

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 5. mars 2014, í máli nr. E-2733/2013:

Bryndís Sigrún Richter

(Hilmar Gunnarsson hdl.)

gegn

Seltjarnarneskaupstað

(Anton Björn Markússon hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 12. febrúar sl., er höfðað af Bryndísi Sigrúnu Richter, Bollagörðum 19, Seltjarnarnesi, með stefnu áritaðri um birtingu 24. júní 2013, á hendur Seltjarnarneskaupstað, Austurströnd 2, Seltjarnarnesi.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda

7.116.508 krónur ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 30. september 2011 til 12. apríl 2012 og með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar.

Stefndi krefst þess aðallega sýknu en til vara að kröfur stefnanda verði verulega lækkaðar. Í báðum tilvikum krefst stefndi að stefnanda verði gert að greiða honum málskostnað.

I.

Með bréfi 30. september 2011 var stefnanda tilkynnt að stefndi hefði lagt niður starf stefnanda sem deildarstjóra launadeildar stefnda, frá og með 30. september 2011. Var þess krafist að stefnandi hætti störfum samdægurs. Í bréfi stefnda var vísað til þess að af hálfu stefnda hefði verið tekin ákvörðun um að endurskipuleggja og gera breytingar á starfsemi fjárhags- og stjórnsýslusviðs sveitarfélagsins. Var tekið fram að í samræmi við réttarstöðu stefnanda myndi stefndi greiðs stefnanda föst mánaðarlaun í 12 mánuði, sbr. ákvæði í kjarasamningi launanevndar sveitarfélaga og Starfsmannafélags Seltjarnarness. Með bréfi 21. október 2011 óskaði stéttarfélag stefnanda, Starfsmannafélag Seltjarnarnesbæjar, eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun stefnda. Með bréfi 9. nóvember 2011 svaraði stefndi bréfi stéttarfélagsins. Var niðurlagning starfs stefnanda rökstudd út frá því

að stefndi hefði unnið að endurskipulagningu og breytingum á starfsemi sveitarfélagsins með sparnað og hagræðingu að markmiði. Við undirbúning ákvörðunar um að leggja niður starf deildarstjóra launadeildar hafi farið fram mat og sérstök athugun á þörfum starfseminnar m.a. með hliðsjón af núverandi umfangi og eðli starfseminnar. Á sama tíma og ákvörðun hafi verið tekin um niðurlagningu starfs deildarstjóra launadeildar hafi verið ákveðið að stofna til nýs starfs á sviði starfsmannamála. Stefnandi telur að markmið stefnda hafi einfaldlega verið að segja stefnanda upp störfum. Uppsögnin hafi verið dulbúin sem niðurlagning starfs. Því mómælir stefndi.

II.

Stefnandi telur að ólöglega hafi verið staðið að ákvörðun stefnda þegar starf stefnanda var lagt niður. Við mat á ólögmati ákvörðunarinnar verði að líta til þess að ákvörðunin hafi leitt til starfsloka stefnanda en ákvörðun um lausn frá störfum hjá stefnda sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðunin verði því að vera í samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttar, óháð því hvort lausn frá störfum byggist á þörf fyrir hagræðingu eða öðrum ástæðum. Krafa stefnanda um skaðabætur byggji í fyrsta lagi á því að stefndi hafi ekki virt réttmætisreglu stjórnsýsluréttar við töku ákvörðunarinnar að leggja niður starf stefnanda. Reglan feli í sér að ákvarðanir stefnda verði að byggjast á málaefnalegum sjónarmiðum. Í rökstuðningi stefnda komi fram að ákvörðun stefnda hafi byggst á því að 1) starf stefnanda hafði breyst „að efni til og umfangi“ og 2) að „þörf [hefði] myndast fyrir annars konar þjónustu hjá sveitarfélaginu m.a. á sviði mannauðsmála.“ Stefnandi telji að sú staðreynd að starf stefnanda hafði breyst að „efni til og umfangi“ geti ekki réttlætt þá ákvörðun stefnda að leggja niður starf hennar. Þvert á móti sé það eðlilegt að starf stefnanda taki breytingum frá því að hún hafi fyrst verið ráðin til stefnda fyrir 25 árum. Þörf stefnda, fyrir að veita aukna þjónustu, geti heldur ekki réttlætt hina umdeildu ákvörðun án þess að frekara mat á hæfni starfsmanna stefnda fari fram, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði. Ekkert réttlætti það að leggja niður starf stefnanda, til að setja á laggirnar starf mannauðsstjóra, nema stefndi hafi áður framkvæmt mat á öllum störfum sveitarfélagsins og komist að þeirri niðurstöðu að hagkvæmast væri að leggja niður starf stefnanda. Stefnandi mótmæli því jafnframt sem röngu að þörf hafi myndast hjá stefnda til að veita þjónustu á sviði mannauðsmála. Að minnsta kosti hafi engin gögn verið lögð fram þess efnis þrátt fyrir áskorun frá stefnanda.

Krafa stefnanda byggji í öðru lagi á því að stefndi hafi ekki virt meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993, við töku ákvörðunarinnar að leggja niður starf stefnanda. Reglan feli í sér að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar því markmiði sem að sé stefnt verði ekki náð með öðru og vægari móti. Í fyrirbyggjandi gögnum málsins sé ekkert sem bendi til þess að stefndi hafi framkvæmt mat á því hvort mögulegt hefði verið að beita vægara úrræði en að leggja niður starf stefnanda, til að ná fram þeim markmiðum sem að hafi verið stefnt. Þá mótmæli stefnandi því sem röngu að nauðsynlegt hafi verið að leggja niður starf hennar til að setja á fót starf mannauðsstjóra. Stefnandi hefði einfaldlega getað breytt störfum einstakra starfsmanna í stað þess að leggja niður starf stefnanda.

Krafan stefnanda byggir í þriðja lagi á því að ákvörðun stefnda hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sem sé lögfest í 10. gr. laga nr. 37/1993. Reglan feli í sér að stjórnvald skuli að eigin frumkvæði sjá til þess að málsatvik séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin. Stefnandi byggir á því að stefndi hafi ekki rannsakað það sérstaklega hvort starfsmenn hafi getað tekið að sér verkefni svokallaðs mannauðstjóra. Þar af leiðandi hafi ekki verið rannsakað sérstaklega hvort stefnandi hefði getað tekið að sér aukin verkefni áður en gripið hafi verið til þess ráðs að leggja niður starf hennar. Hefði stefndi uppfyllt rannsóknarskyldu sína, hefði stefnda verið ljóst að stefnandi hafi verið fær um að sinna verkefnum mannauðsstjóra með fullnægjandi hætti, enda hafi stefnandi verið með 25 ára starfsreynslu hjá stefnda og menntun á sviði mannauðsstjórnunar. Lokaritgerð hennar í diplómanámi í mannauðsstjórnun hafi fjallað um Starfsmannamál Seltjarnarnesbæjar. Þá hafi ekki verið rannsakað sérstaklega hvort tilefni væri til að leggja niður önnur störf en starf stefnanda.

Krafa stefnanda byggir í fjórða lagi á því að ákvörðun stefnda hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar, sem meðal annars er lögfest í 11. gr. laga nr. 37/1993 og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi bendir á að stefndi hafi í sambærilegum tilvikum, þegar starf sé lagt niður, ráðið aftur þann starfsmann sem hafi gegnt starfinu og jafnframt hvatt hann til að sækja um. Þessu til stuðnings vísi stefnandi til þess þegar stöður A, B, C og D hafi verið lögð niður þá hafi þeir allir verið endurráðnir.

Krafa stefnanda byggir í fimmta lagi á því að ákvörðun um niðurlagningu starfs stefnanda hafi ekki verið tekin af þar til bærum aðila. Um valdþurrð hafi því verið að ræða sem veiti stefnanda rétt til greiðslu skaðabóta samkvæmt almennum reglum. Í samþykktum stefnda um starfsmannamál segi í 8. gr. að bæjarstjórn „... ákveð[i] um fjölda heimilaðra stöðugilda hverju sinni“ og að ekki skuli ráðið í nýtt starf „... án þess að bæjarstjóri eða viðkomandi sviðstjóri skili kostnaðarmati og greinargerð um starfið til fjárhags og launanevndar um þörf fyrir ráðningu í það og skal starfið ekki auglýst fyrr en stöðuheimild er veitt af fjárhags- og launanevnd“, sbr. Fjármálastjóri stefnda, C, hafi undirritað og afhent stefnanda tilkynningu um að búið væri að leggja niður starf hennar. Hann hafi ekki haft heimild til þess samkvæmt framangreindu ákvæði í samþykktum stefnda nema með samþykki bæjarstjórnar. Fyrirliggjandi gögn staðfesti að bæjarstjórn hafi ekki veitt slíkt samþykki. Þegar af þeirri ástæðu beri að fallast á dómkröfu stefnanda.

Stefnandi telji að við mat á fjártlóni hennar vegna hinnar ólögmætu ákvörðunar beri m.a. að hafa í huga aldur hennar, kyn, menntun og starfsreynslu. Atvinnumöguleikar 56 ára konu séu fáir eins og atvinnuleit stefnanda undanfarna mánuði sýnir fram á. Stefnandi hafi ekki getað aflað sér sambærilegs starfs og hjá stefnda, þrátt fyrir ítrekaða atvinnuleit, en hún starfi nú hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins.

Þá beri að hafa í huga að stefnandi hafi notið réttinda samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar og lögum nr. 37/1993. Hún hafi mátt vænta þess að halda starfi sínu til venjulegra starfsloka opinbers starfsmanns svo lengi sem starfseminni yrði haldið áfram á vegum stefnda og hún gerðist ekki brotleg í starfi.

Í ljósi alls ofangreinds sé krafa stefnanda um skaðabætur vegna fjártjóns er svari til árslauna, samtals 6.416.508 krónur, því síst of há. Miðað sé við að mánaðarlaun stefnanda hafi að meðaltali verið 534.709 krónur. Krafan sé sett fram á hefðbundinn hátt í málum sem þessum, en samkvæmt dómafordæmum Hæstaréttar beri að ákvarða fjártjónsbætur að álitum með tilliti til allra atvika, en með að leiðarljósi að tjónþoli fái bætt tjón sitt. Horfa verði til þess að stefnandi hafi, sem áður segi, ekki tekist að afla sér sambærilegs starfs og hjá stefnda en stefnandi starfi nú tímabundið hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Mánaðarlaun stefnanda hjá lífeyrissjóðnum séu talsvert lægri en þau hafi verið hjá stefnda. Krafa um vexti samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, frá 30. september 2011 til 12. apríl 2012, byggji á 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001. Upphafstími vaxtanna miðist við að hið bótaskylda atvik hafi átt sér stað þann 30. september 2011, þegar stefnanda hafi verið tilkynnt að búið væri að leggja niður starf hennar. Krafa um dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 12. apríl 2012 til greiðsludags byggist á 9. gr. laga nr. 38/2001 sem kveði á um að skaðabótakröfur skuli bera dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. að liðnum mánuði frá þeim degi er kröfuhafi sannanlega hafi lagt fram þær upplýsingar sem þörf hafi verið á til að meta tjónsatvik og fjárhæð bóta. Kröfubréf hafi fyrst verið sent stefnda þann 12. mars 2011. Frá þeim degi hafi stefndi getað metið tjónsatvik og fjárhæð bóta í skilningi 9. gr. laga nr. 38/2001. Krafa stefnanda um miskabætur styðjist við 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Aðferðin sem hafi verið viðhöfð þegar stefnanda var tilkynnt að búið væri að leggja niður starf hennar hafi verið sérlega meiðandi. Einkum í ljósi þess að stefnandi hafði starfað í 25 ár hjá stefnda. Stefnanda hafi fyrirvaralaust og án ástæðu verið gert að yfirgefa vinnustað stefnda. Út á við beri uppsögnin þess merki að stefnandi hafi gerst sek um brot á vinnuskyldum sínum sem réttlæti fyrirvaralausán brottrekstur af vinnustað. Með vísan til framangreinds telji stefnandi að uppfyllt séu skilyrði 26. gr. laga nr. 50/1993. Í ljósi atvika geri stefnandi kröfu um miskabætur að fjárhæð 700.000 krónur. Stefnandi telji að stefndi eigi engar málsbætur sem leitt geti til lækkunar á stefnukröfunni. Um málskostnaðarkröfu vísi stefnandi til 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

III.

Sýknukrafa stefnda er byggð á því að niðurlagning á starfi stefnanda hafi verið í samræmi við lög og stjórnvaldsreglur. Ákvörðunin hafi grundvallast á málefnalegum forsendum, réttur stefnanda virtur og séu skilyrði bótaábyrgðar ekki uppfyllt í málinu. Stefndi hafi unnið að endurskipulagningu og breytingum á stjórnkerfi sínu árin 2009 til 2011. Hafi aðgerðirnar verið liður í því hagræðingar- og sparnaðarferli sem hrundið hafi verið af stað til að draga úr kostnaði í starfsemi sveitarfélagsins. Hafi þær tekið til stjórnkerfisins í heild sinni, þ. á m. fjármála- og stjórnsýslusviðs. Gerð hafi verið úttekt á starfsemi sviðsins sem og inntaki og edli starfa innan þess. Úttektin hafi leitt í ljós að hægt væri að fækka störfum innan deildarinnar, sameina störf og endurskilgreina þau. Enn fremur hafi komið fram að þörf hafði myndast fyrir nýju starfi á sviði mannauðsmála. Ákveðið hafi verið að setja á stofn starf mannauðsstjóra er sinnt gæti öllum þeim þáttum er snúi að

mannauðsstarfinu. Að auki hafi verið gert ráð fyrir að mannauðsstjóri sæi um launavinnslu um hver mánaðamót, starf sem stefnandi hafði áður haft með höndum. Hafi þótt eðlilegt að mannauðsstjóri tæki yfir þetta verkefni en forsendur höfðu skapast til þess með innleiðingu nýs launakerfis haustið 2011. Hafi því verið ákveðið að leggja niður starf deildarstjóra launadeildar og stofna nýtt starf, mannauðsstjóra, sem tæki yfir störf hans ásamt því að taka yfir störf sem tilheyrðu sviðsstjóra. Hafi niðurstöður sýnt að með þessum ráðstöfunum næðist umtalsverð hagræðing í starfsemi stefnda.

Stefndi byggir lögmati ákvörðunar sinnar á sjálfsákvörðunarrétti, sem varinn sé af ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar og sé stefnda heimilt að gera hverjar þær breytingar á stjórnkerfi og stjórnskipulagi sveitarfélagsins sem hann telji þjóna hagsmunum sveitarfélagsins og íbúum þess best. Séu honum ekki settar neinar takmarkanir eða skorður í þessu sambandi, hvorki lagalegar ná aðrar. Nánar sé á því byggt að stefnda hafi verið fullkomlega heimilt að leggja starf stefnanda niður með ákvörðun sinni í umrætt sinn. Stefnda hafi enn fremur verið heimilt að taka ákvörðunina einhliða, þ.e.a.s. án samráðs við stefnanda eða íhlutunar af hans hálfu. Í samræmi við ákvæði kjarasamnings hafi ákvörðun þurft að grundvallast á málefnalegum sjónarmiðum. Þá hafi stefnda vitaskuld borið að virða kjarasamningsbundinn rétt stefnanda við niðurlagningu á starfi hennar. Ljóst megi vera að rétt hafi verið staðið að ákvörðun sem um ræðir að öllu leyti og að henni hafi í engu verið áfátt. Ákvörðun hafi verið tekin að vandlega íhuguðu máli og að baki henni hafi legið fullkomlega málefnalegar ástæður. Nægi í því sambandi að benda á þá staðreynd að stefndi hafi ráðist í viðamiklar aðgerðir með það að markmiði að ná fram hagræðingu og sparnaði í starfsemi sinni. Hafi sú vinna staðið yfir í hartnær tvö ár og náð til stjórnkerfisins í heild sinni. Aukinheldur hafi sérhvert starf verið metið m.t.t. þarfa starfseminnar. Að fengnum niðurstöðum hafi sú ákvörðun verið tekin að endurskipuleggja og gera breytingar á starfsemi fjárhags- og stjórnsýslusviðs. Í því hafi falist auk annars að starf deildarstjóra launadeildar hafi verið lagt niður. Með öðrum orðum hafi starfið ekki lengur verið til í stjórnkerfi stefnda. Stefndi viðurkenni að ákvarðanir sem teknar séu í tengslum við stjórnkerfisbreytingar séu sjaldnast vinsælar, allra síst hjá þeim sem þær varði með beinum hætti. Þá árétti stefndi að ákvarðanir sem þessar séu ekki teknar af neinni léttúð eða í hálfkæringi. Vegna rekstrarlegrar stöðu hafi verið aðkallandi fyrir stefnda að sýna jafnt aðhald og ábyrgð í rekstri sínum. Tölur úr rekstrarreikningi árið 2009 tali sínu máli. Liður í því hafi verið að ráðast í endurskipulagningu og breytingar á stjórnkerfi sveitarfélagsins. Aðhaldsaðgerðirnar hafi leitt til þeirrar ákvörðunar að starf stefnanda hafi verið lagt niður. Lögð sé áhersla á að stefnandi hafi ekki verið ein um það að missa starf sitt. Því fari víðsfjarri. Það skuli upplýst að frá árinu 2009 hafi verið fækkað um þrjú stöðugildi á fjárhags- og stjórnsýslusviði. Auk þess hafi allir aðrir starfsmenn sviðsins með engri undantekningu þurft að sæta breytingum ellegar tilfæringum í starfi. Stefndi bendi á að ákvörðun sem um ræði hafi ekki haft neitt með persónu stefnanda sem starfsmanns að gera né árangur hennar í starfi. Stefndi hafi starfað hjá stefnda í 25 ár. Á þeim tíma hafi aldrei verið gerðar athugasemdir við störf hennar. Stefndi bendi á að aðhaldsaðgerðirnar hafi ekki einvörðungu beinst að starfsmönnum í stjórnkerfi bæjarins heldur hafi þær varðað alla íbúa sveitarfélagsins. Til marks um það nægi að benda á að bæjarstjórn stefnda tók ákvörðun um hækkun útsvars árið 2011.

Með bréfi stefnda 30. september 2011 hafi stefnanda verið tilkynnt ákvörðun um niðurlagningu starfs og starfslok hennar hjá sveitarfélaginu og skyldi ákvörðun öðlast gildi sama dag að telja. Í samræmi við kjarasamningsbundinn rétt, sbr. gr. 11.1.1. í kjarasamningi launanevndar sveitarfélaga og Starfsmannafélags Seltjarnarness, og réttarstöðu sinnar hafi stefnandi notið fastra mánaðarlauna í 12 mánuði, svokallaðra biðlauna. Samkvæmt því hafi launagreiðslum til stefnanda átt að ljúka 30. september 2012. Í júní mánuði árið 2012 hafi stefnandi fengið greidd laun frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Af staðgreiðsluyfirliti megi draga þá ályktun að í maí mánuði 2012 hafi stefnandi ráðið sig til starfa hjá sjóðnum. Næstu mánaðamót á eftir hafi stefnandi fengið útborguð laun frá lífeyrissjóðnum. Samkvæmt því hafi stefnandi notið tvöfaldra launa um margra mánaða skeið. Slíkt fyrirkomulag sé í andstöðu við þá reglu sem gildi í íslenskum vinnurétti um frádrátt tekna hjá nýjum vinnuveitanda hvort sem um lögmeta eða ólögmeta uppsögn sé að ræða. Stefndi telji að stefnandi hafi notið mun betri réttar en hún hafi átt samkvæmt kjarasamningi. Stefndi bendi á að lýsingar stefnanda á því hvernig viðskilnaði við stefnanda var háttað séu stórlega ýktar. Ekki sé rétt hjá stefnanda að henni hafi verið vísað út af vinnustað sínum með látum. Hið rétta sé að stefnanda hafi verið boðið að hafa sína hentisemi varðandi það að losa starfsstöð sína. Hafi hún mátt sækja sína persónulegu muni og annað sem henni tilheyrði hvenær sem henni hentaði utan vinnutíma. Stefndi telji að eðli ákvæða um niðurlagningu starfa samkvæmt ákvæðum kjarasamnings sé með þeim hætti að ekki beri að tilkynna slíkar ákvarðanir með tilteknum fyrirvara ólíkt því sem gildi um uppsögn ráðningarsamninga. Í þessu sambandi bendi stefndi á að ákvæði um biðlaunagreiðslur kveði á um greiðslu mánaðarlauna í 12 mánuði án vinnuframlags en við uppsögn sé greiðslan að jafnaði þrjú mánuðir gegn vinnuframlagi starfsmanns. Þá séu starfslýsingar í stefnu rangar. Stefnandi hafi ekki borið ábyrgð á vinnslu launa og launaupplýsinga líkt og haldið sé fram. Allar launaáætlanir hafi verið unnar af fjármálastjóra bæjarins. Stefnandi hafi ekki haft það verk með höndum að taka saman öll grunnskjöl sem lágu til grundvallar áætlunargerðar. Stefndi kannist ekki við þau sérverkefni sem stefnandi telji sig hafa sinnt nema skýrsluskil sem tengst hafi sjálfri launavinnslunni. Hafi ekki verið um sérverkefni að ræða heldur hafi þau verið órjúfanlegur hluti launavinnslunnar. Stefndi mótmæli umfjöllun um form ráðningarsamnings. Þegar núverandi stjórnendur hjá stefnda hafi orðið þess áskynja að sumir starfsmenn höfðu hvorki skriflegan ráðningarsamning né starfslýsingu hafi þeir ráðist í að lagfæra ástandið til betri vegar. Hafi stefnandi verið sú eina á bæjarskrifstofunni sem reyndist ófáanleg til að undirrita nýja starfslýsingu. Sé þar komin skýringin á því hvers vegna skriflegur ráðningarsamningur hafi ekki verið gerður. Hafi réttarstaða stefnanda ekki verið verri fyrir vikið, enda munnlegir samningar, þ.m.t. ráðningasamningar, jafngildir skriflegum að lögum. Varðandi inntak og eðli nýja starfsins sem sett var á laggirnar innan stjórnkerfis stefnda, starf mannauðsstjóra, hafi meginstarfsskyldur verið að annast öll mannauðsmál í samráði við sinn yfirmann. Skyldi mannauðsstjóri einnig sjá um launavinnslu, verkefni sem stefnandi hafi sinnt áður. Mannauðsmál hafi ekki verið á hendi stefnanda. Því sé útilokað að leggja störfin að jöfnu. Stefndi telji að ekki þurfi að koma á óvart þótt stefnandi hafi ekki heyrt um innleiðingu starfs mannauðsstjóra. Ákvarðanataka þar að lútandi hafi verið í höndum annarra. Öllum starfsmönnum hafi þó verið kunnugt um þá verkferlagreiningu sem í gangi hafi verið innan stjórnkerfis stefnda með tilheyrandi skoðun starfa og kortlagningu sviða. Hafi ákvörðun um niðurlagningu starfs stefnanda byggt á faglegum forsendum. Niðurstöður verkferlagreiningar sem óháð ráðgjafarfyrirtæki, HI

ráðgjöf, hafi unnið fyrir stefnda hafi leitt í ljós að unnt væri að ná fram hagræðingu með tilfærslum og endurskipulagningu starfa innan fjármála- og stjórnsýslusviðs sem aftur hafi leitt til ákvörðunar um niðurlagningu starfs stefnanda. Löngu hafi verið tímabært að setja á fót starf mannauðsstjóra innan stjórnkerfisins. Starfsmannaviðtöl og starfsmannakönnun sem ráðgjafarfyrtækið Capacent hafi unnið hafi staðfest það. Samanburður á starfi stefnanda og starfi mannauðsstjóra sé með öllu óraunhæfur. Útilokað sé að bera saman verkefni starfsmanns í launavinnslu og starfsmanns sem hafi með mannauðsmál á sínum höndum. Um gjörólík störf sé að ræða. Stefndi bendi á að ef stefnandi hafi talið sig uppfylla þær hæfni- og menntunarkröfur sem gerðar voru til starfs mannauðsstjóra hafi ekkert mælt gegn því að hún sækti um starfið er það var auglýst. Það hafi hún ekki gert. Stefndi verði því sjálf að bera hallann af því að ekki hafi farið fram mat á hæfni hennar til að gegna umræddu starfi. Staðhæfingum stefnanda um að stefndi hafi hvatt nánar tilgreinda einstaklinga, hvers störf voru lögð niður til að sækja um ný störf, og að því er virðist í þeim tilgangi einum saman að endurráða þá sé alfarið mótmælt. Með ákvörðun bæjarstjórnar 8. september 2010 hafi störf allra framkvæmdastjóra verið lögð niður. Í kjölfarið hafi stefndi auglýst störf sviðsstjóra laus til umsóknar. Fjárhags- og launanevnd stefnda hafi farið yfir allar umsóknir sem bárust og hafi síðan verið lagt til við bæjarstjórn um ráðningar í störf. Hafi C ekki verið framkvæmdastjóri heldur hafi hann verið ráðinn verkefnastjóri tímabundið í sex mánuði. Starf hans hafi því ekki verið lagt niður. Í kjölfar skipulagsbreytinga og niðurlagningu starfa framkvæmdastjóra hafi bæjarstjórn ráðið C í starf fjármálastjóra sveitarfélagsins. Stefndi andmæli því að ákvörðun um niðurlagningu hafi ekki verið tekin af til þess bærum aðila. Samkvæmt V. kafla samþykktar um stjórn og fundarsköp Seltjarnarneskaupstaðar sé bæjarstjóri framkvæmdastjóri bæjarfélagsins. Sem slíkum hafi bæjarstjóra verið falið að framfylgja samþykkt bæjarstjórnar um hagræðingu og endurskipulagningu innan stjórnsýslu stefnda. Liður í þeim aðgerðum hafi verið niðurlagning á starfi stefnda. Ákvörðunin sem slík hafi því verið á ábyrgð bæjarstjóra. Forstöðumanni fjármálasviðs hafi síðan verið falið að tilkynna stefnanda um niðurlagningu starfsins með formlegum hætti. Sé ekkert athugunarvert við þá framkvæmd enda alvanalegt innan stjórnsýslunnar að næstu yfirmönnum sé falið slíkt. Þótt undirbúningur og meðferð mála séu í höndum hlutaðeigandi yfirmanna fari bæjarstjóri með endanlegt ákvörðunarvald og beri ábyrgð. Stefndi byggir varakröfu á sömu málsástæðum og aðalkröfu, þ.e.a.s. að öll vinnulaun sem starfsmaður afli hjá nýjum vinnuveitanda á uppsagnarfresti komi til frádráttar bótakröfu á hendur vinnuveitanda. Stefndi hafi fengið útborguð laun frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins á sama tíma og hún naut biðlauna frá stefnda. Komi þær greiðslur til frádráttar bótakröfu stefnanda á hendur stefnda. Þá beri við ákvörðun að líta heildstætt á málavöxtu og aðstæðna. Kröfu stefnanda um miskabætur sé mótmælt. Telji stefndi að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að skilyrði 26. gr. laga nr. 50/1993 séu uppfyllt í málinu. Stefndi hafi ekki sýnt af sér ásetning um að brjóta rétt á stefnanda eða beita hana meingerð. Beri því að hafna kröfu stefnanda um greiðslu miskabóta.

IV.

Í máli þessu er til úrlausnar hvort löglega hafi verið staðið að þeirri ákvörðun stefnda 30. september 2011 að leggja niður starf stefnanda sem deildarstjóra

launadeildar stefnda. Málstaður stefnanda er á því reistur að málsmeðferð stefnda hafi ekki verið í samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnsluréttar.

Samkvæmt 78. gr. stjórnarskrár skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Með ákvæðinu er sveitarfélögum tryggður sjálfsákvörðunarréttur um sín innri málefni. Mat á því hveftra skipulagsbreytinga var þörf til að koma til leiðar hagræðingu í rekstri var þannig í höndum stefnda og sætti ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið var til urðu að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnsluréttar. Á þessum grundvelli var stefnda rétt og skylt að ráðast í endurskipulagningu á innri starfsemi sinni í ljósi þess að rekstrarreikningur ársins 2009 sýnir mikinn rekstrarhalla. Stefndi hafði hins vegar ekki frjálssar hendur um hvernig að niðurlagningu starfa var staðið og bar í þeim efnum að haga undirbúningi og framkvæmd í samræmi við ákvæði laga nr. 37/1993 og meginreglur um vandaða stjórnsluhætti. Er ákvæðum laga nr. 37/1993 meðal annars ætlað að tryggja að ekki sé verið að dylja ástæður að baki niðurlagningu starfa. Verður að gera þá kröfu til forstöðumanna opinberra stofnana að þeir gæti almennra stjórnslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn sína, sérstaklega þegar um er að ræða ákvarðanir sem þýðingu hafa að lögum og ætlað er að hafa íþyngjandi áhrif. Niðurlagning starfs stefnanda var stjórnvaldsákvörðun, sem var hluti af stjórnslu stefnda. Við undirbúning og ákvörðun bar stefnda því að fara eftir reglum laga nr. 37/1993, sbr. 1. gr. laganna.

Stefndi hefur staðhæft að hafa árin 2009 til 2011 unnið að endurskipulagningu og breytingum á stjórnkerfi sínu í hagræðingar- og sparnaðarskyni. Þá hefur stefndi staðhæft að ráðgjafafyrirtækið HI ráðgjöf hafi unnið svonefndar verkferlagreiningar fyrir stefnda. Niðurstaða allrar þessarar vinnu hafi leitt til þess að ráðast hafi verið í niðurlagningu á starfi deildarstjóra launadeildar. Þrátt fyrir staðhæfingar um viðamiklar endurskipulagningu og breytingar á stjórnkerfi sínu hefur stefndi engin gögn lagt fram um vinnu eða úttektir að baki þeim stjórnkerfisbreytingum. Stefndi hefur staðhæft að yfirlit á dskj. nr. 15 stafi frá ráðgjafafyrirtækinu HI ráðgjöf og sýni verkferlagreiningu, sem stuðst hafi verið við í ákvörðun um niðurlagningu starfs stefnanda. Af skjalinu sjálfu verður ekki ráðið að það stafi frá HI ráðgjöf. Hefur engu öðru verið teft fram því til stuðnings en vætti C fjármálastjóra. Átti stefndi þess þó kost. Þá verður vart af skjalinu ráðið hvaða verk hafi í reynd falist í starfi deildarstjóra launadeildar. Er nánast ógerningur að bera saman starf deildarstjóra launadeildar og starf mannauðsstjóra, svo sem hinu síðarnefnda var lýst í auglýsingu í Fréttablaðinu og frammi liggur í málinu.

Þegar grípa þarf til aðgerða eins og niðurlagningu starfa verður forstöðumaður að afmarka þau störf slíkar aðgerðir geta beinst gegn og velja úr þá stöðu sem telja verður að stofnunin geti helst verið án. Slíku vali eru takmörk sett af réttmætisreglu stjórnsluréttar. Verður valið að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum er taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem hin opinbera stofnun vinnur að. Stefndi hefur staðhæft að ekki hafi verið framkvæmt nauðsynlegt mat á starfi og hæfni stefnanda áður en starf stefnanda hafi verið lagt niður. Þá hefur stefndi staðhæft að ekki hafi verið framkvæmt nægjanlegt mat á því hvort mögulega hafi mátt ná þeim markmiðum er að var stefnt með beitingu vægari úrræða en að leggja niður starf stefnanda. Loks hefur stefndi staðhæft að ekki hafi verið sérstaklega rannsakað af hálfu stefnda hvort einhver starfsmaður stefnda hafi getað gegnt starfi mannauðsstjóra, er ákveðið var að koma því starfi á laggirnar. Þar með hafi stefndi brotið rannsóknarskyldu stjórnslulaga. Í ljósi þess að stefndi hefur ekki lagt fram

nein gögn eða varpað með öðrum hætti ljósi á vinnu að baki hinum svonefndu stjórnkerfisbreytingum og því með hvaða hætti mat hafi verið lagt á nauðsyn þess að leggja niður starf stefnanda en ekki annars starfsmanns, verður stefndi látinn bera halla af skorti á sönnun um framangreind atriði. Með því er það niðurstaða dómsins að ekki hafi réttilega verið staðið að því af hálfu stefnda að leggja niður starf stefnanda.

Stefnandi á rétt á skaðabótum vegna ólögmætrar háttsemi stefnda. Í samræmi við dómvænu verða skaðabætur vegna fjártjóns stefnanda ákvarðaðar að álitum með tilliti til atvika allra. Eru bætur vegna fjártjóns ákveðnar 2.000.000 króna og þá litið til þess að stefnandi naut um tíma launa á sama tíma og henni voru greidd biðlaun af hálfu stefnda. Framangreind niðurlagning á starfi stefnanda var meiðandi í garð stefnandi og fól í sér ólögmæta meingerð gagnvart henni. Á stefnandi rétt á miskabótum úr hendi stefnda á grundvelli 26. gr. laga nr. 50/1993. Eru miskabætur hæfilega ákveðnar 500.000 krónur. Um vexti fer sem í dómsorði greinir.

Stefndi greiði stefnanda 500.000 krónur í málskostnað.

Málið flutti af hálfu stefnanda Hilmar Gunnarsson héraðsdómslögmaður en af hálfu stefnda Anton Björn Markússon hæstaréttarlögmaður.

Dóm þennan kveður upp Símon Sigvaldason héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndi, Seltjarnarnesbær, greiði stefnanda, Bryndísi Sigrúnu Richter, 2.500.000 krónur, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, frá 30. september 2011 til 12. apríl 2012, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laganna frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 500.000 krónur í málskostnað.

Símon Sigvaldason