

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur miðvikudaginn 10. janúar 2018 í máli nr. E-2059/2016:

Sigrún Ásgeirsdóttir

(Kristján B. Thorlacius hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Fanneý Rós Þorsteinsdóttir hrl.)

I.

Mál þetta var höfðað 24. júní 2016 og dómtekið 21. nóvember 2017. Stefnandi er Sigrún Ásgeirsdóttir, Tröllaborgum 5, Reykjavík, en stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 6.052.474 krónur með vöxtum af 5.000.000 krónum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 frá 1. ágúst 2015 til 28. júní 2016, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 5.000.000 krónum frá 28. júní 2016 til 1. september 2016, en af 5.671.792 krónum frá þeim degi til 1. október 2016, en af 6.052.474 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda en til vara er krafist lækkunar. Þá krefst stefndi málskostnaðar.

Stefnandi tók við rekstri málsins 14. nóvember 2016 en eigenmaður hennar Þorleifur N. Ingólfsson, fyrrverandi lögreglufulltrúi, andaðist 17. september 2016.

II.

Stefnandi hóf störf sem lögreglumaður á árinu 1989, en hann lauk námi í Lögregluskóla ríkisins árið 1993. Þann 28. ágúst 2002 var stefnandi skipaður lögreglufulltrúi við embætti Lögregluskóla ríkisins til fimm ára og fór ríkislögreglustjóri með skipunarvaldið, sbr. þágildandi 4. mgr. 28. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og ritaði undir skipunarbréfið til hans.

Fjárlög til Lögregluskóla ríkisins tóku að lækka fjárlagaárið 2014 og voru þá lækkuð um 8-9%. Varð rekstrarhalli ársins 2014 tæpar 17 milljónir króna og eyddi hann uppsöfnuðum höfuðstól skólans. Nánar voru fjárheimildir til Lögregluskólans árið 2013, 204.800.000 krónur og sértekjur 137.659 krónur, árið 2014 voru þær 190.459.200 krónur og sértekjur 4.015.427 krónur og árið 2015 voru þær 155.300.000 krónur og sértekjur 2.500.000 krónur.

Vegna skertra fjárframlaga til skólans vann skólastjóri greiningu á rekstri Lögregluskólans og tók saman skýrslu um hana sem, dags. er 29. júlí 2015. Skýrslunni er skipt í fimm kafla: 1) Fjárheimildir og rekstur, 2) Sparnaðarráðstafanir og horfur, 3) Húsnæði og starfsmenn, 4) Hugmyndir um framtíð lögreglumenntunar og inntaka nemendahóps haustið 2015 og 5) Niðurstöður. Í niðurstöðukafla skýrslunnar segir m.a. að vegna niðurskurðar á fjárveitingum lögregluskólans sé bráðnauðsynlegt að hagræða í rekstri hans og að ekki sé útlit fyrir að aukið verði við fjárveitingar til hans. Þá segir að starfsmenn skólans séu þegar á allt sé litið of margir miðað við hlutverk hans og starfsemi. Af þeim sökum þurfi að fækka starfsfólki skólans í hagræðingarskyni og telji skólastjóri að fækka þurfi um tvo starfsmenn að svo stöddu. Þá segir að framkvæma þurfi mat á því hvaða starfsmenn skólans sé minnst tjón í að missa. Þá segir svo: „Jafnframt því að leggja niður tvö störf lögreglufulltrúa eða yfirlögregluþjóna verður gengið í að minnka starfshlutfall [J] og ganga til samninga við [M] um hagræðingu í ræstingum strax í haust og ná þannig fram sparnaði. Þá verður leitast við að lána starfsmenn, til að mynda [E] til LRH eða Sérstaks eins og skólastjóri hefur rætt um við þessa aðila með samþykki [E], allt háð því að samkomulag náist og spara þannig einhver mánaðarlaun hans. Það verður skoðað gaumgæfulega hvort forsvaranlegt sé að lækka yfirvinnu enn frekar en orðið er. Leitast verður við að spara í öllum almennum rekstri, ferðum, innkaupum, fatakostnaði nema og ekki síður með því að halda áfram að selja námskeið í valdbeitingu til skyldra stétta eins og tókst svo vel til á vorönninni.“

Í gögnum málsins liggur fyrir samantekt skólastjóra um „Mat á starfsmönnum Lögregluskólans“ frá júlí 2015, sem tekið var saman í því skyni að leggja mat á þörf starfsmanna fyrir skólann vegna fyrirsjáanlegrar starfsemi hans. Kemur fram í samantektinni að starfsmenn skólans séu 11. Í henni er farið yfir menntun, aldur, starfsreynslu einstakra starfsmanna í lögreglu og dagsetningu skipunar við skólann. Í niðurstöðum samantektarinnar er farið yfir og metið hvaða lögreglufulltrúar komi til með að nýtast best til starfa við skólann m.t.t. fjölbreytni. Var það niðurstaða skólastjóra að leggja ætti niður stöðu stefnanda auk annars lögreglufulltrúa þar sem það myndi valda minnstri röskun á starfsemi skólans á komandi vetri og til framtíðar litið.

Með bréfi skólastjóra Lögregluskólans, dags. 30. júlí 2015, var stefnanda tilkynnt að ákveðið hefði verið að leggja niður embætti hans sem lögreglufulltrúa hjá skólanum frá og með 1. ágúst 2015. Segir í tilkynningunni að ástæða niðurlagningarinnar væri rekstrarleg og hagræðing í starfsemi skólans. Er tekið fram í bréfinu að stefnandi eigi rétt á biðlaunum í 12 mánuði samkvæmt 34. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

Með bréfi lögmanns stefnanda til skólastjóra Lögregluskólans, dags. 12. ágúst 2015 var ákvörðuninni mótmælt, m.a. með þeim rökum að skólastjóri færi ekki með skipunarvald yfir stefnanda, heldur ríkislögreglustjóri. Auk þess sem rökstuðningi fyrir niðurlagningu embættisins var mótmælt. Bréfi lögmannsins var svarað með bréfi skólastjóra, dags. 9. september 2015. Þar sem færður var nánari rökstuðningur fyrir ákvörðuninni.

Hinn 29. janúar 2016 var öllu starfsfólki skólans tilkynnt að Lögregluskóli ríkisins yrði lagður niður. Með frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi 29. apríl 2016 og var samþykkt þann 31. maí s.á, sbr. lög nr. 61/2016, um breytingu á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (menntun lögreglu) var Lögregluskóli ríkisins endanlega lagður niður og öllu starfsfólki skólans sagt upp störfum. Í kjölfarið var lögreglumenntun færð á háskólastig auk þess sem sett var á stofn mennta- og starfsþróunarsetur innan embættis ríkislögreglustjóra, til þess að annast starfsnám lögreglunema sem og að sinna fræðslustarfi. Var frumvarpið byggt á tveimur skýrslum. Annars vegar skýrslu starfshóps um tillögur að framtíðarskipan lögreglumenntunar á Íslandi frá 15. september 2014. Hins vegar skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögreglunámi á Íslandi, frá júní 2015.

Eftirtaldir gáfu skýrslu fyrir dóminum: Erna Sigfúsdóttir fyrrverandi lögreglufulltrúi og kennari við Lögregluskóla ríkisins, Karl Gauti Hjaltason, fyrrverandi skólastjóri Lögregluskólans, Árni Sigmundsson, fyrrverandi yfirlögregluþjónn við Lögregluskólann, Birna Guðmundsdóttir, fyrrverandi kennari við Lögregluskólann, Ólafur Egilsson, fyrrverandi kennari við Lögregluskólann, Eiríkur Hreinn Helgason, fyrrverandi yfirlögregluþjónn við Lögregluskólann og Þórdís Rúnarsdóttir sálfræðingur. -

III.

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi telur að ákvörðun skólastjóra Lögregluskólans um að leggja embætti hans niður sé ólögmat þar sem hann hafi ekki haft skipunarvald yfir lögreglufulltrúum skólans þegar ákvörðunin var tekin, heldur hafi það verið hjá ríkislögreglustjóra. Ákvörðun lögreglustjóra um að leysa stefnanda frá störfum sé því marklaus.

Stefnandi vísar til 5. gr. og 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í 1. mgr. 5. gr. sé mælt fyrir um að það fari eftir lögum hvaða stjórnvald veiti starf. Séu ekki um það fyrirmæli í lögum skuli sá ráðherra er stofnun lýtur skipa forstöðumann stofnunar og eftir atvikum, aðra embættismenn er starfa við stofnunina, en forstöðumaður ráði í önnur störf hjá henni. Samkvæmt 7.

tölulið 22. gr. laganna teljist lögreglumenn embættismenn. Bendir stefnandi á að fyrir gildistöku laga nr. 51/2014, um breyting á lögreglulögum nr. 90/2006, sem tóku gildi 27. maí 2014, hafi ríkislögreglustjóri farið með skipunarvald yfir lögreglumönnum þ. á m. hjá Lögregluskólanum, sbr. þágildandi 4. mgr. 28. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Með breytingu sem gerð hafi verið með fyrrgreindum lögum nr. 51/2014, hafi áfram verið mælt fyrir um veitingu starfa í lögreglunni í 28. gr. lögreglulaga. Samkvæmt 1. mgr. lagagreinarinnar sé mælt fyrir um að ráðherra skipi ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra til fimm ára í senn og samkvæmt 4. mgr. skipi lögreglustjóri, m.a. aðra lögreglumenn til starfa innan embættis síns.

Stefnandi tekur fram að í 6. gr. lögreglulaga sé mælt fyrir um skiptingu landsins í lögregluumdæmi. Samkvæmt ákvæðinu sé ekki minnst á að skólastjóri Lögregluskólans sé einn af lögreglustjórum landsins. Í 36. gr. laga nr. 90/1996 sem í gildi var á þeim tíma sem stefnandi var sagt upp störfum, hafi verið tekið fram að Lögregluskólinn væri sjálfstæð stofnun og samkvæmt 1. mgr. 37. gr. var mælt fyrir um að ráðherra skipaði skólastjóra Lögregluskólans til fimm ára í senn. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. skipaði ríkislögreglustjóri yfirlögregluþjón og aðstoðaryfirlögregluþjóna við skólann, en ekki hafi verið mælt fyrir um að skólastjóri Lögregluskólans hefði skipunarvald yfir lögreglumönnum sem störfuðu í skólanum. Eftir að þessi staða hafi verið komin upp hafi verið gripið til þess ráðs að mæla fyrir um í reglugerð nr. 445/2015, um breyting á reglugerð nr. 490/1997 um Lögregluskóla ríkisins, að skólastjóri Lögregluskólans skipaði lögreglumenn innan skólans og réði kennara og aðra starfsmenn skólans. Tók breytingin gildi við birtingu reglugerðarinnar hinn 11. maí 2015. Telur stefnandi að reglugerðin hafi ekki uppfyllt lagaáskilnað 5. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 og gangi því gegn lögmætisreglunni, um að athafnir stjórnvalda verði að eiga sér skýra lagastöð. Þar sem engin breyting hafi verið gerð á fyrirkomulagi um skipun lögreglufulltrúa við Lögregluskólann með lögum nr. 51/2014, hafi skipunarvaldið verið áfram hjá Ríkislögreglustjóra auk þess sem stefnandi bendi á að Ríkislögreglustjóri hafi farið með framkvæmd lögreglumála í umboði ráðherra samkvæmt 4. gr. lögreglulaga.

Auk þess telur stefnandi að skólastjórinn hafi brotið gegn 10. gr. rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem gögn til grundvallar ákvörðun hafi verið ófullnægjandi og ekki hafi verið aflað upplýsinga frá starfsmönnum um hvaða stöður skólans skyldu lagðar niður, auk þess sem ekki hafi verið aflað upplýsinga um eðli starfanna áður en ákvörðun var tekin um niðurlagningu embættisins. Starfsmenn hafi ekki verið teknir í viðtöl til þess að fá álit þeirra á mögulegum niðurskurði. Í greiningu skólastjóra á rekstri skólans, dags. 29. júlí 2015, sé komist að þeirri niðurstöðu að fækka þurfi starfsfólki skólans í hagræðingarskygni, en þar komi ekki fram hvernig slík hagræðing skuli fara fram.

Þá hafi ekki verið gætt meðalhófs, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga við töku ákvörðunarinnar, þar sem ekki hafi verið leitað úrræða til niðurskurðar sem fælu í sér minna íþyngjandi ráðstafanir gagnvart stefnanda. Þá hafi málaefnalegar forsendur ekki legið til grundvallar ákvörðun. Engar raunverulegar rekstrarforsendur hafi verið fyrir niðurlagningu embættisins, heldur hafi ákvörðun verið byggð á persónulegri skoðun skólastjóra. Þegar ákvörðun um niðurlagningu embættis stefnanda hafi verið tekin hafi ekki legið fyrir upplýsingar um fjárveitingar til Lögregluskólans 2016, enda ekki búið að samþykkja fjárlög ársins á þeim tímapunkti. Þá bendir stefnandi á að starf hans hafi ekki verið lagt niður, þar sem aðrir hafi verið fengnir til að sinna þeim verkefnum sem hann hafi borið ábyrgð á veturinn 2014-2015. Skólastjóri hafi reynt að fela öðrum kennurum skólans kennslu í þeim kennslugreinum sem gert hafi verið ráð fyrir að stefnandi sinnti, auk þess sem utanaðkomandi aðilar voru fengnir til kennslu.

Stefnandi telur greiningu sem gerð hafi verið gallaða. Horft hafi verið fram hjá þekkingu stefnanda og reynslu, auk þess sem í takmörkuðum mæli hafi verið fjallað um starfsmenn sem kæmu til með að láta af störfum næstu árin vegna aldurs. Ekki hafi verið tekið tillit til sparaðs launakostnaðar vegna fæðingarorlofs starfsmanns á árinu 2016. Telur stefnandi að ákvörðun um niðurlagningu embættis hans hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Einnig hafi framkoma skólastjóra gagnvart stefnanda þegar hann kom til starfa sumarið 2014 falið í sér brot gegn reglum um aðgerðir gegn einelti á vinnustað, eins og það er skilgreint í reglugerð nr. 1000/2004. Telur stefnandi að persónuleg óvild skólastjóra í sinn garð hafi í raun ráðið því að ákvörðun var tekin um niðurlagningu embættis hans hjá skólanum. Að auki hafi verið brotið gegn trúnaðar- og tillitsskyldu með því að binda enda á starfsferil stefnanda sem lögreglumanns, án lögmætrar ástæðu.

2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi mótmælir málalíbúnaði stefnanda og tekur fram að embætti stefnanda hafi verið lagt niður í samræmi við 9. tölulið 25. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Þá vísar stefndi til 34. gr. sömu laga um rétt starfsmanna til launa í slíkum tilvikum.

Af ástæðum sem rekja megi til rekstrar stofnunar gæti þurft að grípa til þess ráðs að segja upp starfsfólki. Skipulagsbreytingar, sparnaður eða samdráttur geti orðið kveikja að uppsögnum, auk þess sem breyttar kröfur eða áhersla í starfsemi geti kallað á aukna eða nýja kunnáttu og menntun. Slík áform hafi verið talin málefnaleg forsenda fyrir því að starfsmaður sé leystur frá störfum, enda sé það mat stjórnenda stofnunar að þannig ráðstöfun miði að því að settu marki í rekstri hennar verði náð.

Stefndi bendir á að í lögum nr. 70/1996 sér gert ráð fyrir því að breytingar geti orðið á störfum og verksviði ríkisstarfsmanna og til þess kunni að koma að störf þeirra verði lögð niður eða að þeim verði sagt upp störfum innan þess ramma sem ráðningarkjör þeirra setja.

Stefndi bendir á að við lækkun fjárheimilda til embættisins hafi þurft að fækka starfsfólki, m.a. með því að leggja niður embætti. Ítarleg rekstrargreining sýni að rekstrarlegar forsendur og greining á starfsfólkinu hafi legið ákvörðuninni til grundvallar. Er því hafnað að persónulegar skoðanir lögreglustjóra hafi eitthvað haft með niðurlagningu starfsins að gera. Þá bendir stefndi einnig á að í frumvarpi sem varð að lögum nr. 61/2016, hafi verið gert ráð fyrir að öllu starfsfólki Lögregluskólans yrði sagt upp störfum.

Stefndi bendir á að litið hafi verið til ýmissa þátta við mat á því hvaða starfsmönnum ætti að veita lausn, svo sem menntun, starfsreynsla, kennslureynsla og hvernig sérhver starfsmaður nýttist stofnuninni til þess að uppfylla þær skyldur sem á hana væru lagðar samkvæmt þeim lögum og reglum sem stofnunin starfaði eftir. Litið hafi verið til þess hversu mikið væri unnt að nýta starfsmenn til kennslu í sem flestum greinum í grunnnámi skólans auk kennslu í framhaldsdeild. Þá hafi að auki verið litið til þess hvort unnt væri að byggja einhverjar tekjur á einstökum starfsmönnum, svo sem vegna útselds námskeiðshalds og hvernig einstaka starfsmenn gætu nýst með þeim hætti. Ljóst hafi verið í upphafi að allir starfsmenn skólans væru vel hæfir, hefðu fjölbreytta reynslu af lögreglustörfum og hefðu allir sinnt kennslu í skólanum. Leitast hafi verið við að nota hlutlægan mælikvarða við val á því hvaða starfsmönnum skyldi sagt upp og voru sömu mælikvarðar lagðir jafnt á alla starfsmenn. Lögð hafi verið sérstök áhersla á að uppsagnir myndu valda sem minnstri röskun á starfsemi stofnunarinnar. Eftir skoðun á öllu ofangreindu hafi það verið niðurstaðan að veita tveimur lögreglufulltrúum lausn frá embætti vegna hagræðingaraðgerða. Stefndi hafi verið annar þeirra.

Þeir þættir sem skipt hafi mestu máli við ákvörðun um að veita stefnanda lausn frá embætti, voru einkum þeir að samanburður við aðra starfsmenn hafi leitt í ljós að skólinn hefði á að skipa öðrum starfsmönnum sem gátu kennt í þeim fögum sem mest hafi legið á herðum stefnanda, aðallega rannsóknum. Þá hafi verið unnt að fá kennara til akstursþjálfunar annars staðar frá auk þess sem fleiri starfsmenn skólans höfðu slík kennsluréttindi.

Með vísan til framangreinds og að teknu tilliti til menntunar, starfsreynslu og kennslureynslu hafi það verið niðurstaða embættis Lögregluskóla ríkisins að stefndi yrði annar tveggja lögreglumanna sem skyldi veita lausn frá störfum.

Um skipunarvald skólastjóra Lögregluskóla ríkisins yfir lögreglufulltrúum skólans vísar stefndi til breytinga sem gerðar voru með lögum nr. 51/2014 um

breyting á lögreglulögum, sem tóku gildi í maí 2014. Með breytingunni hafi skipunarvald verið fært frá ríkislögreglustjóra til forstöðumanna innan lögreglunnar, þar á meðal skólastjóra lögregluskólans. Í 2. mgr. 37. gr. lögreglulaga sé mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri skipi yfirlögregluþjón og aðstoðaryfirlögregluþjón við lögregluskólann, sbr. 9. gr. laga nr. 51/2014 og ekki aðra. Markmið og tilgangur lagasetningarinnar hafi verið að færa skipunarvald undirmanna, annarra en aðstoðarlögreglustjóra, til þeirra sem bæru ábyrgð á rekstri þeirra stofnana sem lögreglulög taki til. Bendir stefndi í þessu sambandi á skýrslu starfshóps frá árinu 2015, um endurskoðun á lögreglunámi frá árinu 2015, þar sem segi: „Skólastjóri er jafnframt einn af lögreglustjórum landsins og er því skipaður af ráðherra.“

Þá sé í reglugerð nr. 445/2015 um breyting á reglugerð nr. 490/1997 um Lögregluskóla ríkisins sem tók gildi 11. maí 2015, einnig áréttað að skipunarvald skólastjóra lögregluskólans sé bundið við alla aðra starfsmenn en yfirlögregluþjónana.

Stefndi bendir á að skólastjóri lögregluskólans hafi ávallt verið talinn sem einn af lögreglustjórum landsins og hafi alla tíð verið bæði félagi í Lögreglustjórafélagi Íslands og klæðst einkennisbúningi með sömu einkennum og aðrir lögreglustjórar, sbr. reglugerð um einkennisfatnað lögreglu nr. 1152/2011 og verklagsreglur ríkislögreglustjóra nr. 2/2007. Auk þess þurfi hann að uppfylla öll sömu hæfisskilyrði og aðrir lögreglustjórar samkvæmt 2. mgr. 28. gr. og 1. mgr. 37. gr. lögreglulaga.

Stefndi vísar til 25. gr. og VI. kafla laga nr. 70/1996 varðandi starfslok embættismanna. Skólastjóri lögregluskólans fari með veitingavaldið varðandi ráðningu lögreglufulltrúa við skólann og sé þar með bær aðili til að veita lausn og ákveða önnur starfslok. Telur stefndi að lögskýring stefnanda um að ríkislögreglustjóri fari með skipunarvald yfir lögreglumönnum við skólann, gangi þvert gegn tilgangi og markmiðum laga nr. 51/2014. Þá telur stefndi að verði ekki fallist á að skólastjóra hafi verið heimilt að veita stefnanda lausn frá störfum, þá hafi ekki verið um verulegan annmarka að ræða og ákvörðunin skuli standa óbreytt.

Stefndi hafnar því að brotið hafi verið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og bendir á að fyrir liggja ítarleg rekstrargreining á stöðu og starfsemi skólans. Aðrar sparnaðaraðgerðir en uppsögn starfsfólks hafi verið skoðaðar, en slíkar leiðir hafi ekki þótt færar miðað við rekstrargreiningu. Þá sé með vísan til 44. gr. laga nr. 70/1996 ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún taki gildi ef ástæður hennar sé ekki að finna í 21. gr. sömu laga. Það eigi við ef uppsögn komi til af þeirri ástæðu að verið sé að fækka starfsmönnum eða vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Af þessu leiði að heimilt

sé samkvæmt lögum að leggja embætti starfsmanna niður t.d. vegna hagræðingar í rekstri og þá sé ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæðu uppsagnar áður en hún tekur gildi. Kröfu stefnanda um skaðabætur er mótmælt en niðurlagning á embætti stefnanda hafi verið byggð á lögmætum og málefnalegum forsendum.

Um bótakröfu stefnanda bendir stefndi á að ekki hafi verið sýnt fram á tjón stefnanda vegna þessa. Þá tekur stefndi fram að Lögregluskóli ríkisins hafi verið lagður niður með lögum nr. 61/2016 frá og með 30. september 2016 og frá þeim tíma hafi störf og embætti þeirra sem störfuðu við skólann verið lögð niður, sbr. bráðabirgðaákvæði II. Þá hafi stefnanda borið að takmarka tjón sitt en ekki hafi verið sýnt fram á það. Engin gögn liggi fyrir um að stefnandi hafi átt erfitt með að fá vinnu við hæfi. Þá er vaxtakröfu einnig mótmælt.

IV.

Ágreiningur aðila í máli þessu lýtur að því, hvort uppsögn stefnanda úr starfi sem lögreglufulltrúi við Lögregluskóla ríkisins hinn 30. júlí 2015 hafi verið lögmæt. Stefnandi telur ákvörðun skólastjóra um að leggja niður embætti hans ólögmæta, þar sem hann hafi ekki haft skipunarvald yfir lögreglufulltrúum þegar ákvörðun var tekin, sbr. 5. gr. og 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Einnig telur stefnandi að reglugerð nr. 445/2015, um breytingu á reglugerð nr. 490/1997 um Lögregluskóla ríkisins eigi sér ekki lagastoð og fari í bága við 5. gr. laga nr. 70/1996. Þá telur stefnandi að rannsókn málsins hafi verið ábótavant, auk þess sem málefnalegar forsendur hafi ekki legið til grundvallar ákvörðun skólastjórans. Engar raunverulegar rekstrarforsendur hafi verið fyrir niðurlagningu embættisins.

Stefndi hafnar öllum málatilbúnaði stefnanda.

Með lögum nr. 51/2014, um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996, sem öðluðust gildi 27. maí 2014, var stefnt að því að færa skipunarvald frá ríkislögreglustjóra til þeirra sem ábyrgð bæru á rekstri viðkomandi stofnana. Þannig var skipunarvald lögreglufulltrúa sem áður hafði verið í höndum ríkislögreglustjóra fært til lögreglustjóra, sbr. 4. mgr. 28. gr. laga nr. 90/1996, en sjónarmið þessi koma fram í athugasemdum um 7. gr. í frumvarpi að lögum nr. 51/2014.

Af orðalagi 28. gr. laga nr. 90/1996, er ljóst að í lögnum er greint á milli starfa annars vegar lögreglustjóra og hins vegar skólastjóra Lögregluskóla ríkisins, sbr. 1. og 2. mgr. lagagreinarinnar þar sem mælt er fyrir um að ráðherra skipi ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra og einnig 37. gr. þágildandi ákvæði laganna, þar sem mælt var fyrir um að ráðherra skipaði skólastjóra Lögregluskóla ríkisins.

Í 4. mgr. 28. gr., laganna er mælt fyrir um að lögreglustjóri skipi yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna til fimm ára í senn og aðra lögreglumenn sem starfi „innan embættis síns“. Í almennum athugasemdum um 7. gr. laga nr. 51/2014, segir að lagt sé til að lögreglustjórar skipi alla lögreglumenn við sitt embætti og að það sé gert til að undirstrika stjórnunarheimildir lögreglustjóra yfir starfsliði sínu og gera boðleiðir skýrar. Segir nánar svo: „Eðlilegt er að sá sem ber ábyrgð á störfum undirmanna sinna skipi starfsmenn sína, enda hefur það stjórnvald sem fer með skipunarvald jafnframt það hlutverk að veita mönnum áminningu, sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“ Með sömu lagabreytingu voru skipanir yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna við Lögregluskóla ríkisins færðar frá ráðherra til ríkislögreglustjóra, sbr. 2. mgr. 37. gr. lögreglulaga, sbr. 9. gr. laga nr. 51/2014.

Samkvæmt þágildandi 1. mgr. 36. gr. laga nr. 90/1996, var Lögregluskóli ríkisins sjálfstæð stofnun. Fram kemur í 1. og 2. mgr. 37. gr. laganna að ráðherra skipi skólastjóra Lögregluskóla ríkisins sem sinni tilteknu hlutverki og í þágildandi 39. gr. laganna kom fram að ráðherra setji reglugerð m.a. um stjórn skólans og starfslið. Þegar fyrrgreindar lagabreytingar voru gerðar var ekki mælt sérstaklega fyrir um hver færi með skipunarvald lögreglufulltrúa við Lögregluskóla ríkisins, en eins og áður segir fór ríkislögreglustjóri með það vald samkvæmt áður gildandi lögum.

Með fyrrgreindri lagabreytingu var hvorki gert ráð fyrir því né sérstaklega mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri færi áfram með skipun lögreglufulltrúa við Lögregluskóla ríkisins, heldur einungis með skipanir yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna eins og áður segir. Markmið og tilgangur lagabreytinganna var þó sem áður sagði að færa skipunarvald til þeirra sem ábyrgð bera á rekstri stofnananna. Telur dómurinn að skýra verði 1. mgr. 37. gr. og 39. gr. þágildandi lögreglulaga í ljósi umræddrar lagabreytingar með hliðsjón af þeim markmiðum að færa skipunarvaldið til stjórnenda stofnana, og þar á meðal til skólastjóra Lögregluskóla ríkisins. Kemur þetta skýrt fram í 2. gr. breytingarreglugerðarinnar nr. 445/2015 sem hefur nægjanlega lagastoð samkvæmt fyrrgreindu. Af þessu leiðir að skipunarvald og þar með vald til að leggja niður stöður lögreglufulltrúa skólans var í höndum skólastjóra Lögregluskóla ríkisins þegar hann tók ákvörðun um að leggja niður embætti stefnanda við Lögregluskóla ríkisins hinn 30. júlí 2015.

Samkvæmt gögnum málsins voru fjárveitingar til Lögregluskóla ríkisins lækkaðar á árunum 2013 til 2015. Voru fjárheimildir til skólans 204.800.000 krónur árið 2013, 190.459.200 krónur fjárlagaárið 2014 og 155.300.000 fjárlagaárið 2015. Vegna þessa varð rekstrarhalli ársins 2014, tæpar 17 milljónir króna og 23.900.000

krónur árið 2015. Var rekstrarniðurstaða skólans af þessum sökum neikvæð og því þurfti að skera niður í rekstri hans eins og lýst er nánar í málsatvikakafla dómsins.

Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, ber forstöðumaður ábyrgð á því að rekstrargjöld 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 getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu eftir 21 gr. laganna. Jafnframt leiðir af 1. mgr. 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins að forstöðumaður ríkisstofnunar er ábyrgur fyrir því að fjárhagsráðstafanir stofnunar séu í samræmi við heimildir. Í samræmi við þetta bar skólastjóra Lögregluskóla ríkisins að grípa til viðeigandi úrræða til sparnaðar og hagræðingar um leið og efni voru til þess að tryggja að rekstur skólans væri í samræmi við fjárveitingar til hans. Við þær aðstæður verður að játa forstöðumanni rúmar heimildir til að bregðast við, m.a. með því að fækka starfsfólki ef það taldist nauðsynlegt. Slíkar ákvarðanir verða þó að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnarsýsluréttar.

Í settum lögum er ekki að finna reglur um hvað skuli ráða vali forstöðumanns á starfsmanni, sem segja skal upp við þær aðstæður sem hér um ræðir. Þótt ákvörðun um þetta ráðist af mati forstöðumanns eru valinu settar ákveðnar skorður sem ráðast m.a. af því að málefnalegum sjónarmiðum sé beitt. Þegar starfsmönnum er fækkað í hagræðingarskyni verður að leggja mat á hvernig sá starfsmaður, sem ráðgert er að segja upp, nýtist í starfsemi viðkomandi stofnunar og hæfni hans í samanburði við aðra starfsmenn, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði. Þá þarf forstöðumaður að gæta meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar með því að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til við slíka ákvörðun, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnandi telur að skólastjóri hafi brotið gegn 10. gr. rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem gögn sem lögð voru til grundvallar ákvörðun hans um að leggja niður stöðu stefnanda við skólann hafi verið ófullnægjandi auk þess sem ekki hafi verið gætt meðalhófs, sbr. 12. gr. sömu laga.

Í samræmi við lögbundna skyldu sína vann skólastjóri á árinu 2015 greiningu á rekstri skólans í því skyni að leggja mat á hvar mætti spara í rekstri hans með tilliti til þess að fjárheimildir til skólans höfðu verið skertar. Þá vann skólastjóri greiningu á starfsmönnum skólans, þar sem með sundurliðuðum hætti var m.a. metin menntun, starfsreynsla í lögreglu, reynsla af kennslu við skólann og þörf skólans fyrir einstaka starfsmenn með tilliti til starfssviðs þeirra við skólann, þar sem niðurstaðan var m.a. sú að fækka þyrfti starfsmönnum við skólann.

Fyrir liggur að fjárveitingar til skólans höfðu verið skertar allt frá árinu 2013. Þá kemur fram í fyrrgreindri rekstrargreiningu skólastjóra um mitt ár 2015,

að leitast hafi verið við að skera niður rekstrarútgjöld, ekki aðeins í starfsmannahaldi heldur einnig í innkaupum, dregið hafi verið úr yfirvinnu lögreglufulltrúa og reynt að lækka leigugreiðslur o.fl.

Með vísan til þessa verður ekki fallist á það með stefnda að rannsókn málsins hafi verið ábótavant og farið í bága við 10. gr. rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Þá verður ekki fallist á með stefnanda að ekki hafi verið leitað annarra úrræða en að segja upp starfsmönnum til að ná nauðsynlegri hagræðingu í rekstri Lögregluskólans. Er því einnig hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

Þá verður ekki fallist á með stefnanda að borið hafi að leita sérstaklega eftir afstöðu hans til uppsagnarinnar áður en hún tók gildi, sbr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en ákvæðið mælir fyrir um að ekki sé skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, ef verið er að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri.

Þá verður, miðað við gögn málsins, að telja þær fullyrðingar stefnanda ósannaðar að ákvörðun skólastjóra um að segja honum upp störfum hafi byggst á persónulegri skoðun skólastjóra, að ekki hafi verið um raunverulegar rekstrarforsendur fyrir niðurlagningu embættis hans að ræða eða að ómálefnalegar ástæður hafi verið lagðar til grundvallar mati skólastjóra á því að leggja niður embættið með vísan til gagna málsins. Telur dómurinn með vísan til greiningar á rekstri skólans og mats sem fram fór á starfsmönnum ekki séð að brotið hafi verið gegn umræddum lögum. Loks telur dómurinn ósannað að stefnandi hafi sætt sérstöku einelti á vinnustað, sbr. reglugerð nr. 1000/2004 eða að brotið hafi verið gegn trúnaðar- og tillitsskyldu.

Að lokum byggir stefnandi á því að starf hans hafi ekki verið lagt niður, þar sem aðrir hafi verið fengnir til að sinna verkefnum sem hann hafi borið ábyrgð á veturinn 2014-2015. Af þeim sökum hafi verið óheimilt að leysa hann frá embætti. Í áðurgreindu mati á starfsmönnum skólans er talið upp og forgangsraðað hvaða kennara og þjálfara skólinn hafi mest not fyrir þannig að hann geti sinnt skipulagi á verklegum æfingum og öðru á námskrá skólans. Þá var litið til þess hvaða kennarar hefðu bestu grunnþekkingu til að taka að sér mismunandi svið kennslunnar auk þess sem horft var til menntunar. Auk þess var tekið fram að ljóst væri að skólinn hefði tök á því að leita annað eftir starfskröftum í stundakennslu ef upp á vantaði eins og gert hafi verið í nokkrum áföngum á liðnum árum. Að þessu virtu var það m.a. niðurstaða skólastjóra að leggja bæri niður stöðu stefnanda og annars lögreglufulltrúa þar sem það myndi valda minnstri röskun á starfsemi skólans á komandi vetri og til framtíðar litið. Ljóst þykir að sinna þurfti þeim störfum að einhverju leyti sem áður féllu undir starfssvið stefnanda þrátt fyrir samdrátt í rekstri

hans. Það var m.a. gert með stundakennslu og öðrum aðferðum sem miðuðu að því að draga úr rekstrarkostnaði. Niðurlagning stöðu stefnanda var lögmætur þáttur í þeim aðgerðum. Af þeim sökum fær umrædd málsástæða stefnanda ekki staðist og verður hún því ekki tekin til greina. Samkvæmt framansögðu er stefndi, íslenska ríkið, sýknaður af öllum kröfum stefnanda, Sigrúnar Ásgeirsdóttur, í máli þessu.

Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála þykir rétt að hvort aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af öllum kröfum stefnanda, Sigrúnar Ásgeirsdóttur, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)