

A.

1. febrúar 2006

FEL05100058

Þann 1. febrúar 2006 var í félagsmálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

### ú r s k u r ð u r:

Með erindi, dags. 20. október 2005, barst ráðuneytinu erindi A., hér eftir nefndur kærandi, ásamt afriti af bréfi hans, dags. 28. september 2005, til Sveitarfélagsins X., hér eftir nefnd kærði.

Í erindinu er þess óskað að ráðuneytið taki til meðferðar kvörtun er varðar málsmeðferð og niðurstöðu sveitarstjórnar X við úthlutun á íbúð í sveitarfélaginu sem kærandi sótti um.

Ráðuneytið skilur erindið svo að kærð sé ákvörðun rekstrarnefndar dvalarheimilisins Y sem tekin var á fundi nefndarinnar 8. september 2005, en þar var ákveðið að leigja tiltekna íbúð starfsmanni leikskóla í sveitarfélaginu vegna skorts á starfsmönnum þar.

Erindið var sent sveitarstjórn X til umsagnar með bréfi, dags. 7. nóvember 2005, og ítrekað með bréfi, dags. 7. desember 2005, með ósk um að umsögn bærist eigi síðar en 15. desember 2005. Með bréfi, dags. 13. desember 2005, óskaði X eftir fresti til 10. janúar 2006 til að veita umsögn í málinu. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 20. desember 2005, var frestur til umsagnar framlengdur til 3. janúar 2006. Umsögn, dags. 3. janúar 2006, barst ráðuneytinu 4. janúar 2006, ásamt fylgiskjölum. Umsögnin ásamt fylgiskjölum var send kæranda með bréfi ráðuneytisins, dags. 9. janúar 2006.

#### **I. Málavextir**

Íbúð sú sem mál þetta tekur til er ein af tveimur leiguíbúðum í eigu dvalarheimilisins Y í sveitarfélaginu X. Heimilið er í eigu sveitarfélaganna X og Þ samkvæmt samningi milli sveitarfélaganna. Sveitarstjóri X sér um bókhald og reikningshald heimilisins, svo og alla aðra nauðsynlega umsýslu.

Úthlutun íbúðanna fer fram hjá rekstrarnefnd Y. Rekstrarnefndin hefur ekki sett úthlutunarreglur. Úthlutun íbúða er lögð fyrir fund sveitarstjórnar X til kynningar.

Íbúðirnar, sem voru fullbúnar í júní 2003, voru í upphafi ætlaðar öldruðum. Frá því að framkvæmdir við þær hófust höfðu aðstæður í sveitarfélaginu breyst þannig að ekki var nægileg eftirspurn hjá öldruðum. Við þær aðstæður var sú ákvörðun tekin á fundi rekstrarnefndar Y þann 28. maí 2003 að auglýsa íbúðirnar til umsóknar einnig fyrir öryrkja.

Einungis tvær umsóknir bárust, ein frá eldri borgara og ein frá öryrkja. Öryrkinn bjó síðan í annarri íbúðinni frá ágúst 2003 til loka mars 2004. Í framhaldi af því var ítrekað auglýst eftir leigjendum, en engin umsókn barst hvorki frá ellilífeyrisþega né öryrkja. Íbúðin stóð því ónotuð frá apríl 2004 til mars 2005. Vegna þessa var veitt heimild til að leigja íbúðina öðrum en hún var upphaflega ætluð. Því bjó einstæð móðir í íbúðinni frá mars til júní 2005.

Um mitt ár 2005 kom upp alvarlegt ástand í leikskóla sveitarfélagsins þar sem nánast allir starfsmenn höfðu sagt upp störfum og ljóst var að mikið vandamál myndi verða eftir sumarfrí 2005. Með hliðsjón af þessum aðstæðum, og þar sem þá lá engin umsókn um íbúðina fyrir, hvorki frá öldruðum né öryrkja, var ákveðið á fundi rekstrarnefndar Y 8. september 2005 að leigja starfsmanni í leikskólanum íbúðina. Á þeim fundi lá jafnframt fyrir umsókn kæranda.

Kærandi sótti upphaflega um íbúðina með komu sinni á skrifstofu sveitarstjóra X 13. júlí 2005 og fékk þar allar upplýsingar sem hann óskaði eftir, sbr. bréf kæranda til sveitarfélagsins, dags. 28. september 2005. Með bréfi, dags. 25. júlí 2005, lagði kærandi fram skriflega umsókn um íbúðina hjá félagsmálanefnd X. Félagsmálanefnd svaraði með bréfi, dags. 2. ágúst 2005, að úthlutunin heyrði ekki undir nefndina, heldur væri hún á vegum rekstrarnefndar Y og því væri umsóknin framsend þangað. Á fundi rekstrarnefndar Y þann 8. september 2005 var ákveðið að ráðstafa íbúðinni til að leysa starfsmannavanda í leikskóla sveitarfélagsins, en jafnframt var bókað að umsókn kæranda hefði legið fyrir á fundinum. Fundargerð rekstrarnefndar Y var lögð fram til kynningar á fundi sveitarstjórnar X þann 20. september 2005.

Með bréfi kæranda til X, dags. 28. september 2005, kvartaði hann undan því hvernig íbúðinni var úthlutað og undan slægri stjórnsýslu sveitarfélagsins. Með bréfi X, dags. 30. september 2005, var kæranda gerð grein fyrir ástæðu þess að íbúðinni var ráðstafað til að leysa úr starfsmannavanda leikskólans.

## **II. Sjónarmið kæranda.**

Í erindi kæranda til ráðuneytisins kemur fram að hann sé 75% öryrki. Hann telji að sér hafi verið sýnd mjög mikil ósanngirni af hálfu sveitarstjórnar X, bæði hvað varðar málsmeðferð og úrlausn málsins í tengslum við umsókn sína um leiguíbúð í Y.

Í erindi kæranda til X, dags. 28. september 2005, kemur eftirfarandi helst fram:

Þann 13. júlí 2005 hafi hann sótt um íbúðina sem ætluð var ellilífeyrisþegum og öryrkjum í X og sveitarfélagið úthlutar. Tekið hafi verið við umsókn hans á skrifstofu X og allar upplýsingar veittar sem óskað var eftir. Jafnframt hafi hann fengið þau svör hjá sveitarstjóra að íbúðinni hafi verið lofað til einstaklings sem síðar kom í ljós að hætti við að nýta sér íbúðina.

Þann 25. júlí 2005 hafi kærandi ítrekað umsókn um viðkomandi íbúð og hafi hann ritað félagsmálanefnd X bréf þess efnis. Félagsmálanefnd hafi tekið erindið fyrir og hafi honum borist svar 2. ágúst 2005 um að félagsmálanefnd hefði ekki með þessa íbúð að gera, en erindið hefði verið framsent rekstrarnefnd Y sem tæki erindið fyrir 8. september 2005.

Kærandi lýsir þeirri skoðun sinni að þar sem sá sem fengið hefði úthlutað viðkomandi íbúð hætti við hafi hann talið að röðin væri komin að sér. Annað hafi hins vegar komið á daginn þar sem um mánaðamótin ágúst/september 2005 hafi annar einstaklingur sótt um íbúðina og verið úthlutað henni. Kæranda sé ekki kunnugt um að sá einstaklingur sé öryrki, en viðkomandi vinni í leikskólanum í X.

Kærandi tekur fram að honum hafi ekki borist skriflegt svar við umsóknum sínum um íbúðina, en hann hafi rætt við sveitarstjórnarmann sem jafnframt sé í rekstrarnefnd Y og situr í félagsmálanefnd X. Þar hafi hann fengið þau svör að hann þyrfti að senda umsókn til byggðarráðs og þaðan fari hún til sveitarstjórnar sem síðan sendi rekstrarnefnd Y hana til afgreiðslu.

Kærandi segir að þessi svör og stjórnsýsla veki furðu þar sem viðkomandi sveitarstjórnarmaður sé bæði í félagsmálanefnd X og rekstrarnefnd Y og þess vegna sé mjög einkennilegt að rekstrarnefnd Y hafi komist að því að hún hafi ekkert með erindið að gera eftir að félagsmálanefnd hafi vísað erindinu þangað. Slík málsmeðferð veki spurningu um hvort það sé hægt að ætlast til þess að almennir borgarar geti áttað sig á stjórnsýslu sveitarfélagsins ef fólk sem er í báðum þessum nefndum gerir það ekki.

Loks bendir kærandi á í erindi sínu til X að í framhaldi af svörum sveitarfélagsins sem hafi verið „út og suður“ krefjist hann þess að fá upplýsingar um það hvers konar málsmeðferð umsókn þess einstaklings, sem fékk úthlutað íbúðinni og tekinn var fram yfir kæranda, hafi fengið. Kæranda sé ekki kunnugt um að sá einstaklingur sé öryrki og sú umsókn hafi borist löngu eftir umsókn hans til sveitarstjórnar.

### **III. Sjónarmið kærða.**

Í umsögn X, dags. 3. janúar 2006, kemur eftirfarandi meðal annars fram:

Forsagan að baki dvalarheimilinu Y er sú að í desember 1981 hafi sveitarfélögin í X-sýslu gert samning um byggingu dvalarheimilis fyrir aldraða í sýslunni. Eignar- og ábyrgðarluti hvers sveitarfélags hafi verið ákveðinn í samningnum. Sérstök rekstrarnefnd hafi farið með málefni heimilisins í umboði sveitarstjórnanna, tveir frá X og einn frá Þ. Heimilinu var síðar gefið nafnið Y.

Árið 1999 arfleiddi einstaklingur Y, að öllum eftirlátnum eigum sínum.

Á þessum tíma virtist lausleg athugun gefa til kynna að eftirspurn væri eftir leiguíbúðum fyrir eldri borgara í X-sýslu sem tengdust dvalar- og hjúkrunarheimilinu og væru byggðar í næsta nágrenni við það.

Árið 2002 samþykktu sveitarstjórnir X og Þ tillögu rekstrarnefndar Y um byggingu parhúss á vegum Y. Var framangreindum arfi ráðstafað til byggingar parhússins, en þar voru tvær íbúðir sem voru ætlaðar fyrir aldraða.

Þá lýsir kærði því, líkt og fram kemur í málavöxtum, að eftirspurn eftir íbúðunum af hálfu aldraðra hafi ekki verið sú sem vænst hafði verið og því hafi öryrkjum verið bætt í hópinn. Engu að síður hafi íbúðin staðið ónotuð frá apríl 2004 til mars 2005.

Síðan segir orðrétt í bréfi kærða:

*„Með hliðsjón af því að umrædd íbúð hafði einungis verið í leigu í fjóra mánuði af þeim 18 mánuðum, sem liðnir voru frá því að upphaflegi leigjandinn sagði leigunni upp og engin umsókn lá fyrir frá framangreindum markhópum var tekin ákvörðun um að heimila leigu á íbúðinni fengist starfsmaður á leikskólann, sem vantaði húsnæði. Þetta var gert og notað til þess m.a. að fá starfsmann að leikskólanum. Þetta tókst. Eftir að búið var að gefa þetta vilyrði til væntanlegra starfsmanna um að fá íbúðina leigða berst umsókn A.“* Tekið er fram að sveitarstjóri hafi strax gert kæranda grein fyrir þessari stöðu.

Þá tekur kærði fram að gera verði ráð fyrir því að allan þann tíma sem íbúðin stóð auð hafi kæranda verið það ljóst sem íbúa í X. Íbúðin hafi m.a. verið auglýst laus til umsóknar í fréttabréfi sem sveitarfélagið gefur út. Kærði bendir síðan á að þegar kærandi sótti um íbúðina hafi verið búið að taka ákvörðun um að ráðstafa henni á annan hátt en upphaflega var ráðgert vegna þess að ekki hafði tekist að leigja íbúðina.

Á fundi rekstrarnefndar Y 8. september 2005 hafi verið ákveðið að standa við þau fyrirheit sem gefin höfðu verið áður en umsókn A barst, þ.e. að leigja íbúðina starfsmanni á leikskóla með hliðsjón af þeim vanda sem skapast hafði við leikskólann vegna skorts á starfsmönnum. Kærði telur rétt að leiðrétta þann misskilning sem fram komi í bréfi kæranda til X, dags. 28. september 2005, um að sveitarstjóri hafi gert honum grein fyrir því að íbúðin hefði verið leigð tilteknum einstaklingi sem síðar hefði fallið frá því að leigja íbúðina. Tekur sveitarstjóri sérstaklega fram að þessar upplýsingar séu ekki komnar frá honum, enda hafi ákvörðun um að leigja íbúðina til að leysa starfsmannavanda leikskólans ekki verið einskorðuð við eina ákveðna persónu.

Þá kemur fram í umsögn kærða að kæranda hafi verið boðin íbúð á Y. Það hafi verið gert í samráði við forstöðumann heimilisins. Þessu hafi verið komið á framfæri við kæranda og honum bent á að hafa samband við forstöðumann heimilisins, en kærða sé ekki kunnugt um að kærandi hafi gert það. Hér hafi verið um sértæka ákvörðun að ræða sem eingöngu hafi verið tekin til að koma til móts við kæranda. Kærði bendir á að með þessu hefði verið hægt að leysa húsnæðisvanda kæranda og húsnæðisvanda fólksins sem fékk umrædda íbúð, svo og starfsmannavanda á leikskólanum.

Loks bendir sveitarstjóri X á bréf X til kæranda, dags. 30. september 2005. Í bréfinu hafi verið reynt að leiðrétta ákveðinn misskilning sem gætt hefði í bréfi kæranda til X, dags. 28. september 2005.

#### **IV. Niðurstaða ráðuneytisins.**

Mál þetta snýst um úthlutun á leiguíbúð í eigu dvalarheimilisins Y. Heimilið er ekki sjálfseignarstofnun, heldur stofnun í eigu sveitarfélaganna X og Þ samkvæmt samningi milli sveitarfélaganna. Íbúðin er í eigu Y og sér rekstrarnefnd Y um úthlutun hennar.

Íbúðin er ekki félagsleg íbúð, þ.e. íbúðin er ekki í eigu sveitarfélagsins sem ætluð er til að leysa úr húsnæðisvanda íbúanna, sbr. 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum. Úthlutun íbúðarinnar heyrir því ekki undir félagsmálanefnd sveitarfélagsins. Þar af leiðandi fellur málskot vegna úthlutunar ekki undir úrskurðarnefnd félagsþjónustu, sbr. 63. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þá er íbúðin ekki byggð sem þjónustuíbúð fyrir aldraða, sbr. 4. tölul. 13. gr. laga um málefni aldraðra, nr. 125/1999.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, með sérstakri áherslu á að eigandi íbúðarinnar er ekki sjálfseignarstofnun, heldur stofnun í eigu tveggja sveitarfélaga samkvæmt samningi þeirra á milli, telur ráðuneytið að líta verði á mál þetta sem sveitarstjórnarmálefni í skilningi sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Samkvæmt þeirri niðurstöðu telst ákvörðun rekstrarnefndar Y, sem tekin var um úthlutun á íbúðinni á fundi 8. september 2005, vera ákvörðun um framkvæmd sveitarstjórnarmálefna sem kæránleg til félagsmálaráðuneytis skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga.

Kæran er fram komið innan tilskilins kærufrests og er málið því tækt til úrskurðar skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga.

Eins og lýst er í málavöxtum setti úthlutunaraðili, þ.e. rekstrarnefnd Y, ekki úthlutunarreglur. Íbúðin var fyrst ætluð öldruðum, en á fundi rekstrarnefndar þann 28. maí 2003 var ákveðið að auglýsa hana einnig lausa fyrir öryrkja. Þrátt fyrir þá rýmkun á markhópi stóð íbúðin auð frá apríl 2004 til mars 2005. Um mitt ár 2005 var ljóst að starfsemi leikskólans var í vanda vegna skorts á starfsfólki.

Miðað við framangreindar aðstæður, einkum þær að íbúðin stóð auð í tæpt ár, og að úthlutun á þessari íbúð gat leyst úr starfsmannavanda á leikskóla sveitarfélagsins, verður ekki séð að rekstrarnefnd Y hafi verið bundin af samþykkt sinni um að íbúðin væri ætluð öldruðum eða öryrkjum. Rekstrarnefndinni hafi við þessar nýju aðstæður í sveitarfélaginu verið í sjálfsvald sett hvernig íbúðinni var ráðstafað. Telur ráðuneytið það málefnalega ákvörðun hjá rekstrarnefnd Y á fundi hennar 8. september 2005 að veita sveitarfélaginu vilyrði fyrir því að fá íbúðina til ráðstöfunar til að greiða fyrir ráðningu starfsmanna á leikskólann. Ákvörðun rekstrarnefndar er skýrt bókuð í fundargerð og þar tekið fram að umsókn kæranda hafi legið fyrir fundinum. Fundargerð rekstrarnefndar var síðan send sveitarstjórn X til kynningar.

Með hliðsjón af framangreindu er hin kærða ákvörðun rekstrarnefndar dvalarheimilisins Y, sem tekin var á fundi hennar 8. september 2005, lögmæt.

Ráðuneytið telur ástæðu til að taka fram að æskilegt hefði verið að legið hefði skýrar fyrir í hvaða hlutverki sveitarstjóri X var þegar hann sinnti umsýslu við afgreiðslu á beiðni kæranda varðandi úthlutun á íbúðinni í Y. Þannig bendir ráðuneytið á að bréf sveitarstjóra til kæranda, dags. 30. september 2005, og umsögn sveitarstjóra um kærana, dags. 3. janúar 2006, eru á bréfefni X, en við meðferð málsins hefur fengist staðfest að sveitarstjóri gegndi umræddri umsýslu fyrir hönd Y án þess að fá sérstaklega greitt fyrir það. Telur ráðuneytið þörf á skýrari aðgreiningu hvað þetta varðar til að ljóst sé í hvers umboði sveitarstjóri kemur fram hverju sinni.

Jafnframt telur ráðuneytið að leiðbeiningum hafi verið áfátt í málinu, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Ráðuneytið bendir á í því sambandi að svo virðist sem kærandi hafi í kjölfar upplýsinga á skrifstofu sveitarstjórnar þann 13. júlí 2005 leitað til rangs aðila, þegar kærandi sneri sér til félagsmálanefndar sveitarfélagsins með bréfi, dags. 25. júlí 2005.

## Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Ákvörðun rekstrarnefndar dvalarheimilisins Y um að leigja íbúð í eigu heimilisins til að leysa starfsmannavanda í leikskóla X, sem tekin var á fundi nefndarinnar 8. september 2005, er gild.

Fyrir hönd ráðherra  
Guðjón Bragason (sign.)  
Þorgerður Benediktsdóttir (sign.)