

MINNISBLAÐ

Til: Langesbyggðar / velferðar- og fræðslunefnd.

Viðtakandi: Bjarnheiður Jónsdóttir, sveitarstjóri.

Frá: Lúðvík Bergvinssyni, hrl., Bonafide lögmönnum

Dagsetning: 23. júní 2026

Efni: Endurskoðun á samþykkt um félagslegt leiguhúsnæði, staðlaðir samningar, breytingar á gildandi húsaleigusamningum og drögum að nýjum samningum

1. Inngangur

Í minnisblaðinu eru dregnar saman niðurstöður úr lögfræðilegri yfirferð undirritaðs á fyrirbyggjandi drögum að nýjum húsaleigusamningi (*Húsaleigusamningur íbúða aldraðra og félagslegs leiguhúsnæðis hjá Langesbyggð* og hann borinn saman við gildandi samþykkt Langesbyggðar um *íbúðir aldraðra og úthlutun félagslegra leiguíbúða*, frá 11. maí 2026 („*samþykktin*“). Með gildistöku samþykktarinnar verður að líta svo á að felld hafi verið úr gildi eldri samþykkt sveitarfélagsins um úthlutun íbúða fyrir aldraða og öryrkja (Bakkavegur 23 og Miðholt 10) frá 22. ágúst 2024, m.a. með vísan til reglunnar um að nýrri lög gangi framar eldri lögum, þó ekki sé tekið sérstaklega fram í síðari samþykktinni að sú fyrri hafi verið felld úr gildi.

Í minnisblaðinu eru enn fremur lagðar fram tillögur um að gerðar verði breytingar á efni gildandi samþykktar, í því skyni að að tryggja samræmi ákvæða hennar við ákvæði gildandi laga og reglna, áður en ráðist verður í breytingar á gildandi leigusamningum. Þá er enn fremur gerðar tillögur um það hvernig staðið verði að innleiðingu nauðsynlegra breytinga á gildandi leigusamningum og breytingum á drögum að nýjum leigusamningi.

2. Meginniðurstöður

Við greiningu á samþykkt sveitarfélagsins, og drögum að nýjum húsaleigusamningi, kom í ljós að tiltekin efnisákvæði samþykktarinnar, einkanlega í 9. gr. hennar, stangast á við ófrávíkjanleg ákvæði húsaleigulaga nr. 36/1994 („*húsaleigulög*“), auk ákvæða stjórnarskrárinnar nr. 33/1944,, sem nánar er rakið hér að aftan.

Er í því efni einkum vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. húsaleigulaga er óheimilt að semja þannig að leigjandi íbúðarhúsnæðis taki á sig ríkari skyldur, eða njóti minni réttinda, en húsaleigulögin kveða á um, en niðurstöður úrskurðarnefnda og dómstóla staðfesta að húsaleigulög gilda um samninga um útleigu og afhendingu sveitarfélaga á félagslegu húsnæði.

Undirritaður hefur kannað sérstaklega niðurstöður þar sem reynt hefur á þetta atriði, sbr. eftirfarandi tilvísanir:

- **Úrskurðarnefnd velferðarmála** hefur ítrekað staðfest að leigjendur í félagslegu húsnæði séu bundnir af ákvæðum húsaleigulaga, auk sérreglna sveitarfélaga, sbr. úrskurðir nefndarinnar nr. 368/2019 og 311/2025.
- **Kærufnd húsamála** hefur tekið undir þetta sjónarmið um að húsaleigulög gildi hvað varðar útleigu sveitarfélaga á félagslegum íbúðum sbr. úrskurður nr. 65/2024.
- **Dómstólar** hafa einnig beitt húsaleigulögunum í málum sem varða félagslegar leiguíbúðir. Má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur E-939/2024, þar sem vísað var til húsaleigulaga við úrlausn deilunnar.

Húsaleigulögin eru því lagalegur grundvöllur leigusamninga sveitarfélaga um félagslegt húsnæði sem horfa verður til við gerð þeirra samninga. Þrátt fyrir að sérlög og/eða sérstakar reglur kunni að gilda um formlega úthlutun og/eða tiltekna þjónustupætti við úthlutun félagslegra íbúða, þá gilda ófrávíkjanleg ákvæði húsaleigulaganna um sjálft leigusamningssambandið, þ.e. hvað varðar réttindi og skyldur aðila.

Í ljósi þessa er nauðsynlegt að mati undirritaðs að gera nokkrar breytingar á gildandi samþykkt um íbúðir aldraðra og úthlutun félagslegra íbúða, áður en hafist verður handa við að gera breytingar á gildandi húsaleigusamningum.

Helstu breytingar sem undirritaður telur rétt að ráðast í eru einkum eftirfarandi:

- **Helstu ákvæði gildandi samþykktar um úthlutn félagslega íbúða sem þarfnast endurskoðunar, eru:**
 - a. **Ákvæði um niðurfellingu leiguréttar vegna dvalar á stofnun:** Ákvæði í gildandi samþykkt um að leiguréttur aðila „falli niður“ með eins mánaðar fyrirvara við flutning „leigutaka“ á hjúkrunar- eða dvalarheimili, brýtur í bága við lögbundinn sex mánaða uppsagnarfrest, sbr. 2. tölul. 56. gr. húsaleigulaga. Það er ljóst að leigurétturinn getur ekki fallið sjálfkrafa niður við flutning leigutaka á stofnun heldur þarf að binda endi á

samningssambandið með formlegri hætti, t.a.m. með uppsögn í samræmi við gildandi lög. Samanburður á þessu við reglur annarra sveitarfélaga (t.d. Múlaþings og Kópavogs) sýnir að þau sveitarfélög reiða sig á lögformlega uppsagnarfresti. Ákvæði um riftun eða brottfalls leiguréttar að liðnum mánuði frá því að leigutaki fer inn á stofnun fer því væntanlega í bága við efni 1. mgr. 2. gr. húsaleigulaga, um að óheimilt sé að semja þannig að leigjandi taki á sig ríkari skyldur eða fái takmarkaðri réttindi en löggin kveða á um, þ.e. um lögboðinn uppsagnarfrest.

Til viðbótar framangreindu er til sérstaklega þess að líta að úthlutun og uppsögn á félagslegu húsnæði er stjórnvaldsákvörðun, en ekki einkaréttarlegur gerningur. Samkvæmt álitum umboðsmanns Alþingis verður ákvörðun um að binda enda á rétt einstaklings til að dvelja í félagslegu leiguhúsnæði að standast skýrar kröfur stjórnsýsluréttarins um málsmeðferð, rannsókn og meðalhóf, sem er mikilvægt í þessu samhengi. Það er því afar ólíklegt, í ljósi framangreinds, að dómstólar og úrskurðarnefndir myndu telja að ákvæði sveitarfélags í stöðluðum leigusamningi um sjálfvirka uppsögn við það eitt að leigutaki á félagslegu húsnæði færi á stofnun, felldi samninginn úr gildi, stæðist ákvæði gildandi laga.

- b. **Ákvæði um „reynslutíma“:** Ákvæði 9. gr. samþykktarinnar um sex mánaða reynslutíma skapar augljóslega réttaróvissu, sérstaklega ef honum fylgir styttri uppsagnarfrestur en fram kemur í húsaleigulögum. Ef samningur er ótímabundinn gildir sex mánaða uppsagnarfrestur húsaleigulaga óháð sérstökum „reynslutíma“. Af þeim sökum verður ekki séð að núverandi ákvæði samþykktarinnar um „reynslutíma“ verði samræmt ákvæðum húsaleigulaga um uppsagnarfrest ótímabundinna leigusamninga. Hér er enn fremur til þess að líta að hugtakið „reynslutími“ er þekkt í vinnurétti en á sér enga stoð í húsaleigulögum. Húsaleigulög gera aðeins ráð fyrir tvenns konar samningum, þ.e. *tímabundnum* og *ótímabundnum samningum*. Ekki er gert ráð fyrir blönduðu formi þar sem samningur væri í senn bæði ótímabundinn en lúti reglum um skemmri uppsagnarfrest. Slíkt ástand skapar réttaróvissu sem er óskynsamleg og líkleg til að leiða af sér vandkvæði í formi ágreinings, kæra og/eða málshöfðunar með tilheyrandi

kostnaði. Undirritaður telur því að rétt sé að fella þetta ákvæði úr gildi, sbr. tillögur hér á eftir.

- c. *Ákvæði um takmörkun á dvöl aðstandenda*: Bannið við dvöl aðstandenda í 9. gr. samþykktarinnar, nema leigutaki sé viðstaddur, er óvenju íþyngjandi skerðing á friðhelgi einkalífs og afnotarétti leigjanda af heimili sínu. Það má leiða sterkum líkum að því að þetta ákvæði verði ekki talið samræmast ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, en í þeim rétti felst meðal annars réttur einstaklings til að ráða því hverjum er veittur aðgangur að heimili viðkomandi og hverjir dvelji þar. Að sama skapi fer þetta ákvæði gegn ákvæðum húsaleigulaga um efnislegt innihald afnotaréttar leigutaka á fasteign á grundvelli leigusamnings. Til viðbótar þessu má einnig nefna að kjarni 72. gr. stjórnarskrárinnar um eignarétt, þ.m.t. leiguréttindi sem þar er undir, felur í sér afnotaréttindi. Íþyngjandi takmarkanir á þessum afnotarétti leitutaka, sem ekki á sér skýra lagastoð eða þjónar lögmætum og nauðsynlegum markmiðum, geta talist brot á þessum rétti. Það er því mat undirritaðs að rétt sé að fella þetta ákvæði úr gildi.

Með því að innleiða „staðlaða“ húsaleigusamninga, sem byggja á þeim ákvæðum, sem vísað er til hér að framan og er að finna í 9. gr. gildandi samþykktar, getur leitt til þess að þeim yrði á síðari stigum að hluta hnekkt, fyrir bæði kærunefndum og/eða dómstólum og skapað þannig sveitarfélaginu bótaábyrgð.

- Rétt að skoða sérstaklega ákvæði í drögum að húsaleigusamningi um aðgang leigusala til sýningar á síðustu 6 mánuðum (11. kafli) kann að skapa réttaróvissu:
- Við mat á þessu þarf að horfa til þess að húsaleigulög kveða á um aðgang leigusala að húsnæði síðustu sex mánuði leigutímans til að sýna væntanlegum kaupendum eða leigjendum húsnæðið, sbr. 2. mgr. 41. gr húsaleigulaga en þar segir:
 - „Síðustu sex mánuði leigutímans er leigusala heimilt að sýna hið leigða húsnæði væntanlegum kaupendum eða leigjendum á ákveðnum tíma á dag í samráði við leigjanda, enda valdi slíkt leigjanda sem minnstu ónæði. Skal slík heimsókn tilkynnt með minnst eins sólarhrings fyrirvara. Eigi skal tímalengd slíkra heimsókna vera meiri en tvær stundir í senn. Við sýningu húsnæðis skal leigjandi

eða umboðsmaður hans jafnan vera viðstaddur, nema aðilar semji um aðra tilhögun.“

- Sú réttaróvissa sem kann að skapast vegna þessa ákvæðis er að lagagreinin er mjög skýr um og setur ströng skilyrði fyrir þessum aðgangsrétti leigusala til að vernda friðhelgi heimilis leigjenda, sbr. eftirfarandi:
 - **Samráð við leigjanda:** Tímasetning sýninga skal vera í samráði við leigjanda. Leigusali getur ekki einhliða ákveðið tíma.
 - **Lágmarksónæði:** Framkvæmdin skal valda sem minnstu ónæði.
 - **Fyrirvari:** Tilkynna þarf heimsókn með a.m.k. eins sólarhrings fyrirvara.
 - **Tímalengd:** Sýning má ekki vara lengur en tvær klukkustundir í senn.
 - **Viðvera:** Meginreglan er að leigjandi eða umboðsmaður hans sé viðstaddur.
- Orðalag samningsákvæðisins er almennt og gæti gefið leigusala þá ranglega hugmynd að hann hafi skilyrðislausan rétt til aðgangs að húsnæðinu. Ef leigusali myndi hunsa framangreind skilyrði og telja sig geta gengið inn í íbúðina án samráðs eða með óhæfilegum hætti, væri sú aðgerð ólögmat þrátt fyrir ákvæðið í samningnum. Í því ljósi er skynsamlegt að orða þetta ákvæði í húsaleigusamningi með skýrari hætti en gert er í fyrirbyggjandi drögum, þannig að engin vafi léki á framkvæmdinni þegar húsnæðið er sýnt nýjum leigutaka eða kaupanda á lokamánuðum leigusamnings. Til þess að skýra þetta ákvæði og einfalda miðað við núverandi samningsdrög, væri einfalt og til skýringar fallið að bæta við sérstakri tilvísun í ákvæði 2. mgr. 41. gr. húsaleigulaga.

3. Tillögur að breytingum á samþykktum

Í samræmi við framangreint er lagt til að gildandi samþykkt Langanesbyggðar um úthlutun félagslega íbúða verði endurskoðuð og breytt, áður en lengra er haldið, sbr. tillögur hér að aftan:

- *Fella brott ákvæði um niðurfellingu leiguréttar (9. gr.):* Ákvæði um að leiguréttur falli niður vegna dvalar á stofnun verði fellt brott. Í stað þess verði vísað til almennra reglna húsaleigulaga. Hér mætti svo eftir atvikum bæta við nýrri málsgrein í samþykktina, sem hljóðaði svo:

"Ef leigjandi uppfyllir ekki lengur skilyrði sveitarfélagsins fyrir félagslegu leiguhúsnæði, t.d. vegna tekna, eigna eða varanlegrar búsetu annars staðar, er sveitarfélaginu heimilt að segja

upp leigusamningi. Skal slík uppsögn vera skrifleg og í samræmi við uppsagnarfresti í XI. kafla húsaleigulaga nr. 36/1994."

- Fella brott ákvæði um „reynslutíma“ og taka upp tímabundna samninga: Hér er því lagt til að ný málsgrein sem skýri þetta verði sett inn í samþykktina, sem myndi hljóða á þessa lund:

„Við úthlutun íbúðar er húsaleigusamningur gerður tímabundið til eins árs. Að þeim tíma liðnum, aða undangengnu endurmati á aðstæðum, skal að jafnaði gerður ótímabundinn húsaleigusamningur, enda hafi leigjandi staðið við allar skuldbindingar sínar. Heimilt er þó að gera annan tímabundinn samning ef málefnalegar ástæður mæla með því, svo sem vegna ítrekaðra vanskila eða brota á húsreglum.“

- Fella brott takmörkun á dvöl aðstandenda (9. gr.): Ákvæðið er íþyngjandi og lagalega afar veikt og að öllum líkindum ólöglegt enda virðist það fara gegn sjónarmiðum stjórnarskrár um friðhelgi einkalífs og eignarétt auk ákvæða húsaleigulaga. Engar sambærilegar reglur sem undirritaður skoðaði hjá öðrum sveitarfélögum kveða á um sambærilegar takmarkanir. Almenn ákvæði húsaleigulaga um óhóflegan gestagang eða ónæði eru fullnægjandi til að bregðast við ef vandamál skapast.
- Nota betra og lögformlegra orðalag: Í drögum að húsleigusamningi er mikilvægt að nota alfarið hugtök eins og „uppsögn“ og „riftun“ í stað ónákvæms lagalegs orðalags á borð við „réttur fellur niður“, enda verður ekki séð að réttur í gagnkvæmum samningi geti horfið sjálfkrafa án formlegs ferlis, svo ekki sé talað um að uppsögn leigusamningsins er stjórnvaldsákvörðun. Í stað þessa orðalags má styðjast við eftirfarandi almennt orðalag þa sem það á við:

„Verði verulegar breytingar á aðstæðum leigjanda, svo sem vegna flutnings á dvalar- eða hjúkrunarheimili eða ef hann uppfyllir ekki lengur tekju- og eignamörk, skal endurmeta þörf hans fyrir húsnaðið. Komi til uppsagnar samnings af hálfu sveitarfélagsins, af þessum sökum, fer um uppsagnarfresti samkvæmt gildandi húsaleigulögum að teknu tilliti til ákvæða stjórnsýslulaga.“

- Það er rétt að bæta við ákvæði í samþykktir sveitarfélagsins um lagagrundvöll og vísa beint til húsaleigulaga í því samhengi í samþykktinni. Slíkt ákvæði gæti verið á þessa lund:
 - „Um leigusamninga sveitarfélagsins og réttarsamband leigusala og leigjanda gilda ákvæði húsaleigulaga nr. 36/1994, nema annað sé sérstaklega og heimilega tekið fram í reglum þessum eða leigusamningi.“

Hvað framkvæmdina að öðru leyti varðar væri skynsamlegt að vinna nýja staðlaða húsaleigusamninga, sem annars vegar vísa til fyrsta samnings aðila sem fæli í sér að vera um leið að vera „reynslutímabil“, en hann yrði þá gerður tímabundið til eins árs. Annað staðlað form yrði svo unnið fyrir ótímabundna samninga. Með því að gera tímabundinn samning í upphafi væri réttaróvissu eytt varðandi það sem nú er kallað „reynslutími“ í samþykktinni, þar sem ekki verður séð að það verði samræmt gildandi lögum. Mér sýnist að þau sveitarfélög sem gera þetta hvað best noti þessa leið, þ.e. tímabundna samninga í upphafi, en eru jafnvel með þriggja ára samninga sem upphafssamninga. Nánar um þetta hér á eftir:

- **Tímabundinn eins árs samningur:**

- Þar komi skýrt fram upphafs- og lokadagsetning leigutímans (12 mánuðir).
- Vísað sé til þess að samningurinn falli sjálfkrafa úr gildi á lokadegi nema tilkynning um endurnýjun berist frá leigusala.
- Þetta skapar sveitarfélaginu tækifæri til að endurmeta aðstæður leigjanda formlega að ári liðnu áður en ótímabundinn samningur tæki gildi.

- **Ótímabundinn leigusamningur:**

- Þessi samningur yrði gerður að loknum fyrsta tímabundna samningnum.
- Uppsagnarákvæði samningsins ætti einfaldlega að vísa til viðeigandi ákvæða XI. kafla húsaleigulaga, án nokkurra sérákvæða um styttri fresti.
- Öll sérstök ákvæði um takmarkanir á heimilishaldi eða dvöl ættingja yrðu fjarlægð.
- Með því að fylgja þessum tillögum getur Langanesbyggð mótað sér vandað og löglegt regluverk um félagslegt húsnæði sem stenst skoðun og byggir á reynslu annarra sveitarfélaga.

4. Framkvæmd breytinga gagnvart núverandi leigjendum

- Þegar gildandi samþykkt sveitarfélagsins hefur verið uppfærð til samræmis við framangreindara tillögur og gildandi lög, t.a.m. húsaleigulög, væri hægt að hefja innleiðingu breytinga á gildandi samningnum gagnvart núverandi leigutökum félagslegra íbúða.

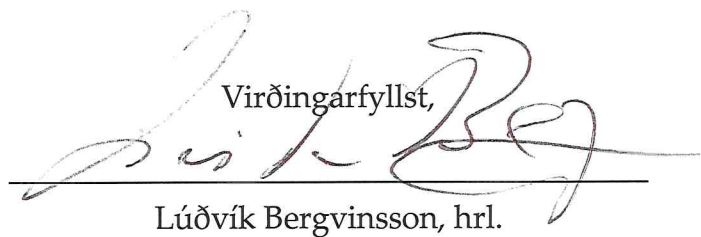
Í samræmi við trausta og viðurkennda framkvæmd telur undirritaður rétt að framkvæmdin yrði með eftirfarandi hætti:

- *Gera viðauka við gildandi leigusamninga:* Meginreglan er sú að ekki er hægt að breyta gildandi samningi einhliða. Sveitarfélagið myndi því útbúa skriflegan viðauka við gildandi leigusamning þar sem nýjar reglur og skilmálar koma fram.
- *Samþykki leigjanda er skilyrði:* Viðaukinn öðlast ekki gildi nema leigjandi skrifi undir hann og samþykki þar með breytingarnar (8. gr. húsaleigulaga).
- *Ef leigjandi neitar að samþykkja viðauka:* Ef leigjandi hafnar því að undirrita viðaukann heldur eldri samningurinn óbreyttu gildi. Eina úrræði sveitarfélagsins í þeirri stöðu er að segja upp gildandi ótímabundnum leigusamningi með lögformlegum hætti og virða þann uppsagnarfrest sem þar er kveðið á um (sex eða tólf mánuðir). Að uppsagnarfresti liðnum er hægt að bjóða viðkomandi nýjan samning sem byggir á nýjum reglum.

5. Samantekt um niðurstöður

Hér með leggur undirritaður til að Langesbyggð fresti breytingum á gildandi húsaleigusamningum um félagslegt húsnæði þar til samþykkt um úthlutun félagslegar íbúða hefur verið endurskoðuð og breytt í samræmi við framangreint. Með því tryggir sveitarfélagið réttaröryggi beggja aðila, þ.e. leigutaka og leigusala, fylgir landslögum og dregur verulega úr allri áhættu á kostnaðarsömum deilumálum á síðari stigum sem geta ýmist ratað fyrir úrskurðarnefndir og/eða dómstóla eftir atvikum, enda húsnæðismál almennt þess eðlis að rétthafar geti látið reyna á réttindi sín komi til ágreinings.

Virðingarfyllst,



Lúðvík Bergvinsson, hrl.