

Fimmtudaginn 11. maí 2000.

Nr. 492/1999.

**Jón Guðmundsson**

(Steingrímur Þormóðsson hrl.)

gegn

**Reykjavíkurborg**

(Hjörleifur B. Kvaran hrl.)

Hundahald. Stjórnsýsla. Skaðabótamál. Gjafsókn. Aðfinnslur. Sératkvæði.

*J fékk í september 1988 undanþágu frá banni við hundahaldi fyrir þrjá hunda í Reykjavík. J ræktaði hunda á heimili sínu í borginni og var yfirleitt með fleiri hunda en undanþágan náði til. Sótti hann ekki um sérstakt starfsleyfi fyrir starfseminu. Höfðu lögregla og heilbrigðiseftirlit oft afskipti af hundahaldi J. Í júlí 1996 var leyfi J til hundahalds fellt niður vegna vanskila á leyfisgjaldi og var skorað á hann að afhenda hunda sína hundaeftirlitsmanni. J sinnti því ekki og í september 1996 heimilaði héraðsdómur lögreglu húsleit hjá J til að kanna, hvort hann héldi þar hunda ólöglega. Við húsleitina voru 32 hundar fjarlægðir. Afsalaði J sér 31 hundi, en einn var aflífaður. Höfðaði J mál á hendur Reykjavíkurborg vegna meintrar ólögmetrar töku hundanna og krafðist bóta. Ekki var talið, að J hefði sýnt fram á, að hundaræktun hefði verið atvinnustarfsemi hans á þann veg, að hún hefði notið verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda hefði hann ekki haft leyfi að lögum til þeirrar starfsemi. Þá var talið ósannað, að gert hefði verið samkomulag við J þess efnis að hann greiddi einungis leyfisgjald af tveimur til fjórum hundum á ári en hefði heimild til að halda mun fleiri hunda vegna hundaræktunar sinnar. Einnig var talið óumdeilt, að leyfi J til að halda þrjá eða fjóra hunda hefði verið fallið úr gildi, þegar lögregla fjarlægði 32 hunda af heimili hans. Voru aðgerðir gagnvart J taldar réttmætar og samkvæmar lögum og var niðurstaða héraðsdóms um sýknu Reykjavíkurborgar af kröfum J staðfest.*

### **Dómur Hæstaréttar.**

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 16. desember 1999. Hann krefst þess, að stefndi verði dæmdur til að greiða sér 7.680.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 26. september 1996 til greiðsludags auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti án tillits til gjafsóknar, sem honum hefur verið veitt á báðum dómstigum.

Stefndi krefst þess aðallega, að héraðsdómur verði staðfestur og áfrýjandi dæmdur til að greiða sér málskostnað fyrir Hæstarétti. Til vara er þess krafist, að dómkröfur áfrýjanda verði lækkaðar og málskostnaður látinn niður falla.

Fjölmörg ný skjöl hafa verið lögð fyrir Hæstarétt, þar á meðal matsgerð dómkvaddra matsmanna 22. apríl 2000 og endurrit vitnamála fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 11. apríl og 3. maí 2000 og Héraðsdómi Suðurlands 19. apríl sl.

Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að hundaræktun hafi verið atvinnustarfsemi hans á þann veg, að hún hafi notið verndar 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, enda hafði hann ekki tilskilin leyfi að lögum til þeirrar starfsemi, eins og rakið er í héraðsdómi. Þá er ósannað, að gert hafi verið samkomulag við áfrýjanda þess efnis, að hann greiddi einungis leyfisgjald af tveimur til fjórum hundum á ári en hefði þess utan heimild til að halda miklu fleiri hunda vegna hundaræktunar sinnar. Ekki hefur heldur verið bent á lagaheimild til slíkra samninga. Loks er óumdeilt, að leyfi áfrýjanda til að halda þrjá eða fjóra hunda var fallið úr gildi, þegar 32 hundar voru fjarlægðir af heimili hans með lögregluvaldi 26. september 1996 á grundvelli húsleitarheimildar Héraðsdóms Reykjavíkur. Þegar allt er virt verður að telja, að aðgerðir stefnda gagnvart áfrýjanda hafi verið réttmætar og samkvæmar lögum. Með þessum athugasemdum verður héraðsdómur staðfestur með skírskotun til forsendna hans.

Rétt þykir, að áfrýjandi greiði stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti. Um gjafsóknarkostnað áfrýjanda hér fyrir dómi fer eins og í dómsorði greinir.

Það er aðfinnsluvert, að málatilbúnaður áfrýjanda hefur ekki verið svo skýr sem skyldi og framlagning gagna fyrir Hæstarétti langt umfram nauðsyn og áskilnað í d-lið 2. mgr. 156. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá hefðu flest þessara gagna, þar á meðal mats-

gerð dómkvaddra matsmanna, að réttu lagi átt að koma fyrir héraðsdóm, ef þeirra var talin þörf til stuðnings dómkröfum og málsástæðum áfrýjanda, sbr. og 2. mgr. 163. gr. sömu laga.

### D ó m s o r ð :

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Jón Guðmundsson, greiði stefnda, Reykjavíkurborg, 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Allur gjafsóknarkostnaður áfrýjanda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflytningsspóknun lögmanns hans, 200.000 krónur.

### S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Telja verður sannað í máli þessu, að áfrýjandi hafi á árunum 1991-1996 og fyrr haft með höndum atvinnustarfsemi að Álfabrekku í Laugardal í Reykjavík, sem í því var einkum fólgin að halda hunda til uppeldis, þjálfunar, undaneldis og sölu og geyma þá fyrir aðra. Til þessa hafi hann nýtt húseign sína á staðnum ásamt landi þar í kring, sem hann hafði umráð yfir samkvæmt samningum við Reykjavíkurborg, og hafi borgaryfirvöldum og lögreglustjóra verið kunnugt um starfsemina í meira eða minna mæli. Til marks um þetta má vísa til gagna og staðhæfinga frá báðum málsaðilum, en hér nægir að nefna þá staðreynd, að áfrýjandi var á miðju þessu tímabili réttthafi að leyfum fyrir sex hunda karlkyns og kvenkyns, sem skráðir voru með tilskildum hætti á hundatali Reykjavíkur samkvæmt 3. gr. samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík.

Á hinn bóginn skortir mjög á, að áfrýjandi hafi gert glögga grein fyrir þessari starfsemi sinni og umfangi hennar við flutning málsins. Jafnframt gefa gögn þess til kynna, að hann hafi verið tregur til að veita Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur og öðrum yfirvöldum tæmandi upplýsingar um hundahald sitt, á hluta þessa tímabils að minnsta kosti. Hafi skipan starfseminnar að því leyti og ýmsu öðru verið til nokkurra vandræða fyrir Heilbrigðiseftirlitið og hann sjálfan. Segja má, að

báðum aðilum hafi verið nokkur vorkunn í því efni, þar sem áðurgreind samþykkt hafi ekki verið fallin til leiðbeiningar um það, hvernig standa mætti að hundarækt eða annarri atvinnu vegna hunda innan borgarmarkna Reykjavíkur, þar sem aðstaða kynni að vera til, heldur hafi ákvæði hennar fyrst og fremst verið sniðin að þörfum manna til að halda heimilis- og fjölskylduhunda eða aðra hunda í einkaþágu, þar sem undaneldi væri aukaatriði. Af ákvæðunum verður sú einfalda ályktun þó vart dregin, að víðtækara hundahald hafi verið með öllu bannað, og fyrrgreind leyfi til handa áfrýjanda gefa ekki til kynna, að borgaryfirvöld hafi lagt þann skilning í samþykktina.

Á þessum vandræðum og þeim skorti reglna eða leiðbeininga, sem hér um ræðir, reyndi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur sýnilega að ráða bót í október 1994, þegar það gaf áfrýjanda bréflega kost á að sækja um starfsleyfi fyrir starfsemi sína á grundvelli mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 og laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og hollustueftirlit. Vísaði stofnunin þar til þess, að samkvæmt viðauka 8 við reglugerðina, liðum 6.8 og 6.12, væri starfræksla á hunda- og kattageymslum og sambærilegu dýrahaldi starfsleyfisskyldur atvinnurekstur, sem heyrði í því efni undir heilbrigðisnefnd. Áfrýjandi virðist hins vegar hafa kosið að hafna þessu boði, og hefur hann ekki sýnt fram á, að Heilbrigðiseftirlitinu verði um það kennt eða boðið verið óraunhæft vegna íþyngjandi skilyrða um tilhögun starfseminnar eða væntanlegra gjalda til stefnda. Ákvæði umræddra laga um grundvöll og efni starfsleyfa eru að vísu mjög almenns eðlis, en áfrýjandi hefur þó ekki sýnt fram á, að lagastoð fyrir boðinu hafi verið ófullnægjandi. Það mátti og vera honum hvöt til að sinna því, að á þessum tíma voru gengin í gildi ný lög nr. 15/1994 um dýravernd, þar sem fjallað var um dýrahald í atvinnuskyni með almennum hætti. Var svo um mælt í 12. gr. þeirra, að leyfi lögreglustjóra þyrfti til hvers konar ræktunar, þjálfunar, tamningar og geymslu dýra og leigu og verslunar um þau, sem höfð væri um hönd í atvinnuskyni og ekki félli undir búfjárhald í landbúnaði. Reglugerð frá umhverfisráðuneytinu um þessi leyfi var að vísu ekki sett um sinn, en áfrýjandi mátti vita, að hann yrði fyrir en síðar að hlíta samvinnu við opinbera aðila um starfsemi sína, ef hann vildi halda henni í horfi, er telja mætti til atvinnureksturs.

Samskiptum áfrýjanda og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur eftir þetta virðist með sanngirmi mega lýsa svo, eftir málgögnum að dæma, að

orðið hafi trúnaðarrestur, sem að lokum leiddi til þess, að stofnunin og borgaryfirvöld knúðu fram þær aðgerðir, sem málið er af risið, í september 1996. Voru þær í því fólgnar, að lögreglan í Reykjavík framkvæmdi húsleit á heimili áfrýjanda og fjarlægði þaðan 32 hunda hans, ýmist fullorðna eða hvolpa, á grundvelli úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur, sem um var beðið í framhaldi af kæru Heilbrigðiseftirlitsins til lögreglustjóra, eins og frá greinir í hinum áfrýjaða dómi. Voru hundarnir fengnir Heilbrigðiseftirlitinu til umsjár og fluttir í geymslu til bráðabirgða austur í Landeyjum.

Á það verður að fallast með dómara málsins í héraði, að stefndi hafi haft lögmætar ástæður til að leita eftir aðstoð lögreglu til töku á hundunum. Hefur áfrýjandi ekki sannað, að honum hafi verið mismunað með þeirri ráðstöfun eða stjórnsýslureglur verið brotnar við undirbúning hennar. Hins vegar fær það ekki samrýmst lögum og stjórnsýslureglum og rétti áfrýjanda til hundanna, hvernig málinu var fylgt eftir af hálfu stefnda, en áðurgreindur dómsúrskurður laut aðeins að tókunni sjálfri. Telja verður, að stefnda hafi eftir atvikum verið skylt að veita áfrýjanda hæfilegt færi á að taka aftur við hundunum með einhverjum þeim hætti, sem samrýmanlegur væri áframhaldandi eigu hans á þeim eða eðlilegri ráðstöfun úr hans hendi á grundvelli hennar, og þá án afar-kosta að því er varðaði kostnað af tókunni og geymslu hundanna til bráðabirgða. Gat þetta meðal annars náð til þess að gera áfrýjanda kleift að koma þeim tímabundið í löglega umsjá annarra innan eða utan Reykjavíkur á eigin vegum. Þetta var ekki gert, svo viðhlítandi væri, og virðist áfrýjandi hafa neyðst til að afsala hundunum í skyndingu án eðlilegs endurgjalds eða eðlilegs forræðis á framsali þeirra. Hann uppskar það að vísu, að stefndi féll frá kröfu um greiðslu geymslukostnaðar, en sú tilhliðrun nægir ekki til þess, að sagt verði, að stefndi hafi ratað á hið rétta meðalhóf. Er nægilega í ljós leitt, að hann hafi valdið áfrýjanda umtalsverðu tjóni, er skylt sé að bæta eftir almennum laga-reglum.

Í framhaldi af tókunni reyndi áfrýjandi að sækja um starfsleyfi fyrir hundahald að Álfabrekku. Sú tilraun var þó fljótlega kæfð með neikvæðri umfjöllun af hálfu stefnda, og hefur hann ekki sýnt fram á, að málefnalegar aðstæður hafi þar ráðið að öllu leyti. Var meðferð umsóknarinnar þannig ekki til þess fallin að draga úr bótaábyrgð hans.

Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín, að áfrýjandi eigi rétt á

skaðabótum úr hendi stefnda, bæði fyrir fjártjón og miska. Eftir úrslitum málsins eru þó ekki efni til að ákvarða fjárhæð þeirra með tæmandi hætti, auk þess sem á því eru ýmsir örðugleikar. Auk bótanna ber að dæma stefnda til greiðslu hæfilegs málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Ég er sammála öðrum dómendum um gjafsóknar-kostnað.

Að því má finna, að ýmis gögn frá áfrýjanda eru mjög seint fram komin. Þau eru þó ekki til muna umfram nauðsyn og raska ekki grundvelli málsins, og hina síðbúnu framlagningu má að sumu leyti rekja til einhæfs málflutnings af hálfu stefnda, sem hefur meðal annars verið tregur til að horfast í augu við verðmæti þeirra vinalegu húsdýra, sem málið snerist um.

### **Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 20. september 1999.**

Mál þetta, sem dómtekið var hinn 2. september sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Jóni Guðmundssyni, kt. 040849-5999, Álfabrekku við Suðurlandsbraut, Reykjavík, gegn borgarstjóranum í Reykjavík fyrir hönd Reykjavíkurborgar vegna borgarráðs og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur með stefnu birtri 28. janúar 1998.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefnda, Reykjavíkurborg, verði dæmd til að greiða stefnanda 7.680.000 kr. í skaðabætur ásamt dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga frá 26. september 1996 til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar að skaðlausu ásamt virðisaukaskatti eins og málið væri ekki gjafsóknarmál, en stefnandi fékk gjafsókn í málinu með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins dags. 28. maí 1999.

Dómkröfur stefnda eru aðallega um sýknu af öllum kröfum stefnanda í máli þessu og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins. Til vara krefst stefndi þess að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og að málskostnaður verði í því tilviki felldur niður. Þá hefur stefndi uppi gagnkröfu til skuldajafnaðar að fjárhæð 582.314 kr.

### I.

#### *Málsatvik.*

Hinn 27. september 1988 samþykkti borgarráð undanþágu til handa stefnanda frá banni við hundahaldi fyrir þrjá hunda í Reykjavík. Á þeim tíma var stefnandi þegar farinn að rækta hunda, English Springer Spaniel, á heimili sínu, Álfabrekku við Suðurlandsbraut. Starfsemi stefnanda fólst í hundaræktun, hundasölu og hundageymslu. Lengst af var hann með mun fleiri hunda en und-

anþágan náði til og hann sótti ekki um sérstakt starfsleyfi fyrir starfsemi sinni. Í skýrslu tveggja dýralækna til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 22. september 1991, kemur fram að húsnæðið sé ekki fullnægjandi fyrir starfsemina sem þar fari fram, þ.e. geymslustaður, ræktun, þjónusta fyrir hundaeigendur og verslun með hunda.

Samkvæmt gögnum máls hefur hundaeftirlitsmönnum reynst erfitt að annast eftirlit með hundahaldi stefnanda og afla upplýsinga um fjölda hundanna. Samkvæmt lauslegri talningu hundaftirlitsmanna sumarið 1994 var talið að hundar stefnanda á staðnum væru milli 20 og 30. Að ósk Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fór lögregla að Álfabrekku 21. september 1994 til að afla upplýsinga um aðbúnað og fjölda hunda þar. U.þ.b. 20 hundar voru lausir á lóðinni, en tveir voru bundnir. Stefnandi heimilaði lögreglu ekki aðgang að íbúðarhúsi sínu. Með bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til stefnanda dags. 14. október 1994 var þess óskað að hann upplýsti um fjölda hunda í eigu og vörslu sinni fyrir 1. nóvember s.á. Jafnframt var vakin athygli á ógreiddum árgjöldum fyrir hunda vegna ársins 1994. Fyrirspurn þessari var ekki svarað. Hinn 15. júní 1995 óskaði Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur eftir aðstoð lögreglu til að telja hunda hjá stefnanda að Álfabrekku og kemur fram í lögregluskýrslu að fjöldi hunda þar hafi verið 24.

Fyrir liggja í málinu fjölmargar lögregluskýrslur og kvörtunarnótur til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur vegna hundahalds stefnanda á tímabilinu 1990 til 1996. Stefnandi vanrækti skráningu hundanna og veruleg vanskil urðu á leyfisgjöldum stefnanda vegna þeirra þriggja hunda, sem undanþágan tók til.

Með bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 3. júlí 1995, var stefnandi kærður fyrir ítrekuð meint brot á ákvæðum samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík og mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994. Kæran var ítrekuð með bréfum dags. 1. mars og 29. maí 1996.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til stefnanda, dags. 26. júlí 1996, kemur fram að leyfi stefnanda til hundahalds sé fallið niður vegna vanskila á leyfisgjaldi samkvæmt c-lið 2. gr. samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík. Í niðurlagi bréfsins er skorað á stefnanda að afhenda hunda sína hundaftirlitsmanni Reykjavíkurborgar. Að öðrum kosti yrði leitað eftir aðstoð lögreglu við að handsama hundana.

Með bréfi, dags. 4. september 1996, fór Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur fram á aðstoð lögreglu við að fá hunda stefnanda afhenta með vísan til 5. gr. samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík.

Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, uppkveðnum 19. september 1996, var lögreglustjóranum í Reykjavík heimiluð húsleit á heimili stefnanda, Jóns Guðmundssonar, að Álfabrekku við Suðurlandsbraut í Reykjavík til að kanna hvort hann héldi þar hunda ólöglega og eftir atvikum taka þá úr vörslum hans.

Lögreglan framkvæmdi húsleit að Álfabrekku við Suðurlandsbraut þann 26. september sama ár og kemur fram í lögregluskýrslu að fjarlægðir voru 32 hundar. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kom hundunum í geymslu að Sperðli í Vestur-Landeyjum, Rangárvallasýslu, þar sem rekin er hundageymsla samkvæmt starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands.

Hundar stefnanda voru geymdir að Sperðli í 16 daga en þá hafði stefnandi afsalað 31 hundi til annarra aðila. Einn hundur var aflífaður þar sem fyrir lá álit setts héraðsdýralæknis í Reykjavík að ekki væri forsvaranlegt að halda honum á lífi.

Eftir að hundar stefnanda höfðu verið fjarlægðir sótti hann bæði um starfsleyfi fyrir rekstri hundaræktunarbús að Álfabrekku við Suðurlandsbraut og undanþágu frá banni við hundahaldi í borginni. Báðum umsóknum hans var hafnað af borgarráði í febrúar 1997. Stefnandi hefur krafði borgaryfirvöld um bætur vegna meintrar ólögmetrar töku hunda hans. Þeim fjárkröfum hefur verið hafnað og hefur því stefnandi höfðað dómsmál þetta.

## II.

### *Málsástæður og lagarök stefnanda.*

Stefnandi byggir málshöfðun sína á því að aðgerðir borgaryfirvalda í Reykjavík við framkvæmd heilbrigðiseftirlits gegn stefnanda hafi hvorki haft stoð í (a) lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit né lögum nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki. Einnig hafi borgaryfirvöld brotið gegn þeim grundvallarreglum í íslenski stjórnslu: (b) að stjórnvöld skuli sjá til þess að mál séu nægjanlega upplýst áður en ákvarðanir séu teknar í þeim og að því búnu sé gefinn kostur til andmæla, (c) að þau sjónarmið sem liggja til grundvallar stjórnvaldsákvörðun séu málefnaleg og studd ákveðnu meðalhófi (d) og að gætt hafi verið jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála.

a. Stefnandi byggir dómkröfur sínar á þeim málsástæðum, að aldrei hafi verið bent á viðhlítandi lagagrundvöll fyrir hinum umdeildu ákvörðunum. Að heilbrigðisyfirvöld hafi gengið of langt í valdbeitingu sinni og beri því skaðabótaábyrgð á tjóni stefnanda. Stefnandi bendir á að megintilgangur laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sem og laga nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki, sé að stuðla að heilbrigði mannfólks í landinu. Þessu til grundvallar er vísað til tilgangs laganna og í hvaða markmiði þau séu sett. Bann við hundahaldi sé ekki meginregla samkvæmt þessum lögum eða fortakslaust skilyrði fyrir því að menn búi saman í þéttbýli. Það sé ekki í sjálfu sér brot á ofangreindum lögum að menn haldi hunda eða umgangist dýr. Samkvæmt þessum lögum megi ekki banna hundahald, hvað þá atvinnurekstur eins og hundaræktunarbú stefnanda, nema til þess séu fullgildar ástæður þess efnis að heilsu manna sé hættu búin. Það sé hlutverk heilbrigðisyfirvalda að sanna að

einhverjar athafnir manna skaði heilbrigði annarra manna og í því tilfelli, sem hér sé til úrlausnar, að hundaræktunarbú stefnanda hafi skaðað heilbrigði borgarbúa á einhvern hátt.

Þá byggir stefnandi og á því að varðandi atvinnurekstur hans hafi samþykkt um bann við hundahaldi í Reykjavík frá 1989 takmarkað gildi. Enda einungis um að ræða samþykkt með óljósa stöð í settum lögum. Stefnandi byggir einnig á því að hann hafi haft atvinnu sína af hundaræktunarbúi sínu að Álfabrekku við Suðurlandsbraut, en þar hafi verið stunduð hundarækt frá árinu 1937. Einmitt þar af leiðandi verði sú búrækt sem þar hafi verið stunduð ekki stöðvuð á grundvelli þeirra krafna, sem gerðar hafi verið á síðustu árum til slíks atvinnurekstrar, öðru vísi en að fyrst verði veitt ákveðin aðlögun. Ekki síst eigi þetta við þegar aldrei hafi verið bent á skýra lagaheimild til grundvallar þeim kröfum sem gerðar séu. Stefnandi mótmælir því að í lögum nr. 81/1988 séu skýr lagaákveði til grundvallar skerðingar á atvinnufrelsi stefnanda. Einnig sé það grundvallarregla að eignir manna megi ekki gera upptækar, nema til þess sé lagaheimild og komi fullt verð fyrir. Þá þurfi lagaboð sem hefti atvinnufrelsi manna að vera skýr og ótvíræð. Stefnandi staðhæfir að réttum aðferðum hafi verið fylgt varðandi hundaræktun hans og engar réttarreglur brotnar. Þá hafi hún og átt sér langa hefð, sem ekki hafi verið hægt að hrófla við með þeim hætti sem gert var. Stefnandi byggir á að það sé fjarstæða að atvinnurekstur hans hafi haft mengandi áhrif á umhverfið, heldur hafi hann þvert á móti verið í fyllsta máta vistvænn í alla staði.

Ljóst sé samkvæmt framangreindu að ákvarðanir stefndu um upprætingu á hundaræktunarbúi stefnanda hafi bæði verið saknæmar og ólögmetar. Eigi stefnandi af þessum sökum tvímælalausán rétt til umkrafinna skaðabóta vegna þessara óheimilu athafna stefndu sem felist í verðmæti þeirra hunda sem af honum hafi verið teknir.

b. Stefnandi byggir á því að enginn aðili sem þekkingu hafi á hundaræktunarbúum hafi skoðað aðstæður að Álfabrekku af hálfu borgaryfirvalda, en hér sé um flókna og vandasama starfsemi að ræða. Til dæmis megi alls ekki hafa hunda í búrum. Af slíku verði þeir geðveikir. Varast þurfi að króa þá of mikið af og vel þurfi ætíð að passa upp á að þeir hafi næga hreyfingu. Þá þurfi að stjórna þeim með ákveðnum aga, en samt góðvild. Auðvitað þurfi að gæta hreinlætis, en slíkt geti einnig auðveldlega snúist í andhverfu sína. Ljóst sé einnig að það sem einum finnist hreinlæti geti öðrum fundist sóðaskapur. Því verði ætíð að athuga hvaða afleiðingar slíkt ástand hafi í för með sér. En einmitt það sé hlutverk heilbrigðisyfirvalda. En varðandi slíkt eigi hinn almenni borgari vissulega rétt á aðvörðun og rétt á að gæta réttar síns á þann hátt að láta reyna á hvort heilbrigðisyfirvöld hafi rétt fyrir sér og byggi á réttum staðreyndum.

Stefnandi heldur því fram að fyllsta hreinlætis hafi ætíð verið gætt á hunda-

ræktunarbúi hans að Álfabrekku við Suðurlandsbraut. Engin marktæk rannsókn hafi hins vegar farið fram á því hvort svo hafi verið eða ekki.

Auk þess sem rannsóknarreglan svokallaða hafi verið brotin á stefnanda, þá hafi honum aldrei í raun verið gefinn kostur á að andmæla þeirri ákvörðun að hundaræktunarbúi hans skyldi upprætt þann 26. september 1996 eða ákveðnum efnislegum forsendum sem undir hann hafi verið bornar. Byggir stefnandi á því að hefði hann fengið raunverulegan möguleika til andmæla sé víst að mál hans hefðu skipast á annan hátt. Ákvörðun hafi verið tekin án þess að gefa stefnanda nokkurt færi á að skýra sjónarmið sín, þrátt fyrir að persónulegir og fjárhagslegir hagsmunir hafi verið í húfi og án þess að borgaryfirvöld hafi kynnt sér með skýrslum sérfræðinga hvernig að hundaræktun stefnanda var staðið.

Þar sem borgaryfirvöld hafi ekki sinnt rannsóknarreglunni og andmælareglunni sé málsmeðferðarannmarki á þeirri stjórnvaldsákvörðun stefnda að uppræta skyldi hundaræktunarbúi stefnanda. Sé því ljóst að borgaryfirvöld hafi í þessu efni sýnt af sér bótaskyld gáleysi.

c. Stefnandi byggir einnig á því að uppræting sú sem gerð var á ræktun hans með hunda, þann 26. september 1996, hafi verið liður í tilraun borgaryfirvalda til að komast yfir Álfabrekku við Suðurlandsbraut, sem orðin sé fyrir í Laugardalnum. Að því leyti hafi verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum og röngum forsendum. Slíkt sé efnislegur annmarki á stjórnvaldsákvörðunum. Byggir stefnandi á að í þessum efnum verði borgaryfirvöld að fara að lögum.

Stefnandi byggir einnig á að svokallaðrar meðalhófsreglu hafi ekki verið gætt. Horfa verði til þess að aðgerðir borgaryfirvalda hafi haft afgerandi áhrif á stöðu og hagsmuni stefnanda miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru fyrir borgaryfirvöld. Í þessu sambandi verði einnig að horfa til þess að ekki hafi verið um nokkra raunverulega aðvörun að ræða af hálfu borgaryfirvalda. Hafi stefnanda ekki verið veittur kostur á eðlilegri umfjöllun úrskurðaraðila um málið, svo sem unnt hefði verið samkvæmt lögum, áður en hinum alvarlegu aðgerðum var beitt. Þá hafi ekki verið beitt mögulegum vægari úrræðum, sem þó hefðu gætt hagsmuna borgaryfirvalda. Svo sem að gefa stefnanda kost á að bæta þá aðstöðu sem fyrir var, ef úrbóta var þörf. Einnig hafi stefnanda ekki verið veitt áminning og gefinn frestur til úrbóta. Þá hafi honum ekki verið veittur kostur á að losna við ræktunarhunda sína á einhverju lágmarksverði. Þá hafi það allt eins staðið upp á borgaryfirvöld eins og stefnanda sjálfan að girða land stefnanda og var í raun miklu frekar þeirra hlutverk en hlutverk stefnanda. Stefnandi byggir einnig á því að ef aðstaða hans til hundaræktar hafi verið orðin fyrir í Laugardalnum, þá hafi borgaryfirvöldum verið skylt að sjá til þess að stefnandi fengi annan jafngóðan stað fyrir að yfirgefa Álfabrekku. Ekkert af þessu hafi verið gert.

Þar sem hvorki var beitt málefnalegum sjónarmiðum/ákveðnum efnislegum

forsendum og ekki gætt meðalhófs sé um að ræða efnisannmarka á stjórnvalds-ákvörðun og um leið bótaskyld gáleysi.

d. Stefnandi byggir einnig á því að jafnræðisreglu stjórnvísuluréttarins hafi ekki verið gætt. Er í því sambandi bent á að víða innan borgarmarkanna haldi menn dýr og stundi sölu þeirra án þess að hafa til þess leyfi samkvæmt dýraverndarlögum. Dæmi um það sé hald manna á reiðhestum innan borgarmarkanna, sem og köttum og öðrum gæludýrum. Varðandi stefnanda verði að líta til þess að dýraverndarlögin séu frá 1994, en starfsræksla stefnanda mun eldri. Stefnandi byggir á því að það hafi verið brot á jafnræðisreglu að leggja atvinnustarfsemi stefnanda að jöfnu við hundahald hins almenna borgarbúa á heimilishundum. Eitt megininntak jafnræðisreglunnar sé einmitt að um mismunandi aðstæður gildi mismunandi reglur. Gefi augaleið að það geti ekki verið réttmæt krafa Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að krefja stefnanda um gjald af hverjum og einum ræktunarhundi sínum til jafns við gjald af hinum venjubundna fjölskylduhundi. Í þessu efni verði ekki jafnað saman haldi hunda í ræktunarskyni á hundaræktunarbúi og síðan haldi heimilishunda. Slíkt yrði hverju hundaræktunarbúi, jafnt innan borgarmarkanna sem annars staðar, fjötur um fót fjárhagslega. Þá bryti slíkt einnig gegn samkeppnislögum með tilliti til ræktunarbúa sem staðsett væru í dreifbýli. Þessu til stuðnings bendir stefnandi á að jafnvel í 3. gr. laga nr. 7/1953 sé gerður munur á gjaldtöku af hundum búfjáreigenda og öðrum hundum. Stefnandi byggir einnig á því að þau gjöld sem stefndu hafi krafðið stefnanda um varðandi hundahald hans hafi ekki lagastoð. Allt undirstriki þetta sök stefndu.

e. Stefnandi byggir dómkröfu sína á að fjárhagslegt tjón hans vegna upprætingar á ræktunarbúi hans sé aðallega kaupverð, enduröflunarverð þeirra 32 hunda sem upprættir voru og frá honum teknir:

- |  |         |
|--|---------|
| 1. Carl XVI. Gustav, fæddur 1988 í Svíþjóð, einn besti ræktunarhundur landsins | 500.000 |
| 2. Silvia, fædd 1986 í Svíþjóð, frá einni bestu ræktunarstöð í heimi           | 500.000 |
| 3. Skotti, tveggja ára, toppþjálfaður veiðihundur                              | 500.000 |
| 4. Carl XVII. Gustav, 6 ára ræktunarhundur                                     | 250.000 |
| 5. Þjakkur, 4 ára ræktunarhundur   | 250.000 |
| 6. Kútur, 2 ára þjálfaður veiðihundur  | 150.000 |
| 7. Brúnó, 1 og 1/2 árs ræktunarhundur  | 150.000 |
| 8. Strákur, 1 og 1/2 árs efnilegur veiðihundur                                 | 150.000 |
| 9. Stjarna, 9 ára ræktunartík  | 150.000 |
| 10. Monika, 6 ára verðlaunuð tík, ræktunartík                                  | 150.000 |
| 11. Jolene, 5 ára verðlaunuð tík, veiðitík                                     | 150.000 |
| 12. Tanja, 4 ára ræktunartík   | 150.000 |

13. Steffy, 4 ára veiði- og ræktunartík	150.000
14. Donna, 3 ára ræktunartík	150.000
15. Viktoria, 2 og 1/2 árs ræktunartík	150.000
16. Glinglól, 2 og 1/2 árs ræktunartík	150.000
17. Gulla, 2 og 1/2 árs ræktunartík	150.000
18. Teresa, 3 ára ræktunartík	150.000
19. Ninja, 1 árs ræktunartík	150.000
20. Lína, 3 ára þroskaheft og spastísk	
21.-23. 3 þriggja mánaða hvolpar 60.000 hver	180.000
24.-26. 3 tveggja mánaða hvolpar 60.000 hver	180.000
27.-28. 2 eins og hálfsmánaðar hvolpar 60.000 hver	
Framangreindir hundar séu allir English Springer Spaniel	120.000
29. Guy, 3 ára hundur, Pappillion, f. í Bretlandi, undan dýrasta Pappillion í dag	600.000
30. Daisy, 3 ára tík, Pappillion, fædd í Bretlandi, undan dýrasta Pappillion í dag	600.000
31. Milly, 3 ára Pappillion tík	600.000
32. Cecilia, 2 ára Pappillion tík	300.000
Ofangreindir hundar voru allir ræktunarhundar.	
Samtals	6.680.000

Varðandi frekari rökstuðning fyrir framangreindri fjárhæð er vísað til framlagðs verðmats stefnanda í málinu.

Stefnandi byggir verðmat sitt á því að þetta sé það verð sem hann hefði orðið að greiða til að kaupa sér aftur slíkan hundaræktunarstofn sem að ofan greinir. Byggir stefnandi á að hér sé um að ræða svokallað beint tjón. Hér sé því um að ræða enduröflunarverð eða kaupverð aðallega varðandi ræktunarhundana, en söluverð varðandi veiðihundana og hvolpana. Verði ofangreindu verðmati mótmælt, þá áskilur stefnandi sér rétt til að leggja fram frekari gögn því til grundvallar eða að láta fram fara mat á verðmæti hundanna.

Auk greindrar skaðabótafjárhæðar telur stefnandi sig eiga rétt til miskabóta samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Gerir stefnandi kröfu um 1.000.000 kr. í miskabætur. Miskabótakrafan er þannig rökstudd að í aðgerðum stefndu hafi falist ólöglegt meingerð í garð stefnanda og því beri að greiða honum miskabætur samkvæmt 26. gr. laga nr. 50/1993, en bótaskilyrði greinarinnar séu uppfyllt hvað þessar aðgerðir varðar, bæði ólögmati, meingerð og ásetningur. Borgaryfirvöld hafi beitt aðferðum þeim sem notuð séu við gíslatöku og hótáð lífláti hundanna og reyndar tekið einn þeirra af lífi, án dóms og laga. Þá hafi framferði forsvarsmanna Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í alla

staði verið á mælisvert og þær hótanir sem hafðar voru uppi til að fá stefnanda til að afsala sér hundunum.

Alls eru því stefnukröfur stefnanda 7.680.000 kr.

Stefnandi áskilur sér rétt til að gera síðar í öðru máli kröfur um bætur vegna þess tekjumissis sem hann hafi orðið fyrir.

f. Stefnandi byggir dómkröfu sína á því að varðandi ætluð brot stefnanda hafi stefnda alla sönnunarbyrði, bæði skv. meginreglum stjórnsýsluréttar og skaðabótaréttar. Vegna grófleika brotsins og erfiðrar sönnunarstöðu stefnanda hafi stefnda einnig sönnunarbyrði fyrir því að tjón stefnanda hafi ekki numið ofangreindum fjárhæðum.

Varðandi lagarök vísar stefnandi til ákvæða stjórnarskrár um atvinnufrelsi og verndun eignarréttar, til stjórnsýslulaganna og ákvæða þeirra um rannsóknarskyldu stjórnvalda, andmælarétt hins almenna borgara, til meðalhófsreglunnar og jafnræðisreglunnar. Þá vísar stefnandi til þess að til grundvallar sjálfstökuúræðum ríkis og sveitarfélaga og stofnana þeirra verði að vera fyrir hendi skýr heimild í settum lögum. Er um það vísað til lögmætisreglunnar svokölluðu. Einnig er í þessu sambandi vísað til réttmætisreglunnar, reglunnar um að réttar efnislegar forsendur verði að liggja stjórnvaldsákvörðun til grundvallar. Byggist reglur þessar á þeim grundvelli að stjórnvöld hafi völd sín frá fólkinu. Að í framsali samfélagslegs valds til stjórnsýsluhafanna sé aldrei fólgið meir en svo að það sé innan þeirra marka sem þjóðfélagið viðurkennir að sé framseljanlegt. Samfélagslegu valdi beri því að beita í samræmi við heildarhagsmunni og með virðingu fyrir þeim meginreglum, sem réttarskipanin feli í sér. Af þessum sökum hvíli á stjórnvöldunum sjálfum sú skylda að sýna fram á á hvaða lagagrundvelli stjórnsýsluákvörðun byggist og á hvaða efnislegu forsendum. Stefnandi vísar einnig til eftirfarandi settra laga: Laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, 1. greinar, 18. greinar og VI. og VII. kafla laganna. Laga nr. 7/1953, 1. greinar og 3. greinar. Laga nr. 10/1965, 4. greinar, 5. greinar og 6. greinar og til laga nr. 19/1964, VI. kafla. Þá er vísað til þeirra sönnunarreglna að fyrir dómstólum gildi, hvað sönnunarbyrði varðar, sömu reglur varðandi stjórnsýslumál og gilda fyrir stjórnvöldunum sjálfum. Stefnandi vísar og til reglna skaðabótaréttarins um húsbóndaábyrgð og til sakarreglunnar á þá leið að stjórnvöld verði að bæta það tjón sem þau vinna með ólögmætum aðgerðum og löglausum stjórnsýsluákvörðunum.

### III.

*Málsástæður og lagarök stefnda.*

Um aðalkröfu.

Samþykkt um hundahald í Reykjavík, sem staðfest var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 16. júní 1989, sé sett á grundvelli 22. gr. laga nr. 81/1988

um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit (síðar 18. gr., sbr. lög nr. 70/1995), sbr. nú 25. gr. laga nr. 7/1998, og 1. gr. laga nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki. Samkvæmt 22. gr. 1. mgr. 1. tl. laga nr. 81/1988 geta sveitarfélög sett sér eigin heilbrigðissamþykktir, meðal annars um bann eða takmörkun hundahalds og annars gæludýrahalds. Samþykkt um hundahald í Reykjavík sé sérstök heilbrigðissamþykkt sveitarfélags, sett á grundvelli þessa lagaákvæðis. Það sé ótvíræður lagagrundvöllur fyrir samþykktinni um hundahald í Reykjavík, sbr. t.d H. 1975:601 og H. 1983:1318 og 1322.

Samkvæmt 1. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík frá 16. júní 1989 sé hundahald bannað í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur. Hér er um aðalreglu að ræða. Samkvæmt 2. gr. samþykktarinnar geti borgarstjórn (nú heilbrigðisnefnd, sbr. B-deild Stjórnartíðinda nr. 647/1996) veitt lögráða einstaklingum undanþágu frá aðalreglunni og leyfi til hundahalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Stefnandi hafi fengið undanþágu frá banninu árið 1988 á grundvelli þágildandi samþykktar nr. 385/1984 um hundahald í Reykjavík. Leyfi stefnanda hafi verið bundið við þrjá hunda. Stefnandi hafi verið með undanþágu frá banni við hundahaldi til ársins 1996 en með bréfi Heilbrigðiseftirlitsins, dags. 26. júlí 1996, hafi stefnanda verið tilkynnt að undanþága hans teldist niðurfalinn þar sem tilskilin leyfisgjöld höfðu ekki verið greidd um langan tíma en samkvæmt c-lið 2. gr. samþykktarinnar falli leyfið úr gildi hafi gjald eigi verið greitt innan tveggja mánaða frá gjalddaga. Sérstök athygli er vakin á að undanþága stefnanda frá banni við hundahaldi hafi á sínum tíma tekið til örfárra hunda.

Af gögnum máls sé ljóst að afskipti Heilbrigðiseftirlits og lögreglu af ólög-mætu hundahaldi stefnanda hafi verið mjög mikil. Lengst af hafi hann verið með mun fleiri hunda en undanþágan hafi náð til og eftir að leyfið hafi verið fellt úr gildi hafi hann verið með tugi hunda í óleyfi. Eigi það jafnt við um fullorðna hunda sem og hvolpa, því að þrátt fyrir að ákvæði 4. mgr. 3. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík kveði á um að ekki sé skylt að sækja um leyfi fyrir hvolpa fyrr en þeir hafa náð þriggja mánaða aldri, sé með því ákvæði eðli málsins samkvæmt átt við að ekki þurfi að sækja um leyfi fyrir hvolpa leyfilegar tíkur fyrr en við þriggja mánaða aldur þeirra en ekki að hvolpar undir þriggja mánaða aldri séu almennt leyfilegir í borginni. Stefnandi hafi aldrei sótt um starfsleyfi eins og honum hafi verið skylt samkvæmt 1. mgr. 56. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994, sbr. tl. 6.8 í viðauka 8 með mengunarvarnareglugerð og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd en þar sé tilskilið leyfi lögreglustjóra til hvers konar ræktunar, verslunar, þjálfunar, tamningar, geymslu og leigu dýra í atvinnuskyni sem ekki falli undir búfjárhald. Stefnandi hafi sótt um starfsleyfi til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur eftir að hundar hans höfðu verið fjarlægðir. Heilbrigðiseftirlitið hafi fullnægt leiðbeiningarskyldu sinni og vakið athygli stefnanda á þeim skilyrðum sem slík starfsemi þyrfti að uppfylla.

Í framhaldi af því barst byggingarnefnd fyrirspurn frá stefnanda um það hvort leyft yrði að reka hundaræktunarbú að Álfabrekku. Byggingarnefnd vísaði fyrirspurninni til borgarráðs sem hafnaði erindinu. Þó svo að umsókn hafi borist eftir að hundarnir höfðu verið fjarlægðir liggi í augum uppi að umsókn sem borist hefði á þeim tíma er stefnandi hélt með ólögætum hætti hunda að heimili sínu hefði fengið samsvarandi umfjöllun sem leitt hefði til sömu niðurstöðu, þ.e. synjunar.

Aðgerðir lögreglu og Heilbrigðiseftirlits þann 26. september 1996 hafi ekki verið að tilefnislausu. Bæði lögregla og Heilbrigðiseftirlit höfðu margoft þurft að hafa afskipti af ólögætum hundahaldi stefnanda. Ítrekaðar kvartanir höfðu borist og fjöldi lögregluskýrsla hafi legið fyrir. Starfsmenn Heilbrigðiseftirlitsins höfðu margsinnis reynt að fá stefnanda til þess að hætta hinu ólögætum hundahaldi sínu. Stefnandi reyndist í alla staði ósamvinnuþýður og hafi ítrekað neitað að veita eftirlitsmönnum upplýsingar um fjölda hundanna. Stefnanda hlaut að vera ljóst að endi yrði bundinn á hið ólögætum ástand. Sérstök athygli er vakin á bréfi Heilbrigðiseftirlitsins til stefnanda, dags. 26. júlí 1996, en þar sé skorað á hann að afhenda hundaftirlitsmönnum Reykjavíkurborgar hundana og jafnframt tekið fram að að öðrum kosti verði leitað eftir aðstoð lögreglu við að handsama þá.

Samkvæmt 5. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík annast Heilbrigðiseftirlitið framkvæmd og eftirlit með hundahaldi í Reykjavík. Stefnandi hafði brotið freklega gegn samþykktinni og þegar Heilbrigðiseftirlitið hafi leitað aðstoðar lögreglu hafi hann ekki haft leyfi fyrir einum einasta hundi. Samkvæmt 5. gr. samþykktarinnar geti Heilbrigðiseftirlitið leitað aðstoðar lögreglu yfirvalda þegar þörf krefur. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. samþykktarinnar skal færa óleyfilega hunda í sérstakar hundageymslur. Þar sem sýnt þótti að stefnandi vildi ekki verða við kröfum Heilbrigðiseftirlitsins um að afhenda hundana reyndist nauðsynlegt að leita aðstoðar lögreglu. Lögreglustjórinn í Reykjavík hafi fengið húsleitarheimild en um hana hafi verið sótt með vísan til 8. mgr. 27. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, 1. mgr. 5. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík nr. 305/1989, 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd og með skírskotun til 89. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Húsleitarheimildin hafi verið veitt með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur þann 19. september 1996. Við húsleitina hafi verið viðstaddur réttargæslumaður fyrir stefnanda tilkvaddur af lögreglu. Heimild til húsleitar og brottflutningur hundanna sé lögregluaðgerð og heyrir því ekki undir stjórnarsýslu sveitarfélaga.

Taka hundanna af heimili stefnanda hafi verið nauðsynleg aðgerð til að binda enda á áralangt ólögætum ástand. Aðgerðirnar hafi verið óumflýjanlegar og styðjist við skýrar lagaheimildir. Þegar af þessari ástæðu beri að sýkna Reykjavíkurborg af öllum kröfum stefnanda.

Samkvæmt 6. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík sé heimilt að afhenda handsamaðan hund ef leyfi sé framvísað innan 10 daga frá því að hundur kom í vörslur eftirlitsmanns, enda verði áfallinn kostnaður greiddur. Að öðrum kosti skuli hundinum lógað. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 15/1994 um dýra-vernd sé geymsluskyldan 7 dagar en að þeim tíma liðnum sé heimilt að aflífa dýr sem ekki hafi verið vitjað. Hundar stefnanda hafi verið geymdir að Sperðli í Rangárvallasýslu í 16 daga eða mun lengur en skylt hafi verið. Á þessum tíma hafi stefnandi ekki sótt um leyfi fyrir einum einasta hundi. Aldrei hafi komið til þess að hundunum yrði lógað því stefnandi afsalaði þeim til nokkurra aðila með fimm afsölum. Heilbrigðiseftirlitið hafi enga milligöngu haft um ráðstöfun hundanna en gætt þess einvörðungu að þeir sem við hundunum tóku hefðu til þess tilskilin leyfi viðkomandi sveitarstjórna. Af þessari ástæðu geti ekki verið um að ræða neina bótaskyldu af hálfu Reykjavíkurborgar en telji stefnandi sig eiga einhverjar fjárkröfur vegna framsals hundanna sé það mál hans og þeirra sem við hundunum tóku. Með vísan til alls framanritaðs er þess krafist að Reykjavíkurborg verði sýknuð af öllum fjárkröfum stefnanda í máli þessu.

Kröfu um greiðslu miskabóta er mótmælt af hálfu stefnda og er krafist sýknu. Byggir stefndi í fyrsta lagi á því að kröfu um greiðslu miskabóta skorti laga-stoð. Þá byggir stefndi enn fremur á því að krafa um miskabætur sé algjörlega órökstudd. Allar aðgerðir lögreglu og Heilbrigðiseftirlitsins hafi stuðst við full-nægjandi lagaheimildir, þær hafi verið óhjákvæmilegar í ljósi aðstæðna og framkvæmd þeirra að öllu leyti tilhlýðileg.

Málskostnaðarkrafa stefnda byggist á 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Um varakröfu.

Komist dómurinn að þeirri niðurstöðu að borgaryfirvöld hafi með einhverjum athöfnum sínum brotið á rétti stefnanda þannig að það varði bótaskyldu er þess krafist að bótafjárhæðir sem um getur í stefnu verði stórlega lækkaðar. Samkvæmt stefnu sé verðmæti hundanna sagt nema 6.680.000 kr. og hafi það því þrefaldast frá því að stefnandi ritaði borgarstjóra bréf, dags. 16. desember 1996. Þá er því haldið fram að engin eftirspurn hafi verið eftir hundum stefnanda. Skorað er á stefnanda að leggja fram skattframtöl síðustu ára sem sýni bókfært verðmæti hundastofns hans og tekjur hans af sölu hunda. Komi til þess að dómurinn ákveði að greiða beri stefnanda einhverjar bætur er gerð krafa á grundvelli 28. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að reikningur að fjárhæð 582.314 kr., sem Heilbrigðiseftirlitið greiddi vegna geymslu hundanna að Sperðli, komi til skuldajöfnunar.

Stefndi byggir málalíbúnað sinn m.a. á eftirfarandi réttarheimildum:

Lög nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit með síðari breyt-

ingum. Lög nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki. Samþykkt nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík með síðari breytingum. Lög nr. 15/1994 um dýravernd. Mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994. Lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Lög nr. 37/1993, stjórnsýslulög.

## IV.

*Niðurstaða.*

Samþykkt nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík er sett á grundvelli 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, síðar 18. gr., sbr. lög nr. 70/1995 og nú 25. gr. laga nr. 7/1998, og 1. gr. laga nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki. Samkvæmt lagaákvæðum þessum er sveitarfélögum heimilt að setja sér eigin samþykktir um þætti, sem ekki er fjallað um í heilbrigðisreglugerð, svo sem um bann eða takmörkun á hundahaldi. Samþykkt nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík hefur því ótvíræða lagastoð, sbr. dóma Hæstaréttar 1975:601 og 1983:1318 og 1322.

Samkvæmt 1. gr. samþykktar nr. 305/1989 gildir sú aðalregla að hundahald er bannað í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur. Samkvæmt 2. gr. samþykktarinnar getur heilbrigðisnefnd í umboði borgarstjórnar, sbr. breytingu með samþykkt 647/1996, veitt lögráða einstaklingum undanþágu frá 1. gr. og leyfi til hundahalds með nánar tilgreindum skilyrðum. Stefnandi fékk undanþágu frá banninu árið 1988 á grundvelli þágildandi samþykktar nr. 385/1984 um hundahald í Reykjavík. Leyfi stefnanda var bundið við þrjá hunda.

Samkvæmt 5. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík annast Heilbrigðiseftirlitið framkvæmd og eftirlit með hundahaldi í Reykjavík og getur það leitað aðstoðar lögregluvirkvalda þegar þörf krefur. Eins og fram kemur í gögnum máls hafa afskipti Heilbrigðiseftirlits og lögreglu af hundahaldi stefnanda verið mjög mikil. Fyrir liggur að lengst af var hann með mun fleiri hunda en undanþágan náði til og eftir að leyfið var fallið úr gildi var stefnandi með tugi hunda í óleyfi.

Stefnandi sótti ekki um starfsleyfi samkvæmt 1. mgr. 56. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994, sbr. tl. 6.8 í viðauka 8 með mengunarvarnareglugerð og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd en þar er tilskilið leyfi lögreglustjóra til hvers konar ræktunar, verslunar, þjálfunar, tamingar, geymslu og leigu dýra í atvinnuskyni sem ekki fellur undir búfjárhald.

Eins og fram kemur í gögnum máls höfðu bæði lögregla og Heilbrigðiseftirlit margoft þurft að hafa afskipti af hundahaldi stefnanda. Ítrekaðar kvartanir höfðu borist og fjöldi lögregluskýrslna lá fyrir. Stefnandi reyndist ósamvinnuþýður og neitaði ítrekað að veita eftirlitsmönnum upplýsingar um fjölda hundanna. Af hálfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur var leitað til lögreglu til að afla upplýsinga um aðbúnað og fjölda hunda hjá stefnanda hinn 21. september

1994. Reyndust þar vera 22 hundar utandyra. Stefnandi sinni ekki fyrirspurn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í bréfi dags. 14. október 1994 um fjölda hunda í eigu og vörslu sinni. Hinn 15. júní 1995 fór fram talning á hundum stefnanda að Álfabrekku með aðstoð lögreglu og reyndust þeir vera 24 talsins.

Með bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 3. júlí 1995, var stefnandi kærður fyrir ítrekuð meint brot á ákvæðum samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík og mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994. Var m.a. gerð krafa til þess að hið ólögmæta ástand yrði upprætt samkvæmt 6. gr. samþykkar um hundahald. Kæra þessi var ítrekuð með bréfum dags. 1. mars og 29. maí 1996.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til stefnanda, dags. 26. júlí 1996, kemur fram að leyfi stefnanda til hundahalds sé fallið niður vegna vanskila á leyfisgjaldi samkvæmt c-lið 2. gr. samþykktarinnar. Í niðurlagi bréfsins er skorað á stefnanda að afhenda hunda sína hundaeftirlitsmanni Reykjavíkurborgar. Að öðrum kosti yrði leitað eftir aðstoð lögreglu við að handsama hundana.

Með bréfi, dags. 4. september 1996, fór Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur fram á aðstoð lögreglu við að fá hunda stefnanda afhenta með vísan til 5. gr. samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík. Lögreglustjórinn í Reykjavík fékk húsleitarheimild hjá stefnanda með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur þann 19. september 1996. Í kjölfar þess fór fram þann 26. september 1996 húsleit lögreglu hjá stefnanda og brottflutningur hundanna.

Samkvæmt 6. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík er heimilt að afhenda handsamaðan hund ef leyfi er framvísað innan 10 daga frá því að hundur kom í vörslur eftirlitsmanns, enda verði áfallinn kostnaður greiddur. Að öðrum kosti skal hundinum lógað, sbr. 10. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd. Hundar stefnanda voru geymdir að Sperðli í Vestur-Landeyjum, Rangárvallasýslu, í 16 daga. Ekki kom til þess að hundunum yrði lógað, að frátöldum einum, því stefnandi afsalaði þeim til nokkurra aðila með fimm afsölum. Af hálfu Heilbrigðiseftirlitsins var þess gætt að þeir sem við hundunum tóku hefðu til þess tilskilin leyfi viðkomandi sveitarstjórna.

Ljóst er af gögnum máls að stefnandi hafði með hundahaldi sínu gerst brotlegur við ákvæði samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík, sbr. lög nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Hann sinni ekki skyldu um skráningu hunda sinna og torveldaði eftirlit með þeim. Fjölmargar kvartanir bárust Heilbrigðiseftirliti og lögreglu vegna hunda hans. Þá var leyfi, sem hann hafði fyrir þremur hundum, fallið niður vegna vanskila. Þá hafði stefnandi hvorki sótt um starfsleyfi til dýrahalds samkvæmt mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994 né um leyfi lögreglustjóra samkvæmt lögum nr. 15/1994 um dýravernd. Því verður að telja að uppfyllt hafi verið skilyrði til þess að leita eftir aðstoð

lögreglu við töku hundanna, sbr. 5. og 6. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík. Sú lögregluaðgerð fór fram að undangengnum dómsúrskurði. Taka hundanna af heimili stefnanda var lögmæt aðgerð til að binda enda á ólögmætt ástand.

Ekki er fallist á þær málsástæður stefnanda að málsmeðferð gagnvart honum hafi falið í sér brot á 10.-13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Aðvörunarbréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 26. júlí 1996, sem stefnandi kveðst ekki hafa móttekið, hefur ekki sjálfstæða þýðingu að stjórnsýslurétti, þar sem meint brot stefnanda höfðu þá þegar verið kærð til lögreglu. Fullyrðingar af hálfu stefnanda um það að byggt hafi verið á ómálefnalegum sjónarmiðum og röngum forsendum gagnvart honum eru órökstuddar. Stefnandi mátti búast við því hvenær sem var að til róttækra aðgerða yrði gripið gegn honum vegna hins ólöglega hundahalds hans.

Þegar framangreint er virt ber að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í málinu, en málskostnaður verður felldur niður.

Allur gjafsóknarkostnaður málsins greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflytningaþóknun lögmans stefnanda, Steingríms Þormóðssonar hdl., 320.000 kr. Hefur þá verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Eggert Óskarsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

#### D ó m s o r ð :

Stefnda, Reykjavíkurborg vegna borgarráðs og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Jóns Guðmundssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Allur gjafsóknarkostnaður málsins, þar með talin málflytningaþóknun lögmans stefnanda, Steingríms Þormóðssonar hdl., 320.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.