

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 28. apríl 2016 í máli nr. E-3482/2014:

A

(*Gísli Guðni Hall hrl.*)

gegn

íslenska ríkinu

(*Óskar Thorarensen hrl.*)

Mál þetta sem dómtekið var 1. apríl 2016 var höfðað 22. september 2014 af hálfu A, [..., ...] á hendur íslenska ríkinu, Arnarhváli við Lindargötu, Reykjavík, til innheimtu skaðabóta.

Dómkröfur

Stefnandi gerir þær kröfur að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 3.926.591 krónu ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá þingfestingardegi til greiðsludags. Þá gerir stefnandi kröfu um málskostnað úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt mati héraðsdóms. Við ákvörðun málskostnaðar verði gætt að skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af lögmannsþjónustu.

Stefndi gerir þá kröfu *ad allega* að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmd til að greiða stefnda málskostnað að mati réttarins. *Til vara* er þess krafist að krafa stefnanda verði lækkuð verulega og að málskostnaður verði felldur niður.

Málavextir

Stefnandi starfaði sem sjúkraliði við Heilbrigðisstofnun Suðurnesja (HSS), sem rekin er á ábyrgð og kostnað stefnda, á hjúkrunarheimilinu Víðihlíð í Grindavík þegar henni var sagt upp störfum þann 27. mars 2014. Starfshlutfall stefnanda var 60% samkvæmt ráðningarsamningi, dags. 1. janúar 2006, en það var síðar lækkað í 40% starfshlutfall vegna náms stefnanda með vinnu. Stefnandi heldur því fram að fyrir hafi legið að starfshlutfall hennar myndi aukast í 100% yfir sumartímann, en stefndi mótmælir því.

Stefndi lýsir málavöxtum svo að hjúkrunarheimilið Víðihlíð hafi verið skráð sem hjúkrunardeild með 25 rúmum til ársins 2014 og fjárveitingar til þess tíma miðast við þann fjölda rúma. Einbýlum hafi verið fjölgað á árinu 2013 þannig að

hámarksfjöldi rýma varð 20. Fjárheimildir HSS vegna Víðihlíðar hafi þó ekki lækkað á sama tíma, en fjárheimildin hafi verið nýtt áfram í rekstur heimilisins. Í mars 2014 hafi velferðarráðuneytið tekið þá ákvörðun að Víðihlíð yrði skráð sem 20 rúma hjúkrunardeild og fjárveiting vegna fimm rúma hafi þá flust til HSS í Reykjanesbæ, sem yrði nýtt til reksturs fimm nýrra rúma til hvíldar og endurhæfingar fyrir aldraða. Snemma árs 2014 hafi HSS því staðið frammi fyrir því að fjárveitingar til reksturs hjúkrunarheimilisins Víðihlíðar í Grindavík hafi lækkað um 20% frá fyrra ári. Að auki hafi rekstri verið hætt á 18 tímabundnum hjúkrunarrýmum hjá HSS í Reykjanesbæ í lok apríl 2014. Fjárveiting vegna þessara 18 rýma hafi verið 150 milljónir króna, en árið 2014 hafi sú fjárveiting lækkað um 100 milljónir króna í apríl það ár og verið engin árið 2015. Um verulegar breytingar hafi verið að ræða á rekstri HSS á árinu 2014 og hafi stjórnendur stofnunarinnar talið að ekki yrði hjá því komist að fara í viðamikla endurskipulagningu á starfsemi heimilisins að Víðihlíð og rekstri þess.

Í ljósi 20% niðurskurðar á fjárframlögum til rekstrar Víðihlíðar og þess að launakostnaður í rekstri hjúkrunarrýma á heimilinu hafi verið yfir 80% kostnaður, hafi ekki verið hjá því komist að fækka starfsfólki á hjúkrunarheimilinu. Samhliða því hafi jafnframt verið farið út í ýmsar hagræðingaraðgerðir með breytingu á rekstri heimilisins á öllum sviðum og skoðað hvar væri hægt að hagræða í rekstri. Ræsting hafi verið boðin út, eldhús HSS í Reykjanesbæ samnýtt og vaktafyrirkomulagi hjá hjúkrunarfræðingum breytt. Til viðbótar var talið að leggja þyrfti niður 6,34 stöðugildi sem 10 starfsmenn hafi sinnt.

Stefndi kveður þarfagreiningu hafa verið gerða á rekstri Víðihlíðar til að meta hvaða störf yrði að leggja niður með hliðsjón af þörfum stofnunarinnar. Framkvæmdastjórn Víðihlíðar hafi ákveðið að fara svokallaða blandaða leið, þ.e. að í Víðihlíð myndu áfram starfa bæði faglærðir og ófaglærðir starfsmenn. Ákveðið hafi verið að framkvæma samræmt hæfnismat hjá bæði sjúkraliðum og ófaglærðu starfsfólki heimilisins til að meta og taka ákvörðun um hverjum yrði sagt upp störfum. Starfsmannastjóri HSS ásamt fagaðilum hafi unnið matið en haft hafi verið að leiðarljósi að vinna faglega að uppsagnarferli með það að markmiði að tryggja áfram góða þjónustu Víðihlíðar með hæfasta starfsfólkinu, innan þess ramma sem fjárheimildir settu. Yfirhjúkrunarfræðingur og deildarstjóri í Víðihlíð hafi tekið sér nokkurn tíma í að fara yfir starfsmenn hvor í sínu lagi og meta hvern og einn starfsmann samkvæmt lista frá starfsmannastjóra. Við matið hafi verið horft til allra þátta, bæði jákvæðra og neikvæðra. Að loknu mati þessara aðila hafi matsblöðunum verið skilað til starfsmannastjóra sem hafi fært inn atriði varðandi menntun og starfsreynslu. Heildarniðurstaða matsins hafi verið sú að allir

starfsmenn Víðihlíðar hafi verið hæfir til síns starfs, en ákveðnir starfsmenn hafi þó skorað lægra en aðrir og til þess hafi verið litið við ákvörðun um það hvaða starfsmönnum yrði sagt upp.

Við ákvörðun um það hvaða þættir réðu við matið, kveður stefndi að nokkru leyti hafa verið horft til gilda HSS og þeirrar staðreyndar að mikið álag væri á stofnuninni. Til þess að stofnunin gæti náð sem best markmiðum sínum í rekstri, hafi verið talið afar mikilvægt að hæfasta starfsfólkið yrði áfram við störf. Þau gildi sem horft hafi verið til hafi verið umhyggja fyrir sjúklingum, samstarfsmönnum og samfélagi, að stofnunin hefði að leiðarljósi fagmennsku, gagnreynda þekkingu og öguð vinnubrögð og að stofnunin sýndi skjólstæðingum sínum ævinlega fulla virðingu. Við matið hafi vægi ákveðinna matsþátta verið skilgreint fyrir fram, en fyrir umhyggju, virðingu, fagmennsku, samskiptahæfni, verkfýsi, ábyrgð, reynslu og fagmenntun var gefin einkunn, frá 1-10, samtals að hámarki 80. Einkunn frá 1-5 var gefin fyrir snyrtilegheit, stundvísi, jákvæðni og hvort starfsmaður tæki tilsögn, samtals að hámarki 20 stig. Stefnandi fékk fæst stig sjúkraliða eða 49 stig og næsti sjúkraliði fyrir ofan hana 54 stig. Aðrir sjúkraliðar fengu 70 stig eða meira af 100 mögulegum stigum.

Grunnstöðugildi hafi fyrir niðurskurð verið um 29 í Víðihlíð, en þar hafi 10 starfsmönnum í 6,34 stöðugildum verið sagt upp, skipt svo eftir störfum:

Í hjúkrun og aðhlyningu:

Einn yfirhjúkrunarfræðingur í 1 stöðugildi.

Tveir sjúkraliðar í 1 stöðugildi.

Tveir ófaglærðir starfsmenn í 1,6 stöðugildum.

Önnur starfsemi:

Tveir starfsmenn í eldhúsi í 1,14 stöðugildum.

Þrír starfsmenn í ræstingum í 1,6 stöðugildum.

Í uppsagnarbréfi forstjóra stofnunarinnar til stefnanda 27. mars 2014 segir að HSS sé brýnt að hagræða og endurskipuleggja starfsemi sína vegna fjárhagsstöðu stofnunarinnar og að framkvæmdastjórn hafi vegna þessa unnið að því. Með vísan til framangreinds og 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sé stefnanda tilkynnt að ráðningarsamningi hennar sé sagt upp. Uppsagnarfrestur sé þrír mánuðir frá 31. mars 2014 að telja og verði starfslok stefnanda 30. júní s.á. Uppsagnarbréfið var afhent stefnanda af framkvæmdastjóra hjúkrunar HSS á fundi sem stefnandi var boðuð til í því skyni og kom hún til fundarins ásamt trúnaðarmanni. Á fundinum voru einnig deildarstjóri hjúkrunar og þáverandi yfirhjúkrunarfræðingur í Víðihlíð, sem lagt höfðu mat á frammistöðu

stefnanda og annarra sjúkraliða.

Stefnandi óskaði eftir rökstuðningi fyrir uppsögn hennar úr starfi. Uppsögnin var rökstudd svo í bréfi forstjóra HSS til stefnanda 11. apríl 2014:

Ástæð[u] uppsagnarinnar má rekja til þess að brýnt er fyrir Heilbrigðisstofnun Suðurnesja (HSS) að hagræða eins og mögulegt er í starfsemi sinni vegna erfiðrar fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Vegna þessa fór framkvæmdastjórn HSS í sérstaka hagræðingar- og endurskipulagningarvinnu á heildarstarfsemi stofnunarinnar þar sem allar leiðir til sparnaðar voru skoðaðar. Niðurstaðan var m.a. sú að ekki yrði komist hjá uppsögnum til að ná fram markmiði stofnunarinnar um hagræðingu.

Við undirbúning og framkvæmd þeirra aðgerða, sem nauðsynlegt hefur verið að fara í vegna rekstrarhagræðingar, hefur HSS gætt að reglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 að öllu leyti og gætt að góðum stjórnisýsluháttum við meðferð mála.

Framangreind vinna framkvæmdastjórnarinnar leiddi m.a. til þeirrar niðurstöðu að svigrúm væri til fækkunar á stöðugildum á hjúkrunardeildinni í Víðihlíð. Stærstur hluti þeirra starfa snýr að umönnunarstörfum og því lá ljóst fyrir að segja þyrfti upp störfum meðal þess hóps.

Við mat á því hverjum skyldi sagt upp af þessum hópi var ákveðið að fara þá leið að meta einstaklingana eftir ákveðnum þáttum, þar sem gefin voru stig sem skilgreind höfðu verið með fyrirfram gefnum hætti.

Um eftirfarandi þætti var að ræða:

Umhyggju Virðing Faglegheit Samskipti Verkfýsi Ábyrgð Reynsla Fagmenntun Námskeið Snýrtimennska Stundvísi Jákvæðni Tillitssemi.

Ákveðið var að yfirmenn í Víðihlíð skyldu sjá um að meta hvern og einn starfsmann samkvæmt fyrrgreindum þáttum. Ákveðið var að niðurstöður matsins skyldu ráða því hverjum yrði sagt upp; þeir sem fengju flest stig héldu starfi.

Tekið skal fram að allir starfsmenn í umönnunarstörfum í Víðihlíð voru metnir hæfir til að sinna sínu starfi.

Vegna hagræðingarkröfu í rekstri HSS og með hliðsjón af niðurstöðu framangreinds mats var ákveðið að þér yrði sagt upp störfum.

Stefnandi kveður uppsögnina hafa komið sér í opna skjöldu og að hún hafi ekki fengið skilið hvers vegna ráðningarsamningi hennar hafi verið sagt upp en ekki ráðningarsamningum annarra starfsmanna.

Við aðalmeðferð málsins kom stefnandi fyrir dóm og gaf skýrslu. Skýrslu gaf einnig Halldór Jónsson forstjóri HSS og vitni báru Bjarnfríður Bjarnadóttir starfsmannastjóri, Ingibjörg Þórðardóttir deildarstjóri og Þórunn Benediksdóttir, framkvæmdastjóri hjúkrunar, allt starfsmenn HSS.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi kveðst aldrei hafa heyrt af því að yfirmenn hennar hefðu framkvæmt hæfnismat á henni, með tilliti til „umhyggju“, „snyrtimennsku“ og annarra matskenndra atriða. Það hafi hvorki komið fram á meðan stefnandi hafi verið við störf né þegar henni hafi verið sagt upp störfum. Að auki hafi stefnandi ekki verið upplýst um niðurstöðu hæfnismatsins. Stefnandi hafi því ekki getað lagt mat á meint hæfnismat eða borið sig saman við aðra starfsmenn stofnunarinnar. Að þessu virtu sé því mótmælt af hálfu stefnanda að umrætt hæfnismat hafi átt sér stað. Hafi matið átt sér stað sé þýðingu þess mótmælt á þeim grundvelli að matið hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Umræddur rökstuðningur staðfesti að uppsögn stefnanda hafi engin tengsl haft við þörf HSS á að hagræða í rekstri. Uppsögn stefnanda hafi verið dulbúin sem hagræðing af hálfu stefnda til þess eins að losna við hana. Stefnandi hafi ekki getað aflað sér sambærilegs starfs frá því að henni hafi verið sagt upp störfum. Ákvörðun HSS, um að segja upp ráðningarsamningi stefnanda, hafi því leitt til verulegs tjóns, auk þess sem vegið hafi verið að starfsheiðri hennar sem sjúkraliða.

Stefnandi hafi verið ríkisstarfsmaður. Um réttindi hennar og skyldur hafi gilt lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, auk þess sem stjórnarsýslulög nr. 37/1993 gildi um stjórnvaldsákvarðanir eins og uppsögn, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Stefnandi byggji á því að uppsögn hennar hafi verið ólögmat og styðji það eftirtöldum málsástæðum.

Í fyrsta lagi byggji stefnandi á því að það sé rangt og ósannað að henni hafi verið sagt upp vegna „erfiðrar fjárhagsstöðu“ HSS. Undir HSS heyri u.þ.b. 380 starfsmenn, þar af um 92 starfsmenn í afleysingum. Engin málefnaleg rök hafi staðið til þess, í nafni almennra og skipulagðra hagræðingaraðgerða, að fækka um eitt stöðugildi og velja stefnanda sem fórnarlamb. Engin gögn hafi heldur verið afhent eða lögð fram sem styðji það að um skipulagða hagræðingaraðgerð hafi verið að ræða. Því verði að líta á uppsagnarástæðuna sem dulbúning og fyrirslátt, og að uppsagnarástæðan hafi tengst persónu stefnanda. Með þessu hafi óskráð réttmætisregla stjórnarsýsluréttar verið brotin, auk þess sem uppsögn hefði verið háð undanfarandi áminningu og annars konar undirbúningi, m.a. andmælarétti, sbr. 19. og 43. gr. laganna nr. 70/1996 og 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefnandi hafi haft réttindi sem sjúkraliði samkvæmt lögum nr. 34/2012 og reglugerð nr. 511/2013. Sem sjúkraliði búi stefnandi yfir menntun og færni sem veitt hafi henni forgangsrétt til hjúkrunar- og umönnunarstarfa. Sem sjúkraliði hafi hún getað sinnt verkefnum og borið ábyrgð, sem ófaglærðum sé ókleift. Þá hafi hún

verið í framhaldsnámi í hjúkrun aldraðra og hafi notið til þess stuðnings stjórnenda stofnunarinnar. Það hafi verið ólöglegt að taka ófaglærða starfsmenn fram yfir hana í hæfnismati eins og gert hafi verið. Ef ekki, þá þyrfti a.m.k. að færa mjög sannfærandi rök fyrir slíkri niðurstöðu. Það hafi stefndi ekki gert.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að með uppsögninni hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Með tilliti til þess hversu veigalítil meint hagræðingaraðgerð stefnda hafi verið, með hliðsjón af starfsmannafjölda, samsetningu og veltu, sé augljóst að komast hefði mátt hjá uppsögn fastráðins starfsmanns eins og stefnanda og ná fram hagræðingu með öðrum hætti, án mikillar fyrirhafnar eða kostnaðar. Uppsögn stefnanda hafi því verið óþörf.

Í þriðja lagi byggir stefnandi á því að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, með uppsögn hennar. Ekki hafi verið rannsakað sérstaklega hvort tilefni hafi verið til að segja upp öðrum starfsmanni en stefnanda. Þá hafi ekki verið rannsakað sérstaklega hvort unnt hefði verið að beita vægara úrræði en að segja stefnanda upp, til að ná fram þeim markmiðum sem að hafi verið stefnt.

Í fjórða lagi byggir stefnandi á því að rökstuðningur fyrir ákvörðuninni hafi verið ófullnægjandi og meiðandi eins og á hafi staðið. Stefndi og ríkisstofnanir séu bundin af réttmætisreglunni þegar teknar séu ákvarðanir um skipulagsbreytingar. Stefnda sé skylt að leggja mat á hæfni starfsmanna í samanburði við aðra starfsmenn, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði. Af rökstuðningsbréfi HSS sé útilokað að sjá að fram hafi farið almennt hæfnismat. Ekki sé hægt að átta sig nokkuð á hvers kyns samanburður hafi farið fram, hvert vægi einstakra atriða hafi verið og hvernig stefnandi hafi komið út úr þeim í samanburði við aðra starfsmenn.

Í dómaframkvæmd sé viðurkennt að stjórnvald sé bundið af ströngum reglum við hæfnismat á starfsmönnum, þar sem hlutlæg atriði eins og menntun, starfsréttindi og starfsreynsla hafi langmest vægi. Sjálfsagt sé ekki útilokað að líta megi til atriða eins og snyrtimennsku, kurteisi og framkomu, en þá sé alls ekki sama hvernig það sé gert. Þyrfti mikið til að koma til að slík atriði gætu haft úrslitaáhrif, en í þessu tilviki sé til þess að líta að stefnandi hafi aldrei fengið neinar aðfinnslur við störf sín hvað þá áminningu. Meðmælabréf yfirhjúkrunarfræðings, dags. 14. janúar 2014, staðfesti að stefnandi sé metnaðarfull, umhyggjusöm og ábyrg í starfi. Með því sé það hrakið, með öllu ósannað og meiðandi eins og á standi, að vísað sé til slíkra atriða sem rök fyrir því að stefnandi hafi verið valin úr stórum hópi starfsmanna og henni sagt upp. Stefndi hafi hvorki fært fram málefnaleg rök né lagt fram gögn, sem réttlæti að hún hafi verið lakasti starfsmaður stofnunarinnar, en ekki verði

annað lesið út úr rökstuðningsbréfi HSS.

Stefnandi byggir á því að stefndi beri skaðabótaábyrgð á fjártjóni hennar og miska af völdum ákvörðunarinnar, samkvæmt almennu skaðabótareglunni og dómvenju í málum vegna ólögmætra uppsagna. Stefndi beri því að bæta stefnanda tjón hennar að fullu, en tjónið verði að meta að álitum með tilliti til allra atvika. Krafan sé sundurliðuð í fjártjónsbætur og miskabætur.

Stefnandi telur að við mat á fjártjóni hennar vegna hinnar ólögmætu ákvörðunar beri m.a. að hafa í huga aldur hennar, kyn, menntun og starfsreynslu. Atvinnumöguleikar 49 ára konu í Grindavík og nágrenni séu því miður fáir og markaðsaðstæður óhagstæðar. Ekki hjálpi heldur til við atvinnuleit að sitja uppi með uppsögn stefnda.

Þá beri að hafa í huga að stefnandi hafi notið réttinda samkvæmt lögum nr. 70/1996 auk verndar er felist í reglum stjórnisýsluréttar. Hún hafi þar af leiðandi 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. Þá veiti starf ríkisstarfsmanns rétt til aðildar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, sem veiti ríkari vernd og öryggi en almennir lífeyrissjóðir. Krafa stefnanda um skaðabætur vegna fjártjóns er svari til árslauna, samtals 3.226.591 króna, sé því síst of há. Miðað sé við meðalmánaðarlaun stefnanda fyrstu fimm mánuði árs 2014, samkvæmt launaseðlum, að meðtöldu 11,5% framlagi vinnuveitanda í lífeyrissjóð.

Til viðbótar geri stefnandi kröfu um 700.000 krónur í miskabætur. Krafan styðjist við b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, þar sem mælt sé fyrir um heimild til að láta þann, er ábyrgð beri á ólögmætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Stefnandi telur að uppsögnin, það hvernig að henni hafi verið staðið og rökstuðningur fyrir henni, hafi falið í sér meingerð gegn æru og persónu hennar. Fjárhæð beri að meta að álitum. Með tilliti til þess hve alvarlega hafi verið vegið að starfsheiðri stefnanda sé krafan hófleg.

Krafa um dráttarvexti sé gerð með stoð í ákvæðum III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Um málskostnaðarkröfu vísi stefnandi til 130. gr. laga um meðferð einkamála. Stefnandi sé ekki virðisaukaskattskyld og eignist því ekki frádráttarrétt við greiðslu virðisaukaskatts.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi mótmæli því að það sé rangt og ósannað að stefnanda hafi verið sagt upp vegna erfiðrar fjárhagsstöðu HSS og mótmæli þeim málsástæðum stefnanda að engin málefnaleg rök hafi verið fyrir því í nafni hagræðingar að fækka um eitt stöðugildi og segja stefnanda upp störfum, að líta verði á uppsögn stefnanda sem fyrirslátt og dulbúning og að uppsagnarástæðan hafi fyrst og fremst tengst persónu stefnanda. Rangt sé að einungis hafi verið fækkað um eitt stöðugildi og að stefnanda hafi einni verið sagt upp störfum. Á hjúkrunarheimilinu hafi 10 starfsmönnum verið sagt upp vegna hagræðingarinnar, sem verið hafi í 6,34 stöðugildum. Þar af hafi verið um að ræða einn yfirhjúkrunarfræðing, tvo sjúkraliða og tvo ófaglærða starfsmenn á sviði hjúkrunar og aðhlyningar, þar sem stefnandi hafi starfað.

Hagræða hafi þurft í rekstri stefnda. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 beri forstöðumaður ábyrgð á að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar sé í samræmi við fjárlög, sem og að fjármunir stofnunar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Fari útgjöld fram úr fjárlagaheimildum, sé verkefnum stofnunar ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar teljist óviðunandi, geti ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. laga nr. 70/1996 eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla hafi hann gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti. Í 49. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segi að forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Brot á ákvæðum laganna varði við skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Auk þeirra hagræðingaraðgerða sem ráðist hafi verið í, hafi það verið mat HSS að segja þyrfti upp umræddum starfsmönnum, þ. á m. stefnanda.

Tilvísun í stefnu til 19. gr. laga nr. 70/1996 eigi ekki við í máli þessu. Í 1. mgr. 43. gr. laganna komi fram, að forstöðumaður stofnunar hefur rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir sé mælt í ráðningarsamningi. Vegna ástæðna sem megi rekja til rekstrar stofnunar, geti þurft að grípa til þess ráðs að segja upp starfsfólki. Skipulagsbreytingar, sparnaður eða samdráttur geti orðið kveikja að uppsögnum, eða að breyttar kröfur eða áhersla í starfsemi kalli á aukna eða nýja kunnáttu og menntun. Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 4018/2004 komi fram að forstöðumenn ríkisstofnana þurfi oft að segja upp starfsmönnum vegna hagræðingar, slík áform teljist málefnaleg forsenda fyrir því að tiltekinn starfsmaður eða starfsmenn verði leystir frá störfum enda væri það mat stjórnenda stofnunar að þannig ráðstöfun miðaði að því að settu marki í rekstri hennar yrði náð. Ákvörðun forstöðumanns um að segja starfsmanni upp störfum á þessum

lagagrundvelli sé matskennd, en í því felist að meta verði í hverju tilviki fyrir sig og með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem lögð séu til grundvallar hvort rétt sé að segja viðkomandi starfsmanni upp störfum.

Stefndi leggi á það áherslu að starfsmenn ríkisins séu ráðnir til starfa í þágu þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun hafi með höndum samkvæmt lögum. Séu þau verkefni ekki lengur til staðar eða dregið sé úr fjárveitingum og sértekjum til starfsemi stofnunar kalli það jafnan á breytingar á starfseminni. Slíkt leiði oft til þess að gera verði breytingar á störfum starfsmanna. Af þeim sökum sé sérstaklega gert ráð fyrir því í lögum nr. 70/1996 að breytingar geti orðið á störfum og verksviði ríkisstarfsmanna og til þess kunni að koma að störf þeirra verði lög niður eða þeim sagt upp störfum innan þess ramma sem ráðningarkjör þeirra setja, sbr. 43. gr. laga nr. 70/1996 og ákvæði ráðningarsamnings. Starf teljist hafa verið lagt niður sé starfsmaður leystur frá störfum vegna sparnaðar sem leiði til skipulagsbreytinga.

Stefndi vísi til niðurlags 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, en af því megi ráða að fækkun starfsmanna vegna hagræðingar í rekstri stofnunar geti verið lögmæt ástæða. Þó að í tilvikum sem þessum sé hugsanlega unnt að rekja þá niðurstöðu að viðkomandi hafi orðið fyrir valinu, sem sá starfsmaður sem þurft hafi að segja upp störfum, til ástæðna sem taldar séu upp í 21. gr. laga nr. 70/1996, sé ekki unnt að líta svo á að ákvörðunin „eigi rætur að rekja til ástæðna“ sem greindar séu í því ákvæði, með vísan til framangreindrar 44. gr., sé það ljóst að meginástæða uppsagnarinnar verði rakin til annarra atriða en framgöngu starfsmanns í starfi. Í þeim tilvikum verði því ekki gerð krafa um að starfsmaður hafi áður hlotið áminningu og að honum hafi þannig verið gefinn kostur á að bæta ráð sitt áður en uppsögn er ákveðin eins og fram komi í 44. gr.

Því sé mótmælt að ekki hafi verið um uppsögn vegna hagræðingaraðgerðar að ræða. Fyrir liggja að fjárframlög til reksturs hjúkrunarheimilisins Víðihlíðar hafi lækkað um 20% frá árinu 2013, auk þess sem 18 tímabundnum hjúkrunarrýmum á HSS í Reykjanesbæ hafi verið lokað í lok apríl 2014. Sönnunarmat dómstóla hafi í slíkum málum snúið að því hvort ríkinu tækist að sýna fram á að aðrar efnislegar forsendur en þær sem tengdust starfsmanninum hafi ráðið því að staða hans hafi verið lögð niður. Virðast dómstólar þá hafa lagt til grundvallar að með sönnunarfærslu fyrir dóminum hafi verið leiddar líkur að því að atriði er varði persónu starfsmannsins hafi ekki haft verulega þýðingu við töku slíkrar ákvörðunar.

Þegar komi að því að velja á milli starfsmanna til að segja upp, þegar ákvörðun um niðurlagningu starfa vegna hagræðingar hafi verið tekin, sé stjórnvöldum almennt

heimilt að byggja slíkt mat á atriðum sem varði hæfni viðkomandi starfsmanns og áherslur í starfi stofnunar. Þannig kunni þættir á borð við starfsreynslu, þekkingu á viðkomandi sviði, hæfni að öðru leyti, afköst og árangur að skipta máli svo dæmi séu tekin. Einnig sé heimilt að byggja valið á forgangs röðun einstakra verkefna, fjárhagslegri stöðu verkefna og faglegum ávinningi, þannig að verkefnum þess starfsmanns sem verst komi út úr slíkum samanburði sé hætt og honum sagt upp.

Stefndi mótmæli því að borið hafi að gefa stefnanda kost á því að koma sjónarmiðum sínum og athugasemdum að í uppsagnarferlinu. Því sé mótmælt að þannig hafi stefndi brotið gegn réttmætis-, rannsóknar- og meðalhófsreglum stjórnsluréttar sem og andmælarétti stefnanda. Í 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 segi að skylt sé að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að tekja til ástæðna sem þar séu greindar. Annars sé ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún taki gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, s.s. þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Samkvæmt framangreindri sérreglu sé ljóst að stefnda hafi ekki verið skylt að gefa stefnanda kost á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum áður en ákvörðun hafi verið tekin um uppsögn þar sem ástæðu hennar hafi ekki verið að finna í 21. gr. laga nr. 70/1996. Öllum athugasemdum stefnanda um þetta ferli sé mótmælt.

Í stefnu komi fram að ólögmaett hafi verið að taka ófaglærða starfsmenn fram yfir stefnanda þar sem sjúkraliði búi yfir menntun og færni sem veiti henni forgangsrétt til hjúkrunar- og umönnunarstarfa. Ekki sé um það að ræða að ófaglærðir séu látnir vinna sérhæfð umönnunar- og hjúkrunarstörf í Víðihlíð, sem skylt sé að sjúkraliðar sinni, sbr. ákvæði reglugerðar nr. 511/2013. Lög nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn og reglugerð nr. 511/2013 um menntun og réttindi og skyldur sjúkraliða og skilyrði til að hljóta starfsleyfi, lögverndi starfsheitið sjúkraliði og kveði jafnframt á um forgang til ákveðinna sérhæfðra starfa. Ekki sé hægt að leggja þann skilning í framangreinda löggjöf að hún veiti sjúkraliðum forgang til starfa, sem krefjist ekki sérhæfðrar menntunar, umfram ófaglært starfsfólk og sé þeirri málsástæðu mótmælt. Í stjórnunarrétti forstöðumanns felist að vilji hann ná fram ákveðnu markmiði í starfi, með því t.d. að ráða inn fólk með aðra menntun eða að stofnunin hafi einungis þörf fyrir starfsfólk með ákveðna reynslu, þá geti það verið bæði lögmaett og málefnaleg ástæða. Við töku þeirrar ákvörðunar um hvaða starfsmanni skuli sagt upp, hafi forstöðumaður stofnunar nokkurt svigrúm til mats á því hvað lagt sé til grundvallar. Stjórnendur stofnunarinnar hafi metið hve marga faglærða starfsmenn, s.s. sjúkraliða, sem og ófaglærða starfsmenn stofnunin þyrfti

vegna umönnunarstarfa. Niðurstaðan hafi verið sú að fækkað hafi verið um einn yfirhjúkrunarfræðing í 1 stöðugildi, tvo sjúkraliða í 1 stöðugildi og tvo ófaglærða starfsmenn í 1,6 stöðugildum.

Samkvæmt úttekt ríkisendurskoðunar sé talið að fjárveitingar sem reiknaðar séu til reksturs umönnunarheimila, séu vanáætlaðar um allt að 10%. Til þess verði að taka tillit þegar samsetning vinnuaflds sé ákveðin og því hafi reynst nauðsynlegt að manna hluta umönnunarstarfa með ófaglærðu starfsfólki í ríkari mæli í ljósi fjárheimilda. Við þær kringumstæður sé þó ávallt gætt að öryggi sjúklinga og þess að farið sé að lögum. Stefndi líti svo á að stofnunin fari að lögum í rekstri sínum og að skipulag umönnunarstarfa sé í samræmi við lög með því að hafa tiltekinn fjölda faglærðra og ófaglærðra starfsmanna við vinnu.

Samkvæmt réttmætisreglu stjórnisýsluréttarins verði stjórnvöld ávallt að byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Ljóst sé að stefndi hafi byggt ákvörðun sína um að segja stefnanda upp störfum á grundvelli málefnalegra sjónarmiða.

Stefnandi byggi í öðru lagi á því að með uppsögn hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga með vísan til þess hve veigalítill hagræðingaraðgerðin hafi verið. Uppsögnin hafi verið óþörf og hagræðing möguleg með öðrum hætti án mikillar fyrirhafnar eða kostnaðar með tilliti til starfsmannafjölda, samsetningar og veltu. Stefndi mótmæli þessir málsástæðu stefnanda. Ekki hafi verið brotið gegn ákvæði 12. gr. stjórnisýslulaga. Fyrir liggi að sú hagræðingaraðgerð sem HSS hafi staðið frammi fyrir hafi verið afar umfangsmikil. Fjárveitingar til reksturs hjúkrunarheimilisins Víðihlíðar í Grindavík hafi lækkað um 20% frá fyrra ári með ákvörðun velferðarráðuneytis um að flytja rekstrarfé vegna fimm ónýtttra rýma í Víðihlíð til þess að reka fimm ný hvíldar- og endurhæfingarrými á HSS í Reykjanesbæ. Auk þessa hafi rekstri 18 tímabundinna hjúkrunarrýma á HSS í Reykjanesbæ lokið í lok apríl 2014. Það liggi því fyrir að um verulegar breytingar hafi verið að ræða á rekstri HSS á árinu 2014 og hafi stjórnendur stofnunarinnar metið það svo að ekki yrði hjá því komist að fara í viðamikla endurskipulagningu á bæði starfsemi heimilisins að Víðihlíð, sem og rekstri þess.

Samkvæmt 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmatu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Þá skuli gæta þess að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Auk þess að segja upp starfsfólki hafi verið gripið til ýmissa annarra hagræðingaraðgerða í rekstri HSS. Skoðað hafi verið með hvaða hætti væri

hægt að hagræða í rekstri Víðihlíðar og ýmsar breytingar til hagræðingar í rekstri heimilisins á öllum sviðum verið gerðar. Boðin hafi verið út ræsting, eldhús HSS í Reykjanesbæ samnýtt og vaktafyrirkomulagi breytt hjá hjúkrunarfræðingum. Í ljósi þess að launakostnaður í rekstri hjúkrunarrýma í Víðihlíð hafi verið yfir 80%, hafi ekki verið hjá því komst að fækka starfsfólki á hjúkrunarheimilinu um 10 í 6,34 stöðugildum. Legið hafi ljóst fyrir að ekki væri unnt að veita stefnanda starf á öðrum sviðum eða öðrum deildum HSS vegna niðurskurðar. Ekki hafi verið laus störf á öðrum sviðum HSS, en á Heilbrigðisstofnun Suðurnesja í Reykjanesbæ hafi einnig að þurft segja upp starfsfólki á árinu.

Stefnandi byggi í þriðja lagi á því að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga með uppsögn stefnanda. Ekki hafi verið rannsakað sérstaklega hvort tilefni hafi verið til að segja upp öðrum starfsmanni en stefnanda. Þá hafi ekki sérstaklega verið rannsakað hvort unnt hefði verið að beita vægari úrræðum en að segja stefnanda upp til að ná fram þeim markmiðum sem að var stefnt. Stefndi mótmæli þessari málsástæðu stefnanda. Fyrir liggja að lagt var sérstakt mat á alla starfsmenn Víðihlíðar sem unnið hafi þau störf sem til greina hafi komið að leggja niður vegna hagræðingaraðgerða, en alls hafi 10 starfsmönnum heimilisins verið sagt upp störfum. Þá hafi verið skoðað hvort unnt væri að fara í aðrar hagræðingaraðgerðir. Með vísan til framangreinds hafi stefndi uppfyllt skilyrði rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga og ekki brotið gegn því ákvæði eða meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar.

Í fjórða lagi byggi stefnandi á því að rökstuðningur fyrir ákvörðuninni hafi verið ófullnægjandi og meiðandi eins og á hafi staðið. Stefndi mótmæli þessari málsástæðu og rökstuðningi stefnanda fyrir henni. Uppsögn skuli rökstyðja skriflega óski starfsmaður þess, sbr. 2. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996. Þegar taka þurfi afstöðu til þess á hverjum fækkun á starfsmönnum stofnunar eigi að bitna, þurfi að koma fram í rökstuðningi á hvaða atriðum sú afstaða byggist sbr. 22. gr. stjórnarsýslulaga.

Forstöðumenn ríkisstofnana þurfi oft að segja upp starfsmönnum vegna hagræðingar og sé það lögmætt markmið. Þegar stjórnendur stofnunar standi frammi fyrir því vali hvaða starfsmönnum skuli sagt upp, byggi það mat aftur á móti óhjákvæmilega að einhverju leyti á atvikum sem varða starfsmanninn persónulega, s.s. afköstum í starfi eða árangri. Ákvörðun um að þeir sem eigi lengstan starfsaldur ættu að halda starfi væri ekki málefnaleg, en slík ákvörðun verði ávallt að byggjast á því hvernig markmiðum og tilgangi í starfsemi viðkomandi stofnunar verði náð á sem bestan hátt. Þau málefnalegu sjónarmið sem

unnt sé að hafa til hliðsjónar við töku ákvörðunar, geti þannig verið þekking á viðkomandi sviði, afköst og árangur í starfi, forgangsröðun verkefna, fjárhagsleg staða verkefna og faglegur ávinningur þannig að verkefni þess starfsmanns sem komi verst út við slíkan samanburð yrðu lögð niður og viðkomandi sagt upp störfum.

Fram hafi farið mat á hæfni allra starfsmanna sem til greina hafi komið að segja upp störfum vegna hagræðingar þar sem fjölmörg atriði hafi verið skoðuð. Við ákvörðun um það hvaða þættir hafi ráðið við matið, hafi að nokkru leyti verið horft til gilda HSS og þeirrar staðreyndar að mikið álag hafi verið á stofnuninni og því mikilvægt að hæfasta starfsfólkið yrði áfram við störf. Þau gildi sem horft hafi verið til hafi verið umhyggja fyrir sjúklingum, samstarfsmönnum og samfélagi, að stofnunin hefði að leiðarljósi fagmennsku, gagnreynda þekkingu og öguð vinnubrögð og að stofnunin sýndi skjólstæðingum sínum ævinlega fulla virðingu. Við matið hafi vægi ákveðinna matsþátta verið skilgreint fyrir fram, en fyrir umhyggju, virðingu, fagmennsku, samskiptahæfni, verkfýsi, ábyrgð, reynslu og fagmenntun hafi verið gefin einkunn 1-10. Einkunn 10 hafi staðið fyrir framúrskarandi starfsmaður, 8 góður starfsmaður, 6 þokkalegur starfsmaður en einkunn 5 og lægra hafi verið óásættanlegur starfsmaður sem ekki næði þeim markmiðum eða gildum sem stofnunin hafi sett sér. Einkunnagjöf frá 1-5 hafi verið gefin fyrir snyrtilegheit, stundvísi, jákvæðni og hvort starfsmaður tæki tilsögn. Einkunn 5 hafi þýtt engar athugasemdir, 4 að framangreindu væri ábótavant, 3 mjög ábótavant og einkunn 2 eða minna verulega ábótavant. Út úr þessu mati hafi stefnandi fengið fæst stig sjúkraliða eða 49 stig og næsti sjúkraliði fyrir ofan stefnanda fengið 54 stig. Aðrir sjúkraliðar hafi fengið 70 stig eða meira.

Stefnandi hafi sótt um að komast í framhaldsnám í öldrunarhjúkrun á vegum Sjúkraliðafélags Íslands. Til þess að stefnandi fengi inngöngu í námið, hafi hún þurft að fá meðmælalibréf frá stjórnanda deildarinnar, sem stefnandi hafi fengið þann 14. janúar 2014. Varðandi fullyrðingar um að stefnandi hafi aldrei fengið aðfinnslur við störf sín og tilvísun stefnanda til meðmælalibréfsins, hafi aðstæður breyst eftir að meðmæli voru veitt. Tveimur vikum síðar hafi stefnandi orðið uppvís að ámælisverðri hegðun þegar hún hafi rifist við vistmann deildarinnar og skvett á hann vatni. Atvikið hafi verið tilkynnt yfirhjúkrunarfræðingi og gerð um það atvikaskýrsla. Yfirhjúkrunarfræðingur hafi tilkynnt atvikið til framkvæmdastjóra hjúkrunar sem hafi rætt við stefnanda um það á fundi. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar hafi verið ákveðið að bjóða stefnanda tíma hjá sálfræðingi til að vinna úr málinu, sem og að færa stefnanda til í starfi svo að komast mætti hjá fleiri árekstrum á milli stefnanda og vistmannsins.

Stefndi byggir á því að ósannað sé að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni og mótmæli bótakröfu. Stefnandi hafi sönnunarbyrði fyrir öllu sem kröfu hennar viðkomi, m.a. um sök, tjón, orsakatengsl og sennilega afleiðingu. Verði talið að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sé á það bent að á stefnanda hvíldi skylda til að takmarka tjón sitt en stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hafa gert það. Stefnanda hafi verið sagt upp með löglegum fyrirvara og ástæður uppsagnar byggð á lögmætum og málefnalegum forsendum. Stefnandi geti ekki vænst þess að halda starfi sínu til venjulegra starfsloka opinbers starfsmanns, en skv. 1. mgr. 43. gr. laga nr. 70/1996 hafi forstöðumaður rétt til þess að segja upp starfsmanni í samræmi við ákvæði ráðningarsamnings. Stefnandi hafi ekki brotið gegn neinum þeim lagaákvæðum og lagasjónarmiðum sem nefnd séu í stefnu og sé á því byggt að uppsögn hafi verið fyllilega lögmæt. Kröfu um bætur samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1996 sé hafnað, en fráleitt sé að skilyrðum ákvæðisins sé fullnægt. Ákvörðun stefnda hafi verið lögmæt og byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Stefndi mótmæli þeim málsástæðum stefnanda að uppsögn stefnanda hafi verið dulbúin sem hagræðing af hálfu stefnda til þess eins að losna við hana, stefnandi hafi ekki getað aflað sér sambærilegs starfs og ákvörðun HSS um uppsögn hafi því leitt til verulegs tjóns, auk þess sem vegið hafi verið að starfsheiðri hennar sem sjúkraliða. Ósannað sé að stefnandi hafi ekki getað aflað sér sambærilegs starfs. Stefnandi hafi ágæta menntun og starfsreynslu og hafi verið á góðum aldri gagnvart vinnumarkaði og sé öðru mótmælt sem röngu. Þá hafi atvinnuleysi á þessum tíma verið í lágmarki. Stefnandi telji að ekki sé rétt að miða starfsmöguleika stefnanda aðeins við Grindavík. Stefnandi byggir á því að aldur, kyn, menntun og starfsreynsla stefnanda hafi ekki verið henni fjötur um fót við atvinnuleit. Stefnandi vísi til 2. mgr. 32. gr. laga nr. 70/1996. Uppsögn stefnanda breyti engu í atvinnuleit að mati stefnda enda ástæða hennar skýr.

Stefndi styðji varakröfu sína við öll sömu sjónarmið og fram koma hér að framan varðandi aðalkröfu og krefjist verulegrar lækkunar á stefnukröfum. Verði talið að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sé á því byggt að krafa stefnanda sé allt of há og eigi að sæta verulegri lækkun, bæði krafa um meint fjártjón og miskabótakrafa. Stefnandi krefjist þess að allar tekjur og greiðslur sem stefnandi hafi haft á viðmiðunartíma bótakröfu komi til frádráttar kröfunni og skorar á stefnanda að leggja fram gögn um öll laun sem hún hafi þegið á viðmiðunartíma bótakröfu, m.a. skattframtöl. Stefnandi miði kröfu sína við allt of langt tímabil, þ.e. 12 mánuði, og reikni viðmiðunartekjur of hátt. Fyrir liggir að stefnandi hafi verið í 40% starfi sem fyrrséð hafi verið að ekki myndi breytast. Ekki sé unnt að taka mið af greiddri yfirvinnu eða álagi vegna vakta þar sem slíkt taki breytingum og sé útreikningum

og forsendum stefnanda mótmælt sem of háum. Verði miskabótakrafa stefnanda að einhverju leyti tekin til greina sé henni mótmælt sem allt of hárrí og krafist verulegrar lækkunar.

Stefndi mótmæli dráttarvaxtakröfu stefnanda og upphafsdegi hennar. Bótakrafa hafi fyrst komið fram með stefnu í máli þessu. Fallist dómurinn á dráttarvaxtakröfu stefnanda eigi hún fyrst að koma til greina mánuði eftir birtingu stefnu sbr. 9. gr. laga nr. 38/2001. Málskostnaðarkrafa sé reist á 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Niðurstaða

Ágreiningur málsins lýtur að uppsögn stefnanda úr starfi hjá Heilbrigðisstofnun Suðurnesja. Stefnandi telur uppsögnina ólögmeta og krefst skaðabóta. Stefnandi byggir á því að ástæða uppsagnarinnar hafi verið hagræðing í rekstri stofnunarinnar þar sem fyrir lá að fjárveitingar myndu lækka og telur að slík áform um sparnað í rekstri ríkisstofnunar sé lögmet og málefnaleg forsenda fyrir uppsögn starfsmanns. Stefnandi telur uppsögn sína hafa verið dulbúna sem hagræðingu í rekstri.

Samkvæmt 43. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir sé mælt í ráðningarsamningi. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. sömu laga ber forstöðumaður ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar, sem hann stýrir, sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef út af þessu er brugðið er ráðherra eftir sömu málsgrein heimilt að áminna forstöðumanninn.

Samkvæmt því sem rakið er í sérstökum kafla um málsatvik hér að framan og fram kemur í gögnum málsins og framburði forstjóra Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja fyrir dómnum minnkaði fjárveiting vegna reksturs hjúkrunarheimilis í Víðihlíð, um sem nemur kostnaði vegna reksturs fimm hjúkrunarrýma á árinu 2014. Hjúkrunarheimilið hafði þá um hríð verið rekið með 20 rýmum fyrir fjárveitingu til reksturs 25 rýma, fjárveitingin hafði ekki lækkað þegar heimilismönnum fækkaði í raun árið 2013, en var þó nýtt að fullu. Fjárveitingin vegna reksturs hjúkrunarheimilisins lækkaði 2014 um 40-50 milljónir eða um 20%, en stærstur hluti útgjalda, eða a.m.k. 80% þeirra, mun vera launakostnaður. Á sama tíma lækkaði fjárveiting vegna hjúkrunarrýma sem stofnunin rak í Reykjanesbæ um 100 milljónir. Niðurstaða framkvæmdastjórnar stofnunarinnar var sú að fækka yrði heilbrigðisstarfsmönnum í Víðihlíð, en einnig ófaglærðum, m.a. með því að bjóða út ræstingu og gera breytingar á nýtingu eldhúss, þannig að fækkað yrði alls um 10 starfsmenn í 6,34 stöðugildum. Í stefnu er á því byggt að aðeins hafi verið fækkað

um eitt stöðugildi og stefnandi hafi verið valin sem fórnarlamb. Telur stefnandi að ekki hafi verið um skipulagða hagræðingaraðgerð að ræða. Upplýst er að auk stefnanda var níu öðrum starfsmönnum hjúkrunarheimilisins, þar á meðal öðrum sjúkraliða, sagt upp störfum sama dag af sömu tilgreindu ástæðum.

Samkvæmt framburði forstjórans fyrir dóminum voru þetta nauðsynlegar aðgerðir til hagræðingar, óhjákvæmilegt hafi verið að segja upp fólki, eftir könnun á öllum mögulegum leiðum, þ.m.t. að nýta starfsmannaveltu, og allt sem unnt hafi verið að hafa vitneskju um hafi verið tekið með í reikninginn. Forstjóri kvað samráð hafa verið haft við embætti landlæknis og við sérfræðing í velferðarráðuneytinu í því skyni að samsetning starfsmanna eftir fækkun, þ.e. fjöldi sjúkraliða, hjúkrunarfræðinga og ófaglærðra, uppfyllti gæða- og öryggiskröfur. Kvaðst forstjórinn ekki segja upp starfsfólki að nauðsynjalaus og kvað engar aðrar hvatir en vilja til að hagræða í rekstri hafa legið að baki uppsögn stefnanda. Stofnuninni hafi verið gert að mæta þessum niðurskurði með skömmum fyrirvara, það hafi tekist og stofnunin hafi verið rekin innan fjárlaga árið 2014.

Forstjóri stofnunarinnar komst samkvæmt framansögðu að þeirri niðurstöðu, í ljósi fyrirbyggjandi ákvarðana um fjárveitingar til reksturs hjúkrunarheimilisins í Víðihlíð, að nauðsynlegt væri að fækka starfsmönnum þar og til þess að ná fram hagræðingu í rekstri vegna niðurskurðar á fjárveitingum var ákveðið að segja stefnanda upp störfum. Að virtu því sem fram hefur komið í málinu verður ekki fallist á það með stefnanda að ástæða uppsagna starfsmanna hafi verið önnur en erfið fjárhagsstaða stofnunarinnar. Stefnandi hefur ekki stutt það gögnum, sem hann heldur fram, um að hagræðingin hafi verið veigalítill og að henni hefði mátt ná fram með öðrum hætti en uppsögnum án mikillar fyrirhafnar, og er þeirri málsástæðu hafnað. Þar sem hagræðing í rekstri lá uppsögnum til grundvallar er einnig hafnað málsástæðu stefnanda um að uppsögnin hafi verið háð undanfarandi áminningu og andmælarétti, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

Forstöðumönnum eru játaðar rúmar heimildir við þær aðstæður að segja þarf upp fólki vegna hagræðingar í rekstri og sætir slík ákvörðun ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir, sem gripið er til, þurfa að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnsýsluréttar, svo sem m.a. kemur fram í dómi Hæstaréttar í máli nr. 172/2014. Í lögum nr. 70/1996 eru ekki reglur um hvað skuli ráða vali forstöðumanns á starfsmanni, einum eða fleirum, sem segja skal upp við þær aðstæður sem hér um ræðir. Þótt ákvörðun um þetta ráðist þannig að meginstefnu af mati forstöðumanns eru valinu settar skorður af grunnreglum stjórnsýsluréttar. Ein þeirra er réttmætisreglan, en samkvæmt henni verða stjórnvöld ávallt að reisa

matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Í því tilviki að starfsmönnum er fækkað í hagræðingarskyni þarf að leggja mat á það hvernig þeir nýtast í starfsemi viðkomandi stofnunar og hæfni þess starfsmanns, sem ráðgert er að segja upp, í samanburði við aðra starfsmenn, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði. Þá þurfa forstöðumenn að gæta að meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar með því að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til við töku hinnar íþyngjandi ákvörðunar.

Fram er komið að framkvæmdastjórn stofnunarinnar hafi leitað leiða til að manna starfsemina í Víðihlíð með hæfasta starfsfólkinu þegar fyrir lá að færri starfsfólk yrði til að sinna sama fjölda heimilismanna þar, sem ekki fækkaði á sínum tíma. Sú leið var farin að gera samanburð á hæfni starfsmanna í hverri starfsstétt fyrir sig og við þetta faglega mat var notað mælitæki sem stofnunin hafði unnið. Fram kom fyrir dóminum að mælitækið, matsblaðið, sem notað var til að gera samanburð á starfsmönnum í Víðihlíð hafi verið útbúið á árinu 2013, en þá hafi verið fyrirsjáanlegur niðurskurður á annarri deild innan stofnunarinnar. Það hafi verið unnið almennt í þágu stofnunarinnar með aðstoð embættis landlæknis og velferðarráðuneytis til þess að hafa faglegt mælitæki til að nota ef hagræðingar yrði þörf með þeim hætti að segja þyrfti upp fólki. Ekki hafi þurft að nýta mælitækið þá, en þegar upp kom á árinu 2014 að fækka þyrfti í Víðihlíð hafi þetta matsblað verið notað og starfsmenn þar verið metnir af yfirmönnum sínum í febrúar 2014. Lögð hafi verið áhersla á að gera þetta með eins faglegum og hlutlægum hætti og unnt væri og tók forstjórinn fram fyrir dóminum að hann teldi faglegra að beita slíku mati en að hafa ekkert í höndunum.

Stefnandi heldur því fram að menntun og reynsla hennar hafi við matið fengið minna vægi en eðlilegt sé. Verður að játa stofnuninni nokkurt svigrúm til að leggja faglegt mat á það hvaða atriði skipti einkum máli með tilliti til starfseminnar sem hún rekur þegar hæfni starfsmanna er metin. Fyrir liggur að matsblaðið var útbúið áður en til þess kom að segja þyrfti upp fólki í Víðihlíð. Vægi matsþátta, sem unnir voru í samráði við fagaðila, var því fráleitt beint gegn stefnanda, þó að með þessu mælitæki hafi starfsreynsla hennar og menntun ekki vegið eins þungt og hún hefði kosið miðað við aðra faglega þætti sem metnir voru, sem tóku mið af gildum stofnunarinnar og eru að mati hennar mikilvægir fyrir starfsemina.

Svo sem rakið er í kafla um málsatvik hér að framan og ítarlega var skýrt í skýrslum fyrir dómi var staðið þannig að mati á stefnanda að tveir yfirmenn í Víðihlíð mátu hvor í sínu lagi þá 19 sjúkraliða sem til mats voru og gáfu þeim einkunnir fyrir tiltekna faglega þætti. Þegar starfsmannastjóri hafði bætt við

einkunnum vegna menntunar og reynslu fann framkvæmdastjóri hjúkrunar stigafjölda hvers sjúkraliða um sig, sem var meðaltal beggja matsblaða, og afhenti forstjóra stofnunarinnar niðurstöðurnar til ákvörðunar. Hann bar fyrir dóminum að hann hafi ekki talið ástæðu til að draga faglegar niðurstöður sem fram komi í skjalinu í efa og taldi niðurstöður trúverðugar. Hann minntist þess ekki að komist hafi til tals að bera matið undir stefnanda. Ákveðið hafði verið að leggja til grundvallar ákvörðun um uppsögn sjálfstætt og einhliða mat tveggja yfirmanna stefnanda og annarra sjúkraliða á vinnustaðnum á starfshæfni þeirra og fór það mat fram með framangreindum hætti. Stigafjöldi stefnanda var 49, annar sjúkraliði fékk 54 stig en hinir 17 sjúkraliðarnir fengu 70 stig eða meira af 100 stigum mögulegum. Ekkert hefur komið fram í málinu til stuðnings því sem haldið er fram í stefnu að ófaglærðir starfsmenn hafi verið teknir fram yfir stefnanda í hæfnismati. Að framangreindu virtu þykir viðhlítandi rannsókn hafa farið fram áður en ákvörðun var tekin um hvaða starfsmönnum yrði sagt upp störfum.

Í stefnu kemur fram að stefnandi hafi aldrei fengið aðfinnslur við störf sín eða áminningu og að hún hafi fengið meðmælabréf frá þáverandi yfirhjúkrunarfræðingi 14. janúar 2014. Stefnandi heldur því jafnframt fram í stefnu að framangreint hæfnismat hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og hún heldur því þar fram að uppsagnarástæðan hafi tengst persónu sinni, án nánari tilgreiningar. Í greinargerð stefnda kemur fram að eftir ritun fyrrnefnds meðmælabréfs hafi komið upp atvik í samskiptum stefnanda og heimilismanns sem tekið hafi verið á af yfirstjórn stofnunarinnar í samvinnu við stefnanda. Við skýrslugjöf fyrir dóminum var ítarlega fjallað um atvik þetta og meintan þátt þess í vali á þeim sjúkraliða sem sagt yrði upp. Forstjóri stofnunarinnar tók fram í skýrslu sinni að uppsögnin hafi ekki tengst persónu stefnanda, hann hafi vitað um atvik þar sem stefnandi hafi átt ófagleg orðaskipti við heimilismann, en það hafi ekki haft áhrif á ákvörðun hans um uppsögn hennar. Fram kom fyrir dóminum að atvikið ætti sér tiltekna djúpstæðar skýringar, sem yfirstjórn sýndi skilning og leiddi það ekki til áminningar stefnanda.

Af hálfu stefnanda var því haldið fram fyrir dóminum að uppsögn hennar hafi í raun ráðist af atviki þessu, sem litað hafi einkunnagjöf yfirmanna hennar um frammistöðu hennar í starfi, en stefnandi kvað í skýrslu sinni fyrir dómi yfirmenn sína þó hafa neitað því á fundi þegar uppsagnarbréfið var afhent að uppsögnin tengdist því atviki. Annar þeirra yfirmanna sem lagði mat á frammistöðu stefnanda, deildarstjóri í Víðihlíð, kvaðst fyrir dómi ekki muna orðaskipti á fundi þessum. Þó að atvikið hafi haft áhrif við mat hennar á stefnanda, gæti hún ekki ímyndað sér að þetta eina atvik gæti staðið að baki öllu matinu og uppsögninni. Hinn álitsgjafinn, þáverandi yfirhjúkrunarfræðingur, sem ritað hafði meðmælabréf fyrir stefnanda 14.

janúar 2014, var ekki kölluð til skýrslugjafar fyrir dómi. Í framburði framkvæmdastjóra hjúkrunar, sem færði meðaltal einkunnanna inn á skjalið sem síðar var lagt fyrir forstjóra til ákvörðunartöku, kom fram að ekki hafi verið áberandi munur milli einkunnanna sem hvor álitsgjafi um sig gaf stefnanda. Fyrir liggur að heildareinkunn stefnanda var langt undir stigafjölda flestra hinna sjúkraliðanna sem til greina kom að segja upp, en allir voru metnir hæfir. Ekki er útilokað að atvik þetta hafi átt þátt í því mati yfirmanna stefnanda á frammistöðu hennar í starfi að stig hennar fyrir tiltekna þætti voru mjög fá. Þó svo að atvikið, sem varð í starfi stefnanda, hafi haft áhrif á einkunnagjöf við faglegt mat á starfshæfni hennar, verður ekki fallist á þá síðbúnu málsástæðu stefnanda að matið verði af þeirri ástæðu talið hafa byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Fyrir dóminum kom fram að stefnanda var bent á að sækja um starf hjá stefnda að nýju í desember 2014, þegar auglýst var eftir tveimur sjúkraliðum til fastráðningar í störf í Víðihlíð þar sem tveir starfsmenn hefðu hætt. Stefnandi ákvað að sækja ekki um starf, en sá sjúkraliði, sem sagt var upp í Víðihlíð ásamt stefnanda í mars s.á., var þá ráðinn í aðra stöðuna. Það að starfsmannastjóri stofnunarinnar hafði að fyrri bragði samband við stefnanda til þess að benda henni á auglýst störf, bendir ekki til þess að stofnunin hafi með uppsögninni verið að reyna að losna við hana, svo sem stefnandi heldur fram. Í ljósi þess hvernig staðið var að ákvörðun um fækkun sjúkraliða vegna hagræðingar í rekstri og því faglega mati, sem ákveðið var fyrir fram að lagt yrði til grundvallar ákvörðun um það hverjir yrðu fyrir valinu, er ekki unnt að fallast á það með stefnanda að uppsagnarástæðan hafi tengst persónu hennar eða að matið hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Stefnandi heldur því fram að rökstuðningur ákvörðunarinnar hafi verið ófullnægjandi og meiðandi og að útilokað sé að sjá af rökstuðningsbréfi að fram hafi farið almennt hæfnismat. Með vísun til þess sem fram kemur í bréfinu, en efni þess er tekið upp í kafla um málsatvik hér að framan, verður ekki fallist á að ekki hafi verið nægilega upplýst í því um að almennt hæfnismat hafi farið fram og ekkert hefur komið fram um að stefnandi hafi leitað eftir nánari upplýsingum um matið eftir að hún fékk bréfið.

Í ljósi alls þess sem að framan greinir, eru ekki efni til að hnekkja því mati að réttmætt hafi verið að segja stefnanda upp starfi með hliðsjón af þörfum stofnunarinnar og fyrirliggjandi lækkun fjárheimilda. Þá var ekki farið strangar í sakirnar en nauðsyn bar til miðað við aðstæður. Uppsögnin var reist sjálfstætt á því að fækka þyrfti starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri og staðið var faglega að því að meta hvaða starfsmenn nýttust starfseminni best eftir fækkun. Uppsögnin var í samræmi við fyrri málslið 43. gr. og síðari málslið 44. gr. laga nr. 70/1996, hún var

byggð á málefnalegum sjónarmiðum og meðalhófs var gætt.

Að öllu framangreindu virtu á stefnandi ekki rétt til greiðslu bóta frá stefnda vegna uppsagnarinnar og verður stefndi því sýknaður af kröfum stefnanda í málinu.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Dóminn kveður upp Krístrún Kristinsdóttir héraðsdómari. Dómarinn tók við meðferð málsins 29. desember 2015.

D ó m s o r ð

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknað af kröfum stefnanda, A, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Krístrún Kristinsdóttir (sign.)