

## D Ó M U R

**Héraðsdóms Reykjavíkur 12. desember 2013 í máli nr. E-1783/2013:**

**Þorsteinn Haraldsson**

*(Lára Valgerður Júlíusdóttir hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)*

Mál þetta, sem var dómtekið 28. nóvember sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Þorsteini Haraldssyni, Melbæ v/Sogaveg, Reykjavík á hendur íslenska ríkinu, með stefnu birtri 22. apríl 2013.

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum skaðabætur að fjárhæð 53.462.661 kr. auk dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags. Þá er gerð krafa um miskabætur að fjárhæð 5.000.000 kr. auk dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags. Einnig er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda auk lögmæltis virðisaukaskatts.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum dómkröfum stefnanda og málskostnaðar að mati dómsins. Til vara er krafist lækkunar á dómkröfum stefnanda og að málskostnaður verði látinn niður falla.

I

Stefnandi er löggiltur endurskoðandi að mennt. Hann hóf starfsnám á endurskoðunarstofu 1969 og átti og rak endurskoðunarstofu frá árinu 1976 og allt til 2005, fyrst einn, en lengst af í samstarfi við aðra endurskoðendur. Haustið 2005 hætti stefnandi endurskoðunarstörfum og seldi hlut sinn í endurskoðunarfyrirtækinu Ernst & Young hf. Stefnandi hóf störf hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins í septembermánuði 2006 og var fastráðinn hinn 12. nóvember 2007.

Er stefnandi var ráðinn til starfa störfuðu starfmenn embættisins á tveimur sviðum, rannsóknarsviði og lögfræðisviði. Hvoru sviði fyrir sig var stýrt af forstöðumanni. Stefnandi var ráðinn á rannsóknarsvið en næsti yfirmaður hans var skattrannsóknarstjóri. Enginn annar starfsmaður var með sambærilega menntun. Samkvæmt starfslýsingu stefnanda var honum einkum ætlað að „finna mál“, það er að sérþekking hans yrði nýtt til að finna úrtök eða verkefni til rannsóknar hjá embættinu og taka þátt í rannsóknnum einstakra mála eftir því sem þörf væri á

hverju sinni þvert á rannsóknarhópa embættisins. Launakjör stefnanda tóku mið af því að um væri að ræða endurskoðanda og voru greiðslur til hans þann tíma er hann starfaði hjá embættinu sambærilegar greiðslum til æðstu yfirmanna embættisins og því hærri en laun annarra starfsmanna.

Á árinu 2010 var sett á fót nýtt svið, svokallað „stoðsvið“ til viðbótar þeim tveimur sviðum sem fyrir voru. Þar skyldi annars vegar fara fram greining einstakra mála með tilliti til ætlaðra brota og gerð aðgerðaráætlana vegna fyrirhugaðra rannsókna. Hins vegar var starfsmönnum þess ætlað að aðstoða rannsóknarmenn á sviðum þar sem sérhæfðar þekkingar væri þörf, þvert á rannsóknarteymi og svið. Við þessar breytingar var starf endurskoðanda fært undir nýtt stoðsvið. Þá voru ráðnir til starfa tveir sérfræðingar, lögfræðingur með sérþekkingu á sviði alþjóðlegs skattaréttar og viðskiptafræðingur með reynslu af fjármálastjórnun. Vegna þessarar breytingar var starfslýsing stefnanda yfirfarin og endurskoðuð.

Hinn 5. júní 2012 var stefnanda tilkynnt um fyrirhugaða áminningu í samræmi við 21. gr. laga nr. 70/1996. Tilefni hennar var að hann hefði með bréfi til fjármálaráðherra og afriti til forsætisráðherra greint frá rannsókn embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins á máli aðila sem sætt hafði rannsókn hjá embættinu. Í bréfinu væri m.a. greint frá nafni viðkomandi aðila, niðurstöðu rannsóknarinnar og meðferð málsins í kjölfar hennar. Þá væri í bréfinu vitnað til tölvupósts sem hann sendi ríkisskattstjóra varðandi umrætt mál. Með því að greina þessum aðilum frá málinu væri stefnandi að brjóta þagnarskyldu og tiltekin lagaákvæði nefnd í því sambandi. Honum var gefinn andmælaréttur sem hann nýtti sér, samanber bréf hans 15. júní 2012. Þar benti hann á að skv. tekjuskattslögum hefði ráðherra eftirlit með því að ríkisskattstjóri og skattrannsóknarstjóri ræktu skyldur sínar. Hann hefði rétt til að fá til athugunar skattframtöl og gögn varðandi þau og krefja framangreinda aðila skýringa á öllu því er framkvæmd laganna varðaði.

Hinn 14. ágúst 2012 var stefnanda tilkynnt að fallið hefði verið frá fyrirhugaðri áminningu með vísan til andmæla hans og þess hvernig málið lægi fyrir að öðru leyti.

Hinn 17. september 2012 var stefnanda afhent uppsagnarbréf og sagt upp störfum hjá embættinu með þriggja mánaða fyrirvara. Ekki var óskað eftir vinnuframlagi hans á uppsagnartíma. Engar skýringar fylgdu uppsögninni. Bent var á að hann gæti óskað eftir skriflegum rökstuðningi fyrir uppsögninni, sem hann og gerði.

Í rökstuðningi skattrannsóknarstjóra frá 1. október 2012 segir að ástæðu uppsagnarinnar sé að rekja til hagræðingar og endurskipulagningar sem nauðsyn krefði að í væri farið vegna fram komins fjárlagafrumvarps fyrir árið 2013. Næmi almennur niðurskurður á fjárheimildum embættisins vegna aðhaldsmarkmiða stjórnvalda 1% eða 5 milljónum. Til viðbótar væri ekki gert ráð fyrir að embættið fengi viðbótarfjárveitingu til að sinna þeim verkefnum sem fyrir lægju hjá stofnuninni nema sem næmi hluta af því sem verið hefði síðastliðin tvö ár. Samkvæmt frumvarpinu væri gert ráð fyrir að lækkun næmi 36 milljónum. Alls væri því fyrir séð að fjárheimildir embættisins mundu lækka um 41 milljón króna og var vísað í frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2013. Í ljósi samdráttar og hlutverks embættisins hafi niðurstaða skattrannsóknarstjóra orðið sú að réttast væri að leggja af starf endurskoðanda.

Stefnandi höfðaði síðan mál þetta með stefnu birtri í 23. apríl sl.

## II

Stefnandi kveðst reisa skaðabótakröfu sína á því að brottvikning hans úr opinberu starfi sé ólögmæt. Ekki megi segja upp opinberum starfsmanni með þriggja mánaða uppsagnarfresti án þess að málefnaleg rök séu til staðar fyrir uppsögn.

Hvorki liggi fyrir sök hjá starfsmanni né þær ástæður sem kveðið sé á um í 1. mgr. 44. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, en þar segir að skylt sé að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum sé sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar eru greindar. Annars sé ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún taki gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.

Jafnvel þótt stefnanda hafi verið tilkynnt um að til stæði að veita honum áminningu, þá fékk hann, rúmum tveimur mánuðum síðar, tilkynningu um að hætt hefði verið við að veita honum áminningu.

Þær skýringar sem gefnar séu fyrir uppsögn voru þær að nauðsynlegt hafi verið að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Vísað var til þess að til stæði að skera niður fjármuni til stofnunarinnar. Hætt hafi verið við þær skerðingar í meðförum Alþingis og því áttu skýringarnar ekki við rök að styðjast. Jafnvel þótt svo hefði verið að skipulagsbreytingar hefðu verið nauðsynlegar vegna niðurskurðar, þá bar embættinu að segja fyrst upp lausráðnu starfsfólki áður en gripið var til þess ráðs að segja upp fastráðnum starfsmanni. Hann var auk þess eini starfsmaðurinn sem sagt var upp hjá embættinu vegna niðurskurðarins og eini endurskoðandi embættis skattrannsóknarstjóra. Ekkert liggi fyrir að hjá stefnda hafi verið ráðist í skipulagsbreytingar sl. haust eða eftir að stefnandi var látinn hætta þar störfum. Einu breytingarnar sem orðið hafi séu þær að stefnandi sé þar ekki lengur í starfi og embættið hafi auglýst eftir viðbótarstarfsfólki.

Stefnandi byggir einnig á því að meginreglur stjórnsluréttar hafi verið brotnar, einkum réttmætisreglan, en samkvæmt henni verði stjórnvöld ávallt að byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Þannig hafi stefndi ekki sýnt fram á að uppsögn stefnanda hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum. Sú skýring að ekki hafi verið hægt að flytja stefnanda til í starfi hjá svo stóru embætti vegna fyrirhugaðra skipulagsbreytinga sé ekki trúverðug. Stefnandi var ráðinn til tiltekinna starfa, til rannsókna á skattsvikum og athugun ársreikninga samkvæmt því sem fram kemur í ráðningarsamningi. Ekki hafi verið sýnt fram á að þau störf sem stefnandi var ráðinn til að starfa séu ekki lengur unnin hjá stefnda. Það sé í höndum atvinnurekanda að meta hvaða skipulagsbreytinga sé þörf til að koma til leiðar hagræðingu í rekstri. Slíkt mat sæti ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið sé til verði að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnsluréttar, þar með talin réttmætisreglan. Samkvæmt henni verði stjórnvöld ávallt að byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Hafi

starfsmaður verið ráðinn til ákveðins starfs getur verið nægilegt að uppsögn hans sé reist á því að ekki sé talin þörf á að nokkur gegni því starfi lengur. Þessu hafi ekki verið haldið fram af hálfu stefnda, heldur þvert á móti greint frá því að tiltekin verkefni hafi ráðið því að stefnandi hafi verið látinn fara. Hafi starfsmaður hins vegar sinnt ákveðnu verkefni á tilteknu tímabili dugi ekki skv. meginreglum stjórnsluréttarins að líta eingöngu til þess að það verkefni muni dragast saman eða leggjast af, heldur þurfi jafnframt að leggja frekara mat á hæfni starfsmannsins í samanburði við aðra starfsmenn, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði. Vísist hér til dóms Hæstaréttar nr. 647/2006. Ekki verði séð að neitt slíkt mat hafi farið fram í þessu máli, að minnsta kosti hafi stefnandi ekki verið greint frá því. Þannig verði ekki annað séð en að grunnreglur stjórnsluréttarins um málefnaleg sjónarmið hafi verið brotin á stefnanda.

Sú staðreynd að í aðdraganda uppsagnar stóð til að áminna stefnanda, og það hafði tekið embættið tvo mánuði að fara yfir og ígrunda það hvort áminning skyldi veitt, bendir einnig til þess að til hafi staðið að koma stefnanda úr starfi hjá stefnda. Stefndi hafi síðan áttað sig á því að áminningarástæðan rúmaðist ekki innan 21. gr. l. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og því hafi verið hætt við hana.

Þótt stefnandi hafi verið ráðinn með gagnkvæmum uppsagnarfresti mátti hann almennt búast við að fá að gegna starfi sínu þar til einhverjar sérstakar ástæður kæmu til, sem ýmist snertu hann sjálfan eða starf hans á þann veg að annað hvort 43. eða 44. gr. laganna yrði réttilega beitt um uppsögn hans. Vísast hér m.a. í dóm Hæstaréttar nr. 702/2009.

Krafist sé skaðabóta sem jafngilda núvirði ævitekna eins og þær eru reiknaðar út af tryggingastærðfræðingi, samtals 53.462.661 kr. auk dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags.

Stefnandi sé 63 ára, fæddur 2. desember 1949, og eigi eftir 7 ár áður en að almennum starfslokum kemur hjá opinberum starfsmönnum. Ekki þótti ástæða til að hann viðhélldi réttindum sínum sem löggiltur endurskoðandi og félagsaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda í starfi hans hjá stefnda. Því varð að ráði að hann lagði réttindi sín inn í ársbyrjun 2010, enda fylgir félagsaðild og viðhaldi réttinda verulegur kostnaður. Nú, þegar hann sé atvinnulaus við starfslok hjá stefnda, sé hann ekki með réttindi sem löggiltur endurskoðandi. Hann sé atvinnulaus og með öllu óljóst hvort hann hefur yfirleitt störf að nýju.

Þá sé gerð krafa um miskabætur vegna röskunar á stöðu og högum að fjárhæð 5.000.000 kr., auk vaxta af þeirri fjárhæð skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu frá 1. mars 2013 til þingfestingardags og dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags. Varðandi kröfu um miskabætur vísi stefnandi m.a. til þess að honum var fyrst tilkynnt um að til stæði að veita honum áminningu í byrjun júní 2012. Það var síðan ekki fyrr en tveimur og hálfum mánuði síðar sem hann var látinn vita af því að fallið hefði verið frá áformum um að veita áminningu. Allt þetta sumar var hann látinn vera í óvissu um afdrif málsins. Þá var honum tjáð að fallið hefði verið frá áminningunni, en svo, einungis einum mánuði síðar, sagt upp störfum. Framkoma stefnda í hans garð hefur, auk þess að vera sérstaklega meiðandi, verið þannig að skaðað hefur æru hans. Það sé ekki augljóst að hann finni sér að nýju stöðu innan síns fags eftir þá ómaklegu framkomu sem hann hefur

mátt þola af hálfu stefnda.

### III

Stefndi byggir á því að ástæða uppsagnar stefnanda 17. september 2012 hafi verið niðurskurður í starfsemi embættisins. Ekki hafi lengur verið jafn brýn þörf til staðar fyrir endurskoðanda hjá embættinu og áður og var stefnanda því sagt upp störfum þegar skattrannsóknarstjóri neyddist til þess að hagræða í rekstri sínum. Stefndi hafnar því alfarið að aðrir hvatar hafi legið að baki uppsögn stefnanda. Var staðið að uppsögninni með lögmatum og réttmætum hætti og var hún alfarið í samræmi við 43. gr. og 2. málslíð 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

Stefndi tekur fram að á fjárlögum 2011 hafi fjárheimildir til embættis skattrannsóknarstjóra verið auknar um 97,8 milljónir króna að frátöldum verðlagsbótum. Fjárheimildir til embættisins vegna ársins 2011 námu því alls 273,3 milljónum króna, en höfðu árið á undan numið 173,4 milljónum króna. Samkvæmt fjárlögum var um tímabundna fjárveitingu að ræða til tveggja ára. Áður hafði embættið fengið viðbótarfjárveitingu upp á 54 milljónir króna vegna ársins 2010. Þessum hækkunum á fjárheimildum var ætlað að mæta þörf embættisins til að sinna rannsóknum á þeim málum sem bárust í kjölfar hrunsins og fyrirséð var að embættið hefði ekki tók á að sinna með óbreyttum mannafla. Var fjárveitingunni ætlað að standa undir launakostnaði um tíu starfsmanna. Starfsmönnum embættisins var fjölgað sem því nemur á síðari hluta árs 2010 og á árinu 2011. Á tímabilinu fjölgaði starfsmönnum úr 22 í 32 starfsmenn.

Stefndi bendir á að á undanförunum misserum hafi orðið verulegar breytingar á verkefnum embættis skattrannsóknarstjóra. Þau mál sem vísað hefur verið til embættisins og tekin hafa verið til rannsóknar eru mun fjölbreyttari en áður og að nokkru leyti annars eðlis. Þannig sé til dæmis töluvert um mál sem varði ætluð undanskot á eignum eða tekjum í skattaskjólum. Auk þess sé meðferð málanna þyngri, sem rekja má til vandkvæða við gagnaöflun og aukins þunga sem lagður sé í varnir strax í upphafi rannsóknar.

Stefndi byggir á því að fjölgun starfsmanna og breyting á eðli þeirra verkefna sem embættið sinnir hafi kallað á margvíslegar breytingar á innra og ytra skipulagi embættisins. Af þeim sökum hafi sérstöku stoðsviði verið komið á fót, sem veiti rannsóknarhópum sérþekkingu við rannsóknir á einstökum málum. Þrátt fyrir aukinn fjölda starfsmanna hafi embættið ekki haft tók á að taka til rannsóknar öll þau mál sem til þess hefur verið vísað, þrátt fyrir grun um skattalagabrot. Vegna fjölda mála sem bíði rannsóknar hafi nær alfarið verið fallið frá frumkvæðisrannsóknum skattrannsóknarstjóra, það er að „finna mál“ eða taka til rannsóknar einstakar atvinnugreinar. Öll áhersla hafi verið lögð á að ljúka rannsóknum á þeim málum sem þegar sæti rannsókn eða bíði rannsóknar.

Stefndi tekur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytinu hafi verið haldið upplýstu um verkefnastöðu embættisins. Skattrannsóknarstjóri lagði á það þunga áherslu áður en til framlagningar fjárlagafrumvarps 2013 kom að nauðsynlegt væri að viðhalda fjárheimildum til embættisins ætti það að eiga þess nokkurn kost að geta sinnt þeim verkefnum sem fyrir lágu og fyrirséð væru í nánustu framtíð. Þrátt fyrir það voru fjárheimildir til embættisins lækkaðar um 41 milljón króna að raungildi frá fyrra ári í frumvarpi til fjárlaga 2013, sem lagt var fram á Alþingi 11. september

2012. Voru heimildir því lækkaðar um þriðjung af fyrri heimildum. Þá var heimildin lækkuð til viðbótar um þriðjung árið 2014 og alfarið felld niður 2015. Telur stefndi því ljóst að fjárhagsstaða embættisins sé umtalsvert verri en áður.

Stefndi byggir á að nauðsynlegt hafi reynst fyrir embættið að skera niður í starfseminni þegar fyrir lá að frumvarp til fjárlaga gerði ráð fyrir að fjárheimildir til stofnunarinnar yrðu skornar niður um 41 milljón króna. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 ber forstöðumaður ábyrgð á því að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Þá ber hann ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum geti ráðherra veitt forstöðumanni áminningu samkvæmt 21. gr. laganna eða veitt honum lausn frá embætti hafi hann gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi. Í 49. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir að forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Brot á ákvæðum laganna varða skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum nr. 70/1996.

Samkvæmt þessu bar forstöðumanni skattransóknarstjóra að hagræða í rekstri stofnunarinnar. Áform um sparnað í rekstri ríkisstofnunar geta talist lögmæt og málefnaleg forsenda fyrir uppsögn starfsmanns, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996. Var það mat forstöðumanns skattransóknarstjóra að ekki yrði hægt að mæta lækkun fjárheimilda án þess að til kæmi niðurskurður á launalið stofnunarinnar. Uppsögn stefnanda miðaði þar af leiðandi að því að ná settu marki í rekstri stofnunarinnar. Það sé háð mati forstöðumanns hvaða skipulagsbreytingar þurfi að gera til að koma til leiðar hagræðingu í rekstri stofnunar hans.

Í lögum nr. 70/1996 séu ekki reglur um það hvað skuli ráða vali forstöðumanns á starfsmönnum sem segja skal upp við aðstæður sem þessar. Vali hans eru settar skorður af grunnreglum stjórnisýsluréttar, þar með talið réttmætisreglunni. Með öðrum orðum skulu stjórnvöld byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem stofnuninni ber að vinna að. Þannig geti þættir á borð við starfsreynslu og þekkingu á viðkomandi sviði, forgangsröðun verkefna, fjárhagslega stöðu verkefna, svo dæmi séu tekin, haft áhrif á þetta mat.

Langstærsti einstaki útgjaldaliður stofnunarinnar sé launakostnaður. Nemur hann um 90% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Næsti einstaki kostnaðarliðurinn sé vegna skrifstofuhúsnæðis embættisins. Aðrir einstakir liðir séu mun lægri. Það var því ljóst að ekki yrði unnt að mæta fyrrnefndri lækkun fjárheimilda án þess að til kæmi niðurskurður á launalið.

Við mat á því hvar unnt væri að hagræða, þannig að sem minnstri röskun myndi valda á starfsemi embættisins, var farið yfir verkefni embættisins og verkefnastöðu þess og með því reynt að afmarka þau verkefni sem stofnunin gæti helst verið án. Var niðurstaðan sú, að vandlega athuguðu máli, að sem minnstri röskun myndi valda hjá embættinu að leggja niður starf endurskoðanda. Reynsla embættisins af starfi hans sýndi að ekki væri þörf fyrir svo sérhæfðan starfskraft í fullu starfi. Þá var einnig horft til þess að embættið hefði tök á að sækja sérþekkingu endurskoðanda í einstökum rannsóknarverkefnum, sbr. 4. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003. Enn fremur hafði það áhrif að launakostnaður embættisins vegna starfs

endurskoðanda væri umtalsvert hærri en launakostnaður vegna starfa á stoðsviði eða rannsóknarsviði. Stefndi byggir á því að með því að leggja niður starfið hefðu fjármunir embættisins verið nýttir á sem árangursríkastan hátt. Þá hafði það einnig minnsta röskun í för sér út frá verkefnum embættisins. Yfirstjórn embættisins, það er forstöðumenn sviða og skattrannsóknarstjóri, voru einhuga um þessa niðurstöðu.

Stefndi byggir á því að hefði ekki komið til niðurskurðar hjá embættinu hefði lækkun á fjárheimildum um 41 milljón króna að raungildi, sem boðuð var í fjárlagafrumvarpi, leitt til þess að rekstrarútgjöld stofnunarinnar hefðu numið alls 304,1 milljón króna eða 49,8 milljónum króna umfram fjárheimildir. Slík staða hefði verið óásættanleg, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 og 49. gr. laga nr. 88/1997.

Með því að draga úr umsvifum embættisins með fækkun starfsmanna um tvö stöðugildi, það er annars vegar stefnanda og hins vegar lögfræðings á lögfræðisviði, var lagt upp með að dregið yrði úr útgjöldum embættisins um u.þ.b. 19,8 milljónir króna. Þrátt fyrir þann niðurskurð rúmaðist rekstur embættisins ekki innan fjárheimilda heldur stefndi í halla upp á tæplega 30 milljónir króna. Með það að markmiði að draga sem minnst úr starfsemi embættisins við rannsóknir á rannsóknarsviði, var lagt upp með það að 20 milljónir króna af ónýttum fjárheimildum embættisins yrðu nýttar til rekstrarins á árinu 2013. Algerlega óvíst var þó hvort heimild yrði veitt til þess, en áhersla hefur verið lögð á það frá hruni að rekstri stofnana sé haldið innan fjárheimilda. Yrði ekki fallist á nýtingu uppsafnaðra fjárheimilda lá ljóst fyrir að til frekari uppsagna þyrfti að koma strax á árinu 2013. Á starfsmannafundi 18. september 2012 var farið yfir fyrirhugaðan niðurskurð og aðgerðir embættisins vegna hans en jafnframt var gerð grein fyrir því að til frekari niðurskurðar kynni að koma.

Í stefnu kemur fram að skattrannsóknarstjóri hafi auglýst eftir viðbótarstarfsfólki eftir uppsögn stefnanda. Verður það ekki skilið öðruvísi en svo að því sé haldið fram að nýr starfsmaður hafi verið ráðinn til embættisins í stað stefnanda. Þetta sé rangt. Hið rétta sé að tveir starfsmenn hafa sagt upp störfum á síðastliðnum mánuðum hjá embættinu. Báðir störfuðu þeir við rannsóknir á rannsóknarsviði. Hafi einn nýr starfsmaður verið ráðinn við rannsóknir í stað þeirra og muni hann hefja störf í lok sumars. Frekara svigrúm til ráðninga sé ekki hjá embættinu. Þá áréttar stefndi að breyting á fjárlögum 2013 frá upphaflegu frumvarpi sé einvörðungu fölginn í því að fjárheimildir séu hækkaðar til embættisins tímabundið í tvö ár. Stefndi bendir á að veruleg óvissa sé um fjárheimildir til embættisins til næstu ára litið og að óbreyttu sé verulegur samdráttur hjá embættinu fyrir séður strax í lok næsta árs.

Stefndi telur einsýnt að uppsögn stefnanda úr starfi hjá embætti skattrannsóknarstjóra sé eingöngu til komin vegna bágrar fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Engin tengsl séu á milli uppsagnarinnar og áminningar, sem til stóð að veita stefnanda en fallið var frá. Þá höfðu tildrög fyrirhugaðrar áminningar ekkert með uppsögn stefnanda að gera. Um tvö aðskilin mál sé að ræða og sé því alfarið hafnað að uppsögn stefnanda hafi verið ólögsmæt. Uppsögn stefnanda var í fullu samræmi við 43. gr. og 2. málslið 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

Stefndi mótmælir stefnufjárhæð stefnanda. Kröfur stefnanda séu í engu samræmi við þau fordæmi sem finna má í dómum Hæstaréttar, hvernig sem á málið sé litið.

Stefnandi hafi hvorki sýnt fram á tjón vegna uppsagnarinnar né að atvinnumöguleikar endurskoðenda séu slæmir. Ætla verður að töluverð eftirspurn sé eftir reyndum mönnum á því sviði. Engar upplýsingar séu heldur um að stefnandi hafi þegið atvinnuleysisbætur frá áramótum eða að öðru leyti gert tilraun til að finna sér nýjan starfsvettvang.

Mótmælt sé forsendum bótakröfunnar sem byggist á tryggingafræðilegum útreikningi. Hefur því ítrekað verið hafnað í dómaframkvæmd. Með vísan til þessa telur stefndi að lækka eigi bótakröfu verulegi komi til bótaskyldu, í ljósi dómaframkvæmdar og atvika að öðru leyti, sbr. meginreglu þá sem kemur fram í 32. gr. laga nr. 70/1996.

Sömu sjónarmið gildi um kröfu stefnanda til miskabóta. Í málinu séu engar forsendur til miskabóta eins og málsatvik sýni berlega. Stefnandi hefur ekki sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir ólögmeðri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu. Bótakrafa stefnanda sé því vanreifud.

Í stefnu er vikið að því að stefnandi hafi lagt inn réttindi sín sem löggiltur endurskoðandi í ársbyrjun 2010. Ýjað sé að því að ástæðu þeirrar innlagðar megi rekja til atriða sem varði störf hans hjá embættinu. Þetta sé rangt. Hið rétta sé að embættið greiddi kostnað vegna félagsaðildar stefnanda, þar með talinn kostnað sem laut að viðhaldi þeirra réttinda. Úrsögn hans úr félaginu sé ekki að neinu leyti að rekja til starfa hans fyrir embættið. Stefnanda bar að sjálfsögðu að viðhalda starfsréttindum sínum og sækja um störf. Þá sé vaxtakröfu stefnanda mótmælt.

#### IV

Ágreiningur málsins lýtur að uppsögn stefnanda úr starfi hjá skattrannsóknarstjóra hinn 17. september 2012. Stefnandi telur að uppsögnin sé án lagaheimildar og krefst skaðabóta.

Samkvæmt 43. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir sé mælt í ráðningarsamningi. Samkvæmt 2. ml. 1. mgr. 44. gr. sömu laga er kveðið á um að ekki sé skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af því að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.

Stefndi byggir á því að ástæða uppsagnarinnar hafi verið hagræðing í rekstri embættisins þar sem skattrannsóknarstjóri taldi að fyrirséð væri að fjárveitingar myndu lækka. Stefndi telur að áform um sparnað í rekstri ríkisstofnunar geti talist lögmæt og málefnaleg forsenda fyrir uppsögn starfsmanns, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

Þegar lagaumhverfi málsins er metið verði einnig að líta til þeirrar ríku skyldu sem hvílir á forstöðumönnum stofnana að halda sig innan fjárveitinga, samanber 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996. Þá bera forstöðumenn, samanber 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir.

Svo sem fram kemur í gögnum málsins fékk stefnandi hinn 5. júní 2012 bréf frá skattrannsóknarstjóra þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða áminningu í samræmi við 21. gr. laga 70/1996. Ástæða hinnar fyrirhuguðu áminningar var sú, að stefnandi var talinn hafa brotið þagnarskyldu með því að greina frá nafni aðila er var í rannsókn, niðurstöðu rannsóknarinnar svo og meðferð málsins í kjölfar rannsóknarinnar, allt í bréfi dags. 24. maí 2012 til fjármálaráðherra með afriti til forsætisráðherra. Í lok tilkynningar skattrannsóknarstjóra var stefnanda gefinn frestur til og með 8. júní 2012 til andmæla. Þá var tekið fram að ef starfsmaður bætti ekki ráð sitt eftir að hafa verið veitt áminning kynni það að leiða til þess að honum yrði sagt upp störfum, samanber 44. gr. sömu laga. Stefnandi sendi andmæli sín hinn 15. júní 2012.

Fyrir dómi upplýsti Bryndís Kristjánsdóttir skattrannsóknarstjóri að hinn 7. júní 2012 hefði hún fengið boðsent trúnaðarbréf frá fjármálaráðuneytinu vegna bréfs stefnanda. Því hafi hún svarað 20. júní 2012. Í kjölfarið hafi hún ákveðið að bíða með það að taka ákvörðun um hvort áminning yrði veitt eða ekki, á meðan málið væri í athugun hjá fjármálaráðuneytinu. Hún kvað að eftir sumarfrí hafi ekki verið að sjá að framhald yrði á málinu hjá fjármálaráðuneytinu og hafi hún því hinn 14. ágúst 2012 tilkynnt stefnanda að fallið hafi verið frá fyrirhugaðri áminningu. Þá upplýsir skattrannsóknarstjóri að hinn 5. júlí 2012 hafi hún fengið símtal frá fjármálaráðuneytinu um að fjárveitingar embættisins yrðu lækkaðar. Hún kveðst hafa átt fund með ráðherra hinn 9. júlí 2012 um að fá frekari fjárveitingar og þá hafi verið ljóst að svo yrði ekki. Í kjölfarið kveðst hún hafa farið að íhuga hvernig hægt væri að mæta þessum lækkunum. Skattrannsóknarstjóri lagði ríka áherslu á það í framburði sínum að ekkert samband væri milli hinnar fyrirhuguðu áminningar og uppsagnar stefnanda vegna hagræðingar í rekstri embættisins.

Hinn 11. september 2012 var fjárlagafrumvarp fyrir árið 2013 lagt fram á Alþingi og voru fjárveitingar til embættisins tilgreindar 254,2 millj. og er ágreiningslaust að um 41 millj. kr. lækkun var að ræða frá fyrri fjárveitingu.

Hinn 17. september 2012 fékk stefnandi uppsagnarbréf. Uppsögnin var með þriggja mánaða fyrirvara og var vinnuframlag stefnanda á uppsagnartímabili afþakkað. Starfslok stefnanda hjá skattrannsóknarstjóra voru því 31. desember 2012.

Hinn 28. nóvember 2012 var nefndarálit meirihluta fjárlaganefndar lagt fram á Alþingi og kom þar fram að fjárveitingar til skattrannsóknarstjóra yrðu hækkaðar um 36 millj. króna og varð fjárveiting til embættisins því rúmar 290 millj. svo sem fram kemur í fjárlögum sem samþykkt voru 20. desember 2012. Þá átti embættið ónýtta fjárheimild, um það bil 20 millj. kr. Þannig varð í raun óveruleg lækkun á fjárveitingum til embættisins.

Í framburði skattrannsóknarstjóra fyrir dómi kom fram að þegar ljóst var að fjárheimildir gengju til baka að einhverju leyti hafi verið skoðað hvort ráða ætti stefnanda aftur og hafi hún ásamt forstöðumönnum hjá embættinu komist að þeirri niðurstöðu að gera það ekki. Um tímabundna ráðstöfun á fjárveitingum væri að ræða. Þrátt fyrir þessa auknu fjárveitingu væri halli á embættinu. Ákvörðun um uppsögn þyrfti þá að taka seinna. Aðspurð kvað skattrannsóknarstjóri, að hún hefði beðið með að segja stefnanda upp starfi sínu, hefði hún vitað, við uppsögnina, að embættið fengi 290 millj. króna fjárveitingu.

Í starfsmannalögum nr. 70/1996 eru ekki veittar leiðbeiningar um það hvað eigi að ráða vali forstöðumannsins við þær aðstæður að segja þurfi upp starfsmanni. Ákvörðun forstöðumanns er því að meginstefnu til komin undir mati hans. Þó eru valinu settar skorður af réttmætisreglu stjórnáslurétta, þ.e. að valið verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum er taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem viðkomandi stofnun ber að vinna að. Þá ber við uppsögn starfsmanns einnig að gæta að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga. Þegar um uppsögn starfsmanns er að ræða vegna hagræðingar í rekstri þurfa aðstæður að vera þannig að þær gefi tilefni til svo íþyngjandi aðgerða.

Eins og mál þetta liggur fyrir verður að líta til þess að stefnandi fékk bréf frá skattrannsóknarstjóra um fyrirhugaða áminningu. Ekkert heyrðist síðan frá skattrannsóknarstjóra fyrr en tveimur mánuðum eftir andmælabréf stefnanda og var þá tilkynnt að ekkert yrði af áminningunni. Í millitíðinni fékk skattrannsóknarstjóri upplýsingar um að fjárheimildir til embættisins myndu lækka. Sex dögum eftir að fjárlagafrumvarpið var lagt fram, þ.e. 17. september 2012, fékk stefnandi uppsagnarbréf þar sem tilkynnt var að ekki væri óskað eftir vinnuframlagi hans á uppsagnartímabili. Dómurinn telur að eðlilegt hefði verið að bíða með uppsögnina, sem sé verulega íþyngjandi fyrir stefnanda, að minnsta kosti fram að mánaðamótum og þó fyrst og fremst til þess tíma er ljóst var hverjar fjárveitingar embættisins yrðu. Þessi asi rennir stöðum undir það að tenging hafi verið milli hinnar fyrirhuguðu áminningar og uppsagnarinnar. Væri uppsögnina í raun að rekja til hagræðingar í rekstri embættisins vegna lægri fjárveitingar er ljóst að sú forsenda átti ekki lengur við eftir samþykkt fjárlagafrumvarpsins, það er í lok uppsagnartímabilsins. Þó var stefnanda ekki boðið starfið aftur. Þegar á allt þetta er litið er það niðurstaða dómsins að lagaheimild skorti fyrir uppsögn stefnanda. Því eigi stefnandi rétt til bóta.

Við mat á fjárhæð bótanna er hafnað þeirri kröfu stefnanda að bætur eigi að byggjast á útreikningi tryggingastærðfræðings á ævitekjum. Samkvæmt dómafordæmum Hæstaréttar Íslands, samanber málin nr. 128/2010 og 121/2013, eru bætur ákvarðaðar að álitum. Þegar málið er virt í heild sinni þykja skaðabætur vegna fjártjóns hæfilega ákveðnar 4.500.000 kr.

Þá er fallist á kröfu stefnanda um miskabætur. Framgangur skattrannsóknarstjóra við slit á ráðningarsamningnum fól í sér brot á ákvæðum stjórnáslulaga, var meiðandi í garð stefnanda og fól í sér ólögmæta meingerð gagnvart honum. Með vísan til b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 26/1993 á stefnandi rétt til miskabóta og þykja þær, með hliðsjón af dómafordæmum, hæfilega ákvarðaðar 800.000 kr.

Með vísan til 130. gr. laga um meðferð einkamála ber stefnda að greiða stefnanda 800.000 kr. í málskostnað og er þá ekki tekið tillit til virðisaukaskatts.

Sigrún Guðmundsdóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

DÓMSORÐ

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Þorsteini Haraldssyni, 5.300.000 kr. ásamt dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 23. apríl 2013 til greiðsludags og 800.000 kr. í málskostnað.

Sigrún Guðmundsdóttir