta undir höfuð leggjast að framfylgja málsmeðferðarreglum 34. gr. laga nr. 38/2018 og reglugerðar nr. 370/2016, fram til ágústmánaðar 2023. Stefndi hafi aðeins skipað stefnanda í þjónustuflokk III en ekki raðað honum innbyrðis á biðlista innan þess flokks. Hafi stefndi þannig ekki haldið úti neinum raunverulegum biðlista þrátt fyrir lagaboð

Þess efnis í 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 370/2016. Framangreind vanræksla stefnda hafi haft í för með sér að enginn fyrirsjáanleiki eða gagnsæi hafi verið í úthlutunum sértækra húsnæðisúrræða. Að sama skapi hafi stefndi ekki unnið einstaklingsbundna áætlun um útvegum sértæks húsnæðisúrræðis í samræmi við skyldur sínar samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 og ekki veitt stefnanda upplýsingar um stöðu umsóknar hans eða áætlaðan biðtíma eða átt frumkvæði að því að eiga samráð við stefnanda að öðru leyti í samræmi við skyldur sínar samkvæmt 8. og 10. gr. reglugerðar nr. 370/2016. Þegar stefnanda hafi loks verið send áætlun um útvegum húsnæðis haustið 2023 hafi verið liðin sex ár og fimm mánuðir frá umsókn stefnanda og fjögur ár og níu mánuðir frá gildistöku laga nr. 38/2018 og breytingu reglugerðar nr. 370/2016.

28. *Í þriðja lagi* byggir stefnandi á því að stefndi hafi brotið gegn réttindum stefnanda þegar stefndi rétti ekki hlut stefnanda í kjölfar dóms Héraðsdóms Reykjavíkur 16. júní 2021 í máli nr. E-2712/2020. Umrædd skylda hafi jafnframt raknað við í kjölfar dóms 31. mars 2025 í máli nr. E-1623/2024. Aðilar síðastnefndra dómsmála hafi verið í öldungis sambærilegri stöðu og stefnandi. Í samræmi við jafnræðisreglu, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga, og lögmætisreglu hafi stefnda borið að leysa eins úr máli stefnanda og annarra í sambærilegri stöðu og aðila héraðsdómsmáls nr. E-2712/2020. Í ljósi þess að stefndi hafi búið yfir vitneskju um brot sín gegn lögum og að þau brot fælu í sér ólögmæta meingerð hafi stefnda sem stjórnvaldi ekki verið stætt á að viðhalda því ólögmæta ástandi, heldur hafi honum borið að bregðast við og rétta hlut stefnanda.
29. Stefnandi kveðst telja að hvert og eitt brot stefnda gegn réttindum stefnanda eigi að leiða til miskabótaskyldu stefnda. Sé viðhaft heildstætt mat á háttsemi stefnda verði hins vegar enn ljósara að meðferð hans á umsókn stefnanda hafi vikið talsvert frá því sem lög kveði á um og stefnandi hafi mátt búast við. Brotin tengist þó jafnframt innbyrðis en ómarkviss meðferð stefnda á umsókn stefnanda, í andstöðu við 34. gr. laga nr. 38/2018 og reglugerð nr. 370/2016, hafi m.a. valdið því að málsmeðferðartími stefnda hafi dregist eins mikið úr hófi og raun beri vitni.
30. Stefnandi vísar til þess að öllum skilyrðum bótaábyrgðar stefnda sé fullnægt. Telja verði að háttsemi stefnda hafi vikið svo verulega frá þeim lagaskyldum sem hvíla á honum og þeirri háttsemi sem af honum mátti búast að sagnæmisskilyrðum sé jafnframt fullnægt. Afleiðing brota stefnda sé sú að stefnanda hafi ekki verið mögulegt að hefja sjálfstætt líf á eigin heimili og eigin forsendum. Þvert á móti hafi líf stefnanda verið í eins konar biðstöðu í rúm átta ár á meðan hann hafi beðið eftir lögbundinni þjónustu. Um sé að ræða hagsmuni sem standi persónu stefnanda afar nærri og hafi brot stefnda haft tilfinnanleg áhrif á líf stefnanda. Vegna brota stefnda hafi stefnandi ekki getað gert ráðstafanir og skipulagt líf sitt til framtíðar heldur lifað við mikla óvissu. Framangreind brot stefnda gegn réttindum stefnanda feli þannig í eðli sínu í sér bótaskylda meingerð gegn persónu hans og öðrum hagsmunum sem njóti verndar b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr.

50/1993. Þá sé miski stefnanda í beinum orsakatengslum við og sennileg afleiðing af háttsemi stefnda.

Helstu málsástæður stefnda

31. Stefndi hafnar málatilbúnaði stefnanda alfarið og byggir á því að málsmeðferð í máli stefnanda hafi verið lögum samkvæmt. Öll húsnæðis- og þjónustuúrræði stefnda hafi verið í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, laga, reglugerða og eigin reglna stefnda og upplýsingagjöf til stefnanda og aðstandenda hans verið sinnt og stefnanda boðin úrræði á biðtíma.
32. Um stöðu sveitarfélaga varðandi málefni fatlaðs fólks vísar stefndi til 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944. Í dómaframkvæmd hafi ákvæðið verið túlkað á þann veg að það tryggi þessum einstaklingum ákveðin lágmarksréttindi eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið skuli á málefnalegan hátt. Í ákvæðinu felist að löggjafanum sé skylt að tryggja ákveðinn lagaramma um þjónustu og slíkan lagaramma sé m.a. að finna í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.
33. Vísar stefndi til þess að útfærsla réttar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár taki mið af ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar, sem tryggi sjálfstæði og sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, sbr. og ákvæði 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Með hliðsjón af þeirri sjálfstjórn sem sveitarfélögum sé veitt setji þau sér sínar eigin reglur um rétt íbúa á grundvelli laganna, þ. á m. um umfang og útfærslu þjónustu við fatlað fólk. Sveitarfélög hafi ákveðið svigrúm til að forgangsraða framkvæmd lögbundinna verkefna innan ramma laganna samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar. Því geti einstaklingar ekki gert kröfu um ákveðna, skilyrðis- og tafarlausa þjónustu heldur helgist framboð hennar af því í hvaða mæli sveitarfélagi sé unnt að veita þjónustuna. Í samræmi við framangreint hafi stefndi sett reglur um félagslegt leiguhúsnæði og feli þær reglur í sér lögmæta og málefnalega útfærslu sveitarfélagsins á þeim skyldum sem lagðar séu því á herðar með 76. gr. stjórnarskrárinnar, lögum nr. 38/2018 og lögum nr. 40/1991. Stefndi hafi samþykkt uppbyggingaráætlun húsnæðis til að mæta húsnæðisþörf og endurskoðað uppbyggingaráætlunina reglulega, að teknu tilliti til breyttra aðstæðna. Eðli málsins samkvæmt fylgi slíkum áætlunum og framkvæmdum á grundvelli þeirra mikil vinna, tími og kostnaður. Húsnæði þurfi enda að taka mið af þjónustubörf einstaklinga sem samþykktir hafi verið á biðlista, forgangsröðun og því fjármagni sem veitt hafi verið til málaflokksins af hálfu sveitarfélagsins. Þá geti einstaklingar sótt um húsnæði hjá öðru sveitarfélagi en lögheimilissveitarfélagi, sem geri það að verkum að erfitt sé að gera sér grein fyrir raunverulegri þörf fyrir húsnæðisúrræði á landsvísu.
34. Stefndi byggir á því að ágreiningslaust sé í málinu að umsókn stefnanda um húsnæði hafi verið samþykkt af hálfu stefnda og að stefnandi sé ekki lengur á biðlista eftir húsnæði. Í

samþykkt umsóknar felist ekki að á stefnda hafi hvílt afdráttarlaus skylda til að veita stefnanda húsnæðið tafarlaust. Stefnandi hafi ekki þurft að bíða í svo óhóflega langan tíma eftir úthlutun á húsnæði að það fari gegn málshraðareglu stjórnarsýsluréttarins, sbr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Umsókn stefnanda hafi verið lögð fram og samþykkt í gildistíð eldri laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Lög nr. 38/2018 hafi tekið gildi 1. október 2018 og eigi því að mati stefnda ekki við í máli stefnanda fyrr en eftir þann tíma. Stefnandi hafi beðið í um átta ár frá því að umsóknin var samþykkt þar til hann hafi dregið umsókn sína til baka. Fyrir liggi að stóran hluta þess tímabils hafi vilji stefnanda ekki staðið til þess að fá úthlutað húsnæði þrátt fyrir að vilja vera áfram á biðlistanum.

35. Þá vísar stefndi til þess að stefnandi hafi verið upplýstur um ástæður tafa og næstu fyrirhugaðar úthlutanir hjá stefnda. Lögð hafi verið áhersla á bein samskipti við stefnanda og aðstandendur hans af hálfu stefnda og upplýsingagjöf um stöðu húsnæðis fyrir fatlað fólk með reglulegum viðtölum og svörum við fyrirspurnum. Staða stefnanda hafi verið endurmetin reglulega og reynt að koma til móts við þjónustufarfir hans á biðtíma eftir húsnæði. Þá hafi stefnandi ekki sýnt fram á að ekki hafi verið staðið málefnalega að úthlutun húsnæðis af hálfu stefnda.
36. Þá kveður stefndi bótaskyldu vegna skorts á upplýsingagjöf ekki hafa stofnast og mót-mælir því að hafa brotið gegn ákvæðum laga nr. 38/2018 eða gegn ákvæðum reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, sbr. breytingareglugerð nr. 1039/2018. Þá mótmælir stefndi því að upplýsingagjöf til stefnanda hafi verið svo stórlega vanrækt af hálfu stefnda að leitt hafi til miskatjóns.
37. Vísar stefndi til 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018, ákvæðis sem sé nánar útfært í reglugerð nr. 1039/2018. Sams konar ákvæði sé einnig að finna í 9. gr. reglna stefnda um félagslegt leiguhúsnæði. Í 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, með síðari breytingum samkvæmt breytingareglugerð nr. 1039/2018, sé vikið að biðlistum. Stefnandi hafi metið það sem svo að uppbyggingaráætlanir Reykjavíkurborgar varðandi sértæk húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, sem taki mið af þeim einstaklingum sem samþykktir hafa verið á biðlista eftir slíku húsnæði, væru í samræmi við áskilnað laga, reglugerðar og reglur stefnda um félagslegt húsnæði og því teldi stefndi sér ekki skylt að gera aðra áætlun til viðbótar fyrir sérhvern einstakling á biðlista. Stefnandi hafi því verið ósammála þeirri niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020 að stefndi hefði vísitandi látið undir höfuð leggja að gera slíkar persónubundnar áætlanir. Hvorki í lögnum né breytingareglugerð nr. 1039/2018 sé að finna beinan áskilnað þess efnis að sveitarfélag skuli vinna slíkar persónubundnar áætlanir en sá skilningur verði hvorki ráðinn af orðalagi 8. gr. reglugerðarinnar né ákvæðum laga nr. 38/2018, eða lögskýringargögnum með þeim.
38. Þá byggir stefndi á því að breytingareglugerð nr. 1039/2018 hafi ekki verið komið á með viðhlítandi hætti og skorti lagastoð. Hún hafi verið sett með stoð í 2. mgr. 34. gr. laga nr.

38/2018 sem mæli skýrt fyrir um að setning reglugerðar sé háð samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks. Óumdeilt sé að slíku samráði hafi ekki verið til að dreifa við setningu reglugerðarinnar. Verði því að mati stefnda að leggja til grundvallar að breytingareglugerð nr. 1039/2018 hafi að þessu leyti ekki fullnægjandi stoð í 2. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018. Breyti engu þó svo að um lagastoð sé einnig vísað til 40. gr. laganna enda sé það ákvæði eingöngu yfirlitsákvæði yfir reglugerðarheimildir í lögnum.

39. Kveður stefndi að í kjölfar fyrrgreinds dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020 hafi stefndi gert úrbætur á verklagi sínu og hafið að senda út ítarlegri persónubundnar áætlanir á einstaklinga þar sem m.a. hafi verið getið um hvenær fyrirhugað væri að viðkomandi fengi úthlutað húsnæðisúrræði. Ekki hafi verið í slíkum áætlunum unnt að segja með nákvæmum hætti fyrir um hvenær viðkomandi myndi fá úthlutað húsnæði. Það sé með öllu ógerlegt að lofa viðkomandi úthlutun á einhverjum nánar tilgreindum tíma og væri til þess fallið að vekja hjá viðkomandi falskar væntingar.
40. Stefndi telji ljóst af fyrirbyggjandi gögnum að upplýsingagjöf til stefnanda og aðstandenda hans hafi verið viðhlítandi og síður en svo með þeim hætti að bótaskylda hafi stofnast. Þá megi af gögnum í máli stefnanda leiða að meiri áhersla hafi verið lögð á það af hálfu stefnanda og foreldra hans að hann fengi úthlutað notendastýrðri persónulegri aðstoð heldur en sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk.
41. Þá mótmælir stefndi þeim málatilbúnaði stefnanda að unnt sé að draga víðtækar ályktanir af niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í málum nr. E-2712/2020 og E-1623/2024, svo sem að allir einstaklingar á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk öðlist á grundvelli þeirra sjálfkrafa rétt til miskabóta. Dómar héraðsdóms feli í sér niðurstöðu um rétt þeirra málsaðila sem þar áttu í hlut. Við mat á því hvort bótaskylda hafi stofnast verði ávallt að byggja á atviksbundnu mati hverju sinni enda hvoru tveggja persónulegar aðstæður einstaklinganna og upplýsingagjöfin af hálfu stefnda mismunandi. Þá verði að mati stefnda einnig að horfa til þess að í kjölfar aðfinnslna við þáverandi verklag stefnda í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020 hafi stefndi gert úrbætur á verklagi sínu og hafið að senda árlega út persónubundnar áætlanir til allra á biðlista eftir húsnæði fyrir fatlaða. Stefndi hafi bætt upplýsingagjöf, þ. á m. í tilviki stefnanda, og horfa verði til þess þegar fram fari heildstætt mat á því hvort háttsemi stefnda uppfylli ströng saknæmisskilyrði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Í fyrrgreindum dómi héraðsdóms hafi því verið slegið föstu að stefndi hafi vísitandi látið undir höfuð leggjast að gera einstaklingsbundnar áætlanir fyrir umsækjendur en því sé harðlega mótmælt af hálfu stefnda. Engan skýran áskilnað um skriflega persónubundna áætlun sé að finna í skráðum reglum, hvorki 34. gr. laga nr. 38/2018 né 8.–10. gr. reglugerðar nr. 370/2016.
42. Hvað varðar ákvæði 65. og 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. og 14. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sem fjalli um vernd friðhelgi einkalífs, heimilis og

fjölskyldu, feli það ekki í sér brot á ætluðum jákvæðum athafnaskyldum af hálfu stefnda að hafa ekki veitt stefnanda það húsnæði sem sótt var um og stefndi hefur samþykkt að stefnandi eigi rétt til. Fyrrgreind ákvæði leggi engar slíkar jákvæðar athafnaskyldur á stefnda heldur sé stefnda lögum samkvæmt heimilt að útfæra þá þjónustu sem í boði sé að teknu tilliti til fjármagns og forgangsröðunar.

43. Stefndi mótmælir því að hafa á nokkurn hátt brotið gegn frelsi, friði, æru eða persónu stefnanda, sbr. b-lið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993, þó að stefndi dragi ekki úr að þungbært sé fyrir stefnanda að hafa þurft að bíða eftir húsnæði. Þá mótmælir stefndi því sérstaklega að uppfyllt sé hið aukna saknæmisskilyrði 26. gr. laga nr. 50/1993. Frá árinu 2011 hafi verið unnið hörðum höndum að uppbyggingu húsnæðis fyrir fatlað fólk. Eftirspurn eftir slíku húsnæði hafi á þeim tíma aukist verulega og þrátt fyrir meira en tvöföldun búsetuúrræða á tímabilinu hafi fjölgað umtalsvert á biðlistum. Af heildarsamhenginu sé ljóst að málshraði sé ekki óhóflegur og tafir séu réttmætar og málefnalegar.
44. Komi til þess að stefnanda verði dæmdar bætur krefst stefndi lækkunar bótafjárhæðar og þá er dráttarvaxtakröfu stefnanda sérstaklega mótmælt. Stefndi byggir á því, með hliðsjón af óvenjulegum aðstæðum og atvikum málsins að öðru leyti, að sanngjarnt sé að bótaábyrgð verði felld niður eða bótafjárhæð lækkuð verulega með vísan til 1. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1993. Í máli stefnanda hafi m.a. verið ljóst að hann vildi ekki koma til álitu við úthlutun sértæks húsnæðis á árunum 2020–2022 þar sem hann hafi ekki verið reiðubúinn að flytja að heiman. Slíkt geti ekki talist á ábyrgð stefnda.

Niðurstaða

45. Ágreiningur málsins lýtur í aðalatriðum að því hvort stefnandi eigi rétt til miskabóta úr hendi stefnda vegna þess að óréttmætar tafir hafi orðið á afgreiðslu stefnda við úthlutun húsnæðis til handa stefnanda vegna fötlunar hans svo og hvort skort hafi lögbundna upplýsingagjöf á meðan á töfunum stóð.
46. Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, er mælt fyrir um að öllum sem þess þurfi skuli í lögum tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku og sambærilegra atvika. Í dómaframkvæmd hefur ákvæðið verið túlkað á þann veg að það tryggi þessum einstaklingum ákveðin lágmarksréttindi eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið skuli á málefnalegan hátt. Hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig því skipulagi er háttað en það verður eigi að síður að fullnægja þeim lágmarksréttindum sem í 1. mgr. 76. gr. felast, sbr. m.a. dóma Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 og 8. október 2020 í máli nr. 13/2020 og dóm Landsréttar 12. mars 2021 í máli nr. 72/2020. Með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir hefur löggjafinn sett reglur í samræmi við þær skyldur sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

47. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2018 er það í höndum sveitarfélaga að útfæra og veita þjónustu við fatlað fólk, þ. á m. um húsnæðisúrræði. Þegar þjónustuveiting er falin sveitarfélögum eru þau jafnframt bundin af 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. fyrrnefndan dóm Hæstaréttar í máli nr. 13/2020. Sveitarfélög hafa hins vegar svigrúm til að forgangsraða framkvæmd lögbundinna verkefna innan ramma laga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. dóm Hæstaréttar 25. október 2018 í máli nr. 106/2017. Hafa þau þannig svigrúm til að ákveða forgangs röðun lögbundinna verkefna innan ákveðins ramma sem og svigrúm til að meta hvert tilvik fyrir sig. Sveitarfélög geta þó ekki látið hjá líða að vinna að því með skipulegum og málefnalegum hætti að útfæra og veita þjónustu, sbr. fyrrnefndan dóm Landsréttar í máli nr. 72/2020, efnisgrein 29.
48. Fyrir liggur í gögnum málsins að af hálfu stefnda hefur verið unnið í að mæta þjónustuþörf sem er eftir sértækum húsnæðisúrræðum eftir að sveitarfélög tóku við þjónustu við fatlað fólk frá íslenska ríkinu árið 2011. Frá þeim tíma hafa verið í gildi áætlanir um sértæk húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk. Árið 2017 var m.a. samþykkt á vettvangi stefnda uppbyggingaráætlun sértækra húsnæðisúrræða 2018–2030 fyrir fatlaða einstaklinga, en í henni fólst áfangaskipt áætlun um uppbyggingu húsnæðis í þremur áföngum á tímabilinu. Endurskoðuð uppbyggingaráætlun húsnæðis fyrir fatlað fólk er frá ágúst 2022. Í henni kemur m.a. fram að í heild sé lögð til uppbygging á 168 íbúðum auk starfsmannaaðstöðu, í heildina sé um að ræða 20 íbúðakjarna með 120 íbúðum og tveimur færanlegum teymum sem veiti fólki stuðning í 48 íbúðum og er tímabil áætlunarinnar afmarkað frá 2022 til 2028. Þar kemur og fram að þegar stefndi tók við málaflökki fatlaðs fólks frá íslenska ríkinu 2011 hafi 219 einstaklingar búið í sértæku húsnæði. Í lok árs 2016 hafi 310 íbúar búið í húsnæði fyrir fatlað fólk og í lok árs 2021 hafi 489 íbúar verið í húsnæði fyrir fatlað fólk. Af gögnum málsins má m.a. ráða að umsækjendur á biðlista eftir húsnæði fyrir fatlað fólk, þ.e. nýjar umsóknir, hafi verið alls 175 í lok árs 2018, þar af 44 í sama þjónustuflokki og stefnandi var í, og í lok árs 2024 hafi þær verið alls 176, þar af 40 í sama þjónustuflokki og stefnandi var í.
49. Verður í ljósi þess sem að framan greinir ekki fallist á með stefnanda að hann hafi, samkvæmt 9. gr. laga nr. 38/2018, sem tekur mið af 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, 5. og 9. gr. sama samnings, 65. og 76. gr. stjórnarskrárinnar, 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða 34. gr. laga nr. 38/2018, átt skýran rétt til húsnæðis á vegum stefnda fyrir en áætlað var, þar sem gögn málsins bera með sér að stefndi vann að uppbyggingu slíkra úrræða með skipulegum og málefnalegum hætti. Fyrir liggur og að á biðtíma eftir húsnæði veitti stefndi stefnanda ýmiss konar þjónustu, m.a. stoð- og stuðningsþjónustu, aðallega í formi beingreiðslu-samninga. Þá verður ekki fallist á með stefnanda að jákvæðar skyldur hafi hvílt á stefnda til að veita honum aðgang að sértæku búsetuúrræði á grundvelli 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, enda fela þau

ákvæði ekki í sér rétt til húsnæðis, sbr. til hliðsjónar fyrrnefndan dóm Landsréttar 12. mars 2021 í máli nr. 72/2020, efnisgrein 36.

50. Í máli þessu liggur fyrir að stefnandi sótti um sértækt húsnæðisúrræði hjá stefnda 15. mars 2017, umsókn stefnanda var samþykkt á biðlista 17. sama mánaðar og hann metinn í þjónustuflokk III. Hinn 21. október 2021 var umsókn stefnanda um NPA samþykkt. Samkvæmt upplýsingum stefnda um uppfærða stöðu umsóknar stefnanda um sértækt húsnæði fyrir fatlað fólk hinn 25. október 2024 var gert ráð fyrir að stefnandi fengi úthlutað húsnæði árið 2027. Stefnandi dró umsókn sína um sértækt húsnæðisúrræði til baka 6. júní 2025, í kjölfar þess að fjárveiting vegna umsóknar hans um NPA-þjónustu var samþykkt, og lagði inn nýja umsókn hjá stefnda um almennt félagslegt leiguhúsnæði. Frá því hann sótti um sértækt húsnæðisúrræði og þar til umsókn þar um var dregin til baka liðu rúmlega átta ár. Ekkert í gögnum málsins gefur til kynna að stefnandi hafi sótt um húsnæðisúrræði hjá öðrum sveitarfélögum.
51. Í aðilaskýrslu stefnanda kom m.a. fram að þegar hann hafi fengið úthlutaðri NPA-þjónustu hafi komið í ljós að hann hafi verið á röngum lista yfir húsnæði hjá stefnda. Hann hafi sótt um húsnæðisúrræði hjá stefnda til þess að flytja að heiman. Í samskiptum við stefnda hafi stefnandi ekki fengið leiðbeiningar eða upplýsingar um á hvaða biðlista hann ætti að vera, þ.e. að hann ætti að vera á biðlista fyrir almennt félagslegt leiguhúsnæði vegna NPA-aðstoðar, en ekki á biðlista vegna sértæks húsnæðisúrræðis.
52. Í vitnaskýrslu móður stefnanda fyrir dómi kom fram að þegar stefnandi var [...] eða [...] ára hafi verið byrjað með beingreiðslusamninga fyrir fatlaða krakka og óskað hafi verið eftir því að stefnandi tæki þátt í verkefninu. Til að stefnandi gæti tekið þátt hafi hann þurft að sækja um húsnæði hjá stefnda. Árið 2020 hafi starfsmaður stefnda rætt við vitnið og spurt hvort rétt væri að virkja umsókn um húsnæðið. Stefnandi hafi þá verið tvítugur, Covid-19 faraldur í gangi og þau talið óráðlegt að hann færi þá í eigin búsetu. Hann hafi jafnframt verið á þessum tíma samþykktur í NPA-þjónustu hjá stefnda. Árið 2022 hafi aftur verið spurt af hálfu stefnda hvort rétt væri að virkja íbúðarúrræði fyrir stefnanda. Þá hafi vitnið spurt hvernig stefnandi ætti að geta búið einn, en hann þyrfti sólarhringsþjónustu. Ekki hafi því verið tímabært að stefnandi færi í eigið húsnæði, m.a. þar sem húsnæðinu fylgdi engin frekari þjónusta. Um páskana 2025 hafi stefnandi fengið úthlutað NPA-fjármunum frá stefnda. Þá hafi komið í ljós að stefnandi hafi verið á röngum húsnæðislista hjá stefnda. Hann megi ekki vera á lista fyrir sértækt húsnæðisúrræði út af NPA-samningnum, en vitnið hafi ekki skilið muninn á þessum listum og stefndi ekki leiðbeint um þetta. Upplýsti vitnið um að stefnandi væri nú að fara í leiguhúsnæði á almennum markaði með NPA-þjónustu.
53. Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/2018 segir að fatlað fólk eigi rétt á húsnæði í samræmi við þarfir þess og óskir og félagslegri þjónustu sem geri því kleift að búa á eigin heimili og stuðli að fullri aðlögun þess og þátttöku í samfélaginu. Í 3. mgr. 9. gr. segir að ráðherra

setji reglugerð um sérstök húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, m.a. um fjölda samliggjandi íbúða, einkarými, viðbótarými vegna fötlunar og sameiginleg rými. Þá segir jafnframt í 3. tölul. 1. mgr. 40. gr. laganna að ráðherra setji reglugerð um sérstök húsnæðisúrræði, sbr. 9. gr. laganna.

54. Í 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018 segir að ákvörðun um að veita þjónustu skuli taka svo fljótt sem kostur sé. Sé ekki unnt að hefja þjónustu strax og umsókn sé samþykkt skuli tilkynna umsækjanda um ástæður þess og hvenær þjónustan verði veitt. Sé fyrirséð að þjónusta sem sótt var um geti ekki hafist innan þriggja mánaða frá samþykkt umsóknar skuli leiðbeina umsækjanda um þau úrræði sem hann hafi á biðtíma og aðra þjónustu sem sé í boði. Þá skuli veita honum aðra viðeigandi þjónustu á meðan beðið sé eftir að þjónustan sem samþykkt hafi verið hefjist. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að ráðherra setji reglugerð um biðlista, forgangsröðun og úrræði á biðtíma í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks. Þá segir jafnframt í 7. tölul. 1. mgr. 40. gr. laganna að ráðherra setji reglugerð um biðlista, forgangsröðun og úrræði á biðtíma, sbr. 34. gr. laganna.
55. Félags- og húsnæðismálaráðherra setti reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, sem tók gildi 9. maí 2016, með stoð í 10. gr. þágildandi laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Umræddri reglugerð var breytt með reglugerð félags- og jafnréttismálaráðherra nr. 1039/2018 hinn 7. nóvember 2018, með vísan til 34. og 40. gr. laga nr. 38/2018, en með breytingareglugerðinni komu þrjú ný ákvæði inn í reglugerð nr. 370/2016, þ.e. 8., 9. og 10. gr.
56. Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 segir um biðlista að hafi umsókn um húsnæðisúrræði samkvæmt reglugerðinni verið samþykkt en ljóst sé að ekki muni unnt að útvega það innan þriggja mánaða skuli tilkynna umsækjanda um ástæður tafanna og hvenær fyrirhugað sé að húsnæðisúrræði geti verið tilbúið. Þá skuli setja umsókn á biðlista. Þegar umsækjanda sé tilkynnt um að hann sé kominn á biðlista skuli unnin áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðisúrræðis og hvort og þá hvers konar annað úrræði standi umsækjanda til boða á biðtíma. Efnislega samhljóða ákvæði er í 9. gr. reglna stefnda nr. 465/2019 um félagslegt leiguhúsnæði.
57. Í 9. gr. reglugerðarinnar segir að raða skuli á biðlista eftir sömu sjónarmiðum og komi fram í matsviðmiðum sveitarfélaga. Sveitarfélög skuli kveða skýrt á um það í reglum sínum á hvaða matsviðmiðum skuli byggt, hvernig samþykktum umsóknum skuli forgangsraðað eftir þörf viðkomandi, lengd biðtíma eftir húsnæðisúrræði og öðrum þeim úrræðum sem standi til boða á biðtíma. Við mat á þörf og forgangi skuli sveitarfélag líta til sömu viðmiða og varðandi úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði, þ.m.t. núverandi húsnæðisaðstöðu umsækjanda og hversu brýna þörf viðkomandi hefur fyrir viðeigandi húsnæðisúrræði.

58. Þá segir í 10. gr. reglugerðarinnar að sveitarfélag skuli tryggja reglubundið samráð við umsækjanda á biðtíma. Umsækjandi skuli þá upplýstur um stöðu á biðlista, áætlaða lengd biðtíma og þau úrræði sem standa honum til boða á biðtímanum.
59. Líkt og rakið hefur verið hér að framan er ekki á það fallist að stefnandi hafi átt lögvarinn rétt til húsnæðis sér til handa fyrr en áætlun stefnda bar með sér, áður en stefnandi dró til baka umsókn sína um sértækt húsnæði. Á hinn bóginn liggur fyrir að í kjölfar setningar laga nr. 38/2018 var, sem fyrr greinir, sett breytingareglugerð nr. 1039/2018, sem tók gildi 7. nóvember 2018, þar sem mælt er fyrir um að umsókn umsækjanda um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk skuli raða á biðlista og að umsækjandi skuli upplýstur um hvenær fyrirhugað sé að húsnæðisúrræði hans geti orðið tilbúið, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016. Þá skuli sveitarfélag tryggja reglubundið samráð við umsækjanda á biðtíma og upplýsa um stöðu á biðlista, áætlaða lengd biðtíma og þau úrræði sem standi honum til boða á biðtíma, sbr. 10. gr. reglugerðarinnar.
60. Hvað varðar málátlíbúnað stefnda um undirbúning og setningu breytingareglugerðar nr. 1039/2018 má ráða af framlögðum gögnum að samráð hafi ekki verið haft við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks í aðdraganda setningar hennar, svo sem ráðgert er í 2. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018. Umrædd reglugerð var samþykkt 7. nóvember 2018 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 26. s.m., en ekki verður ráðið að stefndi eða aðrir hagsmunaaðilar hafi vefengt gildi hennar gagnvart ráðherra er fékk framselt lagasetningarvald á grundvelli umrædds lagaákvæðis, svo sem stefnandi vísaði og til við munnlegan flutning málsins. Skoðast framangreint m.a. í ljósi sjónarmiða um birtingu laga, réttaröryggi og réttmætar væntingar þeirra er öðlast réttindi á grundvelli birtra stjórnvaldsfyrirmæla. Þess utan liggur fyrir að í kjölfar setningar umræddrar reglugerðar setti stefndi sér sjálfur reglur, sbr. 9. gr. reglna stefnda nr. 465/2019 um félagslegt leigu-húsnæði, sem eru efnislega samhljóða 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 370/2016 eins og henni var breytt með reglugerð nr. 1039/2018. Verður í þessu ljósi ekki fallist á með stefnda að lagastoð hafi skort fyrir umræddri breytingareglugerð eða að stefnda hafi ekki borið að fylgja þeim málsmeðferðarreglum er þar greinir og birtast jafnframt um margt í eigin reglum stefnda.
61. Af gögnum máls þessa, sem nánar eru reifuð í málsatvikalýsingu, er ljóst að frá því að stefnandi sótti um sértækt húsnæðisúrræði hjá stefnda 15. mars 2017, sem var samþykkt á biðlista 17. sama mánaðar, og allt til þess að stefndi sendi honum fyrst bréf um stöðu umsóknar hans 18. ágúst 2023 hafði hann aldrei fengið upplýsingar um stöðu á biðlista og hvenær vænta mætti þess að hann fengi úthlutað húsnæði. Þannig er m.a. ljóst að frá því að ákvæði reglugerðar nr. 1039/2018 tóku gildi veitti stefndi stefnanda ekki upplýsingar um stöðu á biðlista og áætlaða lengd biðtíma eftir húsnæði í tæplega fimm ár, í andstöðu við 8. og 10. gr. reglugerðarinnar svo og 9. gr. reglna stefnda nr. 465/2019. Hinn 25. október 2024 var stefnandi, með bréfi frá velferðarsviði stefnda, upplýstur um

uppfærða stöðu umsóknar sinnar um húsnæði fyrir fatlað fólk. Aðrar upplýsingar sem stefnandi fékk á þorra biðtíma eftir sértæku húsnæðisúrræði, þ.e. allt þar til hann dró þá umsókn sína til baka sumarið 2025, komu að mestu fram í samskiptum starfsfólks stefnda við stefnanda sjálfan og foreldra hans en þar var ekki að finna sértækar upplýsingar um stöðu stefnanda á biðlista og áætlaða lengd biðtíma. Tilvísanir stefnda til uppbyggingaráætlana sinna varðandi húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk uppfylla í fyrirliggjandi samhengi ekki kröfur fyrrgreindra ákvæða enda er þar ekki að finna sér-tækar upplýsingar svo stefnandi hefði getað áttað sig á stöðu sinni hvað húsnæði áhrærði. Skoðast framangreint og í ljósi þeirrar almennari upplýsingaskyldu sem hvíldi á stefnda samkvæmt 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/2018, sbr. og 3. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993, en af atvikum máls þessa er ljóst að upplýsingagjöf stefnda á stærstum hluta biðtímans eða allt til ársins 2023, hvað stöðu umsóknar hans vegna húsnæðisúrræðis varðaði, var ógagnsæ og laut að mestu að öðrum atriðum að undanskildum tveimur samtölum starfsmanna stefnda við stefnanda og aðstandendur hans annars vegar í október 2020 og hins vegar í apríl 2022 hvar fram kom að stefnandi óskaði ekki eftir að koma til álita varðandi úthlutun á þeim tímapunkti. Haggar sú afstaða stefnanda og móður hans í óformlegum samskiptum við stefnda ekki framangreindum skorti á sértækri upplýsingagjöf.

62. Ljóst er að stefnandi sótti fyrst um sértækt húsnæðisúrræði hjá stefnda í tengslum við tilraunaverkefni sem hann var samþykktur í árið 2017 en samkvæmt 3. gr. reglna Reykjavíkurborgar um tilraunaverkefnið *Sveigjanleiki í þjónustu „Frá barni til fullorðins“* var m.a. skilyrði fyrir þátttöku í tilraunaverkefninu að notandi skyldi eiga gilda umsókn um sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk. Var þjónustuþörf hans metin í flokk III samkvæmt verklagi þar að lútandi, sem fól í sér að umsækjandi hafi verið metinn í þörf fyrir sólarhringsumönnun. Á meðan á verkefninu stóð virðist í samskiptum stefnanda og starfsfólks stefnda hafa verið lögð áhersla á NPA-þjónustu sem næsta skref fyrir stefnanda sem myndi gera honum kleift að þiggja sambærilega þjónustu og hann hefði þegið árin á undan, sem stefnandi sótti síðan um, líkt og að framan er rakið. Rennir það frekari stöðum undir ógagnsæi í upplýsingagjöf til stefnanda að af gögnum málsins og framburði stefnanda og móður hans fyrir dómi má ráða að stefnandi hafi ekki verið á réttum lista yfir húsnæðisúrræði, í það minnsta til að geta nýtt sér NPA-aðstoð, eftir að tilraunaverkefninu lauk og allt þar til hann dró umsókn sína um sértækt húsnæðisúrræði formlega til baka 6. júní 2025, eftir höfðun máls þessa, og lagði inn nýja umsókn hjá stefnda um almennt félagslegt leiguhúsnæði.
63. Telja verður af framangreindum ástæðum að háttsemi stefnda vegna meðferðar umsóknar stefnanda um sértækt húsnæðisúrræði hafi vikið svo frá þeirri háttsemi sem krefjast mátti af stefnda að uppfylltar séu saknæmiskröfur b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stefndi veitti stefnanda afar takmarkaðar upplýsingar um meðferð og framgang máls um húsnæði honum til handa um langt skeið sem varðar

grundvallarhagsmuni hans, svo og um hvers konar húsnæði rétt væri að sækja um fyrir einstakling í hans stöðu. Aðstöðumunur er á milli aðila og um að ræða hagsmuni sem standa persónu stefnanda nærri. Verður fallist á með stefnanda að skortur á upplýsingagjöf til hans hafi verið íþyngjandi og haft tilfinnanleg áhrif á líf hans, m.a. þar sem örðugt var fyrir stefnanda að skipuleggja líf sitt til framtíðar vegna óvissu og skorts á fyrirsjáanleika um úthlutun og útvegum hentugs húsnæðis, sem enn virðist raunar ekki vera séð fram úr á vettvangi stefnda. Gildir þá einu þótt stefnandi hafi ekki óskað eftir að koma til álita varðandi úthlutun sértæks húsnæðisúrræðis í tvígang áður en stefndi hóf að senda út persónubundnar áætlanir.

64. Er samkvæmt öllu framansögðu fallist á með stefnanda að í meðferð stefnda á umsókn stefnanda hafi falist meingerð gegn persónu hans sem sé á ábyrgð stefnda og eigi stefnandi því rétt til bóta vegna ófjárhagslegs tjóns samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993. Í ljósi atvika og aðstæðna stefnanda er ekki tilefni til að lækka bætur honum til handa á grundvelli 1. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1993. Verður fallist á kröfu stefnanda um greiðslu miskabóta úr hendi stefnda sem þykja hæfilega ákveðnar, svo sem stefnandi krefst, 1.300.000 krónur. Þarf þá ekki að taka afstöðu til annarra málsástæðna stefnanda sem hann hefur teflt fram til stuðnings kröfu sinni, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 4. maí 2022 í máli nr. 50/2021, efnisgrein 40.
65. Stefndi færir ekki fram nein efnisleg rök gegn dráttarvaxtakröfu stefnanda, en upphafstími kröfunnar er í samræmi við 1. másl. 9. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, og verður því fallist á hana svo sem í dómsorði greinir.
66. Eftir úrslitum málsins og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður stefnda gert að greiða málskostnað eins og nánar greinir í dómsorði og skal hann renna í ríkissjóð í samræmi við 4. mgr. 128. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
67. Stefnandi nýtur gjafsóknar samkvæmt gjafsóknarleyfi, dags. 12. mars 2026. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. þóknun lögmanns hans, sem þykir með hliðsjón af efni og umfangi málsins hæfilega ákveðin svo sem greinir í dómsorði, en sú þóknun er í samræmi við dómvenju ákveðin án virðisaukaskatts, sbr. til hliðsjónar úrskurð Landsréttar frá 10. apríl 2018 í máli nr. 288/2018.
68. Flóki Ásgeirsson lögmaður flutti málið fyrir stefnanda og Þórður Guðmundsson lögmaður fyrir stefnda.
69. Sindri M. Stephensen héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, greiði stefnanda, A, 1.300.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 26. júní 2025 til greiðsludags.

Stefndi greiði 1.600.000 krónur í málskostnað sem renni í ríkissjóð.

Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. málflutningsþóknun lögmanns hans, 1.600.000 krónur.