

Ár 2016, fimmtudaginn 3. nóvember, er á dómþingi Héraðsdóms Suðurlands, sem háð er að Austurvegi 4, Selfossi, kveðinn upp dómur í máli nr. E-202/2016:

**Edda Guðmundsdóttir,**  
**Rúnar Þór Birgisson,**  
**Lovísa María Erlendsdóttir,**  
**Úlfhildur Stefánsdóttir,**  
**Leifur Þór Ragnarsson,**  
**Ingólfur Andrason og**  
**Sigurður Gíslason**  
*(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)*

gegn

**Grímsnes- og Grafningshreppi og**  
**Velferðarþjónustu Árnesþings**  
*(Óskar Sigurðsson hrl.)*

Mál þetta, sem tekið var til dóms að lokinni aðalmeðferð þann 6. október sl., er höfðað með réttarstefnu birtri 18. ágúst 2016.

**Stefnendur** eru Edda Guðmundsdóttir, Undirhlíð 8, 801 Selfossi, Rúnar Þór Birgisson, Undirhlíð 6, 801 Selfossi, Lovísa María Erlendsdóttir, Undirhlíð 17, 801 Selfossi, Úlfhildur Stefánsdóttir, Undirhlíð 15, 801 Selfossi, Leifur Þór Ragnarsson, Undirhlíð 7, 801 Selfossi, Ingólfur Andrason, Selhamri, 801 Selfossi, og Sigurður Gíslason, Undirhlíð 11, 801 Selfossi. Stefán Loftur Stefánsson, Glæsihvarfi 1, 203 Kópavogi, er faðir Úlfhildar Stefánsdóttur og fyrirvarsmaður hennar sem lögráðamaður.

**Stefndu** eru Grímsnes- og Grafningshreppur, Borg, 801 Selfossi, og Velferðarþjónusta Árnesþings, Sunnumörk 2, 810 Hveragerði. Ingibjörg Harðardóttir, Björk 2, 801 Grímsnes- og Grafningshreppi, er sveitarstjóri stefnda Grímsnes- og Grafningshrepps og fyrirvarsmaður. María Kristjánsdóttir, Heiðarbrún 86, 810 Hveragerði, er forstöðumaður stefnda skóla- og Velferðarþjónustu Árnesþings, og fyrirvarsmaður.

**Dómkröfur stefnanda** eru svofelldar:

Í fyrsta lagi

krefjast stefnendur Edda, Rúnar, Lovísa, Úlfhildur, Ingólfur og Sigurður þess hver um sig aðallega að felldar verði úr gildi stjórnvaldsákvarðanir stefndu 24. júní 2016

sem beindust að hverjum stefnanda fyrir sig og fólu í sér synjun á kröfu sérhvers stefnanda um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningssamgöngur.

krefst stefnandi Leifur þess aðallega að felld verði úr gildi stjórnvaldsákvörðun stefndu 5. júlí 2016 sem fól í sér synjun á kröfu stefnanda um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi stefnandi allt að 120 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningssamgöngur.

krefjast stefnendur Edda, Rúnar, Lovísa, Úlfhildur, Ingólfur og Sigurður þess hver um sig til vara að viðurkennt verði að ákvarðanir stefndu 24. júní 2016, um að synja kröfu hvers stefnanda fyrir sig um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningssamgöngur, hafi verið ólögð.

krefst stefnandi Leifur þess til vara að viðurkennt verði að ákvörðun stefndu 5. júlí 2016, um að synja stefnanda um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi stefnandi allt að 120 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningssamgöngur, hafi verið ólögð.

#### Í öðru lagi

krefjast allir stefnendur þess að viðurkennt verði að gagnvart þeim hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt að synja beiðnum um ferðaþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin nái til aksturs innan byggðahverfisins Sólheima og einnig

að viðurkennt verði að gagnvart stefnendum hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt, á grundvelli 2. mgr. 2. gr. reglna stefndu um ferðaþjónustu, að synja beiðnum um ferðaþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin lúti að akstri út fyrir mörk lögheimilissveitarfélags.

#### Í þriðja lagi

krefjast allir stefnendur þess að stefndu greiði sameiginlega hverjum og einum stefnanda 2.000.000 krónur auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 26. maí 2016 til greiðsludags.

Í öllum tilvikum krefjast allir stefnendur þess einnig að stefndu greiði sameiginlega hverjum stefnanda fyrir sig málskostnað.

**Dómkröfur stefndu** eru svofelldar:

Aðallega að málinu verði vísað frá dómi.

Til vara að stefndu verði sýknuð af öllum kröfum stefnenda.

Til þrautavara að stefndu verði sýknuð að svo stöddu af kröfum stefnenda í 1. og 2. tl. kröfugerðar í stefnu en stefndu sýknuð af öðrum kröfum stefnenda.

Þá er þess krafist í öllum tilvikum að stefnendur verði in solidum dæmdur til að greiða stefndu málskostnað að skaðlausu að mati réttarins eða samkvæmt síðar framlögðu málskostnaðaryfirliti, auk virðisaukaskatts á málflutningsþóknun.

Málið er rekið eftir ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991.

Lögmenn aðila urðu ásáttir um og æsktu þess að fjallað yrði um frávísunarkröfur stefndu í aðalmeðferð án þess að sérstakt þinghald yrði háð til munnlegs málflutnings um þær eða sérstaklega úrskurðað um þær.

### **Málavextir**

Með bréfum lögmans stefnenda, dags. 26. apríl 2016, til stefnda Grímsnes- og Grafningsshrepps sóttu allir stefnendur um ferðabjónustu. Allar umsóknirnar voru um ferðabjónustu fyrir tímabilið 1. maí 2016 – 1. maí 2018. Var þess krafist að í ferðabjónustunni fælist réttur til allt að 120 ferða á mánuði og kostnaður við hverja ferð miðaðist við fargjald í almenningssamgöngur. Þá segir í öllum umsóknunum að verði ekki fallist á þá kröfu þá sé þess krafist að sveitarfélagið taki rökstudda ákvörðun um þjónustu sem nægi til þess að umsækjandi geti sinnt daglegu lífi, þ.m.t. skóla, tómstundum og ferðum til að sækja heilbrigðisþjónustu. Krefst hver umsækjandi þess að rétturinn fælist m.a. í ferðum innan Sólheimasvæðisins, m.a. til og frá mötuneyti, í félagsstörf, í tómstundir og hæfingu. Jafnframt í ferðum milli Sólheimasvæðisins og áfangastaða innan og utan sveitarfélagsins og tekið fram að áfangastaðir utan Sólheimasvæðisins geti m.a., en ekki eingöngu, verið t.d. ferðir til að sækja heilbrigðisþjónustu, tómstundir og félagslíf. Er í umsóknunum gerð nokkur grein fyrir högum hvers umsækjanda og hver beiðni rökstudd.

Með bréfi, dags. 12. maí 2016, til stefnda Grímsnes- og Grafningsshrepps ítrekaði lögmaður stefnenda erindin.

Með bréfi lögmans stefndu, dags. 31. maí 2016, var lögmanni stefnenda tilkynnt að með vísan til 4. gr. reglna stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls, sbr. 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, væri umsóknunum vísað til meðferðar hjá stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls.

Með bréfum stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls til lögmans stefnenda, dags. 24. júní og 5. júlí 2016 var tekin afstaða til umsóknanna. Var fallist á að stefnandi Edda uppfyllti skilyrði fyrir ferðarþjónustu til að sækja námskeið Fræðslunetsins, heilbrigðisþjónustu og tómsundur/þjónustu utan Sólheimasvæðisins. Sagði um ferðarþjónustu þessa stefnanda að akstursþjónustan væri veitt innan marka lögheimilissveitarfélags, á heilsugæslustöð sem þjóni Sólheimum auk þess sem hún nái til miðlægrar þjónustu á Selfossi. Um sé að ræða 18 ferðir á mánuði að jafnaði skv. 5. gr. reglna stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls um ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk. Vakin var athygli á að ekki væri um að ræða akstur innan Sólheimasvæðisins þar sem stefnandi Edda gæti farið fótgangandi innan svæðisins með lítilli aðstoð og um væri að ræða afar stuttar vegalengdir. Öðrum umsóknum var hafnað þar sem umsækjandi væri fær um að nýta sér almenningsamgöngur og ferðast án aðstoðar. Ekki segir neitt um það í svarbréfunum á hverju það mat byggir eða hvaða gögn lágu því mati til grundvallar, a.ö.l. en því að í öllum bréfunum segir á staðlaðan hátt að við afgreiðslu á umsóknum um ferðarþjónustu sé lagt mat á getu og færni notanda og möguleika hans til að nýta sér þjónustu almenningsamgangna eða annarra ferðamöguleika. Skilyrði fyrir því að veita ferðarþjónustu sé m.a. að umsækjandi geti ekki nýtt sér almenningsamgöngur vegna fötlunar.

Fram hafa verið lögð vottorð Helgu Rúnar Garðarsdóttur læknanema um stefnendur þar sem fram kemur um þau öll að vegna þroskahömlunar geti þau ekki notað almenningsamgöngur og þurfi því á akstursþjónustu að halda. Þá hafa einnig verið lögð fram vottorð Péturs Skarphéðinssonar héraðslæknis um stefnendur þar sem fram kemur, með smávægilega mismunandi orðalagi, að stefnendur geti ekki nýtt sér almenningsamgöngur og er gerð grein fyrir ástæðum þess fyrir hvern og einn í vottorðunum.

Þá hefur verið lagt fram skjal með fyrirsögninni „Mat á stuðningsþörf“ frá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins frá apríl 2011 þar sem lýst er svokölluðu sis-mati, sem stendur fyrir „support intensity scale“ en þar kemur m.a. fram að stuðningsþörf sé skipt í 12 flokka auk flokka sem merktir eru XII A og XII B. Jafnframt hefur verið lagt fram skjal frá stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls þar sem því er lýst að stefnendur séu í sis flokkum 3-5. Stefnandi Lovísa María sé í sis flokki 3, stefnendur Edda, Rúnar Þór, Leifur Þór, Úlfhildur og Sigurður séu metin í sis flokki 4 og stefnandi Ingólfur í sis flokki 5. Ekki er gerð grein fyrir flokkuninni

og forsendum hennar gagnvart hverjum og einum stefnanda, a.ö.l. en því að geta þess að stefnandi Edda hafi fengið samþykka ferðþjónustu vegna aldurs.

### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

Stefnendur lýsa málsástæðum og lagarökum sínum með eftirfarandi hætti:

#### Málsgrundvöllur og tilgangur málsóknar

Stefnendur kveða að stefndi [sic.], án þess að tekið sér fram hvorn stefnda átt sé við, beri lögboðna skyldu til þess að veita stefnendum ferðþjónustu sem geri þeim kleift að stunda nám, njóta tómtunda og félagsstarfs að eigin vali. Þá sé stefnendum nauðsynlegt að sækja heilbrigðisþjónustu sem ekki sé veitt innan sveitarfélagsins. Ferðþjónustan sé þannig nauðsynleg forsenda þess að stefnendur eigi tök á að lifa sem eðlilegustu lífi, eftir getu þeirra, og yfirstíga þær takmarkanir sem fötlun þeirra setji þeim.

Stefndi [sic.] hafi synjað stefnendum um nauðsynlega þjónustu og þannig brotið gegn lagaskyldum sínum. Brotin hafi gríðarlega íþyngjandi afleiðingar í för með sér fyrir stefnendur enda sé ferðþjónustan grunnskilyrði þess að stefnendur geti notið nauðsynlegrar heilbrigðisþjónustu, annarrar þjónustu, félagsstarfa o.fl.

Um aðild vísa stefnendur til þess að þeir séu allir fatlaðir einstaklingar í skilningi 2. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Þá séu stefnendur jafnframt allir búsettir í byggðahverfinu á Sólheimum í Grímsnes- og Grafningshreppi. Stefnendur eigi það enn fremur sameiginlegt að þeir komist ekki sjálfir á milli staða og hafi því þörf fyrir ferðþjónustu skv. 35. gr. laga nr. 59/1992 til að komast á milli áfangastaða og sækja nám, vinnu, tómtundir og heilbrigðisþjónustu. Stefnendum hafi hins vegar öllum verið synjað um þá ferðþjónustu sem sé þeim nauðsynleg. Aðild stefnanda sé samlagsaðild sem byggir á því að þeir séu allir í sömu aðstöðu sbr. 19. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Aðild stefnda Grímsnes- og Grafningshrepps byggir á því að stefndi sé sveitarfélag þar sem stefnendur séu búsettir. Sveitarfélagið beri lagaskyldu gagnvart íbúum sveitarfélagsins, sér í lagi samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um ferðþjónustu fyrir fatlað fólk, stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og öðrum viðeigandi lagareglum. Stefndi Grímsnes- og Grafningshreppur sé jafnframt aðili að samstarfssamningi sveitarfélaga um skóla- og velferðarþjónustu Árneshvíls, samkvæmt samstarfssamningi þess efnis, dagsettum 18. desember 2013. Samkvæmt samningnum fari sérstök nefnd oddvita/sveitarstjóra, í umboði viðkomandi sveitarstjórna, með yfirstjórn skóla- og

velferðarþjónustu.

Aðild stefnda Velferðarþjónustu Árneshings sé til komin vegna þess að velferðarþjónustan sé það stjórnvald sem hafi tekið ákvarðanirnar sem um sé deilt í málinu. Svo virðist sem sveitarfélagið hafi framselt vald sitt að meira eða minna leyti leyti að því er varði ferðarþjónustuna.

Stefnendur geti ekki sleppt því að stefna stjórnvaldinu sem hafi tekið hinar umdeildu ákvarðanir og stefnendur geti heldur ekki sleppt því að sleppa [sic.] stjórnvaldinu sem beri skylduna til að veita þjónustuna samkvæmt lögum. Um aðild stefndu vísa stefnendur til 18. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, enda virðist annar stefndu taka ákvörðunina fyrir hinn stefnda. Verði ekki talið að 18. gr. laganna eigi við sé til vara byggt á samlagsaðild samkvæmt 19. gr. laganna þar sem ljóst virðist að báðir stefndu fari með hlutverk við ákvarðanir um og veitingu á ferðarþjónustu þeirri sem stefnendur sækjast eftir. Dómur þurfi þannig að binda báða stefndu. Ef eitthvað sé óljóst um aðild sé við stefndu að sakast. Stefnendur eigi ekki að bera hallann af því að sveitarfélagið, þar sem þeir búi, hafi kosið að framselja vald eða með öðrum hætti ráðstafa því með samningum eða öðrum hætti.

### Stjórnarskrá

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, skuli öllum sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skuli öllum tryggðum í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Sæki ákvæðið meðal annars fyrirmynd í 24. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgarlega og stjórnmalaleg réttindi (SBSR).

Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er hafi orðið að lögum nr. 97/1995, komi fram að gengið sé út frá því að nánari reglur um opinbera aðstoð, þ. á m. félagslega aðstoð, verði settar með lögum en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggi þessa aðstoð. Sé þar með lögð jákvæð skylda á hendur löggjafans að tryggja þau réttindi sem 76. gr. stjórnarskrárinnar taki til.

Það sé ljóst af þessu ákvæði að stjórnarskrárgjafinn hafi séð ástæðu til þess að kveða sérstaklega á um skyldu almenna löggjafans til að mæla fyrir um opinbera fjárhagsaðstoð ríkis og sveitarfélaga til þeirra sem þess þurfa. Þá skyldu hafi löggjafinn uppfyllt m.a. með lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks.

Stefnendur eigi það sameiginlegt að þeir hafi ríka getu til að lifa sem eðlilegustu lífi þrátt fyrir fötlun sína. Þannig hafi stefnendur, hver fyrir sig, mikla getu til samfélagsþátttöku, menntunar og fleira. Til að geta nýtt þessa getu sína

þurfi stefnendur hins vegar aðstoð samfélags síns í formi ákveðinnar þjónustu sem hafi það að markmiði að vega upp þá skerðingu sem þau búi við. Réttur þeirra til þessarar þjónustu leiði bæði af ákvæðum stjórnarskrár, sér í lagi 76. gr., sem og ákvæðum almennra laga. Af framkvæmd dóma og fræðiskrifum um framangreinda 76. gr. á síðustu árum sé ljóst að einstaklingur, sem þess þurfi, eigi beinan og raunhæfan rétt til aðstoðar frá hinu opinbera vegna sjúkdóma eða fötlunar, en ekki þess eins að komið verði á fót ákveðnu kerfi. Þannig tryggi 76. gr. stjórnarskrár og verndi ákveðinn grundvallarrétt sem ekki verði af einstaklingnum tekinn. Telji maður brotið gegn þessum rétti með lagasetningu eða stjórnvaldsákvörðun geti hann leitað úrlausnar dómstóla eins og við eigi um önnur stjórnarskrárvarin réttindi. Réttur stefnenda til aðstoðar, sem þeim sé nauðsynleg til að lifa eðlilegu lífi og stunda nám sitt, tómstundir og félagsstarf á við ófatlaðan einstakling, falli innan þessa grundvallarréttar. Það sé svo aftur skylda stefnda [sic.] að sjá þeim fyrir þessari þjónustu. Synjun stefnda [sic.] þar um sé því ólögmat og beri því að ógilda hana með dómi.

Þá sé það grundvallaratriði að þau lágmarksréttindi, sem felist í síðastnefndu stjórnarskrárákvæði séu tryggð, til að einstaklingar fái notið þeirra mannréttinda, sem jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar kveði á um, þ.e. að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarþáttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Þessi regla sé einnig lögfest í 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Mikilvægi jafnræðisreglunnar felist ekki aðeins í því að vera almenn regla um bann við mismunun í lagasetningu heldur jafnframt í tengslum við skýringu laga. Öll mismunun verði þannig að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og takmörkun á mannréttindum beri að túlka þröngt og borgara í hag. Í tilviki stefnenda sé um að ræða mjög mikilvæg mannréttindi þeirra, þ.e. réttinn til ferðaþjónustu sem uppfylli þarfir þeirra og geri þeim kleift að stunda nám, njóta tómstunda, félagsstarfs og félagslífs, með sama hætti og ófatlað fólk. Ferðaþjónustan sé um leið grundvöllur þess að stefnendur fái notið annarra réttinda og lífsgæða, t.d. heilbrigðisþjónustu, félagslífs o.s.frv.

Stefnendur hafi þurft að sæta skerðingu á þeirri þjónustu sem þeim sé nauðsynleg til að njóta þeirra mannréttinda sem kveðið sé á um í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðingin sé meðal annars til komin fyrir þær sakir að stefnandi [sic.] veiti ekki þjónustu út fyrir sveitarfélagsmörk stefnda og ekki innan þess svæðis þar sem stefnendur séu búsettir. Þannig hafi stefnendum verið mismunað um þá þjónustu sem þeim sé nauðsynleg á grundvelli búsetu. Slík mismunun feli í sér brot á 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Mismununin byggir á ómálefnalegum sjónarmiðum og tryggi ekki að jafnræðis sé gætt meðal

borgaranna óháð búsetu.

### Alþjóðasáttmálar

Það sé viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra skuli lög til samræmis við þá alþjóðasamninga sem ríki er aðili að eftir því sem kostur sé. Þá segi enn fremur í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, að við framkvæmd laganna skuli tekið mið af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF).

SRFF hafi verið undirritaður fyrir Íslands hönd þann 30. mars 2007 og sé hann í fullgildingarferli þegar mál þetta er höfðað. Sérstaklega sé fjallað um ferilmál fatlaðra einstaklinga í 20. gr. sáttmálans. Þar sé kveðið á um að aðildarríki skuli gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í þeim efnum, eftir því sem frekast sé unnt, m.a. með því að greiða fyrir því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem þeir kjósa, og þegar þeim hentar, gegn viðráðanlegu gjaldi.

Þannig beri stefnda, sem sveitarfélagi, að veita fötluðu fólki aðgang að ferðaþjónustu og tryggja þannig sjálfstæði einstaklinganna. Slíkt sé í samræmi við markmið laga um málefni fatlaðra, sem sé að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til að lifa eðlilegu lífi, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Ennfremur beri stefnda [sic.] að tryggja raunverulegt aðgengi einstaklinga að ferðaþjónustu og felist það m.a. í því að greiða fyrir þær ferðir sem fatlaður einstaklingur þurfi að fara til að geta m.a. stundað nám og tómstundir.

Ljóst sé að ákvörðun stefnda [sic.] sem um sé deilt brjóti gegn framangreindum skyldum stefnda [sic.] og rétti stefnenda. Sé ákvörðun sú sem um sé deilt í máli þessu því ógildanleg og sé krafist dóms þar að lútandi.

Þá hafi íslenska ríkið lögfest Mannréttindasáttmála Evrópu með þeirri vernd sem sáttmálinn veiti, sbr. lög nr. 62/1994. Í 14. gr. sáttmálans sé kveðið á um að réttindi þau og frelsi sem lýst er í samningnum skuli tryggð án nokkurs manngreinarálits, meðal annars þjóðfélagsstöðu. Stefnendur telji að stjórnvaldsákvörðun stefnda [sic.] um að synja þeim um ferðaþjónustu brjóti í bága við ákvæðið, þar sem stefnendur fái ekki notið sömu grunnþjónustu og aðrir einstaklingar á Íslandi með sambærilega fötlun.

Telja stefnendur auk þess að framangreind synjun stefnda [sic.] á ferðaþjónustu brjóti í bága við Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, nánar tiltekið 7. gr. sem kveði á um að öllum skuli tryggð vernd gegn hvers konar mismunun sem brjóti í bága við yfirlýsinguna.

Í 22. gr. yfirlýsingarinnar sé kveðið á um að allir þjóðfélagsþegnar skuli fyrir atbeina hins opinbera, í samræmi við skipulag og bjargráð hvers ríkis, eiga rétt á félagslegu öryggi og þeim efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttindum, sem séu nauðsynleg til þess að virðing þeirra og þroski fái notið sín. Í 1. mgr. 25. gr. yfirlýsingarinnar sé auk þess kveðið á um að allir eigi rétt á lífskjörum sem nauðsynleg séu til verndar heilsu og vellíðan þeirra sjálfra og fjölskyldu þeirra. Teljist þar til, meðal annars, nauðsynleg félagsleg þjónusta. Í 2. mgr. 25. gr. yfirlýsingarinnar sé kveðið á um að börnum skuli veitt sérstök vernd og aðstoð og að öll börn skuli njóta félagslegrar verndar. Í 27. gr. yfirlýsingarinnar sé kveðið á um að öllum beri réttur til þess að taka frjálsan þátt í menningarlífi samfélagsins, njóta lista, eiga þátt í framförum á sviði vísinda og verða aðnjótandi ábata er af þeim leiði.

Ísland hafi fullgilt félagssáttmála Evrópu en markmið sáttmálans hafi meðal annars verið að tryggja að menn fái notið félagslegra réttinda og njóta félagslegrar velferðarþjónustu en í 13. gr. sáttmálans sé kveðið á um réttinn til félagslegrar aðstoðar. Í 14. gr. sé kveðið á um að til þess að réttur til að njóta góðs af félagslegri velferðarþjónustu sé nýttur, skuldbindi sammingsaðilar sig til þess að efla eða láta í té þjónustu, sem með því að beita félagslegum vinnubrögðum myndi stuðla að velferð og þroska einstaklinga og hópa í samfélaginu og að aðlögun þeirra að hinu félagslega umhverfi. Stefnendur geti að óbreyttu til dæmis ekki stundað nám sitt og sótt nauðsynlega þjónustu. Þá geti þau ekki stundað félagslíf án verulegra takmarkana og fengið tækifæri á að aðlagast félagslegu umhverfi með þeim hætti sem 14. gr. sáttmálans sé ætlað að tryggja. Stefnendur telji að synjun stefnda [sic.] á að veita þeim allt að 120 ferðir með ferðarþjónustu á strætisvagnafargjaldi komi í veg fyrir að þau geti notið þeirrar félagslegrar velferðarþjónustu sem framangreind ákvæði félagssáttmála Evrópu tryggi.

Þá hafi Ísland fullgilt alþjóðasamning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi en í 9. gr. samningsins sé kveðið á um rétt sérhvers manns til félagslegs öryggis, þar á meðal til almannatrygginga. Í 1. mgr. 15. gr. samningsins sé kveðið á um að aðilar samningsins viðurkenni rétt sérhvers manns, meðal annars til þess að taka þátt í menningarlífi og í 2. mgr. 15. gr. að aðilar samningsins skuli gera ráðstafanir til þess að framfylgja þessum rétti að öllu leyti. Telja stefnendur að við núverandi ástand geti þau ekki notið til fulls þátttöku í ýmsum viðburðum í menningar- og félagslífi.

Þá hafi Ísland fullgilt alþjóðasamning Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi en í 26. gr. samningsins sé kveðið á um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og eiga rétt á sömu lagavernd án nokkurrar mismununar. Lögin skuli því í þessu skyni banna hvers konar mismunun og ábyrgjast öllum mönnum

jafna og raunhæfa vernd gegn mismunun meðal annars vegna félagslegs uppruna eða annarra aðstæðna.

Af ákvæðum framangreindra samninga, yfirlýsinga og sáttmála sé ljóst að íslenska ríkið hafi meðal annars skuldbundið sig til að tryggja stefnendum rétt til þjónustu, sem geri þeim kleift að lifa lífi sínu til jafns við aðra, hafa raunverulegan aðgang að og njóta menntunar, þjálfunar, tómstundaiðju, félagslífs og frjálsrar þátttöku í menningarlífi og listum. Stefnda [sic.] beri þannig að veita stefnendum ferðaþjónustu sem uppfylli þarfir þeirra.

#### Lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks

Stefnendur kveða að með lögum nr. 152/2010, til breytinga á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, hafi verið gerð sú breyting að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á framkvæmd þjónustu fyrir fatlað fólk hafi flust frá ríki til sveitarfélaga. Sveitarfélög beri nú skv. 4. gr. laganna, ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði vegna hennar. Innifalið í þeirri ábyrgð sé að tryggja fötluðum einstaklingi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa.

Þar sem stefnendur séu allir fatlaðir einstaklingar þá eigi þau rétt á þjónustu samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sbr. 2. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna sé markmið laganna að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Inntak þeirrar þjónustu sem sveitarfélagið eigi að veita, og beri ábyrgð á, sé svo nánar útfært í lögnum.

Þá segja stefnendur að í 7. gr. laganna sé kveðið á um rétt fatlaðs fólks til almennrar þjónustu ríkis og sveitarfélaga, og enn fremur áréttað að ávallt skuli leitast við að „veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar og heilbrigðis- og félagsþjónustu.“ Ef þörf fatlaðs einstaklings sé hins vegar meiri en svo að hægt sé að uppfylla hana með almennri þjónustu beri viðkomandi að fá viðbótarþjónustu samkvæmt lögnum.

Til að tryggja fötluðu fólki jafnrétti, mæli lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, fyrir um skyldu sveitarfélaga til þess að veita slíkum einstaklingum, sem ekki geti nýtt sér almenningsfarartæki sökum fötlunar sinnar, kost á ferðaþjónustu, sem geri þeim kleift að stunda atvinnu og nám sem og að njóta tómstunda. Þá skuli einstaklingar þessir jafnframt eiga rétt á ferðaþjónustu vegna aksturs á þjónustustofnanir og vegna annarrar sértækrar þjónustu sem þeim sé veitt sérstaklega, sbr. 1. og 2. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Í ákvæðinu segi að fatlaðir einstaklingar skuli eiga rétt á ferðaþjónustu sem geri þeim kleift að stunda atvinnu, nám og njóta tómstunda með sama hætti og ófatlað fólk.

### Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

Löggjafinn hafi enn fremur leitast við að uppfylla jákvæðar skyldur sínar með setningu laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp að lögunum beri sveitarfélagi að útfæra réttinn til þjónustu með almennum hætti og miða aðstoð sína við aðstæður hvers umsækjanda fyrir sig. Í 1. gr. laganna segi að markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga sé að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi, m.a. með því að veita aðstoð svo íbúar geti stundað atvinnu og lifað sem eðlilegustu lífi. Sú aðstoð geti falið í sér fjárhagsaðstoð, sbr. 2. tl. 2. gr., og þjónustu við fatlaða einstaklinga, sbr. 7. tl. 2. gr. laganna.

Í lögunum sé jafnframt tekið sérstaklega á þjónustu við fatlað fólk og beri sveitarfélögum að „vinna að því að fötluðum, hvort sem heldur er af líkamlegum eða andlegum ástæðum, séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagsþegna. Jafnframt skal skapa fötluðum skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins“, sbr. 42. gr. laganna.

Samkvæmt framangreindu sé ljóst að sveitarfélögum beri að skapa skilyrði fyrir íbúa sveitarfélagsins sem búi við líkamlega sem og andlega fötlun til að lifa eðlilegu lífi. Ein leið til þess sé að veita einstaklingi ferðaþjónustu til að hann geti stundað nám, iðkað tólmstundir og stundað það félagsstarf sem hann kýs.

Með ákvörðunum stefndu um að synja stefnendum um ferðaþjónustu sniðgangi stefndu skyldur sínar og brjóti þannig gegn rétti stefnenda.

### Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fatlaðra

Stefnendur kveða að velferðarráðuneytið hafi jafnframt gefið út reglur fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk, sbr. heimild þess efnis í 35. gr. laga nr. 59/1992. Reglurnar hafi öðlast gildi þann 1. febrúar 2012 og skýri nánar rétt fatlaðs fólks til ferðaþjónustu sveitarfélaga, m.a. með því að varpa ljósi á inntak og fyrirkomulag slíkrar ferðaþjónustu og veita leiðbeiningar um þjónustuhætti og þjónustustig hennar. Reglunum sé þannig ætlað að stuðla að samræmi á milli sveitarfélaga og þjónustusvæða í ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk og feli því í sér mikilvægt skref í þá átt að tryggja lögbundin mannréttindi fatlaðs fólks á Íslandi.

Samkvæmt reglunum beri stefnda skylda, líkt og öðrum sveitarfélögum, að veita fötluðu fólki ferðaþjónustu sem skapi því skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins og jafna aðstöðumun sem kunni að vera til staðar milli fatlaðs fólks og ófatlaðs fólks við aðgengi að almenningsfarartækjum. Skuli reglur sveitarfélaga um slíka ferðaþjónustu tryggja að fötlun einstaklinga komi ekki

í veg fyrir að þeir geti stundað atvinnu og nám og notið tómsunda og afþreyingar. Þá sé átt við atvinnu, nám og tómsundir sem hinn fatlaði einstaklingur hafi sjálfur valið sér, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. reglnanna.

Stefndi [sic.] skuli í öllum tilvikum meta þarfir og markmið viðkomandi einstaklings og getu hans til að ná þeim markmiðum, sbr. 4. mgr. 3. gr. reglnanna og viðmið um ferðafjölda skuli taka mið af þörfum hvers einstaklings, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglnanna. Slíkt mat grundvallist á markmiðum einstaklings, m.a. hvað varðar atvinnu, nám og tómsundir og hvaða þarfir hann hafi fyrir ferðaðþjónustu, sem myndi gera honum kleift að ná þeim markmiðum, sbr. 1. og 2. máls. 2. mgr. 8. gr. reglnanna.

Stefnda [sic.] beri að framkvæma þjónustuna þannig að hún styðji við það markmið að efla vald fatlaðs fólks yfir aðstæðum sínum og lífi, styrkja félagslega stöðu þess, sjálfsvirðingu og lífsgæði, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglnanna.

Þá beri stefnda og öðrum sveitarfélögum að leitast við að tryggja fjölbreytt þjónustuframboð á sviði ferðaðþjónustu, svo sem með aðgangi að leigubifreiðum, sbr. 3. másl. 2. mgr. 8. gr. reglnanna. Viðmið um ferðafjölda skuli taka mið af þörfum hvers og eins, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglnanna.

Við úrlausn erinda um ferðaðþjónustu skuli einnig, samkvæmt reglunum, gætt að reglum stjórnsýsluréttar. Beri því m.a. að gefa notanda og talsmanni hans, ef við á, andmælarétt áður en ákvörðun um ferðaðþjónustu við hann er tekin.

### Reglur Velferðarþjónustu Árneshings um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk

Stefnendur vísa til þess að í 3. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks sé að finna heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir til að setja reglur um þjónustuna. Skýrt sé þó kveðið á um það í ákvæðinu að slíkar reglur skuli settar á grundvelli ákvæðisins og hinna leiðbeinandi reglna ráðherra. Þær reglur sem sveitarstjórnir setji á grundvelli 2. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks megi þannig hvorki ganga gegn ákvæðum laganna né hinum leiðbeinandi reglum velferðarráðuneytisins.

Stefndi [sic.] hafi á grundvelli heimildar í 3. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sett reglur um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk, sem hafi verið samþykktar í velferðarnefnd 27. febrúar 2013 og af aðildarsveitarfélögum dags. 15. apríl 2013.

Samkvæmt 2. gr. reglnanna sé markmiðið að gera þeim, sem ekki geta nýtt sér almenningssamgöngur, kleift að stunda nám, vinnu, hæfingu, sækja heilbrigðisþjónustu og njóta tómsunda. Þá sé enn fremur haft að leiðarljósi að aðstoða fatlað fólk til fullrar þátttöku í samfélaginu og sjálfstæðs lífs eins og kostur

er hverju sinni.

Þá segi einnig í 2. mgr. 2. gr. reglnanna að akstursþjónustan skuli veitt innan marka lögheimilissveitarfélags notandans auk þess sem hún nái til miðlægra þjónustueininga á Selfossi.

Í 5. gr. reglnanna komi fram að ferðir til og frá skóla, vinnu, hæfingu og vegna heilbrigðisþjónustu gangi fyrir öðrum ferðum. Þá sé fjöldi ferða til annarra erinda háður takmörkunum og skuli miða við að þær verði ekki fleiri en 18 í mánuði og heildarfjöldi ferða eigi fleiri en 64 að jafnaði í mánuði, sé akstur vegna tómsunda talinn með.

Engin lagastoð sé fyrir þessum reglum sem feli í raun í sér skerðingu þar sem takmörk séu sett á frelsi fólks. Ekki verði séð að nein málefnaleg sjónarmið búi að baki framangreindum reglum sveitarfélagsins.

### Skylda stefnda til að veita stefnendum ferðaþjónustu

#### Almennt

Stefnendur kveða að ákvæði stjórnarskrár, laga, reglna og alþjóðasamninga leggi skyldur á viðkomandi opinbera aðila. Þeim beri að veita þjónustu sem geri fötluðum einstaklingum kleift að lifa og starfa, eftir fremsta megni, í eðlilegu samfélagi með sama hætti og ófatlaðir einstaklingar. Ferðaþjónusta verði í því samhengi að teljast afar mikilvægur þáttur. Verði að gera þá kröfu til slíkrar þjónustu að hún taki mið af þörfum hvers einstaklings fyrir sig, svo honum sé gert kleift að lifa og starfa eftir fremsta megni í eðlilegu samfélagi með sama hætti og ófatlaðir einstaklingar. Sé það ekki gert, sé ljóst að sveitarfélag hafi sniðgengið lögbundnar skyldur sínar gagnvart umræddum einstaklingum og þá beinlínis gengið gegn lögum um málefni fatlaðra og stjórnarskrárinnar.

Af öllu framangreindu sé ljóst hvaða réttarheimildir liggi til grundvallar skyldum stefnda [sic.] til að veita stefnendum umrædda ferðaþjónustu og hvernig beri að túlka þær heimildir.

Stefndu geti því ekki sett sér þröngar reglur um aðstoð við fatlað fólk sem búi í sveitarfélaginu, og þannig gengið gegn jákvæðri lagaskyldu stefndu gagnvart stefnendum. Þvert á móti beri sveitarfélögum að skapa skilyrði fyrir íbúa sveitarfélagsins, sem búa við fötlun, til að lifa eðlilegu lífi.

Ekki sé því nægjanlegt að einhver þjónusta sé til staðar, heldur verði hún að vera með ákveðnum hætti og ná ákveðnum markmiðum. Lögbundin ferðaþjónusta við fatlað fólk hafi það grundvallarmarkmið að gera þeim kleift að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Það sé því ekki hægt að setja alla fatlaða einstaklinga undir sama hatt enda sé virkni þeirra og geta til þátttöku í

samfélaginu jafn misjöfn og þeir eru margir. Þá skuli þjónustan tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks með því að tryggja að fólk geti farið allra sinna ferða þegar þeim hentar en ekki þegar stefndu hentar. Þá sé augljóst að landfræðileg mörk hafi engin málefnaleg tengsl við markmið ferðaþjónustunnar og tilgang.

Sveitarfélögum beri þannig að gera fötluðum einstaklingum kleift að stunda atvinnu, nám og njóta tómtunda sem hinn fatlaði einstaklingur velji sér að stunda en ekki þá sem falli hvað best að kerfisbundinni framkvæmd sveitarfélagsins. Beri að gera hinum fatlaða einstakling fært að lifa eins sjálfstæðu og eðlilegu lífi eins og honum sé mögulega kleift að njóta. Stefnu snúi þessum meginreglum á hvolf enda segi skýrt í bréfum þeirra að stefnendur skuli laga þarfir sínar að því kerfi sem stefndu hafi komið upp. Sé reyndar bætt um betur og tekið fram að vegna sumarfría verði ekki neinn akstur.

Með hliðsjón af framangreindu og aðstæðum stefnenda sé ljóst að eina leiðin til að tryggja stefnendum aðstoð sem geri þeim kleift að lifa eðlilegu lífi sé að stefndi [sic.] veiti þeim ferðaþjónustu sem uppfylli þarfir þeirra og geri þeim kleift að taka þátt í námi, starfi, tómtundum, félagsstarfi og öðrum samfélagslegum athöfnum sem hún [sic.] hafi getu til og kjósi að taka þátt í. Stefnandi [sic.] hafi hins vegar hafnað að veita stefnendum slíka fullnægjandi ferðaþjónustu.

Stefnendur kveða að ekki sé til að dreifa sérákvæðum eða undanþágum sem leysi ákveðin sveitarfélög undan umræddri skyldu. Þannig geti sveitarfélög ekki vikist undan slíkum skyldum sama hvaða ástæða sé gefin fyrir því. Eigi þetta einkum við ef uppgefnar ástæður megi rekja til sveitarfélagsins sjálfs svo sem að almenningssamgöngur í sveitarfélaginu séu af skornum skammti.

#### Skylda stefnda [sic.] til að veita ferðaþjónustu innan Sólheima

Stefnendur kveða að um akstur innan Sólheimasvæðisins gildi allar framangreindar reglur um ferðaþjónustu fatlaðra. Stefnandi [sic.] hafi þannig verið óheimilt að synja um allan akstur innan svæðisins enda hafi hann ekki fært fyrir því sérstök rök sem byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Ákvörðun um að veita fötluðu fólki sem býr í byggðahverfinu Sólheimum ekki ferðaþjónustu innan þess svæðis hafi ekki stöð í neinum þeim lagareglum sem að framan greinir og sé beinlínis í andstöðu við þær. Til þess að slík almenn synjun stefnda [sic.] gæti telist lögmæt þyrfti að liggja fyrir einhver heimild sem leysti sveitarfélagið undan skyldunum og legði þær á hendur öðrum. Ákvörðunin feli enn fremur í sér mismunun í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og stjórnsýsluréttar enda sé stefnendum mismunað á grundvelli búsetu.

Með vísan til framangreindra reglna eigi stefnendur þannig rétt á ferðaþjónustu innan Sólheimasvæðisins. Sólheimasvæðið sé innan marka

lögheimilissveitarfélags stefnenda, líkt og sérstaklega sé kveðið á um í 2. mgr. 2. gr. reglna Velferðarþjónustu Árnesþings um ferðarþjónustu fatlaðs fólks. Um sé að ræða akstur til og frá mötuneyti, akstur í hæfingu og akstur í félagsstörf sem falli undir 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Þá sé uppfyllt það skilyrði síðastnefnds lagaákvæðis að stefnendur eigi þess ekki kost að nýta almenningssamgöngur vegna fötlunar sinnar og komist ekki sjálfir á milli staða.

Stefnendur vísa til þess að vegalengdir innan Sólheimasvæðisins séu töluverðar og sem dæmi að frá Undirhlíð, þar sem flestir stefnenda búi, séu um 2 kílómetrar í Vigdísarhús þar sem stefnendur fari í mötuneyti.

#### Skylða stefnda [sic.] til að veita ferðarþjónustu út fyrir sveitarfélagið

Stefnendur kveða að samkvæmt 2. gr. reglna um ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk sé akstursþjónustan einungis veitt innan marka lögheimilissveitarfélags auk þess sem hún nái til miðlægra þjónustueininga á Selfossi. Ákvæðið feli í sér takmörkun á ferðarþjónustu og eigi sér hvorki stoð í lögum né leiðbeinandi reglum velferðarráðuneytisins, sem geri sérstaklega ráð fyrir að ferðir geti náð út fyrir mörk sveitarfélags. Einnig sé um að ræða takmörkun á þeim réttindum sem felist í ákvæðum laga og stjórnarskrár og þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland sé aðili að. Takmörkunin sé einnig í augljósri andstöðu við tilgang og markmið lagareglanna sem séu grundvöllur ferðarþjónustunnar. Auk þess feli ákvörðunin í sér mismunun eftir búsetu í andstöðu við jafnræðisregluna. Engin málefnaleg sjónarmið búi þannig að baki takmörkuninni.

#### Skylða stefnda [sic.] til að veita ferðarþjónustu til að sækja heilbrigðisþjónustu

Stefnendur byggja á að um ferðarþjónustu til að sækja heilbrigðisþjónustu gildi öll þau sjónarmið og allar þær reglur sem reifaðar hafi verið að framan. Auk þess liggi í augum uppi að akstur í slíkum tilgangi ætti að vera í sérstökum forgangi hjá stefnda [sic.] enda megi almennt gera ráð fyrir því að brýn nauðsyn sé fyrir slíkum ferðum. Þá hafi ferðarþjónusta í þessu skyni augljósari og sterkari tengsl við rétt einstaklinga til aðstoðar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar og samkvæmt almennum lögum. Þannig beri stefnda [sic.] sérstaklega rík skylða til að tryggja ferðir í slíkum tilgangi.

#### Ákvörðun stefnda [sic.] feli í sér brot gegn jafnræðisreglu og meðalhófsreglu

Stefnendur kveða að ákvörðun stefnda [sic.] um að hafna umsóknum stefnenda um ferðarþjónustu, feli í sér mismunun gagnvart stefnendum, í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrár, stjórnsýslulaga og alþjóðasamninga. Af jafnræðisreglunni leiði að ef um mismunun er að ræða á milli aðila, verði slík

mismunun að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og skipti þá að sjálfsögðu máli önnur lögskýringarsjónarmið sem varði mannréttindi, t.d. að takmörkun á mannréttindum beri að túlka þröngt. Um sé að ræða réttinn til þess að stunda atvinnu, nám og iðka tómstundir.

Í fyrsta lagi sé stefnendum mismunað með þeim hætti að þeim sé gert ófært að standa jafnfætis ófötluðu fólki. Í öðru lagi sé stefnendum mismunað með þeim hætti að þau njóti ekki sömu þjónustu hjá stefnda [sic.] og aðrir fatlaðir einstaklingar njóti innan annarra sveitarfélaga. Þannig veiti stefndu fötluðu fólki ferðaþjónustu á öðrum þéttbýlisstöðum. Hér megi sem dæmi nefna að slík ferðaþjónusta sé veitt innan Hveragerðis, sem sé skilgreint þéttbýli. Sólheimar séu einnig skilgreindir sem þéttbýli en ferðaþjónustan sé ekki veitt á svæðinu sem feli í sér grófa mismunun.

Stefndi [sic.] hafi ekki fært fyrir því rök að framangreind mismunun stefnenda og takmarkanir á mannréttindum þeirra byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Synjun stefnda [sic.] á umsóknum stefnenda um ferðaþjónustu, brjóti því gegn jafnræðisreglu og sé því krafist dóms um ógildingu hennar.

Stefndu hafi ákveðið að skerða réttindi stefnenda með þeim hætti sem gerð hafi verið grein fyrir að framan. Stefndu hafi skert réttindin af ásetningi enda eigi stefndu að þekkja að ferðaþjónustan sé stefnendum nauðsynleg til þess að þau geti komist sem næst því að lifa sjálfstæðu lífi. Stefnda [sic.] beri að sýna fram á að skerðing á mannréttindum stefnenda hafi verið nauðsynleg og réttlætanleg með hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum. Stefndu beri sönnunarbyrðina fyrir því að ákvarðanir þeirra hafi verið nauðsynlegar, lögmætar og stuðlað að markmiðum viðeigandi laga.

Stefnda [sic.] beri einnig að sýna fram á að markmiðum sem ákvarðanirnar stefni að hafi ekki mátt ná með öðrum og minna íþyngjandi hætti fyrir stefnendur, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Stefndu verði að sýna fram á að aðrir kostir hafi ekki verið tiltækir og að við ákvörðunina hafi verið tekið tillit til þeirra íþyngjandi áhrifa sem synjanirnar hafi fyrir stefnendur.

#### Ákvörðun stefnda [sic.] feli í sér brot gegn lögmætisreglu

Stefnendur kveða lögmætisregluna vera eina af meginreglum íslensks stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar og fela í sér að ákvarðanir stjórnvalda skuli almennt eiga sér stoð í lögum. Þá megi stjórnvöld ekki ganga í berhögg við önnur lög með ákvörðunum sínum. Brjóti ákvörðun í bága við lög sé hún ólögmæt að efni til og ógildanleg.

Heimildarákvæði 3. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, feli í sér heimild sveitarstjórnnum til handa til þess að setja reglur um ferðaþjónustu

fatlaðra á grundvelli 25. gr. laganna og hinna leiðbeinandi reglna velferðarráðuneytisins. Hvergi sé hinsvegar að finna lagaheimild sem kveði á um að sveitarstjórnnum sé heimilt að skerða þau réttindi, sem kveðið sé á um í lögum nr. 50/1992, eða leiðbeinandi reglum velferðarráðuneytisins. Heimildarákvæðið feli þannig einungis í sér heimild, sveitarstjórnnum til handa, til þess að setja reglur um nánari útfærslu og framkvæmd þjónustunnar, en þjónustan skuli vera í fullu samræmi við ákvæði laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks og hinar leiðbeinandi reglur velferðarráðuneytisins. Reglur sveitarfélags verði að tryggja a.m.k. þann lágmarksrétt sem felist í ferðapjónustu fyrir fatlað fólk.

Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, skuli sveitarfélög gefa fötluðu fólki kost á ferðapjónustu og sé markmið þjónustunnar að gera þeim, sem ekki geti nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar sinnar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda. Samkvæmt 3. máls. 2. mgr. 8. gr. hinna leiðbeinandi reglna velferðarráðuneytisins beri stefnda og öðrum sveitarfélögum að leitast við að tryggja fjölbreytt þjónustuframboð á sviði ferðapjónustu og sbr. 1. mgr. 3. gr. sömu reglna skuli viðmið ferðafjölda taka mið af þörfum hvers og eins.

Þær reglur um ferðapjónustu við fatlaða einstaklinga, sem stefndi [sic.] hafi sett sér taki ekkert tillit til aðstæðna stefnenda eða þeirra þarfa sem þau hafi fyrir þjónustu eða getu þeirra til samfélagsþátttöku. Samkvæmt 5. gr. reglna stefnda [sic.] um ferðapjónustu fatlaðra sé gert ráð fyrir afar takmörkuðum ferðafjölda á einstakling, þ.e. hver einstaklingur geti einungis fengið úthlutað 64 ferðum að jafnaði á mánuði og þar af séu að hámarki 18 ferðir á mánuði til annarra ferða til og frá skóla, vinnu, hæfingu og vegna heilbrigðisþjónustu. Ein ferð sé skilgreind sem akstur milli tveggja staða en ekki akstur fram og til baka. Þannig sé hvorki gert ráð fyrir að fatlaður einstaklingur geti sinnt vinnu samhliða skóla eða öfugt eða sinnt tómsundum eða öðrum erindum oftar en að hámarki þrisvar í viku. Reglurnar taki þannig ekki mið af þörfum hvers fatlaðs einstaklings fyrir sig, þvert gegn ákvæðum og markmiðum laga nr. 59/1992 og hinna leiðbeinandi reglna velferðarráðuneytisins.

Kveða stefnendur að samkvæmt lögmætisreglunni verði íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að byggjast á skýrri lagaheimild svo hún geti talist lögmæt. Samkvæmt framanrituðu sé hvergi að finna heimild stefnda [sic.] til handa til þess að skerða þau réttindi sem stefnendum séu tryggð með stjórnarskrá, lögum og alþjóðasáttmálum.

Samkvæmt framangreindu skorti ákvörðun stefnda [sic.] lagastoð og sé af þeim sökum ólögmæt.

Ákvörðun stefnda [sic.] feli í sér brot á réttmætisreglu

Stefnendur vísa til þess að í réttmætisreglunni felist að ávallt þurfi að byggja stjórnvaldsákvæðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Teljist sjónarmið við úrlausn máls ómálefnalegt sé ekki löglegt að byggja á því við ákvörðun. Málefnaleg sjónarmið séu þau sjónarmið sem séu til þess fallin að ná fram markmiðum viðkomandi laga. Sveitarfélögum sé skylt að byggja á sjónarmiðum sem komi fram í lögum. Sjónarmið sem hafi ekki lagastoð, séu í andstöðu við lagaákvæði eða vinni gegn markmiðum laga séu ómálefnaleg og ólöglegt sé að byggja ákvæðanir á þeim.

Stefndu beri sönnunarbyrðina fyrir því að þau sjónarmið sem þau byggi á séu málefnaleg, einkum þar sem ákvæðanirnar skerði augljóslega réttindi stefnenda.

Í ákvörðunum stefnda [sic.] gagnvart stefnanda Eddu vísi stefndi til þess að hún geti farið fótgangandi innan Sólheimasvæðisins með lítilli aðstoð og um sé að ræða afar stuttar vegalengdir.

Í ákvörðunum stefnda [sic.] gagnvart stefnendum Rúnari Þór, Lovísu, Úlfhildi og Sigurði vísi stefndi til þess að þau séu fær um að nýta sér almenningssamgöngur og ferðast án aðstoðar.

Í ákvörðunum stefnda [sic.] gagnvart stefnendum Ingólfi og Leifi Þór vísi stefndi til þess að Ingólfur og Leifur Þór séu færir um að nýta sér almenningssamgöngur og ferðast með lítilli aðstoð.

Ljóst sé að stefndi [sic.] hafi sett sér tvær almennar reglur um ferðaðþjónustuna sem séu mjög íþyngjandi, hafi enga lagastoð og séu í andstöðu við markmið laga o.þ.m. ómálefnaleg. Annars vegar sé hér átt við þá almennu reglu að akstursþjónusta sé einungis veitt innan lögheimilissveitarfélags. Hins vegar sú almenna regla að akstur sé ekki veittur innan Sólheimasvæðisins.

Ómálefnalegt sé að byggja ákvörðun á því að ferðaðþjónusta sé einfaldlega ekki veitt innan Sólheimasvæðisins enda hafi það engin málefnaleg tengsl við tilgang og markmið ferðaðþjónustunnar. Sama eigi við um þá afstöðu að aka ekki út fyrir sveitarfélagsmörk, jafnvel þótt einstaklingur þurfi að sækja nauðsynlega þjónustu til annarra sveitarfélaga. Bæði þessi sjónarmið stefndu gangi beinlínis gegn því markmiði að notendur ferðaðþjónustu fatlaðs fólks geti lifað sjálfstæði lífi á eigin forsendum og tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra.

Kveða stefnendur að engar upplýsingar hafi verið veittar um mat stefndu að baki þessum almennu takmarkandi reglum sem miðist við landamæri. Þá hafi stefndu heldur ekki sýnt fram á það hvernig mat hafi verið framkvæmt á aðstæðum stefnenda eða hvaða sjónarmið hafi legið slíku mati til grundvallar. Stefndu hafi ekki útskýrt nánar hvað átt sé við með að fólk geti farið fótgangandi með „lítilli aðstoð“. Hvergi komi fram við hvað beri að miða í þeim efnum, hversu mikla aðstoð stefndu telji nauðsynlega til þess að réttur til ferðaðþjónustu stofnist, ekki

komi fram hver eigi að veita þessa aðstoð o.s.frv. Að sama skapi hafi ekki verið útskýrt hver mörkin séu á vegalengdum til þess að eiga rétt á ferðaþjónustu og hvað felist í „afar stuttum“ vegalengdum.

Sérstaka athygli vekur að stefndi [sic.] vísi til þess að stefnendur séu færir um að nýta sér almenningsamgöngur. Engar slíkar samgöngur séu til Sólheima og um 10 kílómetrar í þá stöð sem sé næst svæðinu. Ferðir séu auk þess mjög stopular frá þeirri stöð og því geti tekið nokkrar klukkustundir að komast frá Sólheimum til Selfoss. Stefndi [sic.] hafi ekki útskýrt hvernig hann ætlist til þess að stefnendur komi sér á þann stað þar sem þeir geti nýtt almenningsamgöngur.

### Formreglur stjórnsluréttar

#### Almennt

Stefnendur byggja á því samhliða að ekki hafi verið farið að formreglum stjórnsluréttar við töku ákvörðunarinnar. Þannig hafi hvorki aðstæður stefnenda né þörfin fyrir hina umbeðnu aðstoð verið skoðaðar með fullnægjandi hætti, í bága við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga og meginreglu um skyldubundið mat. Þá hafi andmælaréttar stefnenda skv. 13. gr. stjórnslulaga ekki verið gætt.

### Rannsóknarregla, skyldubundið mat og andmælaréttur

Engan vafa kveða stefnendur leika á því að þeir teljist fatlað fólk í skilningi laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Stefnendur kveðast stunda ýmsa iðju, s.s. skóla, tómstundir, félagsstarf auk þess að sækja sérfræði- og heilbrigðisþjónustu. Þeir hafi því sannarlega þörf fyrir ferðaþjónustu.

Ef stefndi [sic.] hafi talið að fyrirbyggjandi upplýsingar um stefnendur vörpuðu ekki nægilega skýru ljósi á aðstæður þeirra, fötlun þeirra og þarfir, þá hafi stefnda [sic.], með tilvísan til leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu hans samkvæmt stjórnslulögum, borið að kalla eftir frekari gögnum og upplýsingum. Það hafi stefndi [sic.] hins vegar ekki gert.

Þá benda stefnendur á það að við töku íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar beri stjórnvaldi að rannsaka svo sem kostur er öll þau atriði sem máli geta skipt, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá sé stjórnvaldi óheimilt að afnema eða takmarka verulega mat á atvikum máls með því að setja fyrirfram fastákveðin viðmið eða vinnureglur sem útiloki í reynd að tekið sé tillit til gildandi lagareglna og sjónarmiða, sbr. reglu um skyldubundið mat stjórnvalda. Þær almennu reglur um ferðaþjónustu við fatlaða einstaklinga sem stefndi [sic.] hafi sett sér taki ekkert tillit til aðstæðna stefnenda eða þeirra þarfa sem þau hafi fyrir þjónustu eða getu þeirra til samfélagsþátttöku. Virðist því ljóst að um sé að ræða synjun, án þess að gerður

sé nokkur reki að því að meta nauðsynlega þætti eða önnur þau atriði sem skuli liggja til grundvallar ákvörðun stefnda [sic.]. Þá hafi stefnendur ekki fengið raunhæft tækifæri til að andmæla umræddri synjun eða þeim forsendum sem hún byggir á.

Stefnendur telja því ljóst að stefndi [sic.] hafi brotið gegn rannsóknarskyldu sinni, reglunni um skyldubundið mat og reglunni um andmælarétt. Beri að hafa hugfast að um sé að ræða afar íþyngjandi ákvörðun fyrir stefnendur sem hafi afdrifaríkar afleiðingar fyrir líf þeirra og velferð. Telja stefnendur því að synjunin sé ólögmæt og að fella beri hana úr gildi.

### Rökstuðningur

Stefnendur vísa til þess að stefndi [sic.] hafi ekki með nokkru móti rökstutt, andstætt framlögðum gögnum stefnenda, hversvegna hann hafi talið að stefnandi Edda geti farið fótgangandi innan Sólheimasvæðisins með lítilli aðstoð, hvers vegna hann hafi talið að stefnendur Rúnar Þór, Lovísa, Úlfhildur og Sigurður væru fær um að nýta sér almenningsamgöngur og ferðast án aðstoðar og hvers vegna hann hafi talið að stefnandi Ingólfur væri fær um að nýta sér almenningsamgöngur og ferðast með lítilli aðstoð. Þá sé ekki útskýrt hvernig stefnendur eigi að nýta sér almenningsamgöngur sem séu stopular og í 10 kílómetra fjarlægð frá svæðinu.

Þá hafi stefndi [sic.] ekki með nokkru móti rökstutt hversvegna hann teldi að mat stefnanda á þörf þeirra um allt að 120 ferðir væri rangt. Engu að síður hafi það verið niðurstaða stefnda [sic.] að veita stefnandanum Eddu einungis 18 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu.

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga, skuli stjórnvald, að því marki sem ákvörðun þess byggir á mati, í rökstuðningnum greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi hafi verið við matið. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skuli stjórnvald einnig, þar sem ástæða er til, rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.

Með tilvísan til hinna ríku hagsmuni stefnenda sem stefndi [sic.] hafi fjallað um í ákvörðun sinni, hafi verið full ástæða til þess að stefndi greindi frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi hafi verið við matið og greindi frá þeim málsatvikum sem hafi haft verulega þýðingu við úrlausn málsins. Það hafi stefndi [sic.] hins vegar ekki gert. Telja stefnendur stefnda þannig hafa brotið gegn skyldum sínum skv. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Af þeim sökum telja stefnendur að synjunin sé ólögmæt og að fella beri hana úr gildi.

### Kröfugerð

### Krafa um ógildingu ákvarðana

Stefnendur kveðast hafa skýra lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi ákvarðana stefndu sem lúti að mikilvægum réttindum um ferðaþjónustu til handa stefndum. Stefnendur telja að öll skilyrði séu til staðar til þess að ógilda beri ákvarðanirnar. Ákvarðanirnar séu haldnar verulegum annmarka, bæði að formi og efni til, og engir hagsmunir réttlæti að ákvarðanirnar haldi gildi sínu þrátt fyrir annmarkana.

### Krafa um viðurkenning á ólögmæti ákvarðana

Telji dómstólar að ákvarðanirnar hafi verið ólögmætar en engu að síður séu einhverjar ástæður sem komi í veg fyrir ógildingu þá gera stefnendur til vara kröfu um að dómstólar viðurkenni a.m.k. að ákvarðanirnar hafi verið ólögmætar (jafnvel þótt þær séu ekki felldar úr gildi). Vísa stefnendur til þess að ólögmæti leiði ekki sjálfkrafa til ógildingar. Viðurkenning á ólögmæti gangi þannig skemur en ógildingarkrafa. Þessi krafa komi þannig einungis til skoðunar ef ekki verði fallist á ógildingu.

### Krafa um viðurkenningu á að óheimilt sé að beita tilteknum sjónarmiðum

Stefnendur kveða að dómur um ógildingu ákvörðunar leiði til þess að stefndu þurfi að taka nýja ákvörðun. Dómur um ógildingu eina og sér geti byggst á margs konar forsendum. Slíkur dómur tryggi því ekki að stefndu hætti að beita ólögmætum og ómálefnalegum sjónarmiðum við ákvarðanir sem teknar yrðu í kjölfarið.

Stefnendur kveða stefndu hafa gert stefndum það ljóst að ákvarðanir um ferðaþjónustu muni ávallt byggja á tilteknum sjónarmiðum sem séu ólögmæt. Sé hér átt við þau sjónarmið stefndu að ákveða fyrirfram að hafna öllum akstri innan svæðisins sem teljist til Sólheima og einnig öllum akstri út fyrir sveitarfélagið. Óskum um akstur sé hafnað þegar af þeirri ástæðu að þjónustan sé einfaldlega hvorki veitt innan Sólheimasvæðisins né út fyrir sveitarfélagið. Ákvarðanir um slíkar beiðnir séu þannig teknar án frekari skoðunar eða mati á aðstæðum og þörfum einstaklinga.

Auk þess að ná fram ógildingu þeirra ákvarðana sem þegar hafi verið teknar hafi stefnendur þannig skýra lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um að stefndu sé óheimilt að byggja ákvarðanir um ferðaþjónustu á ólögmætum sjónarmiðum og reglum sem séu án lagastoðar og í andstöðu við lög.

### Krafa um skaðabætur og miskabætur

Stefnendur gera hver um sig kröfu um að stefndu greiði 2.000.000 krónur. Kveða stefnendur að krafan skiptist annars vegar í skaðabætur og hins vegar miskabætur.

Kveða stefnendur að skaðabótakrafan uppfylli öll skilyrði sakarreglunnar. Synjanir stefndu séu ólögðar og háttsemi þeirra sé saknæm (ásetningur eða a.m.k. gáleysi) enda ekki í samræmi við það sem gott og gegnt (bonus pater) stjórnvald myndi gera. Tjónið sé sá viðbótarkostnaður sem stefnendur þurfi að greiða fyrir að komast ferða sinna með öðrum hætti en með þeirri ferðaþjónustu sem stefndu ættu að veita. Vegna synjana stefndu um að veita ferðaþjónustu þurfi stefnendur nú í flestum tilvikum að greiða fyrir leigubifreiðar til þess að komast milli þeirra áfangastaða sem stefndi neiti að aka þeim. Kostnaður vegna slíkra leigubílaferða sé hóflega áætlaður 1.000.000 krónur fyrir hvern einstakling á því tímabili sem sótt hafi verið um. Viðbótarkostnaður við hverja ferð nemi þúsundum króna og ferðirnar á tímabilinu skipti hundruðum. Verði því mótmælt áskilja stefnendur sér rétt til þess að leggja fram frekari gögn undir rekstri málsins þessum kostnaði til sönnunar og til að auka við kröfurnar ef í ljóst komi að tjónið sé í raun meira og sömuleiðis að höfða sérstakt mál vegna tjónsins.

Stefnendur kveða að með synjunum sínum hafi stefndu skert lífsgæði stefnenda gríðarlega mikið. Höfnun á ferðaþjónustu hafi áhrif á möguleika stefnenda til að sinna daglegu lífi og valdi einangrun þeirra. Háttsemin sé þannig meingerð gegn frelsi, friði, æru og persónu stefnenda, sbr. b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stefnendur telja hóflegt að krefjast 1.000.000 króna í miskabætur fyrir tímabilið en lífsgæði þeirra skerðist á hverjum einstasta degi sem stefnendum sé synjað um þjónustuna.

Dráttarvextir miðist við það tímamark er mánuður var liðinn frá því að stefnendur gerðu kröfu um þjónustuna, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu.

Kröfu sína um viðurkenningu réttinda byggja stefnendur á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála og kveðast þeir hafa lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um lögmæti ákvarðana stefndu og rétt stefnenda samkvæmt lögum og reglum um ferðaþjónustu.

Stefnendur vísa til þess að þeir geri fleiri en eina kröfu á hendur stefndu. Kröfusamlag kveða þeir að byggi á 27. gr. laga um meðferð einkamála. Skilyrðum ákvæðisins sé fullnægt enda eigi kröfurnar allar rætur að rekja til sama atviks og aðstöðu.

Stefnendur kveða að krafa þeirra um allt að 120 ferðir á mánuði séu hófleg. Krafan miðist við meðaltal og geri ráð fyrir því að hver einstaklingur þurfi að fara tvær ferðir af heimili sínu á dag. Tvær ferðir af heimilinu og til baka séu fjórar

ferðir daglega og á mánuði séu það u.þ.b. 120 ferðir.

### Önnur lagarök

Stefnendur vísa til laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra, stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, einkum 65., 71., og 76. gr. hennar, auk sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994, mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, félagssáttmála Evrópu, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976, og alþjóðasamninga Sameinuðu þjóðanna annarsvegar um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og hinsvegar efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem báðir voru fullgildir af Íslands hálfu 22. ágúst 1979. Þá byggja stefnendur á Leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um ferðapjónustu fyrir fatlað fólk, skv. lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum, frá 24. janúar 2012.

Þá kveðast stefnendur einnig byggja á almennum reglum stjórnsýsluréttar og ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Aðild stefnenda byggir á 19. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Málskostnaðarkrafa stefnenda er byggð á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Um fyrirvar vísast til 3. og 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991. Um varnarþing stefnda er vísað til 3. mgr. 33. gr. sömu laga.

### **Málsástæður og lagarök stefndu**

Stefndu færa fram málsástæður sínar og lagarök í þrennu lagi, þ.e. í fyrsta lagi fyrir frávísunarkröfu, í öðru lagi fyrir sýknukröfu og þriðja lagi fyrir kröfu um sýknu að svo stöddu. Verður þeirri skiptingu haldið hér.

### **A. AÐALKRAFA STEFNDU UM FRÁVÍSUN MÁLSINS.**

#### 1. Aðild stefnenda.

Stefndu vísa til þess að kröfur stefnenda uppfylli ekki skilyrði til samlagsaðildar sbr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Verði í því efni að skoða hvort sama atvikalýsing eigi við eða kröfur verði studdar við sömu röksemdir og sönnunargögn skoðuð.

Um sé að ræða sjö ákvarðanir sem varði sjö mismunandi einstaklinga. Þó staða stefnenda sé svipuð sé ekki um sömu aðstöðu að ræða þar sem bak við hverja og eina ákvörðun liggja mismunandi sjónarmið. Afgreiðsla hverrar umsóknar fyrir sig hafi lotið að mismunandi sjónarmiðum sem hafi byggt á þörfum hvers stefnanda fyrir sig til að nota ferðapjónustu fyrir fatlaða. Færni stefnenda sé mismunandi eftir getu hvers og eins. Í stefnu komi fram að hluti stefnenda sé fær um að ferðast

sjálfur innan Sólheimasvæðisins en kröfugerð miði þó að því að óheimilt sé að synja stefnendum hverjum fyrir sig um akstur innan Sólheimasvæðisins. Geti ekki verið um samlagsaðild að ræða þegar óumdeilt sé af hálfu stefnenda að hluti þeirra þurfi með engu aðstoð við að komast á milli staða innan Sólheima.

Þá hafi umsókn stefnanda Eddu verið samþykkt að því leyti sem hægt hafi verið að samþykkja samkvæmt reglum stefndu Velferðarþjónustu Árneshings um ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk. Stefnandi Edda sé því ekki í sömu aðstöðu og stefnendur Rúnar Þór, Lovísa María, Úlfhildur, Leifur Þór, Ingólfur og Sigurður, þar sem umsókn hennar um ferðarþjónustu hafi verið samþykkt. Í því samhengi sé undarlegt að stefnandi Edda krefjist þess að ákvörðun sú sem veiti henni rétt til ferðarþjónustu verði felld niður. Samlagsaðild geti augljóslega ekki átt við þegar einn af stefnendum hafi verið metinn í þörf fyrir ferðarþjónustu ólíkt hinum.

Þetta kveða stefndu að varði frávísun málsins í heild sinni þar sem skilyrði samlagsaðildar séu ekki uppfyllt.

2. Viðurkenningarkrafa um að ólögsmætt hafi verið að synja beiðnum um ferðarþjónustu.

Stefndu benda á að kröfur stefnenda til vara um að viðurkennt verði að ákvarðanir stefnda Velferðarþjónustu Árneshings 24. júní 2016 og 5. júlí 2016 „um að synja kröfu hvers stefnanda fyrir sig um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðarþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðaðist við fargjald í almenningssamgöngur, hafi verið ólögsmætt“ sé aðeins málsástæða fyrir aðalkröfu stefnenda um að fella úr gildi stjórnvaldsákvarðanir stefnda Velferðarþjónustu Árneshings 24. júní 2016 og 5. júlí 2016. Málsástæður verði ekki gerðar að sjálfstæðum kröfumið og stefnendur hafi ekki sjálfstæða lögvarða hagsmuni af úrlausn þessarar kröfu, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

3. Viðurkenningarkrafa um að óheimilt hafi verið að synja beiðnum um ferðarþjónustu innan Sólheima.

Vegna krafna stefnenda um að viðurkennt verði að „gagnvart þeim hverjum fyrir sig hafi stefnda Velferðarþjónustu Árneshings frá 1. mars 2016 verið óheimilt að synja beiðnum um ferðarþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin nái ekki til aksturs innan byggðahverfisins Sólheima“ og að viðurkennt verði „gagnvart stefnendum hverjum fyrir sig hafi stefnda Velferðarþjónustu Árneshings frá 1. mars 2016 verið óheimilt, á grundvelli 2. mgr. 2. gr. reglna stefndu um ferðarþjónustu, að synja beiðnum um ferðarþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin lúti að akstri út fyrir mörk lögheimilissveitarfélags“ benda stefndu á að þessar kröfur séu aðeins

málsástæða fyrir aðalkröfu stefnenda um að fella úr gildi stjórnvaldsákvarðanir stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls 24. júní 2016 og 5. júlí 2016. Málsástæður verði ekki gerðar að sjálfstæðum kröfandi. Stefnendur hafi ekki sjálfstæða lögvarða hagsmuni af úrlausn þessara krafna, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

4. Ósamræmi í málatilbúnaði stefnenda varðandi ferðarþjónustu innan og utan Sólheima.

Stefndu kveða svo mikið ósamræmi í málatilbúnaði stefnenda hvað kröfugerð þeirra varðar að það leiði til frávísunar. Fyrir liggir að hluti stefnenda sé fær, samkvæmt málatilbúnaði þeirra sjálfra, um að ferðast innan byggðahverfis Sólheima, sbr. t.d. umfjöllun í stefnu um stefnendurna Sigurð Gíslason og Ingólf Andrason. Ekki sé rökstutt hvers vegna allir stefndur geri þá greinda kröfu um akstur innan Sólheima. Þá sé í engu vikið að skyldum sjálfseignarstofnunarinnar Sólheima í þessu sambandi innan síns þjónustusvæðis samkvæmt þjónustusamningum við stefndur og samkvæmt fyrirmælum reglugerðar nr. 1054, 2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu og reglugerðar nr. 376, 1996 um atvinnumál fatlaða. Þá hafi umsóknnum stefnenda ekki verið hafnað af hálfu stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls á þeim grundvelli að beiðni lyti að akstri út fyrir mörk lögheimilissveitarfélags. Sérstaklega hafi verið tekið fram í umræddum ákvörðunum að aksturþjónusta væri veitt innan marka lögheimilissveitarfélags, á heilsugæslustöð sem þjóni Sólheimum auk miðlægrar þjónustu á Selfossi. Í tilviki stefnanda, Eddu, hafi m.a. verið tiltekið að hún uppfyllti skilyrði fyrir ferðarþjónustu til að sækja námskeið fræðslunetsins, heilbrigðisþjónustu og tólmstundir/þjónustu utan Sólheimasvæðisins. Þetta sé því algerlega óútskýrt í stefnu. Þá hafi í umsóknnum lögmanns stefnenda í engu verið vikið að því hvaða þjónustu umsækjandi þyrfti að sækja utan marka sveitarfélagsins. Verði því ekki annað ráðið en að hér sé um lögspurningar að ræða, sem leiði til frávísunar, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála

5. Kröfur ódómtækar.

Stefndu byggja á því að kröfugerð stefnenda sé verulega vanreifuð og málatilbúnaður svo óljós að frávísun varði. Framsetning málatilbúnaðar stefnenda og hversu óljósar kröfur séu gerðar, auk þess sem málsástæður séu vanreifaðar og í innbyrðis ósamræmi við gerðar kröfur, geri það að verkum að mjög erfitt sé fyrir stefndu að taka til varna. Í kröfugerð stefnenda sé t.d. vísað til 1. mars 2016 en í umsóknnum þeirra hafi verið vísað til 1. maí 2016. Sé þetta óútskýrt í stefnu. Ennfremur sé krafist viðurkenningar á mjög ótilgreindum réttindum sem ekki sé

sýnt fram á að stefnendur hafi þörf fyrir. Sé í engu reynt að sýna fram á vanhæfni stefnenda til að nýta sér almenningssamgöngur eða vanhæfni þeirra til að ferðast um innan hverfis á Sólheimum. Þá sé skilyrði e. liðar 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 í engu uppfyllt. Þá séu óljós réttindi stefnenda lögð fram sem lögspurningar, sem varði frávísun máls frá dómi, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stefndu kveða kröfugerð stefnenda þannig setta fram að krafist sé viðurkenningar á allt að 120 ferðum til framtíðar. Slíkt sé auðvitað ekki mögulegt. Skylda stefndu ákvarðist af lögum hverju sinni, sbr. nógildandi 35. gr. laga nr. 59/1992 og stjórnvaldsfyrirmælum sem sett séu með stoð í fyrrnefndum lögum. Eins og fyrr greini þurfi að sækja um ferðapjónustu hjá stefnda Velferðarþjónustu Árneshöfna og setja fram nauðsynlegar upplýsingar um þá þjónustu sem sótt sé um. Ákvörðun sé eðlilega tekin í hverju og einu tilviki varðandi þá þjónustu, sem umsókn lúti að, en ekki sé unnt að taka almenna ákvörðun um hvernig þjónustu kunnri að verða hagað í framtíðinni, enda geti aðstæður og atvik breyst. Beri því að vísa kröfum stefnenda frá dómi, sbr. 1. og 2. mgr. 25. gr. og 1. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991.

#### 6. Krafa um skaða- og miskabætur.

Stefndu byggja á því að krafa stefnenda um skaða- og miskabætur sé einnig vanreifðuð. Um fjárhæð skaðabóta sé eingöngu vísað til áætlunar stefnenda sjálfra um kostnað vegna leigubílaferða kr. 1.000.000, án allra gagna. Þá sé gerð krafa um miskabætur að fjárhæð kr. 1.000.000 án þess að nokkur gögn fylgi um hina meintu meingerð stefndu í garð stefnenda eða fjárhæð. Auk þess hafi stefnendur ekki aflað matsgerðar kröfum sínum til stuðnings. Ljóst sé samkvæmt framansögðu að meint tjón stefnenda sé með öllu vanreifað og geti því ekki orðið grundvöllur kröfu á hendur stefndu. Beri því að vísa kröfunni frá dómi.

#### B. VARAKRAFA STEFNDU UM SÝKNU.

Verði ekki fallist á aðalkröfu stefndu um frávísun málsins gera stefndu þá kröfu til vara að þau verði sýknuð af öllum kröfum stefnenda. Verði ekki talið að vísa beri málinu frá dómi á grundvelli þeirra annmarka á málatilbúnaði stefnenda, aðild og kröfugerð, sem raktir eru að framan þá leiði þær málsástæður sem þar eru reifaðar óhjákvæmilega til þess að sýkna verði stefndu af öllum kröfum stefnenda. Auk þess byggir sýknukrafa stefndu á eftirfarandi málsástæðum:

##### 1. Aðild stefndu.

Stefndu vísa til þess að um samaðild stefndu vísi stefnendur til 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála með vísan til þess að annar stefndu taki ákvörðun fyrir hinn. Þá kveða stefndu að til vara byggi stefnendur á samlagsaðild samkvæmt 19. gr. laga nr. 91/1991, þar sem stefnendur telji að báðir stefndu fari með hlutverk við ákvarðanir um og veitingu á ferðapjónustu þeirri er stefnendur sækjast eftir. Þetta kveða stefndu að sé rangt.

Byggja stefndu á því að til þess að 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála geti átt við þyrftu stefndu að bera óskipta skyldu. Í máli þessu taki stefnda Velferðarþjónusta Árnesþings þær ákvarðanir sem deilt sé um í máli þessu. Stefndi Grímsnes- og Grafningshreppur hafi ekki tekið ekki umræddar ákvarðanir og beri ekki óskipta skyldu með stefndu Velferðarþjónustu Árnesþings, þó sveitarfélagið fylgi þeim ákvörðunum sem teknar séu af stefnda Velferðarþjónustu Árnesþings. Þar sem stefndi Grímsnes- og Grafningshreppur hafi ekki verið aðili að ákvörðunum þeim sem um ræðir í máli þessu beri að sýkna sveitarfélagið af öllum kröfum stefnenda sökum aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Telja stefndu reyndar óljóst hvort stefnendur beini kröfum gegn stefnda Grímsnes- og Grafningshrepps til vara á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Sé svo beri að vísa kröfum á hendur stefnda Grímsnes- og Grafningshreppi frá dómi, enda skilyrðum fyrir slíkri varaaðild ekki fullnægt.

## 2. Skyldubundið mat stjórnvalda.

Stefndu kveða að málið snúist í raun og veru um það hvort mat Velferðarþjónustu Árnesþings á því hvort stefnendur hafi verið í þörf fyrir ferðapjónustu fyrir fatlaða hafi verið rétt. Sé umsækjandi um ferðapjónustu fyrir fatlaða ekki sáttur við ákvörðun Velferðarþjónustu Árnesþings um synjun á veitingu akstursþjónustu sé hægt að óska eftir skriflegum rökstuðningi fyrir ákvörðuninni. Sé umsækjandi enn ósáttur geti hann reynt að hnekkja mati Velferðarþjónustu Árborgar fyrir Úrskurðarnefnd velferðarmála. Öllum stefnendum, fyrir utan Eddu Guðmundsdóttur, hafi verið synjað um leyfi til ferðapjónustu fyrir fatlaða þar sem þeir hafi verið taldir vera færir um að nýta sér almenningssamgöngur og ferðast án aðstoðar. Sé það ekki hlutverk dómstóla að meta hvort umsækjandi um ferðapjónustu sé fær um að nýta sér almenningssamgöngur, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Það sé atriði sem heyri undir hið staðbundna stjórnvald að meta hverju sinni og út frá framlögðum gögnum hvort umsækjandi sé í þörf fyrir ferðapjónustu fyrir fatlaða. Sé það því í verkahring umsækjanda að hnekkja því efnislega mati sem hafi farið fram t.d. með öflun nýrra gagna. Í máli þessu hafi ekki verið reynt að hnekkja mati stefnda Velferðarþjónustu Árnesþings með kæru til Úrskurðarnefndar velferðarmála. Þar

sem ekkert hafi komið fram sem geti hnekkst greindu mati stefnda Velferðarþjónustu Árneshöfnar ber að sýkna stefndu.

Þá sé ætíð ljóst, að ekki sé unnt að fallast á kröfu stefnenda um að felld verði úr gildi sú stjórnvaldsákvörðun stefnda Velferðarþjónustu Árneshöfnar að synja stefnendum um 120 ferðir á mánuði með ferðarþjónustu fatlaðs fólks tvö ár fram í tímann, enda lúti hún að tilteknum ferðafjölda tvö ár fram í tímann. Samkvæmt gildandi reglum þurfi að sækja um og taka ákvörðun í hverju og einu tilviki varðandi þá þjónustu, sem umsókn lúti að, en ekki sé unnt að taka almenna ákvörðun eða binda hendur stefndu um hvernig þjónustu kunni að verða hagað svona langt fram í tímann.

### 3. Almenningsamgöngur ekki á ábyrgð stefndu.

Stefndu benda á að á grundvelli 7. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi hafi Vegagerðin gert samning við Samtök sunnlenskra sveitarfélaga um almenningsamgöngur á starfsvæði þess, sem taki m.a. til Grímsnes- og Grafningshrepps. Í málalíbúnaði stefnanda sé kvartað undan lélegum almenningsamgöngum í sveitarfélaginu án nánari rökstuðnings eða skýringa. Sé hvorugum stefndu hægt að kenna um meintar ófullnægjandi almenningsamgöngur þar sem það sé ekki á ábyrgð stefndu að veita almenningsamgöngur á svæðinu.

Í ákvörðun stefnda Velferðarþjónustu Árborgar felist að umsækjendur hafi verið metnir sem svo að þeir hafi ekki þörf fyrir ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk þar sem þeir geti nýtt sér almenningsamgöngur. Við mat á hverri umsókn fyrir sig um ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk fari fram fjölpætt mat á því hvort umsækjandi hafi þörf fyrir akstursþjónustu og ef ekki, hvort umsækjandi sé fær til þess að nýta sér almenningsamgöngur. Liggi sömu sjónarmið að baki afgreiðslu á umsóknum hvort sem almenningsamgöngur í heimabyggð umsækjanda séu góðar eða slæmar. Skipti þá engu að umsækjandi búi í dreifbýli, þar sem almenningsamgöngur séu ekki jafn góðar og í þéttbýli. Sú staðreynd að umsækjandi búi í dreifbýli með verra aðgengi að almenningsamgöngum gefi umsækjanda ekki rétt á ferðarþjónustu fatlaðra. Sé það val stefnenda að búa á Sólheimum með þeim kostum og göllum sem fylgi því að búa þar. Þó að almenningsamgöngur í sveitarfélagi kunni að vera lélegar sé umsækjendum ekki mismunað miðað við ófatlaða einstaklinga í sveitarfélaginu sem ekki geti nýtt sér einkabíla. Í sveitarfélaginu Grímsnes- og Grafningshreppi sé t.d. fjöldi aldraðra og ófatlaðra einstaklinga sem ekki keyri bíl og sé því í sömu stöðu og stefnendur varðandi það að þurfa að nýta sér almenningsamgöngur. Sé það val hvers og eins einstaklings að búa í dreifbýli með þeim kostum og göllum sem því fylgi. Í málalíbúnaði stefnanda sé hvergi minnst á hlutverk Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga til að stuðla að almenningsamgöngum

í sveitarfélaginu. Telja stefndu að stefnendum væri réttast að beina erindi þangað sé óánægja af þeirra hálfu með þær almenningssamgöngur sem í boði séu á starfssvæði þess.

4. Ekki sýnt fram á komist hafi verið að rangri niðurstöðu við úrlausn umsókna.

Stefndu kveða að stefnendur hafi ekki sýnt fram á þeir geti ekki notað almenningssamgöngur. Rökstuðningur stefnenda fyrir því að þau geti ekki nýtt sér almenningssamgöngur sé ófullnægjandi. Hafi stefnendur einungis lagt fram læknisvottorð sem séu með öllu ófullnægjandi. Í vottorðunum sé enginn rökstuðningur fyrir þeirri niðurstöðu læknanemans Helgu Rúnar Garðarsdóttur að stefnendur geti ekki nýtt sér almenningssamgöngur. Í hverju og einu vottorði standi að vegna þroskahömlunar geti viðkomandi ekki nýtt sér almenningssamgöngur og þurfi á akstursþjónustu að halda. Eins og áður segir sé við mat á því, hvort umsækjendur um ferðaðþjónustu fyrir fatlaða eigi rétt á ferðaðþjónustu, framkvæmt flókið einstaklingsbundið mat þar sem farið sé yfir alla þá þætti sem koma þurfi til skoðunar þegar tekin sé ákvörðun um jafn mikilvæg réttindi einstaklinga og akstursþjónustu. Þó að stefnendur hafi greiningu um fötlun þýði það ekki að þeir séu ekki bærir til þess að nýta sér almenningssamgöngur.

5. Ekki sýnt fram á þörf fyrir 120 ferðir.

Stefndu kveða að kröfur stefnenda séu gerðar á þeim forsendum að umsóknir stefnenda um ferðaðþjónustu ákveðið oft á mánuði á ákveðnu tímabili hafi verið synjað. Kröfur stefnenda byggja á synjun stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls á umsóknum stefnenda. Umsóknir stefnenda hafi ekki verið á því formi sem gert sé ráð fyrir að umsóknir berist á. Þegar óskað sé eftir ferðaðþjónustu þá sé ekki í boði að óska eftir ferðaðþjónustu takmarkað við 120 ferðir í mánuði óskilgreint og óbreytt til tveggja ára. Í umsókn um ferðaðþjónustu skuli tiltaka hvað óskað sé eftir mörgum ferðum í mánuði til vinnu, skóla, hæfingar, dagþjónustu, skólavistunar, skammtí mavistunar, sértækrar þjónustu, tómsunda og einkaerinda. Í umsókn sé svo óskað eftir nánari skýringum eða upplýsingum um aðstæður umsækjenda. Starfsmenn Velferðarþjónustu Árneshvíls taki svo hverja umsókn fyrir sig fyrir og meti umsóknina út frá þörf hvers umsækjanda fyrir ferðaðþjónustu. Sé það í samræmi við 2. mgr. 8. gr. leiðbeinandi reglna fyrir sveitarfélög um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk. Þá sé skoðað hvort umsækjandi geti komist ferða sinna með öðrum hætti. Sé komist að þeirri niðurstöðu að umsækjandi uppfylli skilyrði til fá veitta ferðaðþjónustu þá sé umsækjanda úthlutað ferðum í samræmi við 5. gr. reglna Velferðarþjónustu Árneshvíls um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk.

Í umsóknum stefnenda hafi verið farið fram á ferðapjónustu á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018. Beiðnir séu ekki afgreiddar með tilliti til ákveðins tímaramma heldur séu umsóknir afgreiddar með því að meta þörfina fyrir ferðapjónustu. Þá hafi verið óskað eftir 120 óskilgreindum ferðum á mánuði. Sé umsækjandi metinn þannig að hann hafi þörf fyrir akstursþjónustu þá sé skoðað hversu víðtækri þjónustu umsækjandi eigi rétt á. Form umsókna skuli vera með þeim hætti að óskað sé eftir ákveðið mörgum ferðum á mánuði til vinnu, skóla, hæfingar, dagþjónustu, skólavistunar, skammtímavistunar, sértækrar þjónustu, tómsunda og einkaerinda. Skuli umsækjandi þannig tiltaka sérstaklega hversu margar ferðir hann telji sig þurfa til eftirfarandi þátta í mánuði. Umsókn um 120 óskilgreindar ferðir á mánuði sé þannig ótæk til meðferðar þar sem umsóknin veiti ekki upplýsingar um þörf umsækjanda.

Í kröfugerð stefnenda komi fram að krafan um allt að 120 ferðir í mánuði sé hófleg. Krafan miðist við meðaltal og geri ráð fyrir því að hver einstaklingur þurfi að fara í tvær ferðir af heimili sínu á dag. Tvær ferðir af heimilinu og til baka séu fjórar ferðir daglega og á mánuði séu það u.þ.b. 120 ferðir. Stefnu kveða að ekki sé sýnt fram á að stefnendur hafi þörf fyrir 120 óskilgreindar ferðir á mánuði næstu tvö árin. Ekki séu lagðar fram neinar sönnur fyrir því að nauðsynlegt sé fyrir stefnendur að fá úthlutað þeim ferðum sem óskað sé eftir. Í 5. gr. reglna Velferðarþjónustu Árneshöfna um ferðapjónustu fyrir fatlað fólk sé gert ráð fyrir að jafnaði 64 ferðum í mánuði og tekið fram að ferðir til og frá skóla, vinnu, hæfingu eða vegna heilbrigðisþjónustu gangi fyrir öðrum erindum. Ekki hafi verið sýnt fram á að það viðmið sem fram komi í 5. gr. dugi ekki til að sinna þörfum stefnenda. Ekki hafi verið lagðar fram neinar sannanir fyrir því, til viðbótar sönnun á því að þeir þurfi á ferðapjónustu að halda, að stefnendur þurfi að nýta allt að 120 ferðir á mánuði.

#### 6. Akstursþjónusta innan Sólheima.

Stefnu kveða að stefnendur haldi því fram að stefnda Grímsnes- og Grafningshreppi sé skylt að veita ferðapjónustu fyrir fatlaða innan Sólheima og séu ferðir innan svæðisins inni í þeim 120 ferðum sem farið sé fram á. Um sé að ræða akstur til og frá mötuneyti, akstur í hæfingu, og akstur í félagsstörf sem falli undir 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Stefnu kveða að sveitarfélögum beri skylda til að veita akstursþjónustu til þeirra sem ekki geti nýtt sér almenningssamgöngur og til ákveðinna þjónustustofnana. Samkvæmt 1.-4. tl. 9. gr. laga um málefni fatlaðra séu þær stofnanir sem sveitarfélögum sé skylt að veita akstursþjónustu til hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, dagvistunarstofnanir

fatlaðra og verndaðir vinnustaðir. Samkvæmt ákvæðinu sé ljóst að akstur sem ekki falli undir akstur í þær þjónustustofnanir sem tilgreindar séu í 1.-4. tl. 9. gr. laga um málefni fatlaðs fólks eða akstur í almenningssamgöngur sé sveitarfélaginu ekki skylt að veita. Stefnendur hafi ekki fært rök fyrir því að akstur innan hverfis eða gatna í sveitarfélaginu falli hér undir. Af leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um ferðaðþjónustu leiði og að ferðir í mötuneyti sé eitthvað sem sveitarfélögum sé ekki skylt að bjóða. Hafi stefnendur því enga heimild til að óska eftir akstri innan Sólheima til og frá mötuneyti.

Hér megi benda á að sjálfseignarstofnunin Sólheimar annist þjónustu við þá íbúa, sem þar búi á grundvelli þjónustusamnings, sem gerður sé milli hins fatlaða einstaklings annars vegar og Sólheima hins vegar, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 1054/2010. Viðkomandi þjónustuaðili, sem sjái um að tryggja þeim einstaklingum sem eiga í hlut ákveðin búsetuúrræði, beri að sjálfsögðu skyldu til að tryggja nauðsynlega þjónustu í samræmi við ákvæði laga innan síns þjónustusvæðis.

#### 7. Kostnaður við ferðaðþjónustu fyrir fatlaða.

Stefndu vísa til þess að stefnendur krefjist þess að kostnaður við hverja ferð miðist við fargjald í almenningssamgöngur. Benda stefndu í því efni á að í 3. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra sé heimild til handa sveitarfélögum að innheimta gjald fyrir ferðaðþjónustu sem taki mið af almenningssamgöngum á svæðinu. Í 5. gr. leiðbeinandi reglna fyrir sveitarfélög um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk segi að í samræmi við gjaldtökuheimild laga um málefni fatlaðs fólks skuli gjaldið taka mið af gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi stað. Í gjaldskrá skóla- og velferðarþjónustu Árneshvíls sem sett sé samkvæmt 35. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 komi fram að gjaldskráin taki mið af fargjaldi og gjaldsvæði öryrkja og aldraðra sem ferðist með almenningssamgöngum. Í 7. gr. reglna stefnda Velferðarþjónustu Árneshvíls um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk sé vísað til gjaldskrár ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk. Sé kostnaður við hverja ferð því eins og krafa sé gerð um, í samræmi við fargjöld í almenningssamgöngur.

8. Ekki sýnt fram á galla við núgildandi framkvæmd við afgreiðslu umsókna um ferðaðþjónustu.

Stefndu kveða að stefnendur hafi ekki með neinum hætti sýnt fram á að afgreiðsla umsókna þeirra um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk hafi ekki verið í samræmi við gildandi lög og reglur um veitingu akstursþjónustu. Ekki verði betur séð en að starfsmenn Velferðarþjónustu Árneshvíls hafi fylgt reglum hvívetna og afgreitt umsóknir stefnenda í samræmi við gildandi reglur.

#### 9. Reglum stjórnásluréttar gætt hvívetna við afgreiðslu umsókna.

Stefnda Velferðarþjónustu Árneshings hafnar því að málsmeðferð við afgreiðslu umsókna stefnenda hafi verið andstæð stjórnáslulögum nr. 37/1993. Í stefnu segi að stefnendum hafi ekki verið kynnt fyrirhuguð synjun né veittur andmælaréttur samkvæmt 13. gr. stjórnáslulaga, heldur hafi stefnendum borist formleg ákvörðun með bréfum stefnda Velferðarþjónustu Árneshings dagsettu 24. júní 2016 og 5. júlí 2016. Þá haldi stefnendur því fram að þörfin fyrir hina umbeðnu þjónustu hafi ekki verið skoðuð með fullnægjandi hætti og málsmeðferð fari þannig í bága við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáslulaga og regluna um skyldubundið mat stjórnvalda.

Stefnda Velferðarþjónustu Árneshings kveðst hafna þessum staðhæfingum og kveður þær órökstuddar. Í fyrsta lagi hafi ekki verið ekki þörf á að veita andmælarétt við afgreiðslu umsókna og í öðru lagi hafi lögmanni stefnenda verið veitt tækifæri til koma frekari sjónarmiðum stefnenda að á fundi eða símleiðis áður en umsóknir stefnenda hafi verið teknar til afgreiðslu en lögmaður stefnenda hafi ekki þegið það boð. Umsóknir stefnenda hafi verið afgreiddar eftir að einstaklingsbundið mat á hverri umsókn fyrir sig hafi verið framkvæmt og málið skoðað af gaumgæfni í samræmi við gildandi reglur.

Þá kveða stefndu stefnendur halda því fram að ákvarðanir um synjun á akstursþjónustu hafi ekki verið rökstuddar. Stefndu kveða að stefnda Velferðarþjónustu Árneshings hafi ekki borið skylda samkvæmt stjórnáslulögum að rökstyðja synjun á umsókn, sbr. 21. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993. Stefndur hafi þó samkvæmt 8. gr. reglna Velferðarþjónustu Árneshings getað óskað eftir skriflegum rökstuðningi á ákvörðuninni. Hafi stefnendum því verið í lófa lagið að óska eftir skriflegum rökstuðningi vildu þeir frekari upplýsingar um mat það sem notast hafi verið við við afgreiðslu á umsóknum þeirra. Það hafi stefnendur ekki gert heldur höfðað mál þetta. Geti stefnendur því í engu byggt kröfur sínar á framangreindu.

#### 10. Ákvarðanir Velferðarþjónustu Árneshings lögmætar.

Stefndu kveða að ákvarðanir stefndu Velferðarþjónustu Árneshings hafi verið lögmætar, bæði að því er varðar form og efni. Reglur stefndu séu málefnalegar, sækji stoð sína í 35. gr. laga nr. 59/1992 og séu í samræmi við leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um ferðarþjónustu fyrir fatlað fólk, og gætt sé jafnræðis þeirra sem þær varði. Ekkert í málalíbúnaði stefnenda gefi heldur til kynna að sú ákvörðun sem stefnda Velferðarþjónusta Árneshings hafi tekið og mat

Þess á því hvort stefnendur séu færir um að nýta sér almenningssamgöngur hafi verið röng. Það sé ekki hlutverk dómstóla að meta hvort mat stefnda Velferðarþjónustu Árneshings á þörf hvers stefnanda fyrir sig sé rétt eða rangt.

#### 11. Skaðabótaábyrgð.

Stefndu hafna bótakröfum stefnanda og vísa einkum til eftirfarandi atriða í því sambandi.

##### a. Almennt.

Af hálfu stefndu er því hafnað að sakarreglan eigi við og að skilyrði bótaskyldu séu uppfyllt.

##### b. Engin saknæm háttsemi.

Stefndu kveða að stefnda Velferðarþjónusta Árneshings hafi ekki sýnt af sér saknæma háttsemi gagnvart stefnendum og bendir á að sá sem heldur því fram að aðili sé skaðabótaskyldur verði að sýna fram á að umræddur aðili hafi sýnt af sér saknæma háttsemi sem beinst hafi að hverjum stefnanda fyrir sig og valdið hverjum stefnanda fyrir sig tjóni.

Stefnda Velferðarþjónusta Árneshings hafi fylgt öllum settum verklagsreglum við afgreiðslu umsókna stefnanda og í engu sýnt af sér saknæma háttsemi gagnvart stefnendum.

Þá kveða stefndu meint tjón allt ósannað. Aðeins sé um að ræða getgátur um væntanlegan kostnað við leigubílaþjónustu í framtíðinni eða þann miska sem haldið sé fram að stefnendur muni mögulega verða fyrir. Enginn bóta- eða lagagrundvöllur standi til þess að gera stefndu ábyrg fyrir þeim kostnaði sem haldið sé fram að stefnendur þurfi að bera vegna synjunar um akstursþjónustu og ekki hafi stefnendur gert grein fyrir því á hvaða grundvelli stefndu geti orðið ábyrgir fyrir þessum kostnaði. Sama gildi um miskabótakröfu stefnanda. Ekki sé unnt að fallast á skaðabótaskyldu þegar með öllu skorti á að gerð sé viðhlítandi grein fyrir þeim bótagrundvelli sem krafan byggir á. Stefnendur hafi ekki lagt nein gögn fram því til stuðnings því að þeir hafi orðið fyrir tjóni og gegni sama máli um kröfu þeirra fyrir meintan miska.

Kveða stefndu að meint tjón stefnanda sé með öllu vanreifað og geti því ekki orðið grundvöllur kröfu á hendur stefndu.

#### C. ÞRAUTAVARAKRAFA STEFNDU UM SÝKNU AÐ SVO STÖDDU.

Verði ekki fallist á varakröfu stefndu um sýknu af öllum kröfum stefnenda gera stefndu þá kröfu til þrautavara að þeir verði a.m.k. sýknaðir að svo stöddu af kröfum stefnenda í 1. og 2. tl. kröfugerðar í stefnu en sýknaðir af öðrum kröfum stefnenda. Vísa stefndu til þess sem að ofan greinir um það.

Stefndu benda á að samkvæmt gildandi reglum beri að sækja um og taka ákvörðun í hverju og einu tilviki varðandi þá þjónustu, sem umsókn lýtur að, en ekki sé unnt að taka almenna ákvörðun um hvernig þjónustu skuli verða hagað í framtíðinni eða hvort í framtíðinni, einhvern tímann, stefnendur þurfi að sækja einhverja þjónustu utan sveitarfélagsins. Beri því að sýkna stefndu að svo stöddu samkvæmt 2. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Um lagarök vísa stefndu til ákvæða laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, einkum 9. gr. og 35. gr. Einnig er vísað til laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, 1., 92. og 93. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, einkum 61. og 78. gr., og 7. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Þá er byggt á leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk, samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum. Stefndu vísa einnig til reglna Velferðarþjónustu Árneshings um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk og ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10., 13., 21. og 22. gr. laganna. Þá er vísað til reglugerðar nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu og reglugerðar nr. 376/1996 um atvinnumál fatlaðra. Stefndu vísa jafnframt til almennra meginreglna íslensks skaðabótaréttar, sem og til ákvæða skaðabótalaga nr. 50/1993. Þá vísa stefndu til laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, einkum 16., 18., 19., 25., 26. og 80. gr. laganna. Krafa stefndu um málskostnað styðst við XXI. kafla síðastnefndra laga. Um virðisaukaskatt af málflutningsþóknun vísa stefndu til laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

### **Forsendur og niðurstaða**

Eins og að ofan greinir er það aðalkrafa stefndu að málinu verði öllu vísað frá dómi. Vísa stefndu til þess að ekki séu uppfyllt skilyrði samlagsaðildar skv. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 um að dómkröfur stefnenda eigi rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Dómurinn fellst ekki á þetta. Stefnendur eru allir búsettir á Sólheimum og stríða allir við fötlun og þroskaskerðingar, sem þeir kveða að geri þeim ófært að nýta sér almenningssamgöngur. Allir hafa þeir með samskonar röksemdum sótt um ferðaþjónustu til stefndu og öllum verið hafnað með sömu rökum, nema stefnanda Eddu, sem fékk þó að litlu leyti það sem hún sótti um. Eru umsóknir, aðstæður stefnenda og afgreiðslur stefndu á erindum þeirra svo sambærilegar að dómurinn lítur svo á að uppfyllt séu framangreind skilyrði 1. mgr.

19. gr. laga nr. 91/1991.

Þá vísa stefndu um kröfu sína um frávísun málsins jafnframt til þess að ósamræmi sé í málatilbúnaði stefnenda varðandi ferðaþjónustu innan og utan Sólheimasvæðisins, kröfur séu ódómtækar og þá kveða stefndu að stefnendur krefjist viðurkenningar á allt að 120 ferðum til framtíðar en það sé ekki mögulegt.

Dómurinn fellst ekki á að í málatilbúnaði stefnenda sé ósamræmi varðandi ferðaþjónustu innan og utan Sólheimasvæðisins sem leiði til þess að málinu verði vísað frá dómi, hvort sem er í heild sinni eða að því er varðar einstakar kröfur. Þá verður ekki séð að kröfur séu ódómtækar. Þá beinast kröfur stefnenda ekki að því hvert skuli vera inntak ferðaþjónustu eða hve margar ferðir skuli vera, heldur beinast þær að því að felldar verði úr gildi stjórnvaldsákvæðanir og/eða að viðurkennt verði ólögmati þeirra eða röksemda sem þær byggja á. Verður málinu ekki vísað frá á þeim forsendum.

Verður þannig ekki fallist á frávísun málsins í heild sinni.

Það er á hinn bóginn álit dómsins að viðurkenningarkröfur stefnenda um viðurkennt verði að ákvarðanir stefndu 24. júní og 5. júlí 2016, um að synja kröfum um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningsgöngur, hafi verið ólögmatar, sé í eðli sínu málsástæða til stuðnings aðalkröfu um ógildingu og verður ekki séð að stefnendur hafi sjálfstæða lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um þá kröfu og verður henni vísað frá dómi af þeim sökum sbr. 1. og 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Gegnir sama máli um kröfur stefnenda um að að viðurkennt verði að gagnvart þeim hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt að synja beiðnum um ferðaþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin nái til aksturs innan byggðahverfisins Sólheima og einnig að viðurkennt verði að gagnvart stefnendum hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt, á grundvelli 2. mgr. 2. gr. reglna stefndu um ferðaþjónustu, að synja beiðnum um ferðaþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin lúti að akstri út fyrir mörk lögheimilissveitarfélags.

Þá er það álit dómsins að krafa stefnenda um skaðabætur séu vanreifaðar og verður þeim vísað frá dómi, en ekki verður fallist á að vísa frá dómi miskabótakröfum stefnenda.

Standa þannig til efnislegrar úrlausnar kröfur stefnenda um ógildingu og um miskabætur.

Að mati dómsins er vafalaust að umræddar ákvarðanir, annars vegar frá 24. júní og hins vegar 5. júlí 2016, eru stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Bar því við afgreiðslu umsókna stefnenda að gæta að lágmarki

málsmeðferðarreglna þeirra laga við töku og undirbúning ákvarðananna. Bera báðir stefndu ábyrgð á umræddum ákvörðunum og var stefnendur rétt og heimilt að beina kröfum sínum að báðum stefndu.

Í 10. gr. laga nr. 37/1993 segir að stjórnvald skuli gæta þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í málinu hafa stefndu ekki lagt fram gögn sem sýni að aðstæður og geta hvers og eins stefnenda hafi verið metin og vegin áður en ákvörðun um erindi hvers og eins þeirra var tekin. Hafa stefndu í málatilbúnaði sínum vísað til gagna sem ekki hafa verið lögð fram og sem eru sögð varða hvern og einn stefnenda. Hefur þannig ekki verið sýnt fram á að fullnægt hafi verið rannsóknarskyldu stefndu við töku ákvarðananna. Má telja að framlögð læknisvottorð, þar sem fram kemur berlega að enginn stefnenda geti nýtt sér almenningssamgöngur, styðji þetta.

Í 13. gr. laga nr. 37/1993 segir að aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Inntak þessarar reglu felur í sér að stjórnvaldi ber að kynna aðila þau gögn sem það hyggst byggja synjun sína á og að gefa aðilanum kost á að tjá sig um það. Ekki liggur fyrir að þetta hafi verið gert. Þvert á móti verður ekki betur séð en að umræddar ákvarðanir hafi verið teknar án þess að stefnendum hafi verið kynnt þau gögn sem leiddu til synjunar og án þess að stefnendum hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um að þau gögn gætu eða myndu geta leitt til þess að erindum stefnenda yrði synjað. Verður því að telja að ekki hafi andmælaréttar stefnenda verið gætt til fulls. Getur engu breytt að stefnendur kunni að hafa vitað af tilvist umræddra gagna, ef þeim var ekki ekki gefinn kostur á að tjá sig um að þau gætu leitt til synjunar á erindum stefnenda.

Það er því álit dómsins að stjórnsýsluákvarðanir stefndu um að synja erindum stefnenda hafi verið haldnar slíkum ágöllum að óhjákvæmilegt sé að fella þær úr gildi.

Stefnendur hafa gert kröfur um miskabætur vegna töku framangreindra ákvarðana. Fyrir liggur samkvæmt læknisvottorðum að stefnendur eru allir ófærir um að nýta sér almenningssamgöngur. Hefur þessu ekki verið hnekk. Í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks segir að sveitarfélög skuli gefa fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu. Segir jafnframt í ákvæðinu að markmið ferðaþjónustu fatlaðs fólks sé að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tórstunda. Ljóst er að þetta er það sem umsóknir stefnenda beindust að og það sem þeim var synjað um, með ákvörðunum sem voru haldnar framanlýstum ágöllum. Það er álit dómsins að í þessu hafi falist ólögmet meingerð gagnvart stefnendum í skilningi b liðar 1. mgr.

26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Ber stefndu að bæta stefnendum þennan miska og eru bætur hæfilega ákveðnar kr. 500.000 fyrir hvern stefnenda og verður stefndu gert að greiða bætunarnar in solidum með dráttarvöxtum skv. 9. gr., sbr. 6. gr., laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 18. september 2016 til greiðsludags.

Ákvæði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991, um sýknu að svo stöddu, geta ekki átt við um ógildingu framangreindra stjórnvaldsákvarðana og skyldu til greiðslu miskabóta.

Rétt er að stefndu greiði hverjum stefnenda kr. 100.000 í málskostnað in solidum. Við ákvörðun málskostnaðar er litið til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Sigurður G. Gíslason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **DÓMSORÐ:**

Frá dómi er vísað kröfum stefnenda, Eddu Guðmundsdóttur, Rúnars Þórs Birgissonar, Lovísu Mariu Erlendsdóttur, Úlfhildar Stefánsdóttur, Leifs Þórs Ragnarssonar, Ingólfs Andrasonar og Sigurðar Gíslasonar um að viðurkennt verði að ákvarðanir stefndu, Grímsnes- og Grafningshrepps og Velferðarþjónustu Árnesþings, 24. júní og 5. júlí 2016, um að synja kröfu hvers stefnanda fyrir sig um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðarþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningsamgöngur, hafi verið ólögsmætar.

Frá dómi er vísað kröfum stefnenda um að viðurkennt verði að gagnvart þeim hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt að synja beiðnum um ferðarþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin nái til aksturs innan byggðahverfisins Sólheima og einnig að viðurkennt verði að gagnvart stefnendum hverjum fyrir sig hafi stefndu frá 1. mars 2016 verið óheimilt, á grundvelli 2. mgr. 2. gr. reglna stefndu um ferðarþjónustu, að synja beiðnum um ferðarþjónustu á þeim grundvelli að beiðnin lúti að akstri út fyrir mörk lögheimilissveitarfélags.

Frá dómi er vísað kröfum stefnenda um skaðabætur fyrir fjárhagslegt tjón.

Felldar eru úr gildi stjórnvaldsákvarðanir stefndu 24. júní og 5. júlí 2016 sem beindust að hverjum stefnanda fyrir sig og fólu í sér synjun á kröfu sérhvers stefnanda um að á tímabilinu 1. maí 2016 – 1. maí 2018 fengi hver stefnandi fyrir sig allt að 120 ferðir á mánuði með ferðarþjónustu fatlaðs fólks þar sem kostnaður við hverja ferð miðast við fargjald í almenningsamgöngur.

Stefndu greiði in solidum hverjum stefnenda kr. 500.000 í miskabætur með dráttarvöxtum skv. 9. gr., sbr. 6. gr., laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 18. september 2016 til greiðsludags.

Stefndu greiði in solidum kr. 100.000 hverjum stefnenda í málskostnað.

Sigurður G. Gíslason