

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 22. desember 2022

Mál nr. E-3079/2022:

Rannveig Elíasdóttir

(Jón Sigurðsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Ólafur Helgi Árnason lögmaður)

Dómur

I.

- Mál þetta var þingfest 30. júní 2022 en tekið til dóms 7. desember 2022. Stefnandi í málinu er Rannveig Elíasdóttir, [...] á [...], en í máli þessu gerir hún þá kröfu að viðurkennt verði að stefndi, íslenska ríkið, sé skaðabótaskyldur gagnvart henni vegna ráðningar A, hjúkrunarfræðings, í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hjá Heilbrigðisstofnun Norðurlands í október 2021. Stefnandi gerir jafnframt þá kröfu að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 4.000.000 kr. í miskabætur, auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af þeirri upphæð frá 27. júní 2022 til greiðsludags. Stefnandi krefst að auki málskostnaðar.
- Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmd til greiðslu málskostnaðar að mati dómsins.

II.

Helstu málavextir

- Ágreiningur þessa máls lýtur að því hvort ákvörðun Heilbrigðisstofnunar Norðurlands í október 2021 um að fela A starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hjá stofnuninni án þess að auglýsa starfið laust til umsóknar hafi brotið gegn rétti stefnanda. Stefnandi telur að

stefndi hafi með þessu gengið framhjá henni með ólögætum hætti sem hafi í senn bakað stefnda skyldu til greiðslu skaða- og miskabóta.

4. Stefnandi útskrifaðist sem hjúkrunarfræðingur árið 2007 og hefur starfað sem slíkur hjá Heilbrigðisstofnun Norðurlands frá árinu 2011. Stefnandi starfaði aðallega sem skóla- hjúkrunarfræðingur hjá stofnuninni en einnig á heilsugæslu sumurin 2015, 2016 og 2017. Stefnandi lauk diplómanámi í heilsugæsluhjúkrun árið 2021 og starfaði á heilsugæslu Heilbrigðisstofnunar Norðurlands samhliða því námi veturinn 2020–2021.
5. Hinn 3. september 2021 auglýsti Heilbrigðisstofnun Norðurlands laust til umsóknar starf yfirhjúkrunarfræðings á heilsugæslunni á Akureyri. Stefnandi sótti um starfið ásamt tveimur öðrum en hlaut ekki ráðningu. Í starfið var ráðin B, en hún gegndi áður starfi deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku á heilsugæslunni á Akureyri.
6. Í kjölfar ráðningar B í starf yfirhjúkrunarfræðings sendi stefnandi tölvupóst 12. október 2021 til C, þáverandi mannauðsstjóra Heilbrigðisstofnunar Norðurlands, og til D, framkvæmdastjóra hjúkrunar hjá stofnuninni, dags. 26. október 2021, þar sem hún spurðist fyrir um það hvort staða deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku yrði auglýst. Í tölvupóstinum til C lýsti stefnandi jafnframt yfir áhuga á stöðunni.
7. Framkvæmdastjóri hjúkrunar hjá Heilbrigðisstofnun Norðurlands svaraði fyrirspurninni samdægurs og greindi stefnanda frá því að starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku yrði ekki auglýst. Þar stofnunin fyrir sig ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um að forstjóra væri heimilt að færa starfsmann til í starfi innan stofnunar og það yrði gert. Tilkynning um nýjan deildarstjóra færi síðan út fyrir næstu helgi.
8. Daginn eftir, eða 27. október 2021, barst tölvupóstur frá D um að ákveðið hefði verið að ráða A hjúkrunarfræðing í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku. Kom þar fram að A hefði útskrifast úr hjúkrun frá Háskólanum á Akureyri árið 2000. Hún hafi unnið á slysa- og bráðamóttöku Sjúkrahússins á Akureyri 2000–2015 og síðustu árin sem staðgengill forstöðuhjúkrunarfræðings ásamt því að sinna ýmsum sérverkefnum. Hún hafi tekið við starfi umsjónarhjúkrunarfræðings á Læknastofum Akureyrar árið 2015 og haft þar umsjón með daglegum rekstri og skurðstofum. A hafi komið til starfa á Heilbrigðisstofnun Norðurlands 2018 og tekið virkan þátt í uppbyggingu og þróun hjúkrunarmóttökunnar og aukinni aðkomu hjúkrunarfræðinga að starfsemi og verkefnum heilsugæslunnar.

9. Stéttarfélag stefnanda, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga, sendi Heilbrigðisstofnun Norðurlands bréf, dags. 3. nóvember 2021, þar sem lýst var sjónarmiðum um auglýsingaskyldu stefnda á grundvelli laga nr. 70/1996 og óskað eftir athugasemdum frá stefnda vegna málsins. Stofnunin svaraði þessu erindi með bréfi, dags. 17. nóvember 2021, þar sem ákvörðun stefnda var rökstudd með þeim hætti að færa mætti starfsmann til í starfi ef málefnalegar ástæður væru fyrir þeirri breytingu. Vitnaði stefndi í því sambandi til 19. gr. laga nr. 70/1996 um breytingar á starfi. Þá vísaði stefndi einnig til undantekningarheimildar 2. mgr. 7. gr. sömu laga sem kveður á um að heimilt sé að flytja starfsmann varanlega til í starfi milli stjórnvalda.
10. Lögmaður stefnanda sendi bréf til Heilbrigðisstofnunar Norðurlands, dags. 29. nóvember 2021, þar sem ákvörðun stefnda var mótmælt enda stæðist hún ekki lög og reglur. Í bréfinu var gerð krafa um að ráðning A í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku yrði dregin til baka og starfið auglýst laust til umsóknar. Stofnunin svaraði með bréfi, dags. 6. desember 2021, og hafnaði ofangreindum kröfum.
11. Af gögnum málsins verður ráðið að Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga hafi leitað til umboðsmanns Alþingis vegna þess að ráðið hefði verið í starf deildarstjóra hjúkrunarmóttöku á heilsugæslunni á Akureyri án auglýsingar. Með bréfi, dags. 21. mars 2022, tilkynnti umboðsmaður að hann teldi ekki tilefni til þess að taka kvörtunina til frekari meðferðar og að athugun hans á málinu væri lokið. Stefnandi höfðaði í kjölfarið þetta mál.

III.

Helstu málsástæður stefnanda

12. Stefnandi reisir málatilbúnað sinn á því að Heilbrigðisstofnun Norðurlands hafi brotið í bága við ákvæði laga nr. 70/1996 með því að hafa ekki sinnt lagaskyldu um að auglýsa starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku á heilsugæslunni á Akureyri laust til umsóknar. Ákvörðun stefnda um ráðningu A í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hafi jafnframt verið ólögmat og haldin það verulegum annmörkum að hún sé ógildanleg að stjórnsýslurétti. Stefnandi hafi haft menntun og starfsreynslu til þess að gegna stöðu deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku og hafði lögmatan rétt til þess að sækja um stöðuna þegar hún yrði veitt. Þessi ólögmeta ákvörðun, og um leið höfnun á því að ráða stefnanda

- í starfið án þess að gefa stefnanda kost á að sækja um stöðuna á grundvelli auglýsingar, hafi brotið gegn rétti hennar. Um leið hafi stefndi bakað stefnanda fjártjón og miska.
13. Stefnandi byggir á að stefnda hafi verið skylt, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 og 2. gr. reglna nr. 1000/2019, að auglýsa stöðu deildarstjóra í hjúkrunar-móttöku, enda hafi starfið verið laust, auk þess sem stefnandi hafi lýst yfir áhuga á starfinu. Stefndi geti ekki borið fyrir sig undantekningarreglu 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, eins og hann gerði í gögnum málsins, þar sem ákvæðið eigi ekki við um flutning starfsfólks innan sömu stofnunar.
 14. Enn fremur sé hvorki mælt fyrir um það í 7. gr. laga nr. 70/1996 né öðrum ákvæðum þeirra að meginregla laganna um auglýsingaskyldu víki ef gerðar eru breytingar á starfi viðkomandi starfsmanns. Þvert á móti séu undantekningar frá auglýsingaskyldunni tæmandi taldar í 7. gr. laganna og reglum nr. 1000/2019 og þær eigi því ekki við.
 15. Stefnandi telur að líta verði á meginreglu um auglýsingaskyldu í 7. gr. laganna sem sérreglu gagnvart almennri reglu 19. gr. um breytingar á starfi ríkisstarfsmanna. Ákvæði 19. gr. laganna eigi samkvæmt orðanna hljóðan við um það starf sem sá sinnir sem sæta þarf meintri breytingu. Ákvæði greinarinnar eigi ekki við um allt annað starf, þ.e. það starf sem viðkomandi er síðan ráðinn í. Fram komnar skýringar stefnda á 19. gr. laganna lúti þannig að því að stofnuninni hafi verið heimilt að breyta starfi fyrrnefnds hjúkrunarfræðings, A, sem almenns hjúkrunarfræðings, með þeim hætti að það starf umbreyttist í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku. Ljóst sé þó að engar breytingar hafi verið áformaðar eða gerðar á starfi hjúkrunarfræðingsins, hvað þá á starfi deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku, þegar litið er til tilkynningar þeirrar sem stefndi sendi starfsmönnum um ráðninguna í tölvubréfi, dags. 27. október 2021. Af tilkynningunni verði ráðið að verið var að ráða hjúkrunarfræðing í annað starf, rétt eins og þegar verið er að tilkynna um ráðningu utanaðkomandi einstaklings í starf innan stofnunar. Stefnandi telur því ljóst að stefndi hafi aðeins borið fyrir sig 19. gr. laganna til þess að komast undan auglýsingaskyldu 7. gr. laga nr. 70/1996.
 16. Stefnandi bendir á að að baki meintum breytingum á starfi þurfi að liggja málefnalegar og réttmætar ástæður. Stefndi hafi ekki gefið upp neinar ástæður fyrir því hvers vegna breyta þurfti starfi almenns hjúkrunarfræðings með þessum hætti, nema þá til þess eins að ráða umræddan hjúkrunarfræðing í starf deildarstjóra án auglýsingar. Slíkt sé ekki lögmæt skýring til breytinga og feli í sér ómálefnalega ákvörðun stjórnvalds, auk þess sem slíkt stangist hróplega á við meginregluna um auglýsingaskyldu. Þá telur stefnandi

að 19. gr. laganna geti í engu átt við þegar hinar meintu breytingar á starfi almenns hjúkrunarfræðings eiga sér stað um leið og starf deildarstjóra hjúkrunarmóttöku losnar. Stefnandi telur það vart vera tilviljun að meintar breytingar eigi sér stað á því tímamarki, enda meint beiting 19. gr. laganna að mati stefnanda yfirvarp til þess að réttlæta ráðningu A í starf deildarstjóra.

17. Stefnandi bendir sömuleiðis á að ef starfi A sem almenns hjúkrunarfræðings hefði verið breytt í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hefði starf hennar sem hjúkrunarfræðingur ekki lengur verið til. Raunin hafi hins vegar verið sú að stöðugildi almenna hjúkrunarfræðingsins sem A sinnti var auglýst laust til umsóknar í kjölfarið. Það eitt og sér sýni fram á að ekki hafi verið gerð breyting á starfi hjúkrunarfræðingsins heldur hafi hún hreinlega verið flutt yfir í laust starf innan stofnunarinnar sem hefði átt að auglýsa.
18. Stefnandi telur að stefndi geti heldur ekki borið fyrir sig stjórnunarheimildir vinnuveitanda líkt og stefndi geri í bréfi sínu, dags. 17. nóvember 2021. Stjórnunarheimildir ríkisstofnunar í vinnusambandi takmarkist við ákvæði laga nr. 70/1996.
19. Stefnandi telur ljóst að ef stefndi hefði farið að lagaskyldum, þ.e. auglýst starfið og valið hæfasta umsækjandann um það, hefði hún ótvírætt orðið fyrir valinu. Stefnandi hafði ítrekað og sannanlega lýst gagnvart stefnda yfir áhuga og vilja sínum til að sækja um starfið þegar auglýst yrði. Stefnandi hafi staðið þeirri sem ráðin var í starfið mun framar að hæfni til þess að gegna starfanum. Stefnandi hafi starfað frá árinu 2011, sem skólahjúkrunarfræðingur en einnig sem hjúkrunarfræðingur á heilsugæslu Heilbrigðisstofnunar Norðurlands. Sú er stefndi réð til starfans, A, hafi aðeins starfað hjá stofnuninni frá árinu 2018. Stefnandi hafi því mun meiri starfsreynslu hjá stofnuninni en sú sem ráðin var. Þá sé stefnandi með sérstaka menntun í heilsugæsluhjúkrun umfram þá sem ráðin var.
20. Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda um ráðningu hafi brotið í verulegu gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga, lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar og óskráðri réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar um að stjórnvaldsákvörðanir verði að vera málefnalegar. Telur stefnandi að stefndi hafi haft uppi ómálefnaleg sjónarmið við ákvörðunartöku og val á því hver hlyti starfið enda ekki gætt að því að auglýsa stöðuna lausa til umsóknar svo hæfasti einstaklingurinn yrði fyrir valinu. Þá hafi stefndi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga, þar sem ekki hafi farið fram nein rannsókn á þeim mannkostum og hæfni þeirra sem hugsanlega hefðu sótt um hefði starfið verið auglýst eins og gert er ráð fyrir í lögum. Enginn hlutlægur samanburður fór fram á hæfni stefnanda og þeirrar sem fékk starfið.

21. Með vísan til þess að stefndi hafi ekki farið að lögum nr. 70/1996 byggir stefnandi einnig á því að stefndi hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að ráða A án auglýsingar.
22. Stefnandi telur að stefndi hafi valdið henni fjártjóni með því að auglýsingaskylda laga var ekki uppfyllt af stefnda hálfu og stefnanda gafst ekki kostur á að sækja um starfið, eins og hún hafði þrúfallega farið fram á við stefnda. Þrátt fyrir að ekki liggi fyrir upplýsingar um það nákvæmlega hver launakjör deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku eru telur stefnandi þó ljóst að þau séu hærri en þau sem hún nýtur í því starfi sem hún gegnir á tímabilinu, sem almennur hjúkrunarfræðingur.
23. Stefnandi reisir miskabótakröfu sína á því að stefndi hafi með framferði sínu í tengslum við hina ólögmætu ráðningu valdið stefnanda ólögmætri meingerð gegn æru og persónu hennar og beri því bótaábyrgð vegna þess miskatjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir. Miskatjón hennar megi því einnig rekja til þess að hún hafi sagt starfi sínu lausu eftir að hafa verið sniðgengin af stefnda á einkar niðurlægjandi hátt. Stefnandi byggir enn fremur á því að með ráðningunni í starfið hafi staða stefnanda, menntun, starfsferill og starfsreynsla verið sniðgengin og í raun höfð að engu. Stefnandi bendir á að einu gildi varðandi miskabótakröfuna þó að fleiri hefðu sóst eftir stöðunni. Miskatjón stefnanda af því að hafa verið sniðgengin ólöglega við ráðningu samkvæmt framansögðu liggi fyrir. Miskabótakrafan styðst við ákvæði b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Helstu málsástæður stefnda

24. Af hálfu stefnda er á því byggt að ráðstöfunin sem málshöfðun stefnanda beinist að hafi verið lögmæt, enda eigi ákvæði laga og reglna um auglýsingaskyldu starfa ekki við þegar breytingar eru gerðar á starfi og verkviði starfsmanns. Við slíkar aðstæður teljist starf, líkt og starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hjá heilsugæslunni, ekki laust í skilningi ákvæðis 7. gr. laga nr. 70/1996 og reglna nr. 1000/2019. Skylda til að auglýsa starf laust til umsóknar vikur í slíkum tilvikum fyrir ráðstöfunum sem byggja á ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996.
25. Af hálfu stefnda er því mótmælt sem fram kemur í stefnu að stefndi hafi brotið gegn rétti stefnanda þegar hann hafi ákveðið að auglýsa ekki starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku heldur hafi ráðið í starfið án þess að veita stefnanda kost á að sækja um það. Þá hafi engu máli skipt í því sambandi þó að stefnandi hafi lýst yfir áhuga sínum á að fá umrætt starf.

26. Stefndi byggir á því að það sé grunnforsenda þess að starf skuli auglýst samkvæmt ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 og reglum nr. 1000/2019 að það sé laust í skilningi fyrrgreinds lagaákvæðis og fyrrgreindra reglna. Af ákvæðum laga nr. 70/1996 leiði að forstöðumönnum ríkisstofnana séu veittar rúmar heimildir til að gera breytingar á starfi og verksviði starfsmanna. Þannig hafi forstöðumönnum ríkisstofnana verið veitt svigrúm á grundvelli stjórnunarheimilda sinna til að ákveða hvort tiltekin viðfangsefni á vegum stofnunarinnar væru skilgreind sem laust starf sem félli undir auglýsingaskyldu samkvæmt 7. gr. laganna eða hvort þau væru felld undir störf starfsmanna sem fyrir væru hjá stofnuninni.
27. Stefndi telur afstöðu forstöðumanns hafa grundvallarþýðingu í þessu tilliti enda sé starfsmanni skylt að hlíta breytingum á starfi og verksviði frá því að hann tók við starfi sínu, sbr. 19. gr. laga nr. 70/1996. Í þessu felist ótvíræð og afdráttarlaus heimild fyrir forstöðumann til að gera breytingar gagnvart starfsmanni sem ýmist geta talist íþyngjandi eða ívilnandi, t.d. með því að gera ráðstafanir um að starfsmaður taki við verðmætara starfi en áður í skilningi launaröðunar kjarasamninga og stofnanasamninga eða hækki í tign innan stjórnskipulags stofnunarinnar, t.d. þannig að hann taki við aukinni hlutdeild í stjórnun og meiri ábyrgð. Hafi almennt verið lagt til grundvallar að ef um starf er að ræða, sem til er innan stofnunarinnar, sé heimilt að breyta starfi og verksviði starfsmanns, sem þegar starfar hjá stofnuninni, þannig að hann geti tekið við því. Sé hins vegar um nýtt starf að ræða hefur að jafnaði verið litið svo á að umrætt starf skuli auglýst laust til umsóknar. Ráðstöfunin sem um ræðir í máli þessu helgist af ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996 sem og stjórnunarheimildum og stjórnunarrétti vinnuveitanda samkvæmt meginreglum vinnuréttar.
28. Í þessu sambandi bendir stefndi á að starfsmaðurinn sem ráðinn var í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hafði unnið sem hjúkrunarfræðingur í hjúkrunarmóttöku hjá heilsgæslunni um árabil. Í niðurlagi bréfs stofnunarinnar til lögmanns stefnanda, dags. 6. desember 2021, komi fram að umræddur starfsmaður hafi unnið náið með fyrrum deildarstjóra að ýmsum verkefnum og umbótum, þ.á m. afar mikilvægum verkefnum tengdum COVID-faraldrinum. Þá hafi starfssvið starfsmannsins skarast verulega við starfssvið deildarstjóra hjúkrunarmóttöku. Breyting á starfi og verksviði starfsmannsins samkvæmt 19. gr. laga nr. 70/1996 hafi því samrýmst vel þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér að framan.

29. Í slíku tilviki víki auglýsingaskylda fyrir ráðstöfun forstöðumanns um breytingar á starfi og verksviði starfsmanns enda hafi forstöðumaður þegar ráðstafað starfi og því tilgangslaust að auglýsa starfið enda sé í reynd ekki verið að leita að umsækjanda um það. Auglýsing við þær kringumstæður væri raunar ósanngjörn gagnvart mögulegum umsækjendum enda kæmu þeir ekki til álita við ráðningu í starfið. Að því er varðar tilvísun í fyrirliggjandi svarbréfum Heilbrigðisstofnunar Norðurlands til Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga sem og til lögmanns félagsins til ákvæðis 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 telur stefndi að sú lagaumgjörð og sú þróun, sem ákvæðið endurspeglar um heimildir til að flytja starfsmenn ríkisins til í starfi eða fela þeim önnur störf, styðji enn frekar við lögmati þeirrar ráðstöfunar sem um er deilt í máli þessu. Sömu rök og markmið og að framan greinir gildi eðli máls samkvæmt varðandi breytingar á störfum starfsmanna innan stofnana.
30. Þá bendir stefndi á að þegar litið sé til ákvæða um flutninga starfsmanna ríkisins á milli starfa á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 megi vera ljóst að gildissvið umræddra ákvæða tilgreinir ekki sérstaklega breytingar á starfi og verksviði innan stofnana. Sú afstaða byggist á þeirri augljósu forsendu að slíkar heimildir séu þegar fyrir hendi í lögum nr. 70/1996, sbr. ákvæði 19. gr. þeirra. Þá hafi verið með öllu óþarft að auka við gildissvið framangreindra ákvæða að því leytinu til. Öllu þessu til viðbótar skal á það bent að verði það niðurstaða dómsmálsins að stefnanda hafi ekki verið ráðstöfun heimil, þar sem honum hafi borið að auglýsa laust til umsóknar starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku, megi draga þá ályktun að framangreind lagaákvæði um flutninga starfsmanna ríkisins, án auglýsingar, séu markleysa eða ómerk og að engu hafandi.
31. Stefndi leggur enn fremur áherslu á að 19. gr. laga nr. 70/1996 hafi að geyma rúmar heimildir til handa forstöðumönnum ríkisstofnana til að gera breytingar á störfum og verksviði starfsmanna, sbr. ákvæði 38. gr. sömu laga. Í samræmi við orðalag ákvæðisins eru heimildir til slíkra breytinga í höndum forstöðumanna og þurfa slíkar breytingar eðli máls samkvæmt að grundvallast á málefnalegum og réttmætum ástæðum og ekki vera meira íþyngjandi fyrir starfsmenn en nauðsyn ber til. Af orðalagi ákvæðisins leiði að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á starfi og verksviði sem forstöðumaður ákveður á hverjum tíma.
32. Það er afstaða stefnda að sá skilningur sem stefnandi leggur í gildissvið ákvæðis 19. gr. laga nr. 70/1996 og fram kemur í stefnu, sem og um leið heimildir forstöðumanns til að beita umræddu ákvæði, sé alltof þröngur. Þannig standist þær staðhæfingar, sem þar

koma fram, enga skoðun og er þar einkum vísað til umfjöllunar um að breytingar samkvæmt 19. gr. séu takmarkaðar við breytingar á starfi sem sá sinnir sem sæta þarf breytingum og að fyrra starf starfsmannsins verði ekki lengur til eftir breytingar. Í þessu sambandi er áréttað að veruleg skörun var á starfssviði hjúkrunarfræðingsins, sem síðar tók við starfi deildarstjóra, og starfssviði deildarstjóra hjúkrunarmóttöku áður en til breytinga samkvæmt ákvæði 19. gr. kom og starfsskyldur fyrir og eftir breytingar að mörgu leyti áþekkar. Þessu til viðbótar skal á það bent að heimildir forstöðumanns til að beita ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996 og þannig breyta starfi og verksviði starfsmanns eru til muna rýmri þegar um er að ræða starf sem þegar hefur verið stofnað til andstætt því sem kann að eiga við þegar um nýtt starf er að ræða. Stefndi byggir á því að honum hafi án nokkurs vafa verið sú ráðstöfun heimil í samræmi við tilvitnað ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996.

33. Stefndi bendir á að ráðstafanir sem leiða af beitingu ákvæðis 19. gr. laga nr. 70/1996 hafi ekki verið taldar til stjórnvaldsákvæðana heldur til ákvæðana er varða innra skipulag stjórnarsýslunnar. Eigi það a.m.k. við í þeim tilvikum sem breytingar hafa ekki í för með sér skert launakjör eða réttindi starfsmanna. Hafi ráðstöfun ekki í för með skert réttindi og kjör starfsmanna beri vinnuveitanda ekki að fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga. Í tilviki því sem um ræðir í máli þessu hefur starfsmaður þegar hlotið ráðningu í starf og við það tímamark sem ráðstöfun um breytingar á starfi og verksviði fór fram hafi starfsmaður þá þegar fallið undir ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Vegna þessa bar stofnuninni við þá ráðstöfun sem um ræðir engin skylda til að fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga eins og haldið er fram í stefnu.
34. Stefndi byggir enn fremur á því að málefnalegar og réttmætar ástæður hafi legið að baki breytingum á starfi og verksviði starfsmannsins sem tók við starfi deildarstjóra. Í því sambandi má m.a. vísa til umfjöllunar stofnunarinnar í rökstuðningi. Stefndi mótmælir að hæfasti umsækjandinn hafi ekki verið ráðinn. Í því sambandi er í fyrsta lagi bent á að eðli máls samkvæmt voru engir formlegir umsækjendur um hlutaðeigandi starf enda það ekki auglýst laust til umsóknar. Í öðru lagi skal bent á að ekkert liggur fyrir, annað en staðhæfingar stefnanda, um að hún hefði orðið hæfasti umsækjandinn um starfið ef til auglýsingar þess hefði komið. Þannig liggur ekkert fyrir um hverjar hæfnikröfur auglýsingar hefðu verið, sem eðli máls samkvæmt myndu þá liggja til grundvallar ráðningu. Virðast staðhæfingar stefnanda byggja á því að hún hafi sérstaka menntun í heilsugæsluhjúkrun og hafi starfað lengur hjá stofnuninni en starfsmaðurinn sem tók við

starfi deildarstjóra og því teljist stefnandi sjálfkrafa hæfari umsækjandi. Í þessu sambandi skal bent á að fjölmargir aðrir þættir en menntun og starfsreynsla geta haft áhrif á mat á hæfni umsækjenda um starf. Þá skal á það bent að starfsmaður, sem tók við starfi deildarstjóra, hefur umtalsverða og fjölbætta reynslu sem hjúkrunarfræðingar sem nýtist í núverandi starfi. Kemur framangreint til viðbótar við óvissu um mögulega aðra umsækjendur um starf, ef til auglýsingar hefði komið.

35. Stefndi mótmælir því að ákvörðun, sem um ræðir í máli þessu, hafi brotið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga sem og meginreglum stjórnarsýsluréttarins og góðum stjórnarsýsluháttum. Eigi það m.a. við umfjöllun í stefnu um meint brot gegn lögmatísreglu stjórnarsýsluréttar, réttmætisreglu, rannsóknarreglu, meðalhófsreglu o.fl. Byggir stefndi á því að hann hafi hagað allri málsmeðferð í samræmi við ákvæði laga þar um og að honum hafi ekki borið skylda til að auglýsa starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku. Þá hafi stefnda ekki borið nokkur skylda til að rannsaka mannkosti og hæfni þeirra einstaklinga sem hugsanlega hefðu sótt um starfið, ef til auglýsingar þess hefði komið.
36. Þá er því enn fremur mótmælt að ákvörðun sé ógildanleg að stjórnarsýslurétti, eins og haldið er fram í stefnu. Það er afstaða stefnda að hann hafi staðið réttilega að þeirri ráðstöfun sem um ræðir, að hún samrýmist ákvæðum laga þar um og sé því ekki ógildanleg. Í þessu sambandi skuli áréttað að sú ráðstöfun sem um ræðir hafi verið ákveðin af þar til bæru stjórnvaldi og því geti hún ekki talist ógildanleg, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 8/2006.
37. Stefndi bendir á að stefnandi eigi í reynd enga lögvarða hagsmuni af því að hafa uppi kröfu í máli þessu og gildi það raunar hvort sem skylt hafi verið að auglýsa umrætt starf eða ekki. Samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, er það forsenda þess að málsaðili geti leitað úrlausnar um álitafni fyrir dómstólum að hann hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Að öðrum kosti beri dómara að vísa máli frá dómi. Telur stefndi brýnt að dómurinn meti hvort stefnandi hafi yfirhöfuð einhverja lögvarða hagsmuni í máli þessu.
38. Af hálfu stefnda er kröfu um greiðslu miskabóta mótmælt, enda telur stefndi skilyrði til greiðslu miskabóta ekki fyrir hendi. Ráðstöfun stefnda á starfi deildarstjóra hjúkrunarmóttöku hafi að fullu og öllu leyti verið lögmat og beinst á engan hátt gegn stefnanda heldur varðað innra skipulag stjórnarsýslunnar. Sú staðreynd að stefndi hafi ekki auglýst umrætt starf og um leið að stefnandi hafi ekki átt þess kost að sækja um það getur á engan hátt talist leiða til bótaskyldu. Þessu til viðbótar skal bent á að ekkert liggi fyrir

í máli þessu um meinta hæfni stefnanda sem umsækjanda um starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku umfram hæfni annarra mögulegra umsækjenda. Þá teljist skilyrði ákvæðis b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 ekki uppfyllt. Í þessu sambandi skal á það bent að það er í sjálfu sér enginn lögvarinn réttur einstaklinga að fá mat á hæfni sína í ráðningarlegu tilliti frá opinberum aðilum nema í tengslum við meðferð formlegs ráðningarmáls. Stefnandi í máli þessu naut í þessu tilviki aldrei stöðu umsækjanda um starf enda ekkert starf auglýst laust til umsóknar og með öllu haldlaust að byggja á því að með þessu hafi staða stefnanda, menntun, starfsferill og starfsreynsla verið að engu höfð, eins og haldið er fram í stefnu. Þá er því mótmælt af hálfu stefnda að forsendur ráðningarsambands aðila í milli hafi brostið vegna framangreindrar ráðstöfunar.

IV.

1.

39. Ágreiningur þessa máls lýtur í meginatriðum að því hvort Heilbrigðisstofnun Norðurlands hafi getað falið tilteknum starfsmanni stofnunarinnar að taka við starfi deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku á heilsugæslunni á Akureyri án þess að auglýsa starfið samkvæmt reglum nr. 1000/2019, um auglýsingar lausra starfa, sem fjármálaráðherra hefur sett á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
40. Málartilbúnaður stefnanda byggist á því að hún hafi verið sniðgengin með ólögætum hætti þar sem ráðið hafi verið í starfið án auglýsingar þrátt fyrir að hún hafi lýst yfir áhuga á starfinu. Krefst stefnandi annars vegar viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda vegna þessarar málsmeðferðar en hins vegar að stefndi greiði henni 4.000.000 kr. í miskabætur.
41. Samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, er heimilt að leita dóms um viðurkenningu á skaðabótaskyldu. Gildir það án tillits til þess hvort unnt væri að leita dóms sem mætti fullnægja með aðför. Þessi heimild er þó háð því að sá sem höfðar mál hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfu sinni. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur verið lagt til grundvallar að beiting þessarar heimildar sé háð þeim skilyrðum að sá sem höfðar mál leiði nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni af nánar tilteknu tilefni, geri grein fyrir því í hverju tjónið felist og hver tengsl þess séu við atvik máls, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar 4. maí 2022 í máli nr. 50/2021, 18. október 2018 í máli nr. 835/2017 og 12. apríl 2011 í máli nr. 189/2011.

42. Að sama skapi hefur verið gengið út frá því í dómaframkvæmd að heimilt sé að gera kröfu um viðurkenningu á skaðabótaskyldu án þess að gerð sé nánari grein fyrir umfangi tjónsins, þ.e. fjárhæð bóta, sbr. m.a. dóma Hæstaréttar 13. október 2016 í máli nr. 37/2016, 9. júní 2016 í máli nr. 678/2015, 22. mars 2016 í máli nr. 386/2015 og 29. janúar 2015 í máli nr. 395/2014.
43. Í stefnu kemur fram að stefnandi telji tjón sitt vegna málsmeðferðar stefnda nema launum deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku í a.m.k. tvö ár frá ráðningu. Í stefnu kemur fram að ekki liggi fyrir upplýsingar um það hver launakjör deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku eru nákvæmlega, en stefnandi telur þó ljóst að þau séu hærri en þau sem hún nýtur í því starfi sem hún gegnir á tímabilinu, sem almennur hjúkrunarfræðingur. Þar sem þessari fullyrðingu hefur ekki verið sérstaklega mótmælt af hálfu stefnda verður að telja að með þessu hafi stefnandi gert nægilega grein fyrir í hverju tjón hennar geti falist þannig að unnt sé að fjalla efnislega um viðurkenningakröfuna.
44. Í ljósi ákvæðis 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, og þess hlutverks dómstóla að skera úr um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, verður almennt að gæta varfærni við að vísa málum frá á þeim grunni að stefnendur skorti lögvarða hagsmuni. Þannig beri að jafnaði ekki að vísa frá málum vegna skorts á lögvörðum hagsmunum nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæft gildi fyrir lögverndaða hagsmuni stefnanda að fá leyst úr sakarefninu.
45. Af málatilbúnaði stefnanda er ekki annað að sjá en að dómkrafa hennar miði í reynd að því marki að fá viðurkennt að stefnda hafi verið óheimilt að ráðstafa starfi á vinnustað hennar, sem hún hafði sérstaklega lýst yfir áhuga á, án þess að auglýsa það og gefa henni þar með kost á að sækja um það. Með vísan til þess hvernig stefnandi hefur afmarkað sakarefni málsins og í ljósi málatilbúnaðar hennar að öðru leyti þykir ekki ástæða til að vísa þessu máli frá af sjálfsdáðum.

2.

46. Að því er varðar þá málsástæðu stefnanda að Heilbrigðisstofnun Norðurlands hafi borið að auglýsa starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku er í 7. gr. laga nr. 70/1996 í senn mælt fyrir um skyldu til að auglýsa laus störf og ákveðnar undantekningar frá þeirri skyldu. Þannig leiðir af 3. mgr. 7. gr. að önnur störf en þau sem teljast til embætta samkvæmt 22.

- gr. laganna, sbr. 1. mgr. 7. gr., skulu auglýst opinberlega samkvæmt reglum sem fjármálaráðherra setur.
47. Fyrir liggur að starf deildarstjóra hjúkrunarmóttöku fellur undir ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 og þær reglur sem fjármálaráðherra hefur sett á grundvelli ákvæðisins, sbr. reglur um auglýsingar lausra starfa nr. 1000/2019, sem birtar voru í B-deild Stjórnartíðinda 5. nóvember 2019. Í 1. mgr. 2. gr. reglnanna segir að auglýsa skuli laus störf og skuli umsóknarfrestur að lágmarki vera tíu dagar frá birtingu auglýsingar. Segir þar jafnframt að starf teljist nægjanlega auglýst með birtingu á sérstöku vefsvæði um laus störf hjá ríkinu. Í 2. mgr. 2. gr. reglnanna eru gerðar ákveðnar undantekningar frá þeirri auglýsingaskyldu sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 2. gr. en þær eiga ekki við um atvik þessa máls.
48. Ljóst er að skylda stjórnvalda til að auglýsa laus störf til umsóknar byggist í senn á jafnræðissjónarmiðum um að veita beri öllum þeim sem áhuga kunna að hafa tækifæri til að sækja um opinbera stöðu og að stuðla beri að því að ríkið eigi kost á sem flestum færum og hæfum umsækjendum þegar ráðið sé í starf. Forsendan fyrir því að skyldan til að auglýsa starf samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 1000/2019 verði virk er þó alltaf sú að starf teljist „laust“ í skilningi reglnanna.
49. Þegar lög nr. 70/1996 voru sett voru gerðar þær breytingar á fyrirkomulagi ráðninga hjá ríkinu að heimildir til að taka ákvarðanir um ráðningu starfsmanna hjá ríkisstofnunum voru að mestu leyti fengnar forstöðumönnum hvernar stofnunar fyrir sig en þær höfðu áður verið háðar samþykki sérstakrar nefndar sem starfaði samkvæmt lögum nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 70/1996 kemur fram að með þessum breytingum var stefnt að því að starfsmannafjöldi hjá stofnunum ríkisins yrði framvegis miðaður við raunverulega starfsmannapörf á hverjum tíma en ekki við fyrirfram ákveðin stöðugildi.
50. Í samræmi við þessi markmið löggjafans var kveðið sérstaklega á um það í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 70/1996 að forstöðumenn réðu í önnur störf hjá stofnun en starf forstöðumanns og embættismanna, svo lengi sem lög mæltu ekki fyrir um annað. Var þar jafnframt mælt fyrir um að forstöðumenn hefðu rétt til að ráða tilhögun starfs og gefa starfsmanni fyrirmæli um framkvæmd þess, hvort sem það varðaði starf hans almennt eða einstaka grein þess eða greinar, sbr. 2. mgr. 8. gr. sömu laga.
51. Af framangreindum ákvæðum og þeim sjónarmiðum sem byggt var á við setningu laganna um að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að

taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald verður að ganga út frá því að það sé almennt á forræði forstöðumanns hvernar ríkisstofnunar að ákveða hvaða viðfangsefnum einstakir starfsmenn skuli sinna innan hennar, svo framarlega sem ekki er mælt beinlínis fyrir um annað í öðrum lagaákvæðum. Þessi tilhögun er í samræmi við þá ábyrgð sem lögð er á herðar forstöðumönnum um að stofnanir sem þeir veita forstöðu starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf, svo og að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnana sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996.

52. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur verið lagt til grundvallar með vísan til framangreindra lagareglna og þeirra sjónarmiða sem þær byggjast á að forstöðumenn ríkisstofnana hafi nokkurt svigrúm á grundvelli stjórnunarheimilda sinna til að ákveða hvaða tilteknu viðfangsefnum einstakir starfsmenn sinni á vegum stofnunar, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 13. október 2016 máli nr. 828/2015.
53. Þessum stjórnunarheimildum forstöðumanna eru þó settar ákveðnar skorður með þeim almennu reglum sem gilda um starfsemi stjórnvalda. Samkvæmt 19. gr. laga nr. 70/1996 eru t.d. ákveðin takmörk fyrir því hvaða breytingar starfsmanni verður gert að þola á starfi sínu samkvæmt einhliða ákvörðun forstöðumanns. Ákvæði 19. gr. fjallar þó einungis um réttarstöðu starfsmanna við þær breytingar sem forstöðumaður gerir í krafti stjórnunarheimilda en heimild forstöðumanns til að gera breytingar á störfum og verksviði starfsmanna ríkisins byggist sem fyrr segir á almennum stjórnunarheimildum forstöðumanns samkvæmt lögum nr. 70/1996.
54. Það leiðir enn fremur af almennum reglum stjórnsýsluréttar að beiting stjórnunarheimilda forstöðumanns verður auk þess ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, sjá hér til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 4. maí 2005 í máli nr. 475/2004. Í því sambandi ber forstöðumönnum ríkisstofnana að virða þær skorður sem settar eru með ákvæðum laga nr. 70/1996 um auglýsingaskylduna og þau sjónarmið sem af þeim ákvæðum verða leidd. Þannig verður forstöðumaður m.a. að gæta sjónarmiða um að þeir sem hafa hug á starfinu njóti jafnræðis og hins vegar að ríkið eigi úr sem flestum hæfum umsækjendum að velja. Síðarnefnda sjónarmiðið lýtur að því að veitingarvaldshafi skuli eiga þess kost að bera saman hæfni og eiginleika ólíkra einstaklinga í hópi umsækjenda með tilliti til þess hver sé best til þess fallinn að sinna þeim verkefnum sem starf felur í sér. Augljóst er að slíkur samanburður er ekki tækur með sama hætti þegar

veitingarvaldshafi hefur ákveðið að færa starfsmann til úr öðru starfi innan stofnunarinnar í nýtt starf.

55. Með vísan til þess sem að framan greinir er ekki unnt að líta svo á að forstöðumaður ríkisstofnunar hafi í krafti stjórnunarvalds síns algerlega óheft svigrúm til þess að fela starfsmanni hvaða viðfangsefni sem er án auglýsingar. Ljóst er að þau sjónarmið sem skyldan til að auglýsa laus störf byggist á yrðu til næsta lítils ef unnt væri að gera starfsmanni að sinna nýjum viðfangsefnum sem væru í öllu frábrugðin fyrri verkefnum hans, bæði að eðli og umfangi, og þá einkum ef nýju verkefnin gerðu kröfu um að starfsmaður væri gæddur allt öðrum og ólíkum eiginleikum, t.d. með tilliti til reynslu og menntunar, en fyrri verkefni hans útheimtu. Þegar svo háttar til verður að líta svo á að breytt viðfangsefni starfsmanns geti eftir atvikum falið í sér nýtt starf sem telja verði laust í skilningi ákvæða laga nr. 70/1996 og reglna nr. 1000/2019.
56. Af gögnum málsins verður ráðið að sá einstaklingur sem ráðinn var í starf deildarstjóra í hjúkrunarmóttöku hjá Heilbrigðisstofnun Norðurlands í október 2021, án þess að starfið hafi verið auglýst, hafi starfað sem hjúkrunarfræðingur í hjúkrunarmóttöku á Heilbrigðisstofnun Norðurlands frá og með árinu 2018. Verður þannig ekki annað séð en að einstaklingurinn sem um ræðir hafi starfað á sama starfssviði og starf deildarstjóra hjúkrunarmóttöku tók til og að það hafi verið ákvörðun forstöðumanns að fela henni aukna ábyrgð á þessu sviði.
57. Með vísan til þessara atvika telur dómurinn ekki unnt að slá því föstu að forstöðumaður Heilbrigðisstofnunar Norðurlands hafi farið út fyrir það svigrúm sem forstöðumenn hafa á grundvelli laga nr. 70/1996 til að gera breytingar á verkefnum starfsmanna og lýst hefur verið hér að framan. Af þeim sökum verður ekki fallist á þann málalíbúnað stefnanda að óheimilt hafi verið að fela A að taka við starfi deildarstjóra hjúkrunarmóttöku án undangenginnar auglýsingar. Leiðir þá jafnframt af þeirri niðurstöðu að hafna verður öllum öðrum málsástæðum stefnanda í málinu, þ.á m. um að þessi ráðstöfun stefnda hafi verið andstæð lögmætisreglu. Þá getur stefnandi ekki borið fyrir sig að brotið hafi verið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda var ráðning A í starf deildarstjóra hjúkrunarmóttöku ekki stjórnsýslumál sem stefnandi átti aðild að.
58. Í samræmi við framangreint er stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda en rétt þykir í ljósi atvika málsins að málskostnaður falli niður. Kjartan Bjarni Björgvinsson héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfu stefnanda, Rannveigar Elíasdóttur.
Málkostnaður fellur niður.