

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 10. október 2014 í máli nr. E-25/2014:**

**Árni Svavar Arnarson**

*(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)*

**gegn**

**Isavia ohf.**

*(Andri Arnason hrl.)*

Mál þetta sem dómtekið var 24. september 2014, var höfðað 10. desember 2013, af hálfu Árna Svavars Arnarsonar, Sóleyjaríma 23 í Reykjavík á hendur Isavia ohf., Reykjavíkflugvelli í Reykjavík, til greiðslu skaðabóta og til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð.

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði stefnanda 6.010.000 krónur, með vöxtum samkvæmt 1. málslíð 4. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 11. desember 2009 til 9. febrúar 2014, en frá þeim degi með dráttarvöxtum, samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, til greiðsludags.

Stefnandi krefst þess að viðurkennd verði skaðabótaábyrgð stefnda á tjóni stefnanda vegna tekjumissis stefnanda út starfsævina, sem leiðir af ákvörðun stefnda um að vísa stefnanda frá starfsþjálfun til flugumferðarstjóra, dags. 11. desember 2009.

Þá krefst stefnandi þess að stefndi greiði honum málskostnað að mati dómsins.

Stefndi krefst þess að kröfu stefnanda um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð stefnda á tjóni stefnanda vegna tekjumissis hans út starfsævina verði vísað frá dómi, en stefndi að öðrum kosti sýknaður af þeirri kröfu. Stefndi krefst sýknu af öðrum kröfum stefnanda.

Þá gerir stefndi þá kröfu að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað að skaðlausu að mati dómsins.

Málflutningur um allar framangreindar dómkröfur fór fram við aðalmeðferð málsins, sbr. 2. ml. 2. mgr. 100. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

**Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna**

Samkvæmt því sem fram kemur í lýsingu málavaxta í stefnu og greinargerð, öðrum gögnum málsins og því sem fram er komið fyrir dóminum eru atvik máls þau að stefnandi hóf starfsnám hjá stefnda 30. mars 2009 (þá Flugstoðir ohf.). Stefnandi er eini aðilinn hérlendis sem hefur starfsleyfi frá Samgöngustofu til að bjóða upp á þjálfun fyrir flugumferðarstjóra. Stefnandi hafði lokið bóklegu námi í flugumferðarstjórn í Flugskóla Íslands 20. febrúar sama ár og var samþykktur af forvera stefnda til þjálfunarinnar ásamt sex öðrum umsækjendum. Í auglýsingu um námskeiðið kom fram að ekki væru greidd laun á námstímanum og að engin trygging væri fyrir starfi hjá Flugstoðum ohf. að loknu námi.

Við upphaf starfsnámsins var haldin formleg kynning fyrir nemana. Þá var meðal annars farið yfir námsferlið og hvernig það skiptist í áfanga, kynnt að viðtöl yrðu eftir hvern áfanga og kynnt hverjir myndu kenna á námskeiðinu. Farið var yfir þjálfunaráætlun, sem Flugmálastjórn, nú Samgöngustofa, samþykkir fyrir hvern hluta starfsnámsins. Þar er fyrirkomulagi námsins ítarlega lýst, meðal annars um það hvaða lágmarkskröfur eru gerðar og hvernig árangur er metinn. Í þjálfunaráætlun fyrir NW- hluta námsins kemur meðal annars fram að vísa megi nema frá námi sé það samhljóða álit kennara þjálfunardeildar og ef við á, þjálfara hans í verklegu námi, að neminn sé óhæfur. Markmið námsins sé að ljúka þjálfunarferli svo nemi hafi sjálfsöryggi til að ljúka lokaprófi og hafi auk þess sjálfstraust til að vinna einn með réttindi og sé áhersla lögð á vönduð vinnubrögð og að taka á ósiðum sem nemi gæti hafa vanið sig á.

Starfsnámið skiptist í þrjá meginþætti eftir flugstjórnarsvæðum, OCN (Oceanic Control), NW (norður-vestur) og loks SE (suður-austur) og er kennt í þessari röð sem mun vera í samræmi við erfiðleikastig. Stefnandi stóðst bókleg próf í OCN- hluta námsins, sem hann tók 8. maí 2009. Í verklegri þjálfun frá 11.-26. maí átti stefnandi í töluverðum erfiðleikum með æfingar og náði aðeins 10 af 16 æfingum, eða um 68,75%, en krafa er gerð um 80% árangur í verklegum æfingum að meðaltali samkvæmt þjálfunaráætlun. Á tímabilinu átti umsjónarkennari við hann tvö viðtöl um þær athugasemdir sem kennarar í hermi höfðu skráð hjá sér um styrkleika hans og veikleika. Ákveðið var að stefnandi tæki verklegt próf sem hann stóðst 26. maí s.á. og fékk hann þá OCN-áritun í nemaskírteini sitt.

Stefnandi hóf réttindanámið í NW-deild flugstjórnarmiðstöðvarinnar þann 27. maí 2009, en sá hluti námsins skiptist í þrjá áfanga. Eftir starfsþjálfun á vöktum frá 27. maí til 23. ágúst 2009 tóku við verklegar æfingar í hermi frá 24. ágúst til 4. september 2009. Eftir fyrstu fjórar æfingarnar í hermi héldu kennarar fund vegna stefnanda þar sem hann kom ekki vel út úr æfingunum. Á þessum fundi kom fram að kennararnir töldu rétt að gefa stefnanda tækifæri til að bæta sig, og var hann settur í meiri kennslu, auk þess sem hann fékk meiri stuðning og meira utanumhald en aðrir nemar þurftu og fengu. Stefnandi var með öðrum orðum settur í svokallaða „gjörgæslu“. Var þetta gert með það að leiðarljósi að styðja hann við að ná betri tókum á náminu. Var stefnanda hjálpað í gegnum æfingarnar og kennt hvernig ætti að leysa úr æfingunum þegar hann væri ekki viss. Þann 26. ágúst 2009 var tekið viðtal við stefnanda þar sem farið var yfir styrkleika hans og veikleika og fór annað slíkt viðtal fram 2. september s.á. Í viðtölum var reynt að efla sjálfstraust stefnanda með hvatningu og því áhersla lögð á jákvæða þætti, þó að þeir neikvæðu kæmu einnig til umræðu. Í lok fyrsta áfanga fór stefnandi í próf og stóðst það.

Stefnandi hóf annan áfanga með starfsþjálfun á vöktum, frá 5. september 2009 til 15. nóvember s.á. Í byrjun október fékk hann nýjan starfsþjálfara. Áfram bar á skorti á sjálfstrausti hjá stefnanda, hann leitaði mikið eftir samþykki og var hvattur til að bæta sjálfstraust, vinnuhraða og skipulag. Var stefnanda gerð grein fyrir því í áfangaviðtali að breyting yrði að verða á getu hans til að framhaldið gæti gengið vel. Að starfsþjálfun lokinni tóku við verklegar æfingar í hermi, en stefnandi skilaði ekki tilætluðum árangri í þeim. Í viðtali við stefnanda 18. nóvember 2009, var honum gerð grein fyrir alvöru málsins. Stefnandi náði 10 af 14 æfingum í öðrum áfanga og var því með um 71% árangur. Hann stóðst lokapróf í áfanganum 27. nóvember 2009.

Stefnandi hóf nám í þriðja áfanga NW-námsins í lok nóvember 2009. Fljótlega kom í ljós að námið gekk ekki betur en í fyrsta og öðrum áfanga. Stefnandi gerði enn alvarlegar villur, sem nemandi á því stigi námsins ætti ekki að gera. Starfsþjálfari stefnanda lýsti áhyggjum sínum af stöðu náms hans í bréfi til umsjónarkennara NW-námsins þann 10. desember 2009. Vegna þess sem þar kom fram var haldinn fundur í þjálfunardeild föstudaginn 11. desember s.á., þar sem farið var yfir feril og stöðu stefnanda í náminu. Fundinn sátu deildarstjóri þjálfunardeildar, þjálfunarstjóri, umsjónarkennari NW-námsins og deildarstjóri flugstjórnardeildar en starfsþjálfari stefnanda var einnig kallaður inn á fundinn til viðtals. Eftir ítarlega yfirferð yfir námsferil stefnanda var það einróma niðurstaða þjálfunardeildar að frekari þjálfun myndi ekki skila tilætluðum árangri og ekki væri forsvaranlegt að hann héldi áfram námi. Var því tekin sú ákvörðun að vísa stefnanda úr námi.

Stefnandi var kallaður á fund sama dag þar sem honum var tilkynnt um þessa ákvörðun þjálfunardeildar. Var stefnanda boðið að fara heim og jafna sig, og koma svo aftur í viðtal þar sem farið yrði ítarlegar yfir málin. Stefnandi mætti ekki í slíkt viðtal en hins vegar mættu unnusta hans og móðir sem fulltrúar hans á fund þann 20. janúar 2010 þar sem þeim voru kynnt gögn málsins og spurningum þeirra svarað. Var þá búið að útbúa samantekt um nám og árangur og var hún kynnt þeim á fundinum, en ekki afhent. Lögmaður stefnanda kom á fund stefnda í mars 2010 og fékk skýringar. Hann óskaði einnig bréflega eftir rökstuðningi frá stefnda vegna brottrekstursins ásamt afriti af öllum gögnum. Stefndi hafnaði þeirri beiðni stefnanda á þeim grundvelli að félagið væri opinbert hlutafélag og því ættu ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 50/1996 ekki við um stofnunina, en bauð lögmanninum að koma ásamt stefnanda til fundar þar sem farið yrði aftur yfir málið.

Stefnandi telur að ákvörðun stefnda um brottvísun úr námi, sem hann telur að sé stjórnvaldsákvörðun, hafi verið ólögæt og að stefndi hafi með henni og framangreindri málsmeðferð brotið gegn reglum stjórnarsýsluréttar. Ákvörðunin hafi valdið stefnanda tjóni, sem hann krefst að stefndi bæti honum. Stefndi hafnar því að skilyrði bótaskyldu séu fyrir hendi, ákvörðunin hafi ekki verið ólögæt eða saknæm, tjón stefnanda sé ósannað og ekki sé sýnt fram á orsakatengsl ætlaðs tjóns og athafna stefnda. Þá hafnar stefndi þeirri málsástæðu að stjórnarsýslulög nr. 37/1993 eigi við um starfsemi stefnda. Ágreiningur aðila málsins snýst því um það hvort framangreind atvik og samskipti aðila, í aðdraganda og kjölfar ákvörðunar stefnda 11. desember 2009, og ákvörðunin sjálf skapi stefnanda rétt til skaðabóta úr hendi stefnda.

Áður en mál þetta var höfðað hafði stefnandi leitað til stjórnvalda í því skyni að fá ákvörðun stefnda endurskoðaða. Gögn um þau samskipti lagði stefnandi fram við þingfestingu málsins og verður gerð grein fyrir þeim hér á eftir.

Með bréfi 17. febrúar 2011 óskaði lögmaður stefnanda eftir því að Flugmálastjórn Íslands rannsakaði gögn stefnda og legði mat á það hvort stefnandi hefði uppfyllt kröfur í viðauka þágildandi reglugerðar nr. 404/2008 um skirteini flugumferðarstjóra. Flugmálastjórn Íslands hafnaði þeirri beiðni með bréfi 15. apríl 2011 á þeim grundvelli að það væri ekki hlutverk stofnunarinnar að leggja mat á það hvort einstaklingar uppfylltu skilyrði eða kröfur í reglugerðum um skirteini fyrr en sótt væri um útgáfu á slíku skirteini. Sama dag sendi lögmaður stefnanda bréf til Flugmálastjórnar Íslands og benti á að stefndi væri með starfsleyfi frá stofnuninni samkvæmt reglugerð nr. 404/2008 til að annast þjálfun nema í flugumferðarstjórn og var þess krafist að Flugmálastjórn Íslands rannsakaði hvort þjálfun og eftirfarandi brottrekstur stefnanda hefði samræmst umræddri reglugerð og stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Flugmálastjórn Íslands hafnaði því í bréfi 9. maí 2011 að ákvörðun stefnda hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi laganna og yrði hún því ekki borin undir stjórnvöld.

Hinn 20. október 2011 sendi lögmaður stefnanda erindi til umboðsmanns Alþingis þar sem hann óskaði þess að umboðsmaður tæki framangreind álitaefni til skoðunar og legði mat á það hvort og þá hvaða málsmeðferðarreglur hefðu verið brotnar í samskiptum stefnda við stefnanda. Lagði hann áherslu á að hann teldi ákvörðun stefnda vera stjórnvaldsákvörðun. Í svari umboðsmanns 28. nóvember 2011 var bent á að stefnanda væri rétt að bera synjun Flugmálastjórnar Íslands undir innanríkisráðuneytið áður en hann sendi kvörtun til umboðsmanns, enda þótt kærufrestur væri þá liðinn. Var það gert 9. desember 2011, en ráðuneytið vísaði kærinni frá með úrskurði 20. janúar 2012. Í úrskurðinum sagði að það væri ekki hlutverk Flugmálastjórnar að leggja á það mat hvort einstaklingar uppfylltu skilyrði eða kröfur í reglugerðum um skirteini fyrr en sótt væri um útgáfu þeirra. Synjun Flugmálastjórnar feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga þar sem álitaefnið falli utan lögbundinna verkefna stofnunarinnar. Ráðuneytið tók fram, með vísun til laga um hlutafélög nr. 2/1995 og lögskýringargagna um opinber hlutafélög, að ákvarðanir stefnda, Isavia ohf., væru ekki stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnarsýslulaga og yrðu þær því ekki bornar undir stjórnvöld á grundvelli laganna.

Lögmaður stefnanda sendi samdægurs kvörtun til umboðsmanns Alþingis, sem óskaði með bréfi til innanríkisráðuneytisins 16. apríl 2012 eftir upplýsingum um starfsleyfi stefnda og hvort komið hefði verið á fót áfrýjunarkerfi, sbr. B-hluta viðauka II í reglugerð nr. 404/2008. Ráðuneytið sendi erindi til Flugmálastjórnar 19. október 2012, þar sem óskað var eftir afstöðu stofnunarinnar til þess hvort mál stefnanda félli undir eftirlitshlutverk hennar og ef svo væri hvort hún myndi taka mál stefnanda til umfjöllunar. Með bréfi Flugmálastjórnar Íslands til ráðuneytisins 21. desember 2012 var áréttað að stofnunin gæti ekki lagt mat á námsárangur nemenda, en hún gæti hins vegar farið yfir mál stefnanda með það að leiðarljósi að kanna hvort þjálfunarferlið hefði verið hlutlaust og óvilhallt, á grundvelli áfrýjunarkerfis sem verið væri að koma á fót í samræmi við reglugerðarviðaukann.

Lögmaður stefnanda óskaði með tölvupósti 7. janúar 2013 eftir því að Flugmálastjórn Íslands kannaði hvort þjálfunarferli stefnda vegna stefnanda hefði verið hlutlaust og óvilhallt. Samkvæmt álitni áfrýjunarnefndar Samgöngustofu 30. ágúst 2013, en Samgöngustofa hafði þá tekið yfir starfsemi Flugmálastjórnar Íslands, var mat stefnda á námsárangri stefnanda talið óvilhallt og hlutlaust. Þann 29. nóvember 2013 mun stefnandi hafa kært þá niðurstöðu til innanríkis ráðuneytisins, en ráðuneytið mun ekki hafa leyst úr því kærnumáli þegar mál þetta var dómtekið.

Við aðalmeðferð málsins gaf stefnandi skýrslu og móðir hans. Þá komu fyrir dóminn til skýrslugjafar þrír starfsmenn stefnda, deildarstjóri þjálfunar, verklagsstjóri þjálfunar og deildarstjóri kjaramála.

### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

Stefnandi kveði Flugstoðir ohf. hafa tekið þá ákvörðun sem sé upphaf og rót þessa máls. Þáverandi samgönguráðherra hafi stofnað nýtt opinbert hlutafélag, stefnda, sem tekið hafi við öllum rekstri, eignum og skuldbindingum Flugstoða ohf. 1. maí 2010, sbr. 1. gr. laga nr. 153/2009. Stefnandi telji engum vafa undirorpið að ákvörðun stefnda frá 11. desember 2009 hafi verið stjórnvaldsákvörðun og byggist sú niðurstaða á eftirfarandi sjónarmiðum.

Starfsþjálfun nemenda til skírteinis flugumferðarstjóra sé verkefni allsherjar réttarlegs eðlis. Stefndi hafi verið og sé opinbert hlutafélag í 100% eigu ríkisins. Stefndi hafi með höndum flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur. Þá hafi stefndi jafnframt með höndum deildarþjálfun nemenda til flugumferðarstjóra, sem einnig sé nefnd starfsþjálfun. Eitt af skilyrðum þess að hljóta skírteini flugumferðarstjóra sé að viðkomandi hafi lokið starfsþjálfun í flugstjórnardeild hjá veitanda flugumferðarþjónustu með fullnægjandi árangri ásamt því að standast viðeigandi próf. Heimild veitanda flugumferðarþjónustu til að sinna starfsþjálfun nemenda til flugumferðarstjóra sé bundin sérstöku starfsleyfi, sbr. ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 404/2008 um skírteini flugumferðarstjóra, en stefndi sé eini handhafi slíks leyfis. Starfsemi stefnda sé háð opinberu eftirliti og stjórn félagsins kosin af eiganda þess, fjármálaráðherra f.h. ríkisins, sem hafi virkt eftirlit með rekstri og starfsemi félagsins.

Reglugerð nr. 404/2008 kveði á um þær kröfur sem gerðar séu til starfsnámsins. Sérstaklega sé kveðið á um eðli og innihald þjálfunaráætlana og skulu þær innihalda upplýsingar um ferla og tímasetningar starfsþjálfunar, alla þætti hæfnismatskerfisins, þ.m.t. vinnuframlag, framfaramat og próf, ásamt málsmeðferð fyrir tilkynningar til innlendra eftirlitsyfirvalda. Lengd deildarþjálfunar skuli jafnframt ákvörðuð í þjálfunaráætlun deildar. Loks skulu prófdómarar eða matsmenn, sem samþykktir hafi verið meta tilskilda fagþekkingu með viðeigandi prófum eða símatskerfi og vera óvilhallir og hlutlægir í mati sínu og í því skyni beri innlendum eftirlitsyfirvöldum að koma á fót áfrýjunarkerfi til að tryggja að umsækjendur fái sanngjarna meðferð. Eftirlit með störfum veitanda flugumferðarþjónustu og framkvæmd þjálfunarinnar hafi verið í höndum Flugmálastjórnar Íslands sem lúti yfirstjórn innanríkisráðherra.

Stefnandi telji ljóst að stefnda, sem sé opinbert hlutafélag, hafi verið falið stjórnarsýsluhlutverk samkvæmt lagaheimild, undir eftirliti stjórnvalds, sem sé liður í opinberri leyfisveitingu. Starfsþjálfunin sé liður í veitingu réttinda sem séu takmörkuð. Stefnandi og aðrir nemendur hafi sóst eftir því að fá starfsréttindi, sem hafi áhrif á atvinnuréttindi þeirra. Slík ákvörðun sé tekin af stefnda einhliða, í skjóli opinbers valds og beint að þeim sem hana fái og teljist þannig stjórnvaldsákvörðun.

Þar sem starfsnámið sé ferli sem ljúki með stjórnvaldsákvörðun þá sé ákvörðun um það að vísa nemanda fyrirvaralaust úr starfsnámi, á hvaða tíma starfsnámsins sem er, stjórnvaldsákvörðun enda bindi hún enda á námið. Slík ákvörðun sé einhliða ákvörðun sem tekin sé í skjóli stjórnarsýsluvalds og beint milliliðalaust út á við að tilteknum nemanda. Ákvörðunin varði jafnframt réttindi og skyldur nemandans í ákveðnu fyrirliggjandi máli, þar sem að hún varði rétt hans til þess að ljúka starfsnámi og þar með möguleika hans á að uppfylla skilyrðið til skírteinis flugumferðarstjóra. Því sé ljóst að ákvörðun um að vísa nemanda úr starfsnámi sé stjórnvaldsákvörðun sem sé jafnframt verulega íþyngjandi fyrir viðkomandi nemanda.

Stjórnarsýslulög nr. 37/1993 taki til allrar stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga þegar teknar séu stjórnvaldsákvörðanir. Ekki skipti máli hvort stjórnarsýslan sé í höndum sérstakra stofnana á vegum ríkis eða stofnana félagaréttarlegs eðlis. Þurfi að ákveða hvort tiltekin ákvörðun teljist falla undir gildissvið laga nr. 37/1993, skuli leggja til grundvallar hvort um eiginlega stjórnarsýslu sé að ræða. Þannig geti einkaaðili eða opinbert hlutafélag sem fengið hafi opinbert vald, lotið ákvæðum laganna a.m.k. í þeim tilvikum þegar hann tekur stjórnvaldsákvörðun.

Stefndi hafi stjórnarsýslu með höndum í þágu ríkisins, sem sé liður í ferli til veitingar opinbers leyfis. Stefnandi verði í störfum sínum við starfsþjálfun nemenda til skírteinis flugumferðarstjóra að fylgja allsherjarréttarlegum reglum. Því sé ljóst að ákvörðun stefnda um frávísun nemanda úr starfsnámi til skírteinis flugumferðarstjóra sé stjórnvaldsákvörðun og um hana gildi ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Þá telji stefnandi ákvörðun stefnda um frávísun hans úr deildarþjálfun ólögmeta. Lögmætisreglan sé ein af meginreglum íslensks stjórnskipunar- og stjórnarsýsluréttar og feli í sér að ákvarðanir stjórnvalda skuli almennt eiga sér stoð í lögum. Þá megi stjórnvöld ekki ganga í berhögg við önnur lög með ákvörðunum sínum. Brjótí ákvörðun í bága við lög sé hún ólögmet að efni til og ógildanleg.

Skýrt sé kveðið á um lögbundið efni þjálfunaráætlana í ákvæðum reglugerðar nr. 404/2008. Í reglugerðinni sé hvergi kveðið á um heimild til þess að vísa nemendum fyrirvaralaust úr starfsnámi á hvaða tíma starfsþjálfunarinnar sem er. Þrátt fyrir það hafi stefndi áskilið sér rétt þess efnis, í þjálfunaráætlun sinni, en í 2. kafla hennar sé að finna ákvæði með fyrirsögninni: *Lágmarkseinkunnir og kröfur í verklegum æfingum*. Þar segi að árangur nemenda í verklegum æfingum skuli vera a.m.k. 80% að meðaltali. Standist nemandi ekki þær kröfur sé kveðið á um að þjálfunardeild muni meta hvort lengja beri námið innan ákveðinna marka, eða víkja nema úr námi. Þá sé kveðið á um að vísa megi nema frá námi sé það samhljóma álit kennara þjálfunardeildar, og ef við eigi, þjálfara hans í verklegu námi, að neminn sé óhæfur.

Taki stefndi ákvörðun þess efnis, þ.e. að víkja nemanda fyrirvaralaust úr starfsnámi, líkt og í tilviki stefnanda, sé um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að ræða. Með tilliti til lögmatísreglunnar verði slík stjórnvaldsákvörðun að byggjast á skýrri lagaheimild svo hún geti talist lögmæt. Engin slík heimild hafi verið fyrir hendi og hafi ákvörðun stefnda um að víkja stefnanda fyrirvaralaust úr starfsnámi þann 11. desember 2009 þannig verið ólögmæt.

Stefndi hafi brotið gegn andmælarétti stefnanda. Þegar tekin sé stjórnvaldsákvörðun beri stjórnvaldi að hlíta skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, en þær stuðli að því að ákvarðanir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Nauðsynlegt sé að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda séu löglegar og réttar og byggðar á lögmætum forsendum þannig að réttindi borgaranna verði ekki skert og hagsmunum þeirra stefnt í voða með handahófskenndum ákvörðunum. Á grundvelli þessara réttaröryggissjónarmiða hafi verið talin þörf á því að tryggja málsmeðferð stjórnvalda, enda leiði vönduð málsmeðferð frekar til þess að endanleg ákvörðun verði efnislega rétt og lögmæt. Óvönduð málsmeðferð leiði til þess að ákvarðanir verði tilviljunarkenndar og þannig líklegri til þess að verða rangar og byggðar á röngum forsendum og sjónarmiðum. Reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993, feli í sér réttaröryggisreglur í þágu þeirra sem ákvarðanir stjórnvalda beinist að og í þeim felist ákveðnar lágmarkskröfur til málsmeðferðar. Því sé mikilvægt að slíkum reglum sé fylgt í hvívetna.

Grundvallarreglan um þátttöku borgaranna í málsmeðferð stjórnsýslumáls sé reglan um andmælarétt málsaðila. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 37/1993 skuli aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald taki ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Í athugasemdum með IV. kafla frumvarps þess er orðið hafi að lögum nr. 37/1993, segi að í reglunni felist að aðili máls skuli eiga þess kost að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun muni byggjast á, leiðrétta fram komnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald taki ákvörðun í máli hans. Fram komi að andmæla­reglan eigi ekki aðeins að tryggja hagsmuni aðila máls heldur sé tilgangur hennar einnig sá að stuðla að því að mál verði betur upplýst og tengist hún þannig rannsóknarreglunni.

Afstaða stefnanda til frávísunarinnar hafi ekki legið fyrir í gögnum málsins við meðferð stefnda á máli hans. Þá hafi stefnanda ekki verið veittur kostur á að kynna sér gögn málsins og þær málsástæður sem stefndi hafi byggt ákvörðun sína á. Stefnanda hafi ekki verið veitt færi á að leiðrétta fram komnar upplýsingar eða koma að frekari upplýsingum um málsatvik. Stefnandi hafi virt andmælarétt stefnanda að vettugi áður en félagið hafi tekið endanlega ákvörðun um að víkja stefnanda úr starfsnámi.

Engar forsendur hafi verið til þess við meðferð málsins að víkja frá umræddum reglum. Þvert á móti hafi verið sérstakt tilefni til þess að veita andmælarétt enda um að ræða íþyngjandi ákvörðun er varðað hafi starfsréttindi og framtíð stefnanda. Stefnandi hafi haft augljósa og brýna hagsmuni af því að koma sínum sjónarmiðum að. Þegar brotið sé í bága við 13. gr. laga nr. 37/1993, þannig að aðila hafi ekki verið veitt færi á að tjá sig, teljist það almennt verulegur annmarki sem leiði til þess að íþyngjandi ákvörðun teljist ólögmæt.

Stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglunni, rökstuðningsreglunni og meðalhófi. *Rannsóknarregla 10. gr. laga nr. 37/1993 feli í sér að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Stefnda hafi borið að rannsaka mál stefnanda með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun væri tekin um að vísa stefnanda úr starfsnámi. Í því felist m.a. að stefnda hafi borið að kalla eftir þeim upplýsingum og sjónarmiðum sem varpað gætu ljósi á þau atriði sem félagið teldi ekki nægilega rökstudd eða upplýst.*

*Stefnanda hafi ekki verið veittur andmælaréttur og sú skýring sem stefnanda hafi verið veitt er honum hafi verið kynnt ákvörðunin, hafi verið að hann væri ekki rétti maðurinn í starf flugumferðarstjóra. Slíkt sjónarmið sé ómálefnalegt. Kröfu stefnanda um frekari rökstuðning fyrir ákvörðuninni hafi verið hafnað og það hafi ekki verið fyrir en eftir afskipti umboðsmanns Alþingis, þremur og hálfu ári eftir að stefnanda hafi verið kynnt ákvörðunin, sem stefndi hafi lagt fram greinargerð vegna málsins. Greinargerðin sé hvorki undirrituð né dagsett með fullnægjandi hætti. Stefnandi telji greinargerðina bera þess skýrlega merki að hafa ekki verið gerða áður en umrædd ákvörðun var tekin.*

Af greinargerðinni sé jafnframt ljóst að einn af kennurum stefnanda hafi myndað sér neikvæða skoðun á stefnanda frá upphafi samskipta þeirra. Athugasemdir hans virðist beinast fremur að persónu stefnanda en afköstum og getu hans í starfsnáminu. Kennarinn finni stefnanda allt til foráttu sem dragi bæði úr sjálfstrausti og afkastagetu stefnanda undir hans umsjón. Sjáist það vel af gögnum málsins þegar bornar séu saman umsagnir hans og annarra kennara stefnanda. Þannig hafi hann talið að allt skipulag færi út um gluggann hjá stefnanda, öfugt við ummæli annarra kennara sem hafi talið oft ganga best hjá stefnanda þegar sem mest pressa væri á honum. Þá hafi stefnandi staðist öll þau próf og verklegar æfingar sem fyrir hann hafi verið lögð samkvæmt kröfum þjálfunaráætlunar stefnda. Þannig hafi stefnanda verið vikið úr starfsnámi stefnda eftir 2. áfanga, þrátt fyrir að hafa staðist próf áfangans. Búið hafi verið að tilkynna stefnanda að hann ætti að fá nýjan kennara sem tæki við þjálfun hans um áramótin 2009/2010. Miðað við afstöðu fyrri kennara til stefnanda hefði verið rétt, m.a. samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. laga nr. 37/1993, að gefa stefnanda kost á að reyna sig með nýjum kennara.

Í greinargerð stefnda sé byggt á því að yfir tímabilið 16.11.2009-27.11.2009 hafi stefndi náð 10 af 14 verklegum æfingum sem gefin hafi verið einkunn fyrir. Samanlögð einkunn stefnanda sé því sögð 71% úr þeim þætti og áréttað að í þjálfunaráætlun sé gerð krafa um 80% árangur. Séu ákvæði þjálfunaráætlunarinnar hins vegar skoðuð nánar sé kveðið á um að árangur í verklegum æfingum skuli vera a.m.k. 80% að meðaltali. Ljóst sé að til þess að meta hvort fullnægjandi árangur í verklegum æfingum hafi náðst, sé nauðsynlegt að leggja saman einkunnir hverrar einstakrar verklegrar æfingar og deila þeirri tölu með fjölda hinna verklegu æfinga. Þannig fáist út raunverulegt meðaltal árangurs í verklegum æfingum. Sé meðaltalið 80% eða hærra teljist nemandi hafa staðist lágmarkskröfur til árangurs úr viðkomandi æfingum.

Af yfirliti yfir einkunnir stefnanda vegna umrædds tímabils sé ljóst að stefnandi hafi náð 78% árangri vegna æfinga nr. 8 og 13. Hins vegar hljóti hann 80% til 92% fyrir æfingar 1-7, 9-12 og 14-16. Af gögnum málsins sé því ljóst að stefnandi hafi staðist kröfur þjálfunaráætlunar stefnda um lágmarks námsárangur.

Mat starfsþjálfara á nemanda við lok 2. áfanga leggi grundvöllinn að því hvort starfsþjálfari leggi til að nemi haldi áfram starfsþjálfun yfir í 3. áfanga. Við matið séu gefin stig vegna vinnuborðs, fjarskiptatækja, FDPS-tölvu, samræmingar, skipulags og aðskilnaðar. Byggist stigagjöf á skalanum 1-10, þar sem 10 sé hámarksárangur. Starfsþjálfari stefnanda við lok 2. áfanga annaðist mat á stefnanda. Stigagjöf hans vegna stefnanda hafi rokkað á milli skalans 6-9, en hann hafi jafnframt skrifað inn á matsblaðið eftirfarandi athugasemd:

*Erfitt er að gefa svona einstaka liði. Við höfum talað um áherslur síðustu vikur. Það þarf að bæta talsvert sjálfstraust, vinnuhraða og skipulag, sérstaklega þegar mikið er að gera. Þessi atriði verða að batna ef framhaldið á að ganga vel.*

Loks hafi það verið niðurstaða hans að hann legði til að stefnandi héldi áfram starfsþjálfun. Þann 27. nóvember 2009 hafi stefnandi staðist lokapróf úr 2. áfanga og hafi yfirþjálfari stefnanda sérstaklega tekið fram að stefnandi vinni ágætlega undir álagi.

Þann 30. nóvember 2009 hafi starfsþjálfari stefnanda skráð í nemabók að verkleg æfing stefnanda hafi gengið vel. Þá hafi hann jafnframt ritað eftirfarandi athugasemd:

*Á næstu vikum rífum við svo saman upp sjálfstraust, vinnuhraða og skipulag og klárum þetta.*

Ekki sé að finna neikvæðar athugasemdir frá starfsþjálfaranum í nemabók stefnanda vegna verklegra æfinga dagana 4., 5., 6. eða 10. desember 2009. Skráðar athugasemdir þann 10. desember hafi verið tvær, en þann 11. desember hafi hann hins vegar sent sex margþættar athugasemdir til yfirþjálfara vegna vaktar þann 10. desember 2009. Hann hafi byggt þá skoðun sína að ekki ætti að hleypa stefnanda áfram í 3. áfanga á því að stefnandi væri langt fyrir aftan einhverja af samnemendum sínum bæði í sjálfstrausti og getu. Enginn staðfestur samanburður liggja hins vegar fyrir á stefnanda og öðrum nemendum sem styrki þá fullyrðingu.

Samkvæmt þjálfunaráætlun stefnda felist 3. áfangi í tveggja vikna verklegum æfingum og markmið áfangans sé að ljúka þjálfunarferli svo nemi hafi sjálfsöryggi til að ljúka lokaprófi auk þess sem hann hafi sjálfstraust til að vinna einn með réttindi. Áhersla sé lögð á vönduð vinnubrögð og að taka á ósiðum sem nemi gæti hafa vanið sig á. Stefnanda hafi hins vegar ekki verið gefinn kostur á að sitja 3. áfanga, þrátt fyrir að hafa staðist próf 2. áfanga og þá staðreynd að markmið 3. áfanga virðist hafa verið sérsniðið til þess að taka á þeim atriðum sem starfsþjálfarinn hafi talið stefnanda skorta til að klára námið. Stefnanda hafi því aldrei verið gefinn kostur á því að ljúka þeim hluta námsins sem hefði að öllum líkindum bætt færni hans og sjálfstraust.

Á stöðufundi þjálfunardeildar stefnda um stefnanda 11. desember 2009 sé vísað til þess í umræddri greinargerð stefnda að niðurstaðan hefði verið sú, eftir að hafa farið rækilega yfir *allt er varðaði nám stefnanda* að vonlaust væri að hann næði að ljúka námi með fullnægjandi hætti og því væri ekki réttlætánlegt að hann héldi því áfram. Hins vegar sé hvergi vísað til þess hvað átt sé við með *allt er varðaði nám kæranda*. Rökstuðningur sem þessi sé skólabókardæmi um ófullnægjandi

rökstuðning. Ófullnægjandi rökstuðningur þyki jafnan benda til þess að málsmeðferð og einkum rannsókn hafi verið ófullnægjandi. Það leiði svo almennt til þess að efnisleg ákvörðun sé ólögmat. Með öllu sé óljóst hvaða gögn hafi verið lögð til grundvallar og hvaða vægi þeim hafi verið gefið við töku ákvörðunarinnar. Stefndi verði þannig að teljast hafa brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. laga nr. 37/1993 og ljóst sé að mat stefnda á námsárangri stefnanda geti hvorki talist hafa verið óvilhellt né hlutlaust.

Frávísun hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Í lögmatísreglu og réttmatísreglu stjórnsluréttar felist að málefnaleg sjónarmið verði að búa að baki ákvörðun stjórnvalda. Stefnda hafi borið að byggja ákvörðun um frávísun nemanda úr starfsnámi á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum.

Stefnandi telji ákvörðun stefnda hafa skort lagastoð. Jafnframt sé ljóst að samkvæmt ákvæðum þjálfunaráætlunar stefnda skyldi eingöngu koma til álita að víkja nema úr starfsnámi næði hann ekki a.m.k. 80% árangri að meðaltali úr verklegum æfingum. Stefndi hafi hins vegar ekki sýnt fram á það að stefnandi hafi ekki staðist þær kröfur. Þvert á móti hafi stefnandi náð öllum þeim prófum sem fyrir hann hafi verið lögð og aldrei komið til þess að hann þyrfti að nýta sér heimild sem einnig sé að finna í ákvæðum þjálfunaráætlunarinnar um að nemendur hafi einn upptökurétt standist þeir ekki verklegt próf í fyrstu tilraun.

Ekki liggi fyrir á hvaða sjónarmiðum stefndi hafi byggt ákvörðun sína, eða hvert vægi þeirra hafi verið hvers fyrir sig. Það sé óskráð meginregla í stjórnslurétti að stjórnvöldum beri að sjá til þess að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra hvaða afgreiðslu erindi sem þau hafi til umfjöllunar hafi fengið. Þágildandi upplýsingalög nr. 50/1996 hafi kveðið á um að forsendur fyrir niðurstöðum mála lægju ávallt fyrir hjá þeim sem ákvörðun tækju. Í 23. gr. þágildandi upplýsingalaga hafi verið mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til þess að skrá upplýsingar sem hefðu verulega þýðingu fyrir úrlausn mála og ekki væri að finna í öðrum gögnum.

Ætli stjórnvald sér að byggja á ákveðnum sjónarmiðum og ljá þeim verulega þýðingu beri stjórnvaldinu að skrá þau niður ásamt öllum þeim upplýsingum og atriðum sem þeim tengist og máli hafi skipt við ákvörðunartökuna. Stefndi hafi ekki lagt fram nein slík gögn, að undanskilinni mjög svo síðbúinni greinargerð sem stefnandi hafi ekki fengið fyrir en rúmunum þremur og hálfu ári eftir að honum hafi verið kynnt umrædd ákvörðun. Auk þess sé greinargerðin hvorki undirrituð né staðfest af þar til bærum aðilum og ekki verði skýrlega af henni ráðið hvaða sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar ákvörðuninni eða innbyrðis vægi þeirra hvers um sig. Virðist raunar af gögnum málsins sem ákvörðunin hafi fyrst og fremst verið geðþóttaákvörðun stefnda.

Stefndi hafi brotið jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga með því að meðhöndla stefnanda með öðrum hætti en aðra nemendur. Stefnda hafi borið að beita vægara úrræði en fyrirvaralausri brottvísun úr náminu, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga. Telji stefnandi ljóst að ákvörðun stefnda um að vísa stefnanda úr starfsnámi hafi verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum.

*Réttur stefnanda til óvilhalls og hlutlægs mats hafi ekki verið tryggður.* Með sérstöku ákvæði í reglugerð nr. 404/2008 hafi átt að tryggja sérstaklega að nemendur þyrftu ekki að þola þá málsmeðferð sem stefnandi hafi hlotið, en í B-

hluta viðauka II segi:

*Lengd deildarþjálfunar skal ákvörðuð í þjálfunaráætlun deildar. Prófdómarar eða matsmenn, sem hafa verið samþykktir, skulu meta tilskilda fagþekkingu með viðeigandi prófum eða símatskerfi og vera óvilhallir og hlutlægir í mati sínu. Í þessu skyni skulu innlend eftirlitsyfírvöld koma á áfrýjunarkerfi til að tryggja að umsækjendur fái sanngjarna meðferð.*

Þannig hafi verið skylt að koma á áfrýjunarkerfi til þess að tryggja að nemendur í starfsnámi til skírteinis flugmálastjórnanda, fengju sanngjarna meðferð.

#### *Skaðabótakrafa*

Þess sé krafist að stefndi bæti stefnanda allt það tjón sem stefnandi hafi orðið fyrir við það að honum hafi verið á ólögmetan hátt vikið úr starfsnámi til flugumferðarstjóra hjá stefnda, hinn 11. desember 2009. Frávísunin hafi verið ólögmet enda bæði í andstöðu við ákvæði þjálfunaráætlunar stefnda og í bága við þau lagaákvæði sem reifuð hafi verið. Stefndi hafi sýnt af sér sök (ásetning eða í það minnsta gáleysi) þegar hann, án fyrirvara og áminningar og án andmælaréttar, hafi vikið stefnanda úr starfsnámi til flugumferðarstjóra. Tjón stefnanda megi rekja beint til háttsemi stefnda og sé sennileg afleiðing hennar.

Ákvörðun stefnda hafi útilokað stefnanda frá frekara námi á háskólastigi, þar sem stefnandi hafi fjármagnað flugnám sitt og nám til flugumferðarstjóra með námslánum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Eftir frávísunina geti stefnandi ekki átt rétt á frekari námslánum. Frávísunin hafi leitt til þess að stefnandi hafi ekki getað lokið námi sínu og hafi orðið af því að öðlast réttindi til þess að verða flugumferðarstjóri. Tekjur hans og starfsöryggi sem flugumferðarstjóri hefðu verið mun meiri en tekjur og starfsöryggi stefnanda séu í dag. Krafist sé viðurkenningar á því tjóni en tjónið felist í mismun á launum flugumferðarstjóra og launum stefnanda út starfsævina. Gögn málsins bendi ekki til neins annars en þess að stefnandi hefði lokið náminu og hlotið starf sem flugumferðarstjóri. Stefnda beri að sýna fram á að stefnandi hefði ekki lokið náminu og hlotið starf, þrátt fyrir hina ólögmetu ákvörðun. Stefndi geri þær kröfur á hendur stefnda að viðurkennt verði að hann eigi að verða eins settur fjárhagslega og ef hann hefði lokið náminu.

Krafa um viðurkenningu á bótarétti byggist á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, en verði fallist á þessa kröfu stefnanda megi búast við því að leitast verði við að ná samkomulagi um greiðslu bóta eða óskað eftir mati dómkvaddra matsmanna á ætluðu tjóni.

Stefnandi hafi verið launalaus meðan á starfsnámi hans hjá stefnda hafi staðið. Stefndi hafi verið í vinnu þegar námið hafi hafist en orðið að segja henni upp til að fara í námið. Stefndi hafi þannig orðið af þeim tekjum sem hann hefði haft í óbreyttri vinnu. Stefndi hafi greitt skólagjöld fyrir námið en sú greiðsla hafi ekki nýst honum og sé þannig hluti af tjóni hans.

#### *Krafa um miskabætur*

Kröfu sína um miskabætur byggi stefnandi á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Frávísunin hafi verið ólögmet meingerð gegn friði, æru og persónu stefnanda.

Stefnanda hafi ekki verið gefinn kostur á að andmæla þeim ávirðingum sem á hann hafi verið bornar. Þá hafi stefnandi sætt einelti af hálfu starfsþjálfara síns, starfsmanns stefnda sem síðan hafi endað með frávisun stefnanda eftir samskipti hans við yfirmenn sína. Þá hafi frávisunin jafnframt verið gróf skerðing á heiðri stefnanda sem í kjölfar frávikningarinnar hafi ekki átt kost á að ljúka námi sínu til flugumferðarstjóra. Stefnandi hafi orðið fyrir verulegu áfalli við frávisunina enda hafi hún breytt framtíðaráformum stefnanda og sett svartan blett á náms- og starfsferil hans.

#### *Sundurliðun kröfugerðar*

Skólagjöld	kr.	610.000
Launatap	kr.	4.400.000
<u>Miskabætur</u>	kr.	<u>1.000.000</u>
<b>Samtals</b>	<b>kr.</b>	<b>6.010.000</b>

Jafnvel þótt litið yrði svo á að ákvörðun stefnda hafi ekki brotið gegn form- eða efnisreglum stjórnisýsluréttarins þá hafi hún engu að síður verið ólögmæt á grundvelli almennra reglna samninga- og kröfuréttar. Aðilar hefðu gert samning um starfsþjálfun sem byggði á tilteknum forsendum. Stefndi hafi rift og/eða vanefnt þann samning án þess að hafa til þess lögmætar ástæður. Sú ráðstöfun hafi orðið til þess að stefnandi hafi ekki getað lokið námi sínu og bakað honum tjón.

Krafa um almenna vexti á skaðabótakröfu eigi stoð í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 og dráttarvextir eigi stoð í III. kafla sömu laga. Upphaf almennra vaxta miðist við tjónsatburð en upphaf dráttarvaxta miðast við þingfestingu stefnu og dómskjala, sbr. 9. gr. laganna. Málskostnaðarkrafa stefnanda eigi sér stoð í 1. mgr. 129. gr. og 1. og 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Fyrirsvar eigi stoð í 4. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Um varnarþing stefnda sé vísað til 1. mgr. 33. gr. sömu laga.

#### **Málsástæður og lagarök stefnda**

##### *Krafa um frávisun á kröfu stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu*

Stefndi krefjist frávisunar á kröfu stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda á tjóni stefnanda vegna tekjumissis stefnanda út starfsævina, eins og segi í dómkröfu stefnanda. Þessi krafa sé með öllu vanreifuð og þá ekki síst með tilliti til grundvallarskilyrða skaðabótaábyrgðar um tjón, orsakatengsl og sennilega afleiðingu. Ekkert liggir t.a.m. fyrir um það hvaða starfi stefnandi hefði gegnt hefði hann lokið umræddu námi eða hvaða tekjur hann hefði haft. Ekkert liggir fyrir um það hvers konar starfi stefnandi muni gegna á starfsævi sinni eða hvaða tekjur hann muni hafa. Miðað við framsetningu kröfunnar sé þvert á móti um að ræða einhvers konar óvissa framtíðarkröfu. Geti krafa stefnanda, svona fram sett, ekki talist uppfylla lágmarks réttarfarskröfur.

##### *Krafa um sýknu*

Að því marki sem kröfum stefnanda verði ekki vísað frá dómi krefjist stefndi sýknu af öllum dómkröfum. Öllum málsástæðum stefnanda sé andmælt, þ. á m. sem röngum og ósönnuðum. Jafnframt sé sérstaklega á því byggt að brottvikning stefnanda úr námi hafi, eins og á stóð, verið lögmæt.

#### *Stjórnsýslulög eigi ekki við um starfsemi stefnda*

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda um frávísun hans úr starfsþjálfun hafi verið *stjórnvaldsákvörðun*, og telji það *engum vafa undirorpið*. Vísi stefnandi því til stuðnings til þess að starfsþjálfun nemenda til skirteinis flugumferðarstjóra sé verkefni allsherjarréttarlegs eðlis. Stefndi sé opinbert hlutafélag í 100% eigu ríkisins og hafi með höndum flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur. Þá hafi hann einnig með höndum deildarþjálfun eða starfsþjálfun nemenda til flugumferðarstjóra. Vísi stefnandi til þess að heimild stefnda til að sinna slíkri starfsþjálfun sé bundin sérstöku starfsleyfi, sbr. ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 404/2008. Eftirlit með framkvæmd þjálfunarinnar hafi verið í höndum Flugmálastjórnar Íslands, nú Samgöngustofu sbr. lög nr. 119/2012, sem lúti yfirstjórn innanríkisráðherra. Telji stefnandi að stefnda hafi í samræmi við framangreint verið *falið stjórnsýsluhlutverk með lagaheimild*, undir *eftirliti stjórnvalds*, sem lið í opinberri leyfisveitingu. Stefndi hafi *stjórnsýslu með höndum* í þágu ríkisins sem sé liður í ferli til veitingar opinbers leyfis og stefndi þurfi í störfum sínum við starfsþjálfun nemenda að fylgja *allsherjarréttarlegum reglum*. Stefnandi, sem nemandi í umræddu námi, hafi sóst eftir því að fá að lokum starfsréttindi, en ákvörðun um þau sé tekin einhliða af stefnda í skjóli opinbers valds. Slík ákvörðun teljist því stjórnvaldsákvörðun.

Stefndi hafni alfarið framangreindum málsástæðum stefnanda og telji reyndar að þær séu með öllu órökstuddar. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr., og þau gildi þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, skv. 2. mgr. sömu greinar. Stefndi sé opinbert hlutafélag en slík félög teljist ekki stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga. Mörk gildissviðs stjórnsýslulaganna séu mjög skýr hvað þetta varði.

Með lögum nr. 102/2006 hafi verið gerð sú breyting á starfsemi og skipulagi Flugmálastjórnar að stofnað hafi verið sérstakt *hlutafélag*, Flugstoðir, um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar. Stjórnsýslustarfsemin, þ.m.t. eftirlitsstarfsemi Flugmálastjórnar, hafi hins vegar verið sett í sérstaka stofnun, Flugmálastjórn Íslands, nú Samgöngustofu. Það sé því Samgöngustofa sem fari með stjórnsýslu og eftirlit á sviði loftferða á Íslandi.

Í 28. gr. b. laga nr. 60/1998 um loftferðir, sbr. lög nr. 15/2009, komi fram að aðili sem vilji hljóta vottun eða viðurkenningu til verklegrar kennslu, þjálfunar eða prófunar á sviði flugleiðsöguþjónustu og rekstrarstjórnunar flugumferðar, þ.m.t. stjórnunar flugumferðar, sbr. f-lið 1. mgr., skuli sækja um slíka vottun eða viðurkenningu til Flugmálastjórnar. Í 18. gr. þágildandi reglugerðar nr. 404/2008, sem sett hafi verið með stóð í framangreindum lögum, hafi komið fram að þjálfun fyrir flugumferðarstjóra væri háð starfsleyfi frá Flugmálastjórn Íslands. Kröfur til starfsleyfis til veitingar þjálfunar hafi komið fram í 1. lið IV. viðauka reglugerðarinnar. Umsækjendur skyldu sækja um starfsleyfi til Flugmálastjórnar Íslands og skyldi Flugmálastjórn Íslands gefa út starfsleyfi uppfylli viðkomandi

þær kröfur sem kveðið væri á um í viðaukanum. Hver sem uppfyllti skilyrði viðauka reglugerðarinnar hefði því getað fengið slíkt starfsleyfi. Stefndi hafi sótt um slíkt starfsleyfi og fengið. Þó að stefndi sé eini handhafi slíks starfsleyfis í dag sé ekkert sem komi í veg fyrir að aðrir sem uppfylli skilyrði viðauka reglugerðarinnar fái slíkt leyfi. Stefnda hafi þannig ekki verið veittur einkaréttur til þess að fá slíkt starfsleyfi með lögum eða reglugerð. Því hafi ekki verið um það að ræða að stefnda hefði þannig verið falið stjórnarsýsluhlutverk með lagaheimild eins og stefnandi byggir á.

Samkvæmt 18. gr. tilvísaðrar reglugerðar hafi Flugmálastjórn Íslands farið með eftirlit með því að farið væri að kröfum og skilyrðum veitts starfsleyfis. Hefði starfsleyfishafi ekki lengur fullnægt kröfum eða skilyrðum þess hefði Flugmálastjórn getað gripið til viðeigandi ráðstafana, sem m.a. hefði getað falið í sér afturköllun starfsleyfis. Það að starfsemi sé háð opinberu eftirliti leiði ekki sjálfkrafa til þess að hún teljist allsherjarréttarlegs eðlis. Stefndi sé einungis handhafi starfsleyfis og það eftirlit sem Flugmálastjórn, nú Samgöngustofa, hafi með starfsemi hans lúti að því hvort stefndi, sem starfsleyfishafi, fari að þeim kröfum og skilyrðum sem fylgi starfsleyfinu, sbr. 18. gr. reglugerðar nr. 440/2008. Hér sé því ekki um að ræða verkefni allsherjarréttarlegs eðlis eins og stefnandi byggir á og sé öllum slíkum sjónarmiðum alfarið hafnað.

Það séu eingöngu stjórnvöld sem hafi að lögum heimild til að taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir. Slíkt vald verði ekki falið öðrum nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar eða lögheimiluðu framsali. Stefndi sé hvorki stjórnvald né hafi honum verið fengið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Hvorki skráðar né óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins hefðu því átt við um ákvörðun stefnda.

Yrði fallist á, þrátt fyrir framangreint, að ákvörðun stefnda um frávísun stefnanda úr starfsþjálfun flugumferðarstjóra hafi verið *stjórnvaldsákvörðun*, en stefnandi byggir ekki á öðru en því, sé því alfarið hafnað að brotið hafi verið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga eða meginreglum stjórnarsýsluréttar við frávísun stefnanda úr námi. Þvert á móti hafi þeim verið fylgt í hvívetna.

Stefndi hafi útbúið þjálfunaráætlun SKT 12-1 fyrir deildarþjálfun flugumferðarstjóra á Norður/Vestur svæði BIRD, í samræmi við kröfur í B-hluta reglugerðar nr. 404/2008 og hafi þjálfunaráætlunin verið samþykkt af Flugmálastjórn Íslands. Þar hafi verið tilgreindir ferlar og tímasetningar starfsþjálfunar sem ætlað hafi verið að tryggja þjálfun í beitingu verklagsreglna á staðbundnu svæði (N/W) undir leiðsögn starfsþjálfara á vinnustað. Þá hafi þar komið fram upplýsingar um alla þætti hæfnismatskerfisins, m.a. vinnufyrirkomulag, framfaramat og próf. Þar hafi komið fram að markmið þjálfunarinnar væri að gera nemendur hæfa og tilbúna til að starfa sem flugumferðarstjórar í Norður/Vestur deild flugstjórnarmiðstöðvarinnar í Reykjavík. Í kafla á bls. 4 í þjálfunaráætluninni, sem beri yfirheitið „Lágmarkseinkunnir og kröfur í verklegum æfingum“ komi fram að gerð væri krafa um a.m.k. 80% árangur í verklegum æfingum. Staðist nemandi ekki þær kröfur myndi þjálfunardeild meta hvort lengja bæri námið innan ákveðinna marka, eða víkja nemanda úr námi. Heimilt væri að vísa nemanda úr námi væri það samhljóma álit kennara þjálfunardeildar og ef við ætti, þjálfara hans í verklegu námi, að nemandi væri óhæfur.

Stefndi mótmæli sérstaklega þeim staðhæfingum stefnanda að hann hafi staðist öll þau próf og verklegar æfingar sem fyrir hann hafi verið lagðar samkvæmt kröfum þjálfunaráætlunar stefnda. Af gögnum málsins sé ljóst að stefnandi hafi ekki staðist allar æfingar sem fyrir hann hafi verið lagðar og hafi árangur stefnanda úr æfingum verið undir þeim lágmarkskröfum sem tilgreindar séu í þjálfunaráætlun. Þrátt fyrir að stefnandi hafi staðist próf 2. áfanga hafi árangur úr verklegum æfingum einungis verið um 71% og þær villur sem stefnandi hafi gert hafi verið mjög alvarlegs eðlis. Stefndi mótmæli þeim útreikningi er stefnandi byggir á sem röngum. Árangur í æfingum hafi verið metinn með hliðsjón af hlutfalli þeirra æfinga sem stefnandi hefði staðist, og áréttað sé að tiltekna villur í æfingum þýði sjálfkrafa fall án tillits til stigagjafar. Þá sé ekki um að ræða vegið meðaltal á einkunnagjöf, líkt og stefnandi haldi fram.

Fyrir liggir að nám stefnanda hafi ekki gengið eins og skyldi. Hann hafi ekki uppfyllt skilyrði um 80% meðalárangur í verklegum æfingum, auk þess sem hann hafi ítrekað fallið á æfingum með því að gera svokallaðar *sep loss* og/eða *technical* villur, en slíkar villur þýði sjálfkrafa fall í æfingu. Stefndi hafi verið gerð grein fyrir því í viðtölum við kennara að hann þyrfti að bæta sig hvað þetta varðaði til að hann gæti lokið námi sínu í flugumferðarstjórn. Starf flugumferðarstjóra sé í eðli sínu þannig að þar sé ekkert svigrúm fyrir þær villur sem stefnandi hafi ítrekað gert í æfingum. Slík mistök geti vissulega átt sér stað á fyrstu stigum námsins en eigi ekki að sjást í 3. áfanga námsins. Stefndi hafi þannig ekki staðist þær kröfur sem gerðar hafi verið í samþykktri þjálfunaráætlun námsins.

Af framangreindu leiði að ákvörðun stefnda um frávísun stefnanda úr starfsnámi hafi verið í samræmi við ákvæði samþykkrar þjálfunaráætlunar og hafi þannig ekki brotið gegn ákvæðum reglugerðar nr. 404/2008. Þá verði ekki séð að framangreind sjónarmið, er legið hafi að baki ákvörðun þjálfunardeildar stefnda, geti talist ómálefnaleg enda hafi stefnandi ekki tekist að sýna fram á annað.

Stefndi byggir þannig á því að bæði lögmæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki umræddri ákvörðun um frávísun stefnanda úr starfsnámi. Þá telji stefndi að röksemdir stefnanda að því er varði skyldur stjórnvalda geti ekki átt við um stefnda, þar sem stefndi teljist ekki stjórnvald.

Hvað sem öðru líði hafni stefndi því alfarið að brotið hafi verið gegn formreglum stjórnarsýslulaga þegar ákvörðun hafi verið tekin um frávísun stefnda úr starfsnámi. Öllum málsástæðum stefnanda þar að lútandi sé því alfarið hafnað.

Stefndi hafni þeirri málsástæðu stefnanda að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Málið hafi átt sér langan aðdraganda. Þegar stefnandi hafi verið kominn í þriðja og lokaáfanga námsins hafi hann enn verið að gera alvarlegar villur. Því hafi verið haldinn fundur hjá þjálfunardeild um stöðu hans í náminu. Á fundi þjálfunardeildar hafi verið farið ítarlega yfir allan námsferil stefnanda, æfingar og próf sem hann hefði þreytt og frammistaða hans í heild metin. Sérstaklega hafi verið farið yfir hvers eðlis þær villur hafi verið sem stefnandi hefði gert og gerði enn, en þær teldust alvarlegar („sep loss“ og „technical“). Allar tiltækar upplýsingar hefðu verið fyrir hendi við ákvarðanatöku og ákvörðunin hafi verið tekin af deildarstjóra þjálfunardeildar, umsjónarkennara og deildarstjóra flugstjórnardeildar. Afstaða stefnanda hafi legið skýrlega fyrir í málinu og hefði

stefndi ekki talið þörf á frekari upplýsingum frá honum til að varpa ljósi á málið. Telji stefndi því að málið hafi verið nægjanlega upplýst þegar ákvörðun um frávísun stefnanda úr námi hafi verið tekin. Áréttað sé að þrátt fyrir að samantekt stefnda hefði ekki legið fyrir þegar hin umdeilda ákvörðun hafi verið tekin sé í henni að finna samantekt af upplýsingum er fyrir hafi legið við ákvörðun um frávísun stefnanda úr námi.

Þá mótmæli stefndi þeirri málsástæðu stefnanda að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga með því að *meðhöndla stefnanda með öðrum hætti en aðra nemendur* sem órökstuddri og ósannaðri. Stefndi hafi bæði fyrir og eftir frávísun stefnanda þurft að vísa nemendum úr námi við sambærilegar aðstæður, þ.e. hafi viðkomandi ekki uppfyllt skilyrði þjálfunaráætlunar um árangur í verklegum æfingum og ekki tekist að bæta úr ágöllum. Á yfirstandandi námskeiði (mars 2014) hafi t.a.m. þremur nemendum af sjö verið vikið úr námi, tveimur þar sem þeir uppfylltu ekki skilyrði þjálfunaráætlunar og einum vegna læknisfræðilegra ástæðna. Ekkert liggi fyrir um að farið hafi verið með mál stefnanda með öðrum hætti en annarra nemenda. Frammistaða stefnanda í náminu hafi verið ófullnægjandi og hafi það verið ástæða þess að tekin hafi verið ákvörðun um að vísa honum úr námi.

Stefndi telji jafnframt að fyllsta meðalhöfs hafi verið gætt við meðferð málsins. Vægari úrræði hafi ítrekað verið reynd án árangurs. Stefndi hefði áður verið veitt meiri þjálfun og hann fengið meiri kennslu en gert hafi verið ráð fyrir í þjálfunaráætlun og hann hefði fengið meiri stuðning en aðrir nemendur í náminu. Samhliða hafi markvisst verið unnið að því að reyna að byggja upp sjálfstraust hans í því skyni að efla hann í því að taka sjálfstæðar ákvarðanir, sem sé nauðsynlegur eiginleiki í starfi flugumferðarstjóra. Hafi þetta allt verið gert með hliðsjón af fyrri reynslu reyndra kennara í náminu af því að stundum fari nemendur hægt af stað en nái sér svo á strik og verði góðir flugumferðarstjórar. Þá verði einnig að hafa í huga í þessu sambandi að þjálfun hvers og eins nemanda sé gríðarlega kostnaðarsöm fyrir stefnda. Það að vísa nemanda úr námi sé algjört þrautaúrræði enda þýði það tap sem nemi kostnaði við þjálfun nemandans fram að því. Með hliðsjón af þessu hafi stefnandi fengið að halda áfram námi lengur en ella þrátt fyrir að hafa í raun ekki náð þeim lágmarkskröfum sem gerðar hafi verið til áframhaldandi náms.

Í þriðja og síðasta áfanga námsins hafi stefnandi enn verið að gera alvarlegar villur. Á þeim tíma í náminu sé gert ráð fyrir því að nemandi geti unnið nánast sjálfstætt við flugumferðarstjórn og kennari fylgist aðeins með. Þannig hafi staðan ekki verið hjá stefnanda. Þann 11. desember 2009 hafi því verið haldinn stöðufundur hjá þjálfunardeild um stöðu stefnanda og eftir mat á heildarframmistöðu stefnanda í námi hafi verið talið ljóst að hann myndi ekki ná að ljúka námi með fullnægjandi hætti og þar af leiðandi væri ekki réttlæt看legt að hann héldi áfram námi. Nýr kennari hefði að mati stefnda engu breytt um það. Stefndi telji að fyllsta meðalhöfs hafi verið gætt enda hafi ákvörðun um brottvísun úr námi ekki verið tekin fyrr en önnur úrræði hafi verið fullreynd.

Ljóst hafi verið frá upphafi að nám stefnanda hafi ekki gengið vel. Honum hafi ítrekað verið gerð grein fyrir námsframvindunni og ítrekað gefinn kostur á að taka sig á í náminu. Stefndi hafi verið fullkunnugt um að þrátt fyrir að hann hefði náð prófum í 1. og 2. áfanga, hefði hann ekki náð lágmarks árangri í verklegum æfingum. Stefnda hafi hins vegar verið ljós sú afstaða hans að hann vildi halda

áfram námi.

Ekkert komi fram í stefnu um að rangar upplýsingar hafi legið fyrir við töku umræddrar ákvörðunar, upplýsingar sem stefnandi hefði getað leiðrétt. Því sé mótmælt, sem fram komi í stefnu, að stefnandi hafi staðist allar verklegar æfingar og verið yfir lágmarks meðaltali í æfingum. Ekkert komi fram í stefnu um hvaða upplýsingar um málsatvik hafi skort að mati stefnanda, til að stefnda hefði verið unnt að taka ákvörðun í málinu. Öll gögn hafi legið fyrir varðandi frammistöðu stefnanda í náminu og þjálfunardeild hafi metið þau heildstætt áður en ákvörðunin hafi verið tekin. Ekki verði því séð að frekari andmæli stefnanda hefðu haft einhverja þýðingu í þessu sambandi.

Þá hafni stefndi því alfarið að *rökstuðningi* með frávísun úr námi hafi verið áfátt. Stefnanda hafi verið gerð grein fyrir ástæðum frávísunar strax. Auk þess hafi stefnanda verið boðið að koma til ítarlegra viðtals við stefnda þegar hann hefði jafnað sig. Stefnandi hafi ekki þegið það boð sjálfur en hins vegar sent móður sína og unnustu sem fengið hafi skýringar og spurningum þeirra hafi jafnframt verið svarað. Greinargerð hafi verið tekin saman fyrir þann fund en um sé að ræða samantekt á athugasemdum kennara og starfsþjálfara yfir allan námsferil stefnanda hjá stefnda. Lögmaður stefnanda hafi einnig síðar komið á fund stefnda og fengið sömu skýringar. Það hafi því enginn skortur verið á rökstuðningi ákvörðunar stefnda.

Samkvæmt 2. tl. 2. mgr. 21. gr. stjórnslulaga nr. 39/1993 sé *stjórnvöldum* ekki skylt að veita rökstuðning þegar um sé að ræða einkunnir sem veittar séu fyrir frammistöðu á prófum. Oftast eigi nemendur bara rétt á munnlegum skýringum kennara. Telji stefndi að útilokað sé að frekari kröfur séu gerðar til hans, sem hlutafélags, hvað þetta varði, en til stjórnvalda samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga.

Stefnanda hafi ítrekað verið gerð grein fyrir því í viðtölum hans og umsjónarkennara hans, að frammistaða hans í náminu væri áhyggjuefni og verulega úrbótavant. Þegar stefnanda hafi verið tilkynnt um ákvörðun þjálfunardeildar um að víkja honum úr námi hafi honum jafnframt verið gerð grein fyrir því af hverju sú ákvörðun var tekin. Stefnanda hafi því átt að vera fullljóst hvaða sjónarmið hafi legið að baki umræddri ákvörðun.

Að framangreindu virtu telur stefndi að bæði málefnaleg og lögmæt sjónarmið hafi búið að baki ákvörðun stefnda, meðalhófs og jafnræðis verið gætt við töku hennar, og andmælaréttar stefnanda jafnframt nægilega gætt. Þá hafi rökstuðningur verið fullnægjandi.

Stefndi telji þá skyldu sem kveðið sé á um í B-hluta viðauka II í reglugerð nr. 404/2008, um að innlend eftirlitsyfirvöld skulu koma á áfrýjunarkerfi til að tryggja að umsækjendur fái sanngjarna meðferð, hvíli samkvæmt orðanna hljóðan á innlendum eftirlitsyfirvöldum en ekki á stefnda. Sú skylda sé því stefnda óviðkomandi.

Stefndi telji hins vegar, og byggji á því, að það að slíku kerfi hafi ekki verið komið á fót þegar atvik þessa máls urðu, breyti engu um að umrædd ákvörðun hafi verið tekin á lögmætan, málefnalegan og hlutlausan hátt.

Stefndi vísi á bug þeirri málsástæðu stefnanda að ákvörðun um að vísa stefnanda úr námi hafi verið ólögmæt á grundvelli almennra reglna samninga- og kröfuréttar. Stefndi hafi haft réttmæta ástæðu til þess að vísa stefnanda úr námi og hafi það jafnframt átt sér stoð í þjálfunaráætlun og verið þannig hluti af samningi aðila.

#### *Krafa um skaðabætur í formi fjárkröfu*

Stefndi krefjist sýknu af fjárkröfu stefnanda. Grunnskilyrði skaðabótaábyrgðar, þ. á m. um ólögmæti og saknæmi, geti ekki talist uppfyllt eins og hér standi á. Þá hafi stefnandi hvorki sýnt fram á hvert tjón hans eigi að vera né að orsakasamhengi sé á milli þess og ákvörðunar stefnda um að vísa honum úr námi. Skilyrði skaðabótaábyrgðar að þessu leyti séu því heldur ekki uppfyllt í málinu að mati stefnda.

*Fjárhagslegt tjón* stefnanda sé sagt vera til komið vegna greiddra skólagjalda og launataps. Engin skólagjöld hafi verið innheimt vegna náms hjá Flugstöðum á þeim tíma er stefnandi hafi verið í námi. Hins vegar hafi stefnandi greitt skólagjöld vegna náms síns hjá Flugskóla Íslands. Því sé alfarið hafnað að stefnandi hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni sem þeim nemi enda hafi hann lokið því námi. Þá mótmæli stefndi alveg sérstaklega fjárkröfu stefnanda vegna ætlaðs launamissis. Ekki verði séð að meint ólögmæt brottvikning úr námi skapi stefnanda rétt til skaðabóta, í reynd með afturvirkum hætti, vegna ætlaðs launamissis sem hann hafi orðið fyrir við það að hefja námið. Fyrir því sé engin lagastoð. Þá hafi stefnandi, hvað sem því líður, í engu rökstutt að hann hefði fengið 4,4 milljónir króna í laun („nettó“, þ.e. að frátöldum skatti, lífeyrisgjöldum og öðrum opinberum álögum) fyrir tímabilið mars-desember 2009, hefði hann ekki verið í umræddu námi. Sú fjárhæð eigi sér heldur ekki stoð í framlögðum gögnum.

Meintu ófjárhagslegu tjóni stefnanda, í formi *miska*, sé jafnframt mótmælt, og þá ekki hvað síst um fjárhæð, auk þess sem því sé almennt mótmælt að skilyrði miskabótakröfu geti talist uppfyllt yfirhöfuð. Engar ávirðingar hafi verið bornar á stefnanda heldur hafi verið um að ræða óvilhallt og hlutlaust mat starfsþjálfara og þeirra sem að námi stefnanda hafi komið. Þá sé því alfarið mótmælt af hálfu stefnda sem órökstuddu og ósönnuðu að stefnandi hafi sætt einhvers konar einelti af hálfu starfsþjálfara síns, líkt og haldið sé fram í stefnu. Þvert á móti hafi í lengstu lög verið reynt að halda stefnanda í náminu, með þeim ráðum sem stefnda hafi verið tiltæk. Það að stefnanda hafi verið vísað úr námi hjá stefnda geti ekki sjálfkrafa leitt til þess að um ólögmæta meingerð gagnvart stefnanda hafi verið að ræða. Ljóst megi vera miðað við öll atvik málsins að engar slíkar hvatir eða ástæður hafi legið að baki ákvörðun stefnda, sem leitt gætu til þess að ákvörðun stefnda teldist ólögmæt meingerð gegn stefnanda.

Viðurkenningarkröfu stefnanda sé jafnframt sérstaklega andmælt, sbr. fyrri umfjöllun til stuðnings frávisunarkröfu, að breyttu breytanda. Stefndi bendi jafnframt á að ekkert liggi fyrir um að stefnandi hafi verið útilokaður frá námi í flugumferðarstjórn um aldur og ævi. Hann hafi ekki staðist þær kröfur sem gerðar hafi verið í náminu en hvergi sé kveðið á um að menn geti ekki reynt aftur við námið. Hægt sé að afla sér slíkra réttinda erlendis, og það nám sé jafngilt námi hjá stefnda. Hins vegar þyrfti þá til viðbótar sérstaka þjálfun á starfssvæði stefnda. Því sé alfarið mótmælt að ákvörðun stefnda hafi „útilokað hann frá frekara

háskólanámi“ þar sem hann hafi ekki átt rétt á frekari námslánnum. Það sé engin almenn forsenda fyrir því að stunda háskólanám að tekin séu námslán hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Ekki taki allir háskólanemar slík lán og fjölmargir stundi nám með vinnu. Þá liggi ekkert fyrir um að stefnandi eigi ekki frekari lántökurétt hjá Lánasjóðnum.

Stefndi telji ástæðu til að mótmæla sérstaklega þeim fullyrðingum í stefnu er lúti að einum af kennurum stefnda sem ómaklegum og jafnvel meiðandi. Kennarar á vegum stefnda reyni eftir fremsta megni að aðstoða og styðja nemendur sína í því skyni að auka hæfni þeirra og sjálfsöryggi. Markmiðið sé alltaf fyrst og fremst að nemendur verði hæfir flugumferðarstjórar. Það sé harmað að persóna eins kennarans skuli með þessum hætti dregin inn í málatilbúnað stefnanda en slíkt geti orðið til þess að hæfir og góðir kennarar stefnda hörfi frá kennslu.

Vísað sé til ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 einkum 1. gr., 2. gr., 10. gr., 12. gr. og 13. gr. þeirra, auk annarra ákvæða sömu laga. Þá vísi stefndi til laga nr. 90/2006 um breytingu á lögum nr. 2/1995 um hlutafélög. Þá sé vísað til laga nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands. Einnig vísi stefndi til reglugerðar nr. 404/2008 um skírteini flugumferðarstjóra og reglugerðar nr. 1044/2013 sama efnis. Um málskostnaðarkröfu sé vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. laganna.

## **Niðurstaða**

Í máli þessu er um það deilt hvort brottvísun stefnanda úr þjálfunarnámi til flugumferðarstjóra hafi bakað stefnda skaðabótaábyrgð gagnvart stefnanda. Annars vegar gerir stefnandi kröfu um greiðslu skaðabóta og miskabóta og hins vegar gerir hann kröfu um að viðurkennd verði ábyrgð stefnda á fjártóni hans til framtíðar.

Krafa stefnanda um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð á tjóni stefnanda vegna tekjumissis út starfsævina er byggð á 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Stefndi krefst þess aðallega að þessari kröfu verði vísað frá dómi, en til vara sýknu. Samkvæmt ítrekuðum dómafordæmum Hæstaréttar er það forsenda þess að slík krafa sé dómtæk að leiddar séu nægilegar líkur að því að krefjandi hafi orðið fyrir tjóni, hann geri grein fyrir því í hverju tjónið felist og hver tengsl þess séu við ætlað skaðaverk. Í stefnu er því haldið fram að frávísun stefnanda frá starfsþjálfun í flugumferðarstjórn hafi útilokað hann frá frekara háskólanámi, því er haldið fram að sá munur sem sé á launum stefnanda nú og ótilgreindum launum flugumferðarstjóra sé fjártjón sem hann muni bera út starfsævina og því er loks haldið fram að tekjur hans og starfsöryggi væru meiri nú ef hann hefði lokið námi sínu sem flugumferðarstjóri. Þessar fullyrðingar eru engum gögnum studdar öðrum en skattframtölum stefnanda sjálfs og upplýsingum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna, en þau gögn færa engar sönnur að því sem haldið er fram. Fallast ber á það með stefnda að í stefnu var ekki gerð grein fyrir kröfunni og grundvelli hennar þannig að fullnægt væri d- og e-liðum 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, og áskilnaði 2. mgr. 25. gr. laganna um viðurkenningardóm. Stefnandi leiddi við höfðun málsins ekki nægilegar líkur að því að brotthvarf hans úr náminu muni valda honum fjártjóni til framtíðar, og gerði ekki nægilega grein fyrir því í

hverju það felist og tengslum þess við háttsemi stefnda, til þess að leggja megi efnisdóm á viðurkenningarkröfu hans. Þegar af þeirri ástæðu er fallist á aðalkröfu stefnda um þessa kröfu og verður henni vísað frá dómi.

Um þá starfsemi stefnda sem mál þetta er sprottið af fer samkvæmt lögum nr. 60/1998 um loftferðir, en stefndi hefur fengið heimild stjórnvalda til þjálfunar flugumferðarstjóra á grundvelli 28. gr. b í lögnum. Ráðherra setur samkvæmt lögnum reglugerð um slíka vottun eða viðurkenningu, um framkvæmd kennslu, þjálfunar og prófana, og um menntun og hæfni kennara og þeirra er annast prófanir. Nú gilda um þetta efnisreglur reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 805/2011, sem innleidd er með 7. gr. reglugerðar nr. 1044/2013, sbr. áður reglugerð nr. 404/2008. Vottun eða viðurkenning er veitt að fullnægðum skilyrðum laganna og reglugerða settum samkvæmt þeim, en taka má vottun eða viðurkenningu aftur ef aðili fullnægir eigi þeim kröfum og skilyrðum sem fyrir starfseminni eru sett. Þessi starfsemi stefnda er þannig bæði háð starfsleyfi og eftirliti stjórnvalda.

Mælt var fyrir um það í B-hluta viðauka II í þágildandi reglugerð nr. 404/2008, að samþykktir prófdómarar eða matsmenn skuli meta tilskilda fagþekkingu með viðeigandi prófunum eða símatskerfi og vera óvilhallir og hlutlausir í mati sínu, en til þess að tryggja að umsækjendur fái sanngjarna málsmeðferð skyldu eftirlitsyfirvöld koma á áfrýjunarkerfi. Þegar stefnanda var vísað úr námi hjá stefnda hafði slíku áfrýjunarkerfi ekki verið komið á fót og var það ekki gert fyrr en undir lok ársins 2012. Þá var unnt að skjóta máli til Flugmálastjórnar Íslands, en Samgöngustofa hefur nú tekið við hlutverki hennar. Stefnandi hafði leitað til Flugmálastjórnar Íslands, umboðsmanns Alþingis og innanríkisráðuneytisins með kvörtun sína vegna ákvörðunar stefnda, svo sem rakið er í kafla um málsatvik hér að framan. Af þeim drætti sem varð á því að stjórnvöld kæmu slíku áfrýjunarkerfi á fót hafði stefnandi óhagræði, en fallast ber á það með stefnda að á því óhagræði ber stefndi ekki ábyrgð. Það var verkefni lögbærra yfirvalda, að koma á fót viðeigandi áfrýjunarkerfi í samræmi við þágildandi reglugerð, sbr. nú reglugerð nr. 1044/2013, sbr. g-lið 2. mgr. 22. gr. og II. viðauka reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 805/2011. Áfrýjunarnefnd Samgöngustofu veitti þann 30. ágúst 2013 álit sitt í tilefni af kvörtun stefnanda. Var það niðurstaða nefndarinnar, sem ekki hefur verið hnekkt af æðra stjórnvaldi, að mat stefnda á námsárangri stefnanda hafi verið óvilhallt og hlutlaust.

Málavextir eru ítarlega raktir í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þess sem þar kemur fram, m.a. um árangur stefnanda í verklegum æfingum á námstímanum. Stefnandi heldur því fram í málinu að hann hafi náð 80% árangri í verklegum æfingum og því staðist þær kröfur sem settar eru í samþykktri þjálfunaráætlun, en stefndi mótmælir því að það sé rétt. Í málatilbúnaði stefnanda er aðeins vísað til meðalfjölda stiga því til stuðnings að stefnandi hafi skilað viðunandi árangri. Þá er ekki tekið tillit til þess að tiltekna villur í verklegum æfingum, ein „sep loss“ villa eða tvær „technical“ villur, valda sjálfkrafa falli í æfingu samkvæmt reglum stefnda um einkunnagjöf. Um það var stefnanda kunnugt samkvæmt framburði hans fyrir dómnum. Samkvæmt því sem fram kemur í gögnum málsins og vitnisburði fyrir dómnum stóðst stefnandi því ekki umræddar kröfur. Þeirri málsástæðu að stefnandi hafi staðist þær kröfur sem settar eru um verklegar æfingar í þjálfunaráætlun fyrir námið verður, að virtum gögnum málsins, að hafna.

Stefnandi krefst skaðabóta úr hendi stefnda og telur stefnandi skaðabótaskyldu hafa stofnast þegar stefndi hafi vikið honum með ólögmætum og saknæmum hætti úr starfsnámi. Telur stefnandi sig hafa við það orðið fyrir fjártjóni og miska sem rekja megi beint til háttsemi stefnda og sé sennileg afleiðing hennar. Stefnandi, sem ber sönnunarbyrði fyrir því að skilyrði bótaábyrgðar séu fyrir hendi, vísar um ólögmæti og saknæmi háttsemi stefnda einkum til þess að stefndi hafi við meðferð máls hans brotið gegn fyrirmælum stjórnarsýslulaga og almennum reglum stjórnarsýsluréttar. Stefnandi heldur því fram að ákvörðunin hafi verið fyrirvaralaus og að honum hafi ekki gefist kostur á að tala máli sínu áður en ákvörðun var tekin. Málið hafi ekki verið nægilega upplýst, ákvörðunin ekki nægilega rökstudd og brotið hafi verið gegn lögmætisreglu og reglu um meðalhóf.

Í þessu sambandi er til þess að líta að samkvæmt 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 taka þau til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Stefndi er opinbert hlutafélag. Í almennum athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 90/2006 og breytti lögum nr. 2/1995 um hlutafélög að því er varðar opinber hlutafélög, er ráðagerð um að ákvæði stjórnarsýslulaga eigi ekki að gilda „formlega um opinber hlutafélög“. Þótt ákvæði stjórnarsýslulaga gildi samkvæmt framansögðu ekki „formlega“ um opinber hlutafélög getur það, hvernig staðið var að ákvörðun stefnda um að vísa stefnanda úr námi, haft áhrif þegar metið er hvort háttsemi stefnda hafi verið ólögmæt og saknæm þannig að bótaskylda stofnist. Gera verður þá kröfu að stefndi beiti heimildum sínum samkvæmt starfsleyfi með forsvaranlegum hætti og viðhafi vandaða málsmeðferð við ákvörðun sem varðar nemandan svo miklu. Við mat á því hvort vandað hafi verið til meðferðar máls verður almennt að líta til meginreglna stjórnarsýsluréttarins.

Gögn málsins bera það með sér að ákvörðun stefnda hafði langan aðdraganda, rétt hafði verið ítrekað við stefnanda um stöðu hans í náminu og stefnanda mátti vera ljóst að hann stóðst ekki lágmarkskröfur í verklegum æfingum. Þá liggur fyrir að stefnandi hafði notið sérstakrar aðstoðar við verklegar æfingar í fyrsta áfanga í öðrum hluta námsins (NW), sem hann fékk að hefja þótt árangur hans í verklegum æfingum í fyrsta hlutanum (OCN) hafi ekki verið fullnægjandi. Verður því ekki annað séð en að meðalhófs hafi verið gætt að því er stefnanda varðar.

Stefnanda mátti vera ljóst að bætti hann ekki frammistöðu sína gæti það leitt til þess að hann fengi ekki að ljúka þjálfuninni. Þetta var honum sérstaklega kynnt í viðtali 18. nóvember 2009, þar sem honum var gerð grein fyrir alvöru málsins og því að til þess að hann gæti lokið náminu þyrfti að verða virkileg breyting á. Þá stóðu yfir verklegar æfingar í öðrum áfanga NW-námsins, þar sem stefnandi náði aðeins 10 af 14 æfingum sem gefin var einkunn fyrir, sem er 71% árangur, en lágmarkskrafa er 80%. Á annarri vakt sinni með starfsþjálfara í þriðja áfanga NW-námsins mun stefnandi hafa gert sex tilgreindar villur, sem þóttu svo alvarleg mistök miðað við það hve langt stefnandi væri kominn í þjálfuninni, að haldinn var fundur í þjálfunardeild um stöðu hans 11. desember 2009. Um frammistöðu sína, frá því að honum var kynnt alvara málsins í viðtalinu 18. nóvember s.á., mátti stefnanda vera fullkunnugt og það hvaða afleiðingar það hefði að frammistaðan hafði ekki batnað. Hafði stefnandi þá fullt tilefni til að koma því á framfæri í andmælaskyni ef hann teldi að eitthvað annað en frammistaða hans í náminu gæti haft áhrif á ákvörðun um framhald náms hans.

Stefnandi heldur því fram að mat starfsþjálfara hans hafi ekki verið óvilhellt og hafi ekki gefið rétta mynd af frammistöðu hans. Til þess er að líta að fyrir fundi þjálfunardeildar 11. desember 2009 lágu niðurstöður verklegra æfinga stefnanda og skjámynd af vinnustöð hans frá starfsþjálfara. Í ljósi þeirra gagna sem fyrir lágu verður ekki séð að huglægt mat starfsþjálfarans á hæfi stefnanda hafi ráðið þeirri samhljóða niðurstöðu fundarins, eftir rækilega athugun alls sem varðaði nám hans, að vonlaust væri að hann næði að ljúka námi með fullnægjandi hætti og að ekki væri réttlætjanlegt að hann héldi náminu áfram. Að öllu þessu virtu verður ekki fallist á að brotið hafi verið gegn meginreglum stjórnsluréttar um andmælarétt og rannsókn máls við ákvörðun í máli stefnanda.

Stefnandi heldur því fram að kröfu hans um rökstuðning fyrir ákvörðuninni hafi verið hafnað og að það hafi ekki verið fyrr en þremur og hálfu ári eftir að stefnanda hafi verið kynnt ákvörðunin, sem stefndi hafi lagt fram greinargerð vegna málsins. Upplýst þykir að stefnanda var boðið að koma til fundar deildarstjóra þjálfunardeildar, hvenær sem væri eftir brottvísunina til að ræða hana og rúmunum mánuði síðar var honum sérstaklega boðið til fundar til þess að kynna sér forsendur hennar og fá svör við spurningum sínum. Móðir stefnanda og unnusta hans mættu til þess fundar, en stefnandi upplýsti fyrir dóminum að hann hefði ekki treyst sér til hans sjálfur. Á fundinum var greinargerð stefnda um feril stefnanda í þjálfuninni kynnt, en hún hafði verið tekin saman sérstaklega af því tilefni. Stefnandi átti því kost á ítarlegum rökstuðningi eftir að honum hafði verið kynnt ákvörðun stefnda.

Flugmálastjórn Íslands, nú Samgöngustofa, samþykkti þjálfunaráætlun í samræmi við fyrirmæli reglugerðar, sem styðst við ákvæði laga um loftferðir, nr. 60/1998. Það úrræði, að vísa megi nema úr starfsnámi sem ekki telst hæfur samkvæmt samhljóða álit kennara þjálfunardeildar, sem kveðið er á um í slíkri samþykkttri þjálfunaráætlun, er því úrræði sem á sér stoð í lögum og því er hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að ákvörðun stefnda hafi brotið gegn lögmatísreglu. Af gögnum málsins um námsferil stefnanda verður ekki annað ráðið en að kennarar þjálfunardeildar hafi fylgt samþykkttri þjálfunaráætlun við starfsþjálfun hans og að þeir hafi beitt málefnalegu mati á hæfi hans í samræmi við frammistöðu hans og fylgt tilsettum skilyrðum og viðeigandi málsmeðferðarreglum við beitingu þess úrræðis að víkja honum úr náminu.

Fyrir dóminum hefur stefnandi freistað þess að sýna fram á að mat á námsferli hans hafi ekki verið óvilhellt og hlutlaust. Stefnanda hefur ekki tekist sú sönnunarfærsla að mati dómsins. Stefnandi hefur ekki leitt sönnur að því að stefndi hafi með ólögmatum og saknæmum hætti vikið stefnanda úr námi. Ber þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda af kröfum stefnanda um skaðabætur og miskabætur.

Með vísan til 1. mgr. og 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 ber í ljósi niðurstöðu málsins að dæma stefnanda til að greiða stefnda málskostnað, eins og greinir í dómsorði.

Kristrún Kristinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

**D Ó M S O R Ð**

Stefndi, Isavia ohf., er sýkn af kröfum stefnanda, Árna Svavars Arnarsonar, um skaðabætur og miskabætur.

Kröfu stefnanda um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð stefnda á tjóni hans út starfsævina er vísað frá dómi.

Stefnandi greiði stefnda 350.000 krónur í málskostnað.

Kristrún Kristinsdóttir