

Héraðsdómur Vestfjarða

Dómur 25. október 2021

Mál nr. E-9/2021:

Þorbjörn Halldór Jóhannesson

(*Sigurður G. Guðjónsson lögmaður*)

gegn

Ísafjarðarbæ

(*Hólmfríður Björk Sigurðardóttir lögmaður*)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 7. þessa mánaðar, var höfðað 5. janúar 2021 af Þorbirni Halldóri Jóhannessyni, Fremrihúsum Arnardal, Ísafirði, á hendur Ísafjarðarbæ, Hafnarstræti 1, Ísafirði.

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 66.290.480 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 26. júní 2020 til 6. janúar 2021, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda en til vara að þær verði lækkaðar. Þá krefst hann málskostnaðar.

I

Stefnandi var ráðinn sem yfirverkstjóri hjá stefnda með ákvörðun bæjarstjórnar stefnda 16. ágúst 1984 en áður hafði stefnandi starfað hjá stefnda sem verkamaður. Formlegum ráðningarsamningi var komið á 1. febrúar 1994 og starfaði stefnandi á grundvelli þess ráðningarsamnings til 31. ágúst 2020 er starf hans var lagt niður. Frá árinu 2013 gegndi stefnandi starfi yfirmanns eignasjóðs og heyrði undir sviðsstjóra umhverfis- og eignasviðs stefnda. Stefnandi byggir á því að ákvörðun um niðurlagningu starfsins hafi verið ólögmæt og að hann eigi af þeim sökum rétt á skaða- og miskabótum úr hendi stefnda.

Haustið 2019 fól stefndi HLH ráðgjöf að gera úttekt á stjórnarsýslu, rekstri og fjárhag stefnda, með það að markmiði að koma fram með tillögur að hagræðingu í stjórnarsýslu, rekstri og fjármálum stefnda. Úttektarskýrsla lá fyrir 21. mars 2020. Þar kom fram að sextán stöðugildi væru á umhverfis- og eignasviði stefnda að meðtalinni þjónustumiðstöð. Undir sviðsstjóra umhverfis- og eignasviðs heyrðu umhverfisfulltrúi,

umsjónarmaður Fasteigna Ísafjarðarbæjar ehf., yfirmaður eignasjóðs, þjónustufulltrúi, skipulags- og byggingarfulltrúi, forstöðumaður þjónustumiðstöðvar og verkefnastjóri og var í skýrslunni gerð grein fyrir helstu verkefnum hvers fyrir sig. Í skýrslunni voru lagðar til 69 tillögur sem miðuðu að því að bæta stjórnarsýslu, rekstur, þjónustu og starfsumhverfi starfsmanna stefnda. Á meðal þess sem lagt var til í skýrslunni og laut að umhverfis- og eignasviði var að starf umhverfisfulltrúa yrði lagt niður og að störf yfirmanns eignasjóðs og umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar ehf. yrðu sameinuð. Niðurstöður skýrslunnar voru kynntar á fundi bæjarráðs stefnda 30. mars 2020 og var Birgi Gunnarssyni bærstjóra falið að vinna málið áfram og leggja fyrir bæjarráð að nýju.

Hinn 24. júní 2020 sendi Birgir stefnanda rafrænt fundarboð með efnisheitinu „Samningur um starfslok“. Þar kom fram að boðað væri til fundarins í framhaldi af samtölum þeirra varðandi útfærslur á starfslokasamningi. Axel Rodriguez Överby, sviðsstjóri umhverfis- og eignasviðs stefnda, og Baldur Ingi Jónasson, mannauðsstjóri stefnda, voru jafnframt boðaðir á fundinn. Fundurinn var haldinn 26. sama mánaðar og mætti stefnandi með dóttur sinni. Á fundinum var stefnanda afhent bréf undirritað af Birgi og Axel Rodriguez sama dag þar sem fram kom að ákveðið hefði verið að leggja niður starf hans sem yfirmaður eignasjóðs á umhverfis- og eignasviði frá 1. september 2020. Var honum kynntur réttur til biðlauna í tólf mánuði frá þeim degi að telja og leiðbeint um heimild hans til að fá ákvörðunina rökstudda.

Í tölvubréfi Birgis til bæjarfulltrúa stefnda 29. júní 2020 upplýsti hann um starfslok tveggja starfsmanna stefnda, með niðurlagningu starfa annars vegar yfirmanns eignasjóðs og hins vegar umhverfisfulltrúa. Í bréfinu lýsti hann því að stefnandi hefði lengi leitað eftir því að gerður yrði við hann samningur um starfslok og að þeirri ósk hefði ávallt fylgt beiðni um að yfirvinna yrði færð inn í grunnlaun til að tryggja honum hærri greiðslur úr lífeyrissjóðum í framtíðinni. Stefnandi hefði komið til sín tveimur vikum fyrr og áréttað þetta og jafnframt að hann ætlaði sér ekki að vinna lengur en til 65 ára aldurs. Lýsir Birgir því að hann hafi farið yfir málið með næsta yfirmanni stefnda og mannauðsstjóra og í kjölfarið boðað stefnanda á fund með tölvupósti þar sem efni fundarins hafi verið að fara yfir starfslok. Á fundinum hafi stefnanda verið tilkynnt um niðurlagningu á starfi hans og jafnframt að ekki væri hægt að koma til móts við þá kröfu að yfirvinna yrði færð inn í grunnlaun. Stefnandi ætti tólf mánaða biðlaunarétt og yrði 65 ára á þeim tíma. Um ástæðu þess að ekki hafi verið orðið við kröfu stefnanda kemur

fram í bréfinu að samskonar beiðnum annarra hafi verið hafnað auk þess sem að slíkt hefði í för með sér mikla fjárhagslega skuldbindingu á sveitarfélagið inn í framtíðina.

Í málinu liggur fyrir minnisblað Birgis 12. ágúst 2020 sem lagt var fram á 1117. fundi bæjarráðs 17. sama mánaðar í tilefni af fyrirspurn bæjarfulltrúa er laut meðal annars að því hvert verkefni yfirmanns eignasjóðs myndu falla. Í minnisblaðinu kemur fram að sviðstjóri umhverfis- og eignasviðs hefði umsjón með starfsemi sviðsins og þeim verkefnum sem undir það heyrðu, þar á meðal verkefnum sem tilheyrðu eignasjóði. Þá kom niðurlagning starfa á umhverfis- og eignasviði til umræðu á 460. fundi bæjarstjórnar 3. september 2020. Í bókun bæjarfulltrúa Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks kemur fram að talið væri að sparnaður af aðgerðunum væri hátt í á þriðja tug milljóna króna árlega þegar að þær væru gengnar í gegn.

Í bréfi lögmanns stefnanda til stefnda 31. ágúst 2020 kom fram að stefnandi teldi ákvörðun um niðurlagningu starfs hans, til að tryggja kjörnum bæjarfulltrúa, Marzellíusi Sveinbjörnssyni, sem gegndi starfi umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar áframhaldandi starf, ólögmæta. Stefnandi myndi því taka við öllum greiðslum frá stefnda næstu tólf mánuði með fyrirvara um betri rétt á hendur stefnda. Í svarbréfi bæjarstjóra stefnda 17. september sama ár kom fram að sviðstjóra umhverfis- og eignasviðs hefði verið falin ábyrgð á og umsjón með þeim verkefnum sem tilheyrt hefðu starfi stefnanda. Verkefnin hefðu ekki verið færð til umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar. Stefnandi beindi bótakröfu að stefnda með bréfi lögmanns hans 17. nóvember sama ár. Kröfu stefndanda var hafnað með bréfi lögmanns stefnda 30. sama mánaðar.

Stefnandi og Birgir Gunnarsson, bæjarstjóri stefnda, gáfu skýrslu við aðalmeðferð málsins. Auk þeirra gáfu skýrslu vitnin Guðríður M. Þorbjörnsdóttir, dóttir stefnanda, Guðmundur Gunnarsson, fyrrverandi bæjarstjóri stefnda, Axel Rodriguez Överby, sviðstjóri umhverfis- og eignasviðs stefnda, Baldur Ingi Jónasson, mannauðsstjóri stefnda, og Þorsteinn Jóhannsson læknir. Framburður þeirra er rakinn í niðurstöðukafla dómsins að því leyti sem máli skiptir fyrir úrlausn málsins.

II

Stefnandi byggir dómkröfur sínar á því að ákvörðun stefnda um að leggja starf hans niður hafi verið tekin með ólögmætum hætti og hafi bakað honum tjón sem stefndi beri bótaábyrgð á.

Stefnandi byggir í fyrsta lagi á því að við ákvörðun stefnda um að leggja starf hans niður hafi ekki verið gætt réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Stefndi hafi ekki komið

fram með nein málefnaleg sjónarmið ákvörðun sinni til stuðnings. Samkvæmt skýrslu HLH ráðgjafar hafi verið talin þörf á hagræðingu í rekstri stefnda. Skýrslan réttlæti hins vegar ekki niðurlagningu á starfi stefnanda nema stefndi hafi áður framkvæmt mat á öllum störfum sveitarfélagsins og komist að þeirri niðurstöðu að hagkvæmast væri að leggja niður starf stefnanda.

Krafa stefnanda byggir í öðru lagi á því að stefndi hafi ekki virt meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefndi hafi hvorki lagt fram gögn né upplýst með öðrum hætti að hann hafi metið hvort beita mætti vægari úrræðum en því að leggja starf stefnanda niður til að ná þeim markmiðum sem hann stefndi að.

Stefnandi byggir í þriðja lagi á því að ákvörðun stefnda hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, þar sem stefndi hafi látið hjá líða að framkvæma rannsókn á störfum starfsmanna á umhverfis- og eignasviði og hvernig þeim yrði best komið fyrir áður en starf stefnanda hafi verið lagt niður. Stefnandi byggir á því að þau verkefni sem hann hafi sinnt hafi verið flutt undir verksvið Marzellíusar Sveinbjörnssonar, umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar, sem jafnframt sé kjörinn fulltrúi í bæjarstjórn stefnda.

Stefnanda byggir í fjórða lagi á því að við ákvörðunina hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrár. Af ákvæðum þessum leiði, að þegar stjórnvald tekur ákvörðun um að leggja starf niður og stofna nýtt beri því að sjá til þess að starfið sé auglýst og öllum áhugasömum veittur kostur á að sækja um hið nýja starf. Um þetta hafi stefndi ekki hirt.

Krafa stefnanda byggir í fimmta lagi á því að ákvörðun stefnda hafi ekki verið tekin af þar til bærum aðila. Stefnandi vísar til þess að hann hafði verið ráðinn til starfa hjá stefnda af bæjarstjórn 16. ágúst 1984 og því hafi það verið í verkahring bæjarstjórnar að taka ákvörðun um starfslok hans, hvort heldur þau áttu að vera með uppsögn eða niðurlagningu starfs. Hlutverk bæjarstjóra sé ekki að reka starfsmenn sem bæjarstjórn hafi með sérstakri ákvörðun ráðið til starfa og því síður að leggja niður störf þeirra eða breyta skipuriti stefnda þannig að störf séu sameinuð og þar með lögð niður. Hlutverk bæjarstjóra sé að framkvæma ákvarðanir bæjarstjórnar en ekki taka ákvarðanir fyrir hönd bæjarstjórnar, sbr. ákvæði VI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Með ákvörðun bæjarstjóra hafi stefnandi verið sviptur starfi sínu hjá stefnda í þágu hagsmuna kjörins bæjarfulltrúa. Ef ekki hefði komið til niðurlagningar starfsins hefði hann getað gegnt starfinu í sex ár til viðbótar án sérstaks sammings við stefnda, eða

til 70 ára aldurs. Samkvæmt kjarasamningi hefði hann með samningi við stefnda getað starfað til 72 ára aldurs. Hann hafi mátt treysta því að fá að gegna starfi sínu áfram þar til einhverjar sérstakar ástæður kæmu til sem annað hvort vörðuðu hann sjálfan eða starf hans á þann veg að það yrði réttilega lagt niður. Stefnandi hafi verið 64 ára gamall þegar starf hans var lagt niður og helgað stefnda starfskrafta sína í 45 ár. Hann sé atvinnulaus og búi á litlu atvinnusvæði. Hann kveðst ekki hafa haft í huga að nýta sér lífeyrisrétt sinn fyrir en hann hefði lokið störfum hjá stefnda vegna ákvæða í kjarasamningi um skyldu til starfsloka. Lífeyrisréttur stefnanda sé jafnframt verri en þau laun og launakjör sem hann naut hjá stefnda og hefði notið allt til 70 ára aldurs.

Stefnandi kveður rétt vinnuveitanda til að segja starfsmönnum upp og leggja niður störf settar skorður vegna trúnaðarskyldu sem hvíli á aðilum í vinnuréttarsambandi. Þá gildi sú regla almennt á vinnumarkaði að þegar teknar séu ákvarðanir um uppsagnir eða niðurlagningu starfa vegna endurskipulagningar eða hagræðingar í rekstri að þeir sem lengstan starfsaldur hafa njóti forgangs til nýrra eða breyttra starfa á því sviði sem þeir hafa starfað á eða við. Þessa hafi ekki verið gætt.

Með vísan til framangreinds gerir stefnandi kröfu um að stefndi verði dæmdur til að greiða honum skaðabætur vegna fjártjóns sem svari til mánaðarlauna að fjárhæð 1.071.508 króna í 60 mánuði talið frá þeim tíma sem biðlaunarétti lýkur, eða frá 1. september 2021 til 31. ágúst 2026, samtals 64.290.480 krónur. Samkvæmt dómafordæmum Hæstaréttar beri að ákvarða fjártjónsbætur að álitum með tilliti til atvika allra en með það að leiðarljósi að tjónþoli fái tjón sitt bætt. Við ákvörðun skaðabóta verði að horfa til aldurs stefnanda og þeirra atvinnumöguleika sem honum bjóðist á því atvinnusvæði sem hann búi á og hafi búið allan sinn starfsferil.

Til stuðnings miskabótakröfu vísar stefnandi til b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, vegna ólögmetrar meingerðar gegn æru sinni og persónu í tengslum við starfslokin. Hann telur hæfilegar miskabætur 2.000.000 króna. Stefnandi byggir á því að hann hafi orðið fyrir andlegu áfalli þegar bæjarstjóri stefnda hafi tilkynnt honum fyrirvarlaust að staða hans yrði lögð niður. Hann hafi misst lífsþrótt og lífsgleði, horast niður og orðið að leita til læknis vegna vanlíðan sem hafi gert honum erfitt um svefn. Ekki hafi bætt úr skák yfirlýsingar af hálfu tveggja bæjarfulltrúa stefnda um starfslok hans, að þau hafi verið honum góð og komið til vegna vilja hans til að láta af störfum. Bæjarfulltrúarnir hafi vitað eða máttu vita að þeim væri að lögum óheimilt að

tjá sig opinberlega um persónuleg málefni hans svo sem launakjör. Þá hafi hann mátt sitja undir yfirlýsingum um að starf hans hafi í raun ekki verið fullt starf.

III

Stefndi mótmælir öllum málatilbúnaði stefnanda. Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að ákvörðun um að leggja niður starf stefnanda hafi verið lögmæt og komið til vegna nauðsynlegrar hagræðingar í rekstri stefnda. Stefndi hafnar því að við vinnslu málsins af hálfu stefnda hafi verið brotið gegn reglum stjórnsluréttar og að valdþurrð af hálfu bæjarstjóra stefnda hafi verið fyrir að fara. Að auki er meintu tjóni og fjárhæð bótakrafna stefnanda mótmælt.

Stefndi byggir á því að ákvörðun um að leggja niður starf stefnanda í hagræðingarskyni hafi verið tekin eftir vandlega skoðun sem stuðst hafi við skýrslu HLH ráðgjafar og yfirferð yfir verkefni starfa á umhverfis- og eignasviði. Við mat á verkefnum annars vegar yfirmanns eignasjóðs og hins vegar umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar sem og verkefnum annarra starfsmanna umhverfis- og eignasviðs, hafi komið í ljós að svigrúm væri til að útteila þeim verkefnum sem umhverfisfulltrúi og yfirmaður eignasjóðs höfðu sinnt á aðra starfsmenn sviðsins. Sviðsstjóri umhverfis- og eignasviðs hafi tekið yfir ábyrgð á þeim verkefnum sem stefnandi hafi áður verið með á sinni könnu og leyst þau sjálfur og/eða í samráði við sína undirmenn eða verkefni verið leyst af forstöðumönnum stofnanna stefnda. Stefndi kveður rangt að verkefni yfirmanns eignasjóðs hafi verið færð til umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar.

Við vinnslu málsins hafi einnig verið litið til þess að stefnandi hefði í nokkurn tíma leitast eftir því að föst yfirvinna yrði færð inn í grunnlaun hans þar sem það hefði jákvæð áhrif á lífeyrisgreiðslur til hans og áréttað að hann hygðist ekki vinna lengur en til 65 ára aldurs. Í tilefni af beiðni stefnanda hafi stefndi aflað útreikninga á hækkun lífeyrisskuldbindinga samfara slíkri breytingu sem sýnt hafi fram á töluverða útgjaldahækkun fyrir stefnda.

Stefndi hafnar þeim málatilbúnaði stefnanda að ekki hafi verið gætt að málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar og ákvæðum stjórnarskrár við ákvörðunina. Af skýrslu HLH ráðgjafar hafi legið í augum uppi að tilefni hafi verið til hagræðingar í starfsmannahaldi. Farið hafi fram greiningarvinna af hálfu bæjarstjóra, mannauðsstjóra og sviðsstjóra umhverfis- og eignasviðs. Könnun á því hvernig verkefnum starfsmanna á sviðinu væri best háttað hafi leitt í ljós að hagkvæmara væri að leggja niður stöðu stefnanda og færa verkefni hans undir sviðsstjóra umhverfis- og eignasviðs, sem sinnir

eða dreifir verkefnum eftir atvikum á undirmenn sína, en að sameina það starfi umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar líkt og lagt hafi verið til í skýrslu HLH ráðgjafar. Að mati stefnda hafi verið ljóst að umrædd skipulagsbreyting leiddi til lægri launakostnaðar, að loknum uppsagnarfresti og biðlaunaréttartímabili stefnanda, og að settu markmiði yrði ekki náð með öðru og vægara úrræði en gripið var til. Einnig hafi verið litið til ítrekaðra óska stefnanda um að gerður yrði við hann starfslokasamningur þannig að hann lyki störfum við 65 ára aldur. Þá hafi ekkert nýtt starf orðið til við niðurlagningu stöðu stefnanda og því ekkert starf til að auglýsa. Tilgangur aðgerðanna hafi verið að fækka starfsmönnum í hagræðingarskyni.

Stefndi byggir á því að bæjarstjóri stefnda hafi haft fulla heimild til að taka ákvörðun um niðurlagningu starfsins. Bæjarstjóri sé framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og æðsti yfirmaður starfsliðs þess, sbr. 49. gr. bæjarmálasamþykktar stefnda, sbr. einnig 1. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 50. gr. bæjarmálasamþykktar stefnda sé kveðið á um að bæjarstjórn ráði sviðsstjóra, en um það sé ekki að ræða í tilviki stefnanda. Í þessu sambandi vísar stefndi einnig til þess að starfsmannamál séu almennt á ábyrgð bæjarstjóra og viðkomandi sviðsstjóra. Ákvarðanir í starfsmannamálum um nýráðningar, uppsagnir, afleysingar, breytingar á stöðuhlutfalli, o.s.frv. séu ekki bornar undir kjörna fulltrúa frá degi til dags. Hið sama eigi við þegar störf séu lögð niður.

Stefndi mótmælir þeim málalíbúnaði stefnanda að það hafi verið í verkahring bæjarstjórnar að taka ákvörðun um starfslok stefnanda þar sem hann hafi verið ráðinn til starfa hjá stefnda af bæjarstjórn 16. ágúst 1984. Þó svo að bæjarstjórn stefnda kunni að hafa komið að ráðningum starfsmanna stefnda á árum áður þá sé staðan önnur í dag enda hafi reglur varðandi stjórnskipulag og stjórnarhætti sveitarfélaga tekið breytingum á þeim áratugum sem liðið hafi frá ráðningu stefnanda. Í lögum og reglum sem um starfsemi stefnda gilda sé ekki kveðið á um að bæjarstjórn fari með ákvörðunarvald um málefni einstakra starfsmanna stefnda.

Stefndi mótmælir vangaveltum um áhrif bæjarfulltrúans Marzellíusar Sveinbjörnssonar á ákvörðun um niðurlagningu starfs stefnanda sem röngum og ósönnuðum. Þá mótmælir hann öllum ávirðingum stefnanda varðandi viðhorf stefnda til hagsmuna stefnanda og ásökun um saknæma háttsemi. Skrif kjörinna fulltrúa stefnda í tengslum við mál stefnanda séu stefnda með öllu ókunn og óviðkomandi auk þess að vera þýðingarlaus í málinu.

Stefndi byggir á því að fjárkröfur stefnanda séu vanreifaðar og í engu samræmi við lög, dómaframkvæmd eða gögn málsins. Almennt megi starfsmenn sveitarfélaga búast við því að breytingar geti orðið á starfsumhverfi þeirra og þar með á störfum þeirra og verkefnum. Hafi stefnandi þannig ekki getað vænst þess að halda starfi sínu til venjulegra starfsloka. Ómögulegt sé að segja til um hvort stefnandi hefði starfað allt til ársins 2026 og jafnvel þótt svo væri þá leiði hvorki af lögum né dómaframkvæmd að stefnandi eigi rétt til bóta úr hendi stefnda vegna alls þess tímabils. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á tjón vegna niðurlagningar starfsins en í því sambandi verði meðal annars að horfa til þess að stefnandi hafi notið biðlauna í tólf mánuði. Þá beri stefnanda að takmarka tjón sitt. Við mat á fjártjóni stefnanda verði að horfa til greiðslna sem stefnandi kunni að njóta úr atvinnuleysistryggingarsjóði auk þess sem það liggja fyrir að stefnandi hafi náð svokallaðri 95 ára reglu og geti því hafið töku lífeyrisgreiðslna að loknu biðlaunatímabili. Ekkert tillit sé tekið til þessa í fjárkröfu stefnanda.

Stefndi mótmælir miskabótakröfu stefnanda með vísan til alls framangreinds. Stefnandi byggir á því að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að í ákvörðun stefnda hafi falist ólögmat meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu stefnanda í skilningi 26. gr. laga nr. 50/1993 en ella að fjárhæð kröfunnar sé órökstudd og ósönnuð og eigi sér ekki stoð í dómaframkvæmd. Að mati stefnda sé fráleitt að ákvörðun stefnda um að leggja starf stefnanda niður eigi rætur sínar að rekja til pólitískra hagsmuna.

IV

Í máli þessu er deilt um rétt stefnanda til skaða- og miskabóta vegna starfsloka hans hjá stefnda sem yfirmaður eignasjóðs.

Svo sem rakið er var stefnanda tilkynnt á fundi með bæjarstjóra stefnda, sviðstjóra umhverfis- og eignasviðs stefnda og mannauðsstjóra stefnda, 26. júní 2020 að ákveðið hefði verið að leggja starf hans niður frá og með 1. september sama ár og var honum samtímis afhent bréf þess efnis. Komið hefur fram að á fundinum hafi ástæða ákvörðunarinnar verið sögð nauðsynleg hagræðing í rekstri stefnda. Í bréfinu var stefnanda kynntur réttur hans til að óska eftir skriflegum rökstuðningi fyrir ákvörðuninni, sbr. 21. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, en þann rétt nýtti stefnandi sér ekki.

Stefndi er sveitarfélag og taka stjórnisýslulög til ákvarðana hans um rétt og skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Hefur ákveðið verið skýrt svo að sveitarfélög eiga mat á því hvort og þá hvaða skipulagsbreytinga sé þörf til

hagræðingar í rekstri og sætir það mat ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið er til þurfa að vera í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttar. Ein þeirra er réttmætisreglan en samkvæmt henni verða stjórnvöld ætíð að reisa matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Þegar ráðgert er að fækka starfsmönnum í hagræðingarskyni ber stjórnvaldi að leggja mat á hvernig starfsmenn þess nýtast í starfseminni og hæfni starfsmanns sem kemur til greina að segja upp í samanburði við aðra starfsmenn á viðkomandi sviði, ef því er að skipta. Þá þurfa stjórnvöld að gæta að meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar með því að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn krefur til að ná settu markmiði.

Að virtri úttekt HLH ráðgjafar, sem unnin var að beiðni stefnda, á stjórnarsýslu, rekstri og fjármálum stefnda og því svigrúmi sem sveitarfélög njóta til að ráða málefnum sínum verður ekki véfengt að stefndi hafi haft réttmætt tilefni til að draga úr kostnaði með því að fækka starfsfólki. Við úttektina voru tekin viðtöl við starfsmenn stefnda og störf þeirra skilgreind. Um yfirmann eignarsjóðs segir í úttektarskýrslu að hann annist viðhald á fasteignum stefnda. Forstöðumenn stofnana stefnda hafi samband við hann varðandi viðhaldsþörf. Jafnframt annist hann húsnæði hjúkrunarheimilis í eigu stefnda og aðstoði þjónustumiðstöð við ýmis verk varðandi mælingar, pantanir o.fl. Þá segir að hann vinni náið með umsjónarmanni Fasteigna Ísafjarðarbæjar ehf. Samkvæmt því sem fram kemur í skýrslunni er meginverkefni umsjónarmanns að annast rekstur hundrað leiguíbúða í eigu félagsins. Líkt og komið hefur fram lagði úttektaraðili til að störf yfirmanns eignarsjóðs og umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar ehf. yrðu sameinuð. Fyrir dómi bar Guðmundur Gunnarssonar, sem gegndi stöðu bæjarstjóra stefnda á meginþorra þess þeim tíma sem að úttektin fór fram, að tillagan hafi gengið út á það að bæði störfin yrðu lögð niður í hagræðingarskyni og að nýtt starf yrði auglýst. Litið hafi verið svo á að hvorugt starfið réttlætti fulla stöðu.

Birgir Gunnarsson tók við starfi bæjarstjóra stefnda 1. mars 2020. Í framburði hans fyrir dómi kom fram að stefndi hefði staðið frammi fyrir verulegum rekstrarhalla á árinu 2020 og mikill vilji hafi verið til að nýta allar tillögur í skýrslu HLH ráðgjafar sem gætu orðið til þess að hagræða í rekstri stefnda. Hlutfall launa hefði verið mjög hátt hjá stefnda í samanburði við önnur sveitarfélög. Í framhaldi af kynningu á skýrslunni hefði tillögum hennar verið skipt niður á viðkomandi sviðsstjóra og eftir atvikum bæjarstjóra og unnið að útfærslum. Í tilviki yfirmanns eignarsjóðs hefði ekki verið lengur talin þörf fyrir starfsmann í því starfi. Við starfslok stefnanda hefði sviðsstjóri tekið verkefnin yfir

og haldið sjálfur utan um sum en framselt önnur á forstöðumenn stofnana stefnda, sem meðal annars hefðu fengið heimild til að kalla sjálfir til iðnaðarmenn. Hann kvað bæði störf yfirmanns eignasjóðs og umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar hafa verið til skoðunar. Að baki þeirri ákvörðun að leggja starf stefnanda niður hafi legið að unnt yrði að framselja verkefni til forstöðumanna rekstrareininga, þannig að ekki lenti allt á sviðstjóra, en í tilviki umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar hefði sviðsstjóri þurft að taka öll verkefni yfir. Þá hefði launasetning stefnanda verið há og úr takti við önnur störf í sveitarfélaginu og umtalsverð hagræðing talin felast í því að leggja starfið niður. Út frá hagsmunum stefnda hafi þetta verið talin betri niðurstaða.

Í framburði Axels Rodriguez fyrir dómi kom fram að við þá vinnu sem fram fór í kjölfarið á skýrslu HLH ráðgjafar hafi hann sem sviðstjóri umhverfis- og eignasviðs reynt að verja þau störf sem sviðinu tilheyrðu. Það hafi verið auðvelt að réttlæta viss störf, líkt og skipulags- og byggingafulltrúa, en í öðrum tilvikum hafi það verið erfiðara, líkt og í tilviki yfirmanns eignasjóðs og umhverfisfulltrúa. Fyrir fundinn 26. júní 2020 hafi verið rætt um að hefja samtal við stefnanda um starfslok og hafi sú umræða meðal annars snúið að því að yfirvinnutímar yrðu færðir inn í dagvinnutíma vegna lífeyrisréttinda stefnanda, en bæjaryfirvöld hafi ekki verið tilbúin til þess. Ákvörðun bæjarstjóra um að leggja starfið niður þá þegar hafi þó borið brátt að og hann hafi ekki talið hana tímabæra. Hann kvaðst hafa tekið yfir stóran hluta af störfum stefnanda við starfslokinn. Stærri viðhaldsverkefnum vísi hann til tækniþjónustu eða viðeigandi aðila. Engin verkefni hefðu verið færð til umsjónarmanns Fasteigna Ísafjarðarbæjar, sem ætti nóg með þau störf sem að hann hefði með höndum. Aðspurður um hvort bæjarstjóri stefnda hefði leitað eftir frekari gögnum frá honum til að greina störf á sviðinu kvað hann svo ekki vera og að bæjaryfirvöld hefðu álitnið úttektarskýrsluna mjög skýra og tæmandi. Aðrar hagræðingaraðgerðir á sviðinu hefðu falist í því að starf umhverfisfulltrúa hefði verið lagt niður og þrjú stöðugildi hefðu verið lögð niður í áhaldahúsi. Hann kvað ekki hafa verið aðrar stöður á sviðinu sem staðið gátu stefnanda til boða og þá hefðu engar nýráðningar átt sér stað utan ráðningar skipulags- og byggingarfulltrúa.

Af hálfu stefnanda hefur verið á það bent að einu skriflegu gögnin sem liggja fyrir um ástæður þess að starf hans hafi orðið fyrir valinu sé bréf bæjarstjóra stefnda til bæjarfulltrúa 29. júní 2020, en efni þess er áður rakið. Bréf þetta felur ekki í sér rökstuðning fyrir ákvörðun til aðila máls samkvæmt V. kafla stjórnsýslulaga og verður að mati dómsins að skoða efni þess í því ljósi að móttakendum mátti vera fullkunnugt

um þá vinnu sem fór fram hjá stefnda við að lækka launakostnað. Er því ekki unnt að líta svo á að bréfið feli í sér tæmandi talningu röksemda fyrir ákvörðun stefnda um niðurlagningu starfsins heldur sé það fremur til upplýsinga og skýringa á því af hverju ekki hafi verið komið til móts við óskir starfsmanns, sem gegnt hafði störfum fyrir stefnda um langt árabíl, um að yfirvinna yrði færð inn í grunnlaun.

Áður en ákvörðun um niðurlagningu starfs stefnanda var tekin hafði stefndi samkvæmt áðursögðu látið framkvæma úttekt á starfsemi sinni með það að markmiði að finna leiðir til að hagræða í stjórnslu, rekstri og fjármálum sveitarfélagsins. Við úttektina fór fram greining á störfum og verkefnum einstakra starfsmanna þar á meðal á umhverfis- og eignasviði stefnda og varð af úttektarskýrslu ráðið að mögulegt væri að ná fram hagræðingu í starfsmannahaldi á sviðinu. Annarra gagna nýtur ekki við um undirbúning þeirrar ákvörðunar að leggja starf stefnanda niður og þá óskaði stefnandi ekki eftir skriflegum rökstuðningi fyrir ákvörðuninni. Í skýrslu fyrir dómi gerði bæjarstjóri stefnda grein fyrir ástæðum þess að við hagræðingaraðgerðir á umhverfis- og eignasviði hefði verið farin sú leið að leggja niður starf yfirmanns eignasjóðs og er framburðar hans áður getið. Að öllu framangreindu virtu eru ekki efni til að hnekkja því mati stefnda að unnt væri að skipa verkefnum sem heyrðu undir yfirmann eignasjóðs með öðrum og hagkvæmari hætti og að ekki væri lengur þörf fyrir starfsmann í því starfi. Stefnandi sinnti einn þeim verkefnum og kom því ekki annar starfsmaður til greina að sú aðgerð bitnaði á. Af gögnum málsins og framburði fyrir dómi er ljóst að sviðstjóri umhverfis- og eignasviðs stefnda tók yfir stóran hluta þeirra verkefna sem stefnandi sinnti áður, og sinnir þeim sjálfur eða hans undirmenn, auk þess sem að tiltekin verkefni voru flutt til forstöðumanna stofnana stefnda. Við tilfærslu verkefna varð hvorki til annað starf hjá stefnda né gátu önnur störf staðið stefnanda til boða. Verður samkvæmt þessu fallist á með stefnda að ákvörðun um að leggja niður starf stefnanda hafi verið reist á málefnalegum sjónarmiðum og ekki hafi verið gengið lengra en nauðsyn bar til að ná settu markmiði. Stefnandi verður jafnframt ekki talinn hafa fært haldbær rök fyrir því að við ákvörðun stefnda hafi verið brotið gegn öðrum meginreglum stjórnsluréttar.

Stefnandi byggir á því að stefndi hafi ekki haft vald til að ákveða starfslok hans án atbeina bæjarstjórnar. Samkvæmt 49. gr. samþykktar um stjórn stefnda og fundarsköp bæjarstjórnar, sbr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga, er bæjarstjóri framkvæmdastjóri stefnda og æðsti yfirmaður starfslíðs þess. Er ekki fallist á með stefnanda að nauðsynlegt hafi verið

að bæjarstjórn stefnda stæði að ákvörðun um starfslok hans og breytir engu í því sambandi að stefnandi hafi árið 1984 verið ráðinn til starfa með ákvörðun bæjarstjórnar.

Samkvæmt framansögðu verður stefndi sýknaður af skaðabótakröfu stefnanda.

Af framburði stefnanda og vitnisins Guðríðar M. Þorbjörnsdóttur fyrir dómi er ljóst að stefnandi mætti til fundarins 26. júní 2020 í trú um að þar yrði rætt um tilfærslu á fastri yfirvinnu inn í grunnlaun til að greiðslur til hans úr lífeyrissjóði við starfslok yrðu í takt við heildarlaun, og að sú ákvörðun stefnda sem kynnt var á fundinum hafi komið flatt upp á hann og honum verið mjög brugðið. Ákvörðun um starfslok stefnanda tengdist hvorki starfshæfni hans eða persónu. Þá var honum tilkynnt um niðurlagningu starfsins með tveggja mánaða fyrirvara og hafði hann kost á að vinna þann tíma án þess þó að það hafi verið lagt að honum. Verður tilhögun tilkynningar stefnda um starflokinn ekki talin fela í sér ólögmeita meingerð gegn æru eða persónu stefnanda. Þá verða skilaboð tveggja bæjarfulltrúa stefnda á samskiptamiðlum um starfslok stefnanda, sem alls er óvíst hverjum hafi verið send, ekki talin hafa þýðingu fyrir miskabótakröfu stefnanda. Stefndi verður því jafnframt sýknaður af kröfu stefnanda um miskabætur.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Margrét Helga Kr. Stefánsdóttir, settur dómstjóri, kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Ísafjarðarbær, er sýkn af kröfum stefnanda, Þorbjörns Halldórs Jóhannessonar.

Málskostnaður fellur niður.

Margrét Helga Kr. Stefánsdóttir