

Fimmtudaginn 14. nóvember 1996.

Nr. 418/1995.

**Reykjavíkurborg og
Húsnæðisnefnd Reykjavíkur**

(Gunnar Jónsson hdl.)

gegn

Gylfa Guðmundssyni

(Magnús H. Magnússon hdl.)

Ráðningarsamningur. Uppsögn. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar með stefnu 18. desember 1995. Krefjast þeir sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar úr hans hendi í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Stefndi starfaði sem trésmiður hjá áfrýjandanum Húsnæðisnefnd Reykjavíkur og vann á hennar vegum við smíði félagslegra íbúða. Ráðningarkjör hans miðuðust við kjarasamning milli Vinnuveitendasambands Íslands, Vinnumálasambands samvinnufélaganna og Meistara- og verktakasambands byggingamanna annars vegar og Sambands byggingamanna f. h. aðildarféлага sinna hins vegar. Óumdeilt er í málinu, að hann taldist ekki opinber starfsmaður í skilningi fyrri málsliðar 1. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Með bréfi framkvæmdastjóra áfrýjandans Húsnæðisnefndar Reykjavíkur 26. febrúar 1993 var stefnda sagt upp störfum frá og með 1. júní sama ár vegna „fyrirsjáanlegs samdráttar í trésmíði á vinnustað . . .“. Af gögnum málsins verður ekki séð, að fjallað hafi verið um uppsögn stefnda og annarra trésmiða á fundum nefndarinnar eða annarra stofnana Reykjavíkurborgar. Í svarbréfi borgarstjóra 9. mars 1993 við bréfi stefnda 8. sama mánaðar er vísað til samtals borgarstjóra við formann húsnæðisnefndarinnar, og segir í bréfinu, að við uppsagnirnar hafi vegið þyngst, „hvar viðkomandi yrðu skráðir atvinnulausir, ef þeir hefðu ekki önnur störf að ganga

að, og hverjar félagslegar skyldur sveitarfélög hafa við íbúa sína, þegar á reynir“. Einnig er í bréfinu vikið að kröfum stéttarfélaga í Reykjavík um aðgerðir borgaryfirvalda til að draga úr atvinnuleysi félagsmanna þeirra og veita þeim ný tækifæri til vinnu. Væri miklum fjármunum varið til slíkra aðgerða.

Samkvæmt því, sem áður sagði, gildi kjarasamningur stéttarfélags stefnda um starf hans hjá húsnæðisnefndinni og réð sambandi þeirra. Var það samningssamband einkaréttarlegs eðlis. Óumdeilt er, að samkvæmt samningnum og þeim lögum, sem um slíka samninga gilda, hafa vinnuveitendur að verulegu leyti frjálst mat við uppsagnir launþega, þótt með nokkrum takmörkunum sé, sem ekki skipta máli hér. Þannig geta þeir meðal annars borið fyrir sig fjárhagslegar ástæður og heildarhagsmuni fyrirtækja sinna. Samdráttur í trésmíðum á vinnustað stefnda kallaði á viðbrögð áfrýjandans Húsnæðisnefndar Reykjavíkur, og réðust þau af slíkum sjónarmiðum. Ákvörðun húsnæðisnefndar var á sviði vinnuréttar, en var ekki stjórnvaldsathöfn í skilningi stjórnarsýsluréttar. Stefndi gat ekki vænst þess, að staða hans gagnvart húsnæðisnefnd sem vinnuveitanda væri önnur en sú, sem fólst í kjarasamningi hans og almennt gildir á vinnumarkaði, og að nefndin hefði takmarkaðri rétt að þessu leyti en aðrir vinnuveitendur.

Í málinu er því ekki haldið fram, að uppsögn stefnda hafi brotið gegn kjarasamningi eða lögum á því sviði. Liggur ekki annað fyrir en að við uppsögnina hafi verið gætt þeirra efnislegu skilyrða, sem samningur aðila kvað á um.

Samkvæmt framansögðu ber að sýkna áfrýjendur af kröfum stefnda í málinu.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

D ó m s o r ð:

Áfrýjendur, Reykjavíkurborg og Húsnæðisnefnd Reykjavíkur, skulu vera sýknir af kröfum stefnda, Gylfa Guðmundssonar.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i
Hjartar Torfasonar
og Hrafns Bragasonar

Í héraðsdómi er rakið, að framkvæmdastjóri húsnæðisnefndar hafi með bréfi 26. febrúar 1993 sagt stefnda upp störfum með þriggja mánaða fyrirvara. Stefndi hafði þá unnið hjá nefndinni frá 28. ágúst 1984. Um leið hafi hann sagt upp þremur öðrum trésmiðum, sem allir hafi átt það sameiginlegt með stefnda að vera búsettir á Selfossi. Með bréfi 8. mars 1993 til þáverandi borgarstjóra mótmælti stefndi uppsögninni og einkum því, að búseta skyldi vera látin ráða, hverjum sagt var upp. Í svarbréfi borgarstjóra er viðurkennt, að þetta sjónarmið hafi legið að baki uppsögnunum. Segir þar meðal annars: „Þar vó ekki þyngst, hvert útsvör viðkomandi starfsmanna féllu, heldur, hvar viðkomandi yrðu skráðir atvinnulausir, ef þeir hefðu ekki önnur störf að ganga að, og hverjar félagslegar skyldur sveitarfélög hafa við íbúa sína, þegar á reynir.“

Fyrir Hæstarétti greinir aðila ekki á um það, að um ráðningarsamning stefnda giltu lög og reglur íslensks vinnuréttar auk ákvæða í gildandi kjarasamningi. Þá er ekki um það ágreiningur, að ákvæði ráðningarsamnings um gagnkvæman uppsagnarfrest hafi verið virt. Stefndi heldur því hins vegar fram, að auk reglna almenna vinnuréttarins hafi húsnæðisnefnd borið að gæta almennra stjórnsýslureglna við ákvörðun sína um að segja honum upp störfum. Þessu er mótmælt af hálfu áfrýjenda. Af þeirra hálfu er því einnig haldið fram, að húsnæðisnefnd hafi verið rétt að gæta hagsmuna íbúa Reykjavíkur við uppsagnirnar.

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur er stjórnvald, og framkvæmdastjóri hennar vann á hennar ábyrgð. Honum og nefndinni bar að gæta almennra stjórnsýslureglna við ákvarðanir sínar, eins og við átti, auk reglna almenna vinnumarkaðarins. Af gögnum málsins verður ráðið, að skráning á atvinnuleysisskrá utan Reykjavíkur var látin ráða því, hverjum sagt var upp. Þessi sjónarmið eru á sviði stjórnsýslunnar og varða hagsmuni borgarinnar sem sveitarfélags. Við það verður að miða, að það sé grundvallarregla íslenskrar stjórnskipunar, að hér ríki frjáls atvinnumarkaður, sbr. nú 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Ekkert í

íslenskum lögum takmarkar frelsi íbúa Selfoss til að vinna í Reykjavík. Með framangreint í huga og að öðru leyti með skírskotun til forsendna hins áfrýjaða dóms ber að staðfesta hann og dæma áfrýjendur til að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 29. september 1995.

I.

Mál þetta, sem tekið var til dóms 14. september sl., hefur Gylfi Guðmundsson, kt. 291053-4329, Lyngheiði 16, 800 Selfossi, höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu, birtri 2. febrúar 1995, á hendur Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, og Húsnæðisnefnd Reykjavíkur, kt. 580475-0199.

Dómkröfur stefnanda eru eftirgreindar:

Aðallega:

1. Að viðurkennt verði með dómi, að ákvörðun Húsnæðisnefndar Reykjavíkur, sem tekin var 26. febrúar 1993, um að segja stefnanda upp störfum, hafi verið ólögmæt.

2. Að stefndu verði gert að greiða stefnanda 379.741 kr. í skaðabætur.

3. Að stefndu verði gert að greiða stefnanda 300.000 kr. í skaðabætur vegna þeirrar röskunar og þeirra óþæginda, sem hin ólögmæta ákvörðun stefnda Húsnæðisnefndar Reykjavíkur hefur bakað honum.

Til vara:

1. Að viðurkennt verði með dómi, að forsendur ákvörðunar Húsnæðisnefndar Reykjavíkur, sem tekin var 26. febrúar 1993, um að segja stefnanda upp störfum, hafi verið ólögmæt.

2. Að stefndu verði gert að greiða stefnanda 300.000 kr. í skaðabætur vegna þeirrar röskunar og þeirra óþæginda, sem hin ólögmæta ákvörðun stefnda Húsnæðisnefndar Reykjavíkur hefur bakað honum.

Stefnandi krefst þess, að tildæmdar fjárhæðir beri dráttarvexti samkvæmt vaxtalögum nr. 25/1987 frá 7. febrúar 1995 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að skaðlausu að mati réttarins auk virðisauka-skatts.

Dómkröfur stefndu eru þær aðallega, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda. Til vara krefjast stefndu þess, að kröfur stefnanda verði lækkaðar. Stefndu krefjast enn fremur málskostnaðar úr hendi stefnanda samkvæmt mati dómsins.

Sáttaumleitanir fyrir dómi hafa ekki borið árangur.

Málavextir.

Stefnandi er trésmiður, búsettur á Selfossi, og var hann starfsmaður Húsnaðisnefndar Reykjavíkur frá 28. ágúst 1984. Með bréfi, dags. 26. febrúar 1993, sagði framkvæmdastjóri húsnaðisnefndar stefnanda upp störfum með þriggja mánaða fyrirvara frá og með 1. júní 1993. Á sama tíma var þemur öðrum trésmiðum sagt upp störfum hjá nefndinni, sem allir áttu það sameiginlegt að vera búsettir á Selfossi. Stefnandi mótmælti ákvörðun húsnaðisnefndar um uppsögnina með bréfi, dags. 8. mars 1993, til þáverandi borgarstjóra. Í bréfi sínu mótmælti stefnandi einkum þeim sjónarmiðum, sem hann taldi uppsögn sína grundvallast á, þ. e., að búseta sín hafi ráðið úrslitum um, að sér var sagt upp störfum. Í svarbréfi borgarstjóra segir m. a.: „Par vó ekki þyngst, hvert útsvör viðkomandi starfsmanna féllu, heldur, hvar viðkomandi yrðu skráðir atvinnulausir, ef þeir hefðu ekki önnur störf að ganga að, og hverjar félagslegar skyldur sveitarfélög hafa við íbúa sína, þegar á reynir.“ Par segir enn fremur: „Borgaryfirvöld í Reykjavík hafa margsinnis fengið áskoranir stéttarfélaga iðnaðarmanna og verkafólks hér í borg um aðgerðir í atvinnumálum til að skapa félagsmönnum þeirra á atvinnuleysisskrá í Reykjavík ný tækifæri til vinnu. Reykjavíkurborg ver miklum fjármunum til atvinnuskapandi aðgerða með sérstöku tilfelli til ríkjandi aðstæðna. Engu að síður eru rúmlega 2.600 Reykvíkingar skráðir atvinnulausir hjá Ráðningarstofu Reykjavíkurborgar. Með hliðsjón af þessu skyti skökku við, ef Reykjavíkurborg léti iðnaðarmenn af Selfossi hafa forgang að vinnu hjá húsnaðisnefnd borgarinnar, en segði upp reykviskum iðnaðarmönnum, sem yrðu skráðir atvinnulausir hér og bættust á þann langa lista, sem viðkomandi stéttarfélög gera síðan kröfur um, að borgaryfirvöld vinni bug á beint eða óbeint.“

Stefnandi fór þess á leit við framkvæmdastjóra húsnaðisnefndar með bréfi, dags. 24. maí 1994, að ákvörðun nefndarinnar yrði endurskoðuð með vísan til þess, að hún hefði verið tekin á ólögmætum forsendum, og var borgarstjóra sent afrit þess bréfs. Þeirri málaleitan var hafnað, og er mál þetta höfðað til úrlausnar um lögmæti ákvörðunar Húsnaðisnefndar Reykjavíkur um uppsögn stefnanda og hugsanlega bótaskyldu stefndu.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi kveður alveg ljóst, að búseta ein hafi ráðið vali um það, hverjum skyldi sagt upp, en ekki einhverjar ávirðingar, hæfni eða starfsaldur viðkomandi starfsmanna. Stefnandi kveðst hafa lengri starfsaldur en margir

aðrir trésmiðir í þjónustu húsnæðisnefndar og aldrei verið fundið að störfum sínum.

— — —

IV.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Stefndu byggja sýknukröfu sína á því, að uppsögn stefnda Húsnæðisnefndar Reykjavíkur hafi að öllu leyti uppfyllt skilyrði laga og kjarasamninga og hafi því að öllu leyti talist lögmætur gerningur. Benda stefndu á, að ekkert það hafi komið fram í málalímbúnaði stefnanda, sem fært geti sönnur á eða leitt að líkur að því, að uppsögn stefndu á ráðningarsamningi stefnanda hafi verið með einhverjum annmörkum.

— — —

V.

Niðurstaða.

Stefnandi starfaði sem trésmiður hjá Húsnæðisnefnd Reykjavíkur og var félagsmaður í Trésmiðafélagi Reykjavíkur, sem á aðild að Alþýðusambandi Íslands. Stefnandi var ekki opinber starfsmaður, sem heyrði undir ákvæði um réttindi og skyldur starfsmanna Reykjavíkurborgar, heldur giltu um ráðningarsamning hans lög og reglur íslensks vinnuréttar auk ákvæða í gildandi kjarasamningi. Ráðningarsamningur hans kvað á um þriggja mánaða gagnkvæman uppsagnarfrest. Ágreiningslaust er, að ákvæði ráðningarsamnings þessa um uppsögn og uppsagnarfrest voru virt við uppsögn stefnanda. Hins vegar lýtur ágreiningur aðila m. a. að því, hvort sú ákvörðun Húsnæðisnefndar Reykjavíkurborgar að segja stefnanda upp störfum hafi verið stjórnvaldsákvörðun og nefndinni því borið að gæta stjórnsýslureglna við þá ákvörðun eða hvort um var að ræða einhliða ákvörðun vinnuveitanda um uppsögn, óháða reglum stjórnsýslunnar.

Húsnæðisnefndir voru samkvæmt lögum nr. 86/1988 skipaðar af sveitarstjórn, og var hlutverk þeirra að fara með stjórn og samræmingu félagslegs húsnæðis í sveitarfélögum. Er Húsnæðisnefnd Reykjavíkur tók ákvörðun sína um uppsögn stefnanda, fór hún með hluta framkvæmdarvalds sem fjölskipað stjórnvald. Enda þótt Húsnæðisnefnd Reykjavíkur kæmi þá fram sem vinnuveitandi stefnanda og milli aðila hafi verið vinnuréttarsamband, sem lýtur reglum vinnuréttarins, verður að líta til þess, að stjórnvöld þurfa ætíð að gæta efnisreglna í hverju, sem ákvarðanir þeirra lúta að, og þau eru ávallt bundin af málefnalegum sjónarmiðum. Á það jafnt við um stjórnvaldsathafnir sem aðrar ákvarðanir þeirra.

Í svarbréfi borgarstjóra til stefnanda, dags. 9. mars 1993, kemur fram rökstuðningur borgarstjóra fyrir uppsögn stefnanda. Í bréfinu segir, að það

sjónarmið hafi ekki vegið þyngst, hvar útsvör viðkomandi starfsmanna féllu, „heldur, hvar viðkomandi yrðu skráðir atvinnulausir, ef þeir hefðu ekki önnur störf að ganga að, og hverjar félagslegar skyldur sveitarfélög hafa við íbúa sína, þegar á reynir“. Í bréfi hans segir jafnframt: „Reykjavíkurborg ver miklum fjármunum til atvinnuskapandi aðgerða. . . Engu að síður eru rúmlega 2.600 Reykvíkingar skráðir atvinnulausir hjá Ráðningarstofu Reykjavíkurborgar. Með hliðsjón af þessu skyti skökku við, ef Reykjavíkurborg léti iðnaðarmenn af Selfossi hafa forgang að vinnu . . . en segði upp reykvískum iðnaðarmönnum, sem yrðu skráðir atvinnulausir hér og bættust á þann langa lista, sem viðkomandi stéttarfélög í Reykjavík gera síðan kröfur um, að borgaryfirvöld vinni bug á beint eða óbeint“. Engin lagafyrirmæli kváðu á um rétt Reykvíkinga umfram aðra landsmenn til vinnu í þágu borgaryfirvalda. Við ákvörðun sína um uppsögn einstakra manna gat því húsnæðisnefnd ekki miðað við, að í gildi væru lagafyrirmæli, sem kvæðu á um þann rétt, heldur þurfti hún að meta það, hverja átti að velja úr. Í ljósi þeirrar meginreglu, að stjórnvöld þurfa ætíð að styðja matskenndar ákvarðanir sínar málefnalegum sjónarmiðum, var mat húsnæðisnefndar ekki frjálst, þegar ákvörðun var tekin um uppsögn stefnanda, heldur bundið af grundvallarreglum stjórnsýslunnar.

Er stefnanda var sagt upp störfum, höfðu stjórnsýslulög nr. 37/1993 ekki tekið gildi hér á landi, en þó höfðu ýmsar reglur, er lögfestar voru með lögnum, skipað sér fastan sess í samskiptum stjórnsýsluhafa og borgara. Þeirra á meðal var jafnræðisreglan, sem kemur fram í 11. gr. laganna og byggist á grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um jafnrétti þegnanna. Af rökstuðningi borgarstjóra fyrir uppsögn stefnanda verður ekki annað séð en úrslitum hafi ráðið við uppsögn hans, að stefnandi er búsettur á Selfossi, en ekki í Reykjavík. Vegna búsetu sinnar þar yrði hann skráður á atvinnuleysissskrá á Selfossi, ef atvinnulaus yrði, en ekki í Reykjavík, og Reykjavíkurborg hefði af þeim sökum ekki skyldum að gegna gagnvart honum, eins og hún hefði gagnvart atvinnulausum Reykvíkingi. Þessi sjónarmið, sem lágu til grundvallar mati Húsnæðisnefndar Reykjavíkur um uppsögn stefnanda, verður að telja ómálefnaleg og ákvörðun reista á þeim brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Því verður að telja ákvörðun Húsnæðisnefndar Reykjavíkur um uppsögn stefnanda ólögmeta, og bera honum bætur af þeim sökum.

Samkvæmt venju hefur stefnandi miðað bótafjárhæð við laun í þrjá mánuði frá þeim tíma, sem hann lét af störfum, og dregið frá aðrar tekjur. Stefnandi hefur þó ekki dregið frá reiknað endurgjald fyrir júlímánuð, er hann hóf einkarekstur sinn. Fallast ber á með stefndu, að stefnanda hefði

verið rétt að reikna sér endurgjald fyrir júlímánuð. Eðlilegt þykir að miða við, að reiknað endurgjald vegna júlímánaðar sé 50.000 kr. eins og reiknað endurgjald vegna ágústmánaðar, og nema bætur þannig ákveðnar 329.741 krónu.

Stefnandi hefur gert kröfu um, að stefndu verði gert að greiða sér 300.000 kr. í skaðabætur vegna þeirrar röskunar og þeirra óþæginda, sem hin ólögmæta ákvörðun stefnda hafi bakað sér. Sú krafa á sér enga laga-stoð, og er ekki á hana fallist.

Samkvæmt þessu verða stefndu dæmdir til að greiða stefnanda 329.741 kr. ásamt vöxtum, eins og krafist er og í dómsorði greinir.

Eftir þessum úrslitum greiði stefndu stefnanda 120.000 kr. í málskostnað, og hefur þá verið tekið tillit til skyldu stefnanda til greiðslu virðisaukaskatts af málflutningsþóknun.

Ingveldur Einarsdóttir, settur héraðsdómari, kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Stefndu, Reykjavíkurborg og Húsnæðisnefnd Reykjavíkur, greiði stefnanda, Gylfa Guðmundssyni, 329.741 kr. auk dráttarvaxta samkvæmt vaxtalögum nr. 25/1987 frá 7. febrúar 1995 til greiðsludags.

Stefndu greiði stefnanda 120.000 kr. í málskostnað, þar með talinn virðisaukaskattur.
