

Föstudaginn 18. desember 1998.

Nr. 312/1998.

María G. Hafsteinsdóttir

(Ragnar H. Hall hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Jón Sveinsson hrl.)

Stjórnsýsla. Ríkisstofnun. Valdmörk.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramarnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 7. ágúst 1998. Hann krefst þess, að ákvörðun umhverfisráðherra, sem hann kynnti á fundi með starfsmönnum Landmælinga Íslands 3. júlí 1996 og áréttaði með bréfi til þeirra sama dag, um að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness, verði dæmd ólögmat. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Málið sætir flýtimeðferð fyrir Hæstarétti samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Áfrýjandi er starfsmaður Landmælinga Íslands og hefur því lögvarða hagsmuni af því að fá úr máli þessu skorið, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

I.

Tildrög máls þessa eru þau, að með bréfi forsætisráðherra 9. júní 1992 var skipuð nefnd til að vinna að tillögum um flutning ríkisstofnana frá Reykjavík. Í bréfi til forsætisráðherra 15. júlí 1993 lögðu nefndarmenn til, að höfuðstöðvar átta ríkisstofnana yrðu fluttar úr höfuðborginni. Meðal þessara stofnana voru Landmælingar Íslands, en höfuðstöðvar þeirra hafa verið í Reykjavík frá upphafi. Á þessum tíma giltu um stofnunina lög nr. 31/1985 með áorðnum breytingum. Sagði þar, að Landmælingar Íslands væru sjálfstæð stofnun, sem heyrði undir umhverfisráðuneytið. Stjórn stofnunarinnar var í höndum forstjóra, sem ráðherra skipaði. Ráðherra skyldi

og ráða aðra starfsmenn stofnunarinnar að fengnum tillögum forstjóra. Nánar átti að kveða á um skipulag og starfsháttu stofnunarinnar í reglugerð; þar á meðal áttu þar að vera ákvæði um, að þeir aðilar, sem stunda landmælingar og kortagerð, hefðu samráð um vinnubrögð og skipulag mælinga og kortagerðar. Reglugerð þessi var ekki sett. Fyrri hluta árs 1994 voru að tilhlutan umhverfisráðuneytisins haldnir fundir með starfsfólki stofnunarinnar um flutning hennar til Akraness. Kom þar fram andstaða stjórnenda og starfsfólks gegn flutningnum. Voru nefnd fjárhagsleg, fagleg og persónuleg sjónarmið auk atriða, sem vörðudu viðskiptavinum stofnunarinnar. Í mars þetta ár aflaði ráðuneytið sér tveggja lögfræðilegra álita um það, hvort flytja mætti stofnanir, sem undir það heyrðu, frá Reykjavík að óbreyttum lögum. Í áliti þáverandi ríkislögmanns og annars hæstaréttarlögmanns við embætti hans frá 8. mars 1994 er komist að þeirri niðurstöðu, að ekki verði gerðar breytingar á aðsetri ríkisstofnana nema með lögum eða heimild í lögum. Í áliti Eiríks Tómassonar, þáverandi hæstaréttarlögmanns, 28. sama mánaðar er komist að andstæðri niðurstöðu.

Framkvæmdasýsla ríkisins gerði í júní 1994 úttekt á kostnaði vegna flutnings stofnunarinnar til Akraness. Niðurstaða hennar var sú, að áætla mætti kostnað við fasteignakaup á Akranesi og í Reykjavík ásamt kostnaði við flutning til Akraness tæplega 200.000.000 króna. Samkvæmt úttektinni voru sértekjur stofnunarinnar umtalsverðar, og var talið, að þær myndu minnka í kjölfar flutningsins, en áhrifin ekki verða veruleg. Kostnaður ríkisins til langs tíma litið var talinn myndu aukast, flyttist stofnunin frá Reykjavík. Úttekt þessi var miðuð við þáverandi starfsemi stofnunarinnar, en tekið var fram, að tæknilegt og samskiptalegt umhverfi hennar þróaðist mjög ört. Framkvæmdasýsla ríkisins leitaði einnig álits Hagsýslu ríkisins um áhrif staðsetningar stofnunarinnar. Segir í áliti hennar 8. júní 1994, að með því að flytja stofnunina út fyrir höfuðborgina sé verið að rýra möguleika hennar til að sinna hlutverki sínu, meðal annars á sviði samskipta, upplýsinga og þjónustu, og torvelda viðskiptavinum samskipti við hana og gera þau tímafrekari og kostnaðarsamari. Þá megi vænta þess, að stofnunin muni ekki eiga eins marga kosti við val starfsmanna eftir flutninginn. Megi ætla, að stofnunin veikist faglega, rekstrarkostnaður hennar hækki vegna aukins kostnaðar

við samskipti og starfsmannahald. Það var skoðun Hagsýslu ríkisins, að slík stjórnýslustofnun sem Landmælingar Íslands gæti best og hagkvæmast sinnt hlutverki sínu í höfuðborginni, sem sé miðstöð stjórnýslu, upplýsinga, viðskipta og alþjóðlegs samstarfs og að útgjöld ríkisins til lengri tíma myndu aukast við flutning frá Reykjavík. Framkvæmdasýsla ríkisins tók undir þetta álit.

Í september 1994 barst umhverfisráðuneytinu tilboð frá Akranesi um leigu húsnæðis. Í sama mánuði barst ráðuneytinu bréf frá starfshópi, sem ætlað var að vinna að könnun flutningsins. Eru þar gerðar tillögur um, að gripið verði til sérstakra ráðstafana til hagræðingar og sparnaðar. Jafnframt var bent á, að endurskoða þyrfti lög um stofnunina. Samkvæmt minnisblaði umhverfisráðuneytisins til ríkisstjórnarinnar í október sama ár er gerð tillaga um flutning Landmælinga Íslands til Akraness, náist viðunandi leigusamningar. Stefnt skuli að flutningi haustið 1996. Ráðherra skipi nefnd til að endurskoða lög og starfsemi stofnunarinnar, og sett verði á fót samstarfsráð um flutninginn. Þá verði aflað heimildar í fjárlögum til undirbúnings flutningsins.

Í apríl 1995 tók við ný ríkisstjórn. Í stefnuskrá hennar var gert ráð fyrir flutningi ríkisstofnana frá Reykjavík, eins og verið hafði stefna fyrri ríkisstjórnar. Umhverfisráðherra bað Eirík Tómasson prófessor um nýtt lögfræðilegt álit um flutninginn. Hann ítrekaði fyrri umsögn sína með álitsgerð 13. desember 1995. Þá fékk ráðherra nýtt boð frá Akranesi um leigu húsnæðis og jafnframt boð um, að Akraneskaupstaður tæki þátt í kostnaði við flutning stofnunarinnar. Ráðherra aflaði sér því næst nýrra álita Hagsýslu ríkisins og Framkvæmdasýslu ríkisins. Í niðurstöðu Hagsýslu ríkisins 11. mars 1996 segir meðal annars, að dregið hafi úr ókostum þess að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness. Þar komi til atviki eins og það, að leggja eigi niður söludeild stofnunarinnar í Reykjavík, marka eigi í nýrri löggjöf, að útgáfuréttur sé ekki lengur ótímabundin eign stofnunarinnar og að hún hafi möguleika á að fela öðrum framkvæmd verkefna ásamt því, að gagnaflutningsnet og samskiptatæki séu sífellt að verða fullkomnari og hraðvirkari. Mestu varði þó samgöngubætur vegna væntanlegra vegganga undir Hvalfjörð. Fram kemur, að viðkvæmasti þáttur þessa flutnings séu starfsmannamálin. Þá segir í álitinu, að aðstæður á Akranesi fram yfir aðra staði séu

tæpast röksemd fyrir flutningi þangað. Rökin fyrir flutningnum eigi umfram allt rætur að rekja til byggðasjónarmiða. Hins vegar sé ef til vill þörf á því að meta slík áhrif að nýju, eftir að veggöng undir Hvalfjörð verði opnuð. Í minnisblaði Framkvæmdasýslu ríkisins 14. mars 1996 er borinn saman beinn kostnaður við þrjá kosti til lausnar á húsnæðisþörf Landmælinga Íslands. Segir í minnisblaðinu, að sé unnið út frá þeim forsendum, komi í ljós, að mismunur þar á verði vart ráðandi við ákvarðanir um staðsetningu stofnunarinnar. Í ljósi frumvarps til nýrra laga um landmælingar og kortagerð bendir Framkvæmdasýsla ríkisins á, að húsrýmisþörf stofnunarinnar sé ávallt háð eðli starfseminnar, tækniþróun og starfsmannafjölda. Sé því eðlilegt, að með nýjum lögum og nýjum áherslum fari fram ýtarleg greining á stofnuninni, þar sem metin sé húsnæðisþörf og aðrir þættir hennar til nánustu framtíðar.

Umhverfisráðherra kynnti starfsmönnum Landmælinga Íslands þá ákvörðun sína að flytja starfsemi stofnunarinnar til Akraness með minnisblaði 3. júlí 1996. Þar er þess getið meðal annars, að fyrirhugað sé að leggja fyrir næsta löggjafarþing frumvarp um landmælingar og kortagerð, sem stjórnskipuð nefnd hafi samið. Samkvæmt kynningunni er gert ráð fyrir, að stofnunin taki að fullu til starfa á nýjum stað í ársbyrjun 1999 og starfsmenn tilkynni fyrir 1. janúar 1998, hvort þeir vilji starfa áfram hjá stofnuninni. Þá er kynnt, að fimm manna framkvæmdanefnd hafi verið skipuð til að undirbúa og annast flutninginn og þriggja manna hópi verið falið að fjalla sérstaklega um málefni þeirra starfsmanna, sem ætli að fylgja stofnuninni. Sama dag hélt umhverfisráðherra fund með starfsfólkinu. Með bréfi 15. júlí 1996 var þess óskað fyrir hönd samstarfskonu áfrýjanda, að framangreind ákvörðun ráðherrans yrði rökstudd og það kynnt, að hún teldi þessa ákvörðun mjög íþyngjandi fyrir sig. Yrði slík ákvörðun ekki tekin, nema til þess lægi ótvíræð lagaheimild og byggt væri á lögmætum sjónarmiðum. Ráðuneytið svaraði þessu bréfi 30. ágúst 1996, og var ákvörðunin þar aðallega studd byggðasjónarmiðum. Önnur gögn málsins verða ekki heldur öðruvísi skilin en umhverfisráðherra rökstyðji flutning stofnunarinnar til Akraness á þeim sjónarmiðum. Sama dag var þáverandi forstjóra Landmælinga Íslands falið að tilkynna starfsmönnum formlega um

flutninginn. Leigusamningur var síðan gerður um húsnæði á Akranesi 4. október 1996.

Ný lög nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð voru samþykkt á Alþingi 26. maí 1997, og tóku þau gildi 1. júlí sama ár. Samkvæmt þeim heyrir Landmælingar Íslands áfram undir umhverfisráðuneyti, og er þar lýst hlutverki stofnunarinnar. Ekkert er þar sagt um, hvar hún skuli vera. Samkvæmt nýju lögunum skal sérstök stjórn fara með málefni landmælinganna. Hefur hún verið skipuð og tekið við framkvæmdum við flutning stofnunarinnar.

Fyrir Hæstarétt hefur verið lagt minnisblað stjórnarformanns Landmælinga Íslands 8. desember 1998 um flutning stofnunarinnar til Akraness. Hefur minnisblaðið meðal annars að geyma kostnaðaráætlun frá Framkvæmdasýslu ríkisins. Kemur þar fram, að gerðir hafa verið samningar við verktaka og söluaðila vegna flutningsins og nokkrum verkefnum sé að fullu lokið. Gert er þar ráð fyrir, að beinn kostnaður á árinu 1998, sem eingöngu tengist flutningnum, nemi um 13.000.000 króna. Í frumvarpi að fjárukalögum fyrir árið 1998, sem sé til meðferðar á Alþingi, komi fram, að hér sé í fyrsta lagi um að ræða áfallinn kostnað, 5.200.000 krónur, vegna innréttunga á nýju húsnæði, en annan kostnað muni leigusali bera. Þá komi til 2.500.000 krónur vegna aukins leigukostnaðar, þar sem greiða þurfi leigu fyrir núverandi húsnæði og hið nýja síðustu þrjá mánuði ársins. Loks sé áætlaður 5.300.000 króna kostnaður við flutning á lager, húsbúnaði og tækjum. Í frumvarpi til fjárukalaga sé enn fremur gert ráð fyrir, að veitt verði 3.000.000 króna viðbótarframlag vegna búnaðarkaupa. Því er haldið fram, að þessi kostnaður allur hefði komið til, þótt flutt hefði verið í húsnæði innan Reykjavíkur. Í tillögum til fjárlaga fyrir árið 1999, sem einnig liggja fyrir Hæstarétti, kemur fram, að áætlað er, að kostnaður vegna flutnings stofnunarinnar það ár muni nema umtalsverðum fjárhæðum.

II.

Áfrýjandi kveður dómkröfu sína reista á því, að ráðherra geti ekki án ótvíræðrar heimildar í lögum ákveðið að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness. Engin heimild hafi verið til þess í lögum nr. 31/1985, sem um stofnunina giltu, þegar flutningurinn var ráðinn. Heimild þar um sé ekki heldur að finna í núgildandi

lögum nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð né öðrum laga-ákvæðum. Í fjárlögum yfirstandandi árs hafi ekki heldur verið gert ráð fyrir flutningnum, en honum fylgi óhjákvæmilega veruleg fjárútlát úr ríkissjóði.

Stefndi styður sýknukröfu sína einkum því, að löglega og eðlilega hafi verið staðið að ákvörðun í máli þessu. Telur hann, að umhverfisráðherra, sem fari með málefni landmælinganna, hafi fullt vald og heimild til þess að ákveða aðsetur stofnunarinnar. Sem handhafar framkvæmdarvalds hljóti ráðherrar að hafa frjálsar hendur um staðsetningu ríkisstofnana, þegar almenn lög geymi engin bein fyrirmæli um aðsetur þeirra og engin ályktun um það verði dregin af lögskýringargögnum. Hafi svo verið um Landmælingar Íslands í gildistíð laga nr. 31/1985. Enn fremur vísar stefndi til þess, að við umræður á Alþingi um frumvarp til laga nr. 95/1997 hafi umhverfisráðherra lýst yfir, að flutningur á starfsemi stofnunarinnar til Akraness væri þegar ákveðinn, og væri framlagning frumvarpsins ekki tengd þeirri ákvörðun. Hafi þetta ekki orðið tilefni til neinna athugasemda við meðferð málsins.

III.

Samkvæmt málflutningi aðila eru þeir á einu máli um það, að ákvörðun umhverfisráðherra hafi verið tekin með tilkynningu hans til starfsmanna Landmælinga Íslands 3. júlí 1996. Um það verður ekki deilt, að ráðherra hafi verið heimilt án atbeina Alþingis að láta kanna og undirbúa ákvörðun um flutning Landmælinga Íslands og verja til þess fjármunum af ráðstöfunarfé umhverfisráðuneytis. Annað er ekki fram komið en undirbúningur að ákvörðun um flutninginn hafi verið með eðlilegum hætti. Hins vegar verður að fallast á það með áfrýjanda, að það hafi ekki samrýmst góðum stjórnarháttum að gera ekki ráð fyrir fjárveitingum til flutningsins fjárhagsárið 1998, þegar löngu var ráðið, að hann skyldi miðast við áramótin 1998/1999, og ljóst, að til talsverðra útgjalda kæmi á því ári vegna flutningsins, sbr. 41. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þetta verður þó ekki látið ráða úrslitum máls þessa.

Grundvöllur er lagður að starfi stjórnvalda með réttarreglum. Stjórnarframkvæmdin er lögbundin. Löggjöfin er því undirstaða stjórnsýslunnar. Í lögum um stjórnarframkvæmdir og reglum, sett-

um með heimild í þeim, eiga að koma fram helstu atriði, sem gilda um hvert svið þeirra fyrir sig. Það fer eftir mikilvægi þáttar í stjórnarframkvæmdinni, hvernig honum er skipað. Ráðherrar fara síðan með það vald, sem löggjöfin veitir þeim, á þann hátt, sem fyrir er mælt í lögum eða ræðst af meginreglum laga og eðlilegum stjórnarháttum. Þótt ekki njóti almennra lagafyrirmæla um stjórnarframkvæmd, leiðir það ekki af því einu, að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án atbeina löggjafans. Hlýtur það að fara eftir eðli framkvæmdar, hvort ráðherra þurfi að afla sér lagaheimildar til hennar.

Ekki nýtur almennra lagafyrirmæla um heimildir framkvæmdarvaldsins til að gera breytingar á staðsetningu ríkisstofnana. Áður er um það getið, að engin lagafyrirmæli séu um aðsetur Landmælinga Íslands frekar en fjölda annarra ríkisfyrirtækja. Stefndi hefur þó ekki getað nefnt ríkisfyrirtæki, sem aðalstöðvar hafði frá upphafi utan Reykjavíkur, þar sem þeirrar staðsetningar var ekki getið í lögum. Í 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar segir, að ráðuneytið hafi aðsetur í Reykjavík. Misjafnt hefur verið, hvort málefnum, sem undir ráðuneyti heyra, hefur verið skipað í ráðuneytið sjálft eða til undirstofnana þess. Fer það nokkuð eftir eðli málefna. Ríkisstjórnir hafa um nokkra hríð sett sér það markmið að koma stjórnáslustofnunum fyrir utan Reykjavíkur, en framkvæmdir við flutning þeirra eru þó nýlega til komnar. Þótt ekki séu bein fyrirmæli um það í lögum, að ríkisstofnun skuli staðsett í Reykjavík, verður ekki talið, að það eitt gefi ráðherra frjálst val um, hvar hún skuli vera. Vöntun á ákvæðum um þetta í lögum má helst skýra með því, að fyrirmæli eru í stjórnarskrá um staðsetningu ráðuneyta. Hafi það verið talið svo sjálfsagt fram á hin síðari ár, að stofnanir, sem undir þau heyrðu, hefðu einnig aðsetur í höfuðborginni, að ekki þyrfti að taka það fram í lögum.

Ákvörðun um heimili stofnunar og varnarþing er meðal grundvallaratriða í skipulagi hennar. Ljóst er, að miklu skiptir fyrir starfrækslu stofnunar, hvar henni er fyrir komið strax í upphafi, og ekki skipta minna máli breytingar á aðsetri hennar. Koma í báðum tilvikum við sögu kostnaður við reksturinn, tekjumöguleikar, starfsmannamálefni og hagsmunir þeirra, sem sækja þurfa þjónustu til stofnunar eða hún á viðskipti við, auk fleiri atriða. Á síðari árum

hafa þó ýmis þessara atriða breyst vegna bættra samgangna og samskiptatækni. Við flutning stofnunar koma jafnframt til sögu kostnaður við flutninginn sjálfan og sú röskun, sem óhjákvæmilega verður á starfrækslu stofnunarinnar við hann, sérstaklega á málefnum starfsmanna hennar.

Að framangreindum sjónarmiðum virtum verður að telja ákvörðun um aðsetur ríkisstofnunar þess eðlis, að um hana skuli mælt í lögum. Af því þykir leiða, að ráðherra verði að leita sér skýrrar heimildar í almennum lögum fyrir flutningi stofnunar frá Reykjavík. Meðan umhverfisráðherra hefur ekki aflað sér lagaheimildar um flutning Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness, verður að fallast á það með áfrýjanda, að hann sé ólögmætur. Ber að taka kröfu áfrýjanda til greina af þessari ástæðu.

Rétt er, að stefndi greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, svo sem nánar greinir í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Ákvörðun umhverfisráðherra um að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness er ólögmæt.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði áfrýjanda, Maríu G. Hafsteinsdóttur, 500.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 5. ágúst 1998.

Mál þetta, sem tekið var til dóms 16. júlí sl., er höfðað með stefnu, út gefinni 3. júní sl. og birtri daginn eftir.

Stefnandi er María G. Hafsteinsdóttir, kt. 070950-7319, Hlíðarhjalla 56, Kópavogi, en hún tók við aðild málsins 30. júní sl. af upphaflegum stefnanda, Haraldi Sigurðssyni, kt. 110565-3809, Miðtúni 8, Reykjavík.

Stefndi er umhverfisráðuneytið, kt. 571189-1519, Vonarstræti 4, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að sú ákvörðun umhverfisráðherra, Guðmundar Bjarnasonar, sem hann kynnti á fundi með starfsmönnum Landmælinga Íslands 3. júlí 1996 og áréttaði með bréfi til þeirra sama dag, að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness verði dæmd ólögmæt. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda auk virðisaukaskatts.

Dómkröfur stefnda eru þær, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður að mati dómsins.

Mál þetta hefur sætt flýtimeðferð í samræmi við ákvæði XIX. kafla laga nr. 91/1991.

Málavextir.

Málavextir eru þeir, að um langt skeið hafa ýmsar ríkisstjórnir kannað möguleika á því að flytja ríkisstofnanir frá Reykjavík út á land. Með bréfi forsætisráðherra 9. júní 1992 var skipuð sérstök nefnd til þess að vinna að tillögum að þessu leyti, og í bréfi til forsætisráðherra 15. júlí 1993 lögðu nefndarmenn til, að höfuðstöðvar átta ríkisstofnana yrðu fluttar úr höfuðborginni. Var m. a. lagt til, að Landmælingar Íslands flyttust til Selfoss, en málefni þeirrar stofnunar heyra undir umhverfisráðuneytið. Í byrjun árs 1994 var tekin sú ákvörðun að flytja embætti veiðistjóra til Akureyrar, og tók stofnunin til starfa þar 1. febrúar 1995. Á árunum 1994 og 1995 voru kannaðir möguleikar á flutningi Landmælinga Íslands til Akraness, og í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks frá því í apríl 1995 segir, að meðal meginmarkmiða hennar sé að efla byggð í landinu með verkefnaflutningi frá ríki til sveitarfélaga. Að frumkvæði nýs umhverfisráðherra, Guðmundar Bjarnasonar, var í marsmánuði 1996 aflað umsagnar Hagsýslu ríkisins og Framkvæmdasýslu ríkisins um flutninginn. Í niðurstöðu hagsýslunnar er bent á, að samgöngubætur vegna vegganga undir Hvalfjörð hafi dregið úr ókostum þess að flytja Landmælingar Íslands til Akraness. Framkvæmdasýslan bar saman þrjá kosti, í fyrsta lagi flutning til Akraness í leiguhúsnæði, í öðru lagi framhald leigu í núverandi húsnæði og í þriðja lagi kaup á núverandi húsnæði. Varð niðurstaðan sú, þegar borinn hafði verið saman kostnaður við ofangreinda þrjá kosti, að mismunur þar á yrði vart ráðandi við ákvörðun um staðsetningu stofnunarinnar.

Umhverfisráðherra leitaði í febrúar 1994 álits ríkislögmans á því m. a., hvort ráðherra gæti ákveðið að flytja ríkisstofnanir út á land að óbreyttum lögum, og jafnframt var óskað lögfræðilegs álits Eiríks Tómassonar, þá hæstaréttarlögmans, á því, hvort sérstakrar lagasetningar eða heimildar í lögum væri þörf til þess, að ríkisstofnanir yrðu fluttar frá einum stað til annars. Í bréfi embættis ríkislögmans, dagsettu 8. mars 1994, kemur fram það álit, að hæpið sé, að ráðherra hafi frjálsar hendur án sérstakrar lagaheimildar til að ákveða breytingu á heimkynnum ríkisstofnana. Álit hæstaréttarlögmansins er dagsett 28. mars 1994, og er það niðurstaða hans, að umhverfisráðherra geti ákveðið að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness án atbeina Alþingis, svo framarlega sem flutningurinn hafi ekki í för með sér útgjöld umfram það, sem heimilað er í fjárlögum.

Á fundi með starfsmönnum Landmælinga Íslands 3. júlí 1996 tilkynnti umhverfisráðherra flutning stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness og

þá fyrirætlan, að stofnunin tæki að fullu til starfa í ársbyrjun 1999. Forstjóra Landmælinga Íslands var formlega tilkynntur flutningurinn með bréfi, dagsettu 30. ágúst 1996, og var honum falið að gera starfsmönnum formlega grein fyrir þeirri ákvörðun. Einn starfsmanna óskaði eftir rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun ráðherra að flytja stofnunina, og í svarbréfi umhverfisráðuneytis er tekið fram, að ákvörðun ráðherra sé almenns eðlis, en ekki einstakleg ákvörðun, sem hafi áhrif á réttindi og skyldur manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga. Sé því ekki um að ræða ákvörðun, sem stjórnssýslulög taki til.

Með bréfi, dagsettu 18. maí sl., til umhverfisráðherra freistuðu nokkrir starfsmenn Landmælinga Íslands þess að fá ráðherra til þess að falla frá áformum sínum, en áður hafði starfsmönnum verið boðið að starfa við stofnunina áfram á Akranesi, og var þeim gert tilboð um tilteknar greiðslur. Með bréfi ráðherra til starfsmanna, dagsettu 10. júní sl., var þeim tilkynnt, að ákvörðun um flutning yrði hvorki frestað né henni breytt. Gerður hefði verið leigusamningur um húsnæði á Akranesi 4. október 1996 og verið unnið að undirbúningi flutnings, stefnumótun og skipulagningu stofnunarinnar. Stefndi heldur því fram, að á grundvelli athugana og gagna, sem fyrir liggja, sé kostnaður við flutninginn til Akraness óverulegur og fjárhagslegur ávinningur af flutningnum fyrir ríkissjóð, þegar til lengri tíma sé lítið.

Lagt hefur verið fram í málinu tilboð stjórnar Landmælinga Íslands til starfsmanna, þ. á m. stefnanda, hafi þeir hug á að starfa áfram við stofnunina á Akranesi frá 1. janúar nk. Er tilboðið í fjórum liðum, og á fyrirkomulagið samkvæmt því að gilda næstu fjögur ár. Í fyrsta lagi er boðinn flutningur frá núverandi aðsetri Landmælinga Íslands eða frá öðrum stað eftir samkomulagi til Akraness og til baka starfsmanni að kostnaðarlausu. Skuli hálf klukkustund í hverri ferð reiknast innan vinnutíma eða samtals klukkutími á dag. Í öðru lagi var boðið, að það, sem á vantaði ferðatíma milli Reykjavíkur og Akraness, yrði greitt sem yfirvinna, sem næmi hálfri stund á dag. Í þriðja lagi var þeim, sem eru 65 ára eða eldri 1. janúar nk., boðið að geta valið um að vinna áfram við stofnunina í fullu starfi, en skila 70% vinnu eða þiggja starfslokasamning. Að lokum var boðinn sveigjanlegur vinnutími, þannig, að skila mætti vinnuviku á fjórum dögum eða eftir samkomulagi.

Málsástæður og lagarök.

Stefnandi reisir kröfur sínar á því, að hún hafi sem fastráðinn starfsmaður Landmælinga Íslands lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið, hvort ráðherra geti á eindæmi sitt tekið svo afdrifaríka ákvörðun sem það er að flytja starfsemi stofnunarinnar milli landshluta og þannig í reynd gert þær

breytingar á högum hennar og annarra, sem þar starfa, að jafngildi til-efnislausri uppsögn eða niðurlagningu stöðu hennar.

Stefnandi kveður dómkröfu sína vera viðurkenningarkröfu, sem studd sé því, að ráðherra geti ekki án ótvíræðrar lagaheimildar ákveðið að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness. Slík heimild hafi ekki verið í þeim lögum, sem giltu um stofnunina á þeim tíma, er ákvörðunin var tekin, þ. e. lögum nr. 31/1985, og sé hvorki að finna í lögum nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð né í öðrum réttarheimildum. Þá vísar stefnandi til þess, að ekki hafi verið gert ráð fyrir flutningnum í fjárlögum yfirstandandi árs, enda þótt flutningnum fylgi óhjákvæmilega veruleg fjárlát úr ríkissjóði. Stefnandi bendir á, að þegar ráðherra tók hina umdeildu ákvörðun, hafi hann haft undir höndum rökstutt álit embættis ríkislögmanns um það, að ráðherra gæti ekki án skýrrar lagaheimildar tekið slíka ákvörðun um flutning stofnunarinnar. Þrátt fyrir þetta hafi ráðherra ákveðið þetta á eindæmi sitt og lengi vel látið líta svo út sem þetta álit væri ekki til, en oftlega vísað til annars lögfræðialits, sem honum hafi betur þótt henta pólitískum markmiðum sínum. Stefnandi telur, að ákvörðunin hafi verið algerlega á pólitískum forsendum og gegn betri vitund ráðherrans um heimildarskort sinn.

Stefnandi vísar um heimild til að afla sér viðurkenningardóms til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, og um málskostnað er vísað til 130. gr. sömu laga.

Stefndi reisir sýknukröfu sína öðru fremur á því, að löglega og edlilega hafi verið staðið að öllum ákvörðunum í máli þessu. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 73/1969 beri stjórnarmálefni undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, og samkvæmt 9. gr. hafi ráðuneyti eftirlit með starfrækslu stofnana, sem undir það beri, og eignum á vegum þeirra stofnana. Samkvæmt 13. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum fer umhverfisráðuneytið með mál Landmælinga Íslands.

Í 1. gr. laga nr. 31/1985 um Landmælingar Íslands, sbr. lög nr. 47/1990, sem í gildi voru, þegar umhverfisráðherra tók umrædda ákvörðun, segir, að Landmælingar Íslands séu sjálfstæð stofnun, sem heyri undir umhverfisráðuneytið. Í lögnum sé ekki að finna nein ákvæði um, hvar aðsetur stofnunarinnar eða heimili skuli vera. Ráðherra sé hins vegar heimilt að setja nánari reglur um skipulag hennar og starfshætti í reglugerð, sbr. 4., 5., 7., 13. og 15. gr. laganna. Í gildandi lögum nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð segir í 2. gr., að Landmælingar Íslands séu ríkisstofnun, sem heyri undir umhverfisráðuneytið. Ekki sé að finna í lögnum nein ákvæði um, hvar aðsetur stofnunarinnar eða heimili skuli vera. Að mati stefnda verði ekki

ráðið af lögskýringargögnum, að ætlun löggjafans hafi verið sú, að stofnunin skuli vera í Reykjavík, hvorki í upphafi né um öll ókomin ár.

Stefndi skírskotar til þess, að umhverfisráðherra hafi fullt vald og heimild til þess að ákveða aðsetur stofnunarinnar. Ef almenn lög geyma engin fyrir-mæli um það, hvar stofnun skuli valinn staður, og engin ályktun verður heldur dregin af lögunum sjálfum eða lögskýringargögnum um vilja löggjafans í því efni, geti umhverfisráðherra sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins á þessu sviði, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar, og í ljósi þess, að stofnun heyrir samkvæmt lögum óumdeilt undir hann, ákveðið staðsetningu stofnunar án frekari atbeina löggjafans. Sé miðað við grundvallarreglur um verkaskiptingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, þar sem framkvæmdarvaldið hafi tiltölulega frjálstar hendur um ýmis framkvæmda- og útfærsluatriði. Sé fráleitt, að leita þurfi til Alþingis í hvert sinn við flutning ríkisstofnunar, og óhugsandi, að flutningur geti verið háður matskenndum sjónarmiðum í hvert sinn um það, hvort um verulega eða óverulega breytingu sé að ræða, eftir því, hvert flutt er. Þá sé á það að líta, að við meðferð frumvarps til laga um landmælingar og kortagerð þótti ekki ástæða af hálfu Alþingis til að lögfesta ákvæði um aðsetur stofnunarinnar eða heimili, en töluverðar deilur höfðu verið um málið á Alþingi, í fjölmiðlum og víðar. Líta verði til þess, að á þeim tíma hafi ákvörðun ráðherra um flutning þegar legið fyrir. Þá sé þess að geta, að flutningur stofnana frá Reykjavík í önnur sveitarfélög hafi ýmist gerst með eða án afskipta löggjafans. Löggjafinn sé bundinn af þeim fyrirmælum stjórnarskrárinnar, að ráðuneytin hafi aðsetur í Reykjavík, en honum sé í sjálfsvald sett, hvort hann ákveður aðsetur tiltekinnar ríkisstofnunar með lögum. Sé það ekki gert, geti framkvæmdarvaldið án frekari afskipta Alþingis ákveðið staðinn.

Viðurkennt er af hálfu stefnda, að leiði flutningur augljóslega til útgjalda, sem ekki er heimild fyrir í fjárlögum, verði ráðherra að leita slíkrar heimildar Alþingis, annaðhvort með heimild í fjárlögum eða fjáráukalögum, sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi flutningurinn hins vegar engin slík útgjöld í för með sér, þarf ekki að afla sérstakrar heimildar Alþingis til þess að flytja stofnunina frá einum stað til annars. Stefndi mótmælir þeirri fullyrðingu stefnanda, að flutningunum fylgi óhjákvæmilega veruleg fjárútlát úr ríkissjóði, og segir þessa fullyrðingu engum gögnum studda. Fyrirhugaður kostnaður sé ekki talinn umfram það, sem annars hefði komið til, því að fyrir liggja, að stofnunin hefði í öllu falli flust úr allt of stóru leiguhúsnæði að Laugavegi 178 í Reykjavík. Kostnaður við flutning úr því húsnæði í annað leiguhúsnæði hefði óhjákvæmilega haft í för með sér aukakostnað, sem jafnvel hefði orðið enn meiri en gert er ráð fyrir með flutningi stofnunarinnar til Akraness.

Loks er til þess vísað af hálfu stefnda, að stefnanda sé skylt samkvæmt ákvæðum laga nr. 79/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (einkum 15. og 19. gr.), sem öðluðust gildi 1. júlí 1996, að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði, frá því að hann tók við starfi. Starfsmaður getur kosið að segja upp starfi sínu vegna slíkra breytinga, enda skýri hann ráðherra eða forstöðumanni frá því innan eins mánaðar, frá því að breytingarnar voru tilkynntar honum. Skyldan á hendur starfsmanni sé skýr og ótvíræð og í samræmi við ákvæði eldri laga. Ekki sé með neinum hætti ætlast til þess, að stefnandi lækki í launum eða njóti lakari kjara á nýjum starfsstað. Hafi þetta lagaákvæði verið skýrt þannig, að ríkisstarfsmönnum sé skylt að flytjast búferlum, þ. á m. í þeim tilvikum, þegar stofnun, sem þeir starfa við, er flutt frá einum landshluta til annars. Sé fráleit sú fullyrðing í stefnu, að ákvörðun ráðherra jafngildi tilefnislausri uppsögn eða niðurlagningu stöðu stefnanda. Þar sem ákvörðun ráðherra skerðir ekki launakjör eða starfsréttindi stefnanda, geymi ákvæði laga nr. 70/1996 næga lagaheimild til handa ráðherra til þess að ákveða án frekari atbeina löggjafans að breyta verkstað ríkisstofnunar.

Stefndi vísar um málskostnaðarkröfu til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Forsendur og niðurstaða.

Í máli þessu er ekki ágreiningur um, að stefnandi, sem verið hefur starfsmaður Landmælinga Íslands frá því í desember 1991, hefur lögvarða hagsmuni af því, að skorið verði úr því með dómi, hvort umhverfisráðherra hafi heimild til þess án ótvíræðrar heimildar í lögum að flytja stofnunina frá Reykjavík til Akraness.

Landmælingar Íslands störfuðu samkvæmt lögum nr. 31/1985, sbr. laga-breytingu með lögum nr. 47/1990, en þá var starfsemi stofnunarinnar færð frá samgönguráðuneyti til umhverfisráðuneytis. Landmælingar urðu hins vegar sjálfstæð stofnun árið 1956, þegar ein deild Vegamálaskrifstofunnar var gerð að sérstakri stofnun undir heitinu Landmælingar Íslands. Fram til ársins 1956 höfðu Danir séð um mælingar og kortagerð í landinu, sem hófst upp úr aldamótum og lauk 1944. Landmælingar Íslands gerðu samning við Geodætisk Institut í Danmörku árið 1973 um höfundar- og útgáfurétt Íslandskorta, sem var þá formlega afhentur Landmælingum Íslands. Árið 1996 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um landmælingar og kortagerð, og var frumvarpið samþykkt á Alþingi 13. maí 1997 sem lög nr. 95/1997, og tóku þau gildi 1. júlí 1997. Samkvæmt 2. gr. laganna eru Landmælingar Íslands ríkisstofnun, sem heyrir undir umhverfisráðuneytið. Hlutverk stofnunarinnar er að vinna að verkefnum á sviði landmælinga og korta-

gerðar samkvæmt lögnum. Í lögnum er hvergi að því vikið, hvar stofnunin skuli vera, en í umræðum á Alþingi um lagafrumvarpið kom fram, að umhverfisráðherra hefði ákveðið að flytja Landmælingar Íslands til Akraness. Ekki verður ráðið af umræðum, hvort vafi hafi leikið á því, að ráðherra hefði lagaheimild til þessarar ráðstöfnunar.

Í íslenskrri löggjöf er ýmist lögákveðið, hvar aðsetur ríkisstofnana skuli vera, eða engin fyriræmi er að finna þess efnis. Þá eru ýmis dæmi þess, að stofnanir hafi eftir ákvörðun ráðherra verið fluttar án atbeina Alþingis, en einnig finnast þess dæmi, að leitað hafi verið heimildar Alþingis fyrir flutningi. Telja verður, að verði ekki ráðið af lögum, hvar aðsetur ríkisstofnunar skuli vera, hafi löggjafinn ætlað framkvæmdarvaldinu það hlutverk að taka ákvörðun um það. Það er álit dómsins, að slík ákvörðun sé í verkahring ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins. Þessi heimild ráðherra sætir hins vegar þeirri takmörkun, sem 41. gr. stjórnarskrárinnar setur fjárútlátum úr ríkissjóði, og verður að telja, að leiði flutningur til útgjaldaauka fyrir ríkissjóð, sem ekki hefur verið gert ráð fyrir á fjárlögum, beri ráðherra að leita heimildar Alþingis í fjárlögum eða fjárukaulögum. Fáist slík fjárveiting ekki, gæti það leitt til þess, að ráðherra yrði að leita ódýrari kostnaða eða hætta við flutning stofnunar.

Stefnandi heldur því fram, að ekki hafi verið gert ráð fyrir flutningnum í fjárlögum yfirstandandi árs, enda þótt flutningnum fylgi veruleg fjárútlát úr ríkissjóði. Af hálfu stefnda hefur því verið haldið fram, að ekki verði um kostnaðarauka að ræða við flutninginn til Akraness. Hefur verið bent á, að núverandi leiguhúsnæði sé allt of stórt og ekki til frambúðar, og hefði, hvort sem væri, komið til aukakostnaðar vegna flutnings. Þá sé ekki gert ráð fyrir fjölgun starfsmanna. Hér ber að hafa í huga, að nokkur ár eru liðin, síðan þeirri hugmynd var hreyft að flytja stofnunina frá Reykjavík. Rúm tvö ár eru frá því, að ráðherra ákvað, að stofnunin skyldi flutt til Akraness. Samkvæmt gögnum málsins hefur mikil undirbúningsvinna verið innt af höndum, og þá ber til þess að líta, að opnun Hvalfjarðarganga hefur stytta leiðina milli Reykjavíkur og Akraness um 61 km, og er hún nú 47 km. Að mati stefnda eru útgjöld vegna flutningsins innan heimildar fjárlaga, og þar sem stefnandi hefur engin gögn lagt fram, er sýni fram á annað, ber að hafna þessari málsástæðu stefnanda.

Eins og mál þetta er lagt fyrir dóminn, þykir ekki ástæða til þess að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar stefnanda, að ákvörðun ráðherra jafngildi tilefnislausri uppsögn eða niðurlagningu stöðu hennar.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Hjörtur O. Aðalsteinsson héraðsdómari kvað upp dóminn.

4566

D ó m s o r ð:

Stefndi, umhverfisráðuneytið, skal vera sýkn af öllum kröfum stefnanda, Maríu G. Hafsteinsdóttur, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
