

Fimmtudaginn 11. maí 1995.

Nr. 41/1993.

Samgönguráðherra

**f. h. Vita- og hafnamálaskrifstofunnar
og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs**

(Guðríður Þorsteinsdóttir hdl.)

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

gegn

Daníel Gestssyni

(Ástráður Haraldsson hdl.)

(Arnmundur Backman hrl.)

Opinberir starfsmenn. Niðurlagning stöðu. Skaðabætur.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar með stefnu 25. janúar 1993. Krefjast þeir sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar úr hans hendi í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefjast þeir verulegrar lækkunar á dómkröfum stefnda og að málskostnaður verði þá felldur niður.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Ágreiningslaust er í málinu, að stefndi hlaut skipun sem yfirverkfræðingur við Vita- og hafnamálaskrifstofuna árið 1965. Erindisbréf til hans sem yfirverkfræðings Hafnamálastofnunar ríkisins var gefið út 1. október 1969. Í héraðsdómi er rakinn aðdragandi þess, að stefnda var tilkynnt með bréfi samgönguráðherra 7. september 1989, að starf hans hjá Hafnamálastofnun ríkisins yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1990. Eins og málið liggur fyrir, verður að telja, að áfrýjendum hafi ekki tekist að sýna fram á, að aðrar efnislegar forsendur en þær, sem beint tengdust stefnda, hafi ráðið því, að staða hans var lögð niður. Að því athuguðu og að öðru leyti með vísan til raka héraðsdóms er staðfest sú niðurstaða hans, að staðan hafi ekki verið lögð niður í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Fallist er og á þá niðurstöðu héraðsdóms, að yfirvinnugreiðslur þær, sem stefndi naut þar til 15. nóvember 1988, hafi verið hluti af föstum launum hans. Í málinu hefur ekki verið hnekkkt þeirri fullyrðingu stefnda, sem studd er öðrum gögnum og framburði vitna, að greiðslur þessar, sem verkfræðingar hafnamálastofnunarinnar fengu almennt, hafi byggst á samkomulagi við stéttarfélag hans. Verður ekki talið, að forstöðumanni stofnunarinnar hafi verið heimilt að svipta stefnda einhliða þessum hluta launa hans.

Við ákvörðun bóta ber meðal annars að hafa í huga, að stefndi var 57 ára að aldri, er hann missti stöðu sína, og hafði nær allan starfstíma sinn unnið hjá ofangreindri stofnun. Að því athuguðu og öðrum þeim atriðum, sem tilgreind eru í héraðsdómi, þykja bætur til stefnda hæfilega ákveðnar 2.500.000 krónur. Ber að greiða þá fjárhæð með dráttarvöxtum frá þingfestingardegi í héraði.

Rétt þykir, að áfrýjendur greiði stefnda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og í dómsorði greinir. Hefur þá ekki verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

D ó m s o r ð:

Áfrýjendur, samgönguráðherra f. h. Vita- og hafnamála-skrifstofunnar og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði stefnda, Daníel Gestssyni, 2.500.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 9. apríl 1991 til greiðsludags.

Áfrýjendur greiði stefnda samtals 600.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 30. nóvember 1992.

Mál þetta, sem dómtekið var 12. október sl., er höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur af Daníel Gestssyni, kt. 090532-2789, Vallarbraut 3, Seltjarnarnesi, gegn samgönguráðherra f. h. Vita- og hafnamála-skrifstofunnar og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs með stefnu, þingfestri 9. apríl 1991.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndu verði dæmdir til greiðslu bóta, að fjárhæð 12.482.800 kr., með dráttarvöxtum [og málskostnaði].

Dómkröfur stefndu eru þær aðallega, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að

mati réttarins. Til vara er þess krafist, að stefnukröfur verði stórlega lækk-
aðar og málskostnaður í því tilviki látinn niður falla.

Mál þetta var dómtekið að loknum munnlegum málflutningi 21. maí sl.
Það var endurupptekið 12. október sl., viðbótargögn lögð fram, málið
endurflutt og dómtekið að nýju sama dag.

Sáttaumleitanir fyrir dómi hafa ekki borið árangur.

I.

Málsatvik eru þau, að stefnandi hóf störf sem yfirverkfræðingur hjá
Hafnamálastofnun ríkisins árið 1965, en hafði áður starfað tímabundið hjá
stofnuninni, m. a. sem verkfræðingur árin 1958 til 1960.

Í tengslum við skipun stefnanda sem yfirverkfræðings Hafnamálastofn-
unar ríkisins var honum sett ýtarlegt erindisbréf um þann starfa með bréfi
samgönguráðherra, dags. 1. október 1969. Í niðurlagi þess er tekið fram, að
það skuli gilda, þar til skipulag stofnunarinnar hafi verið ákveðið. Sam-
kvæmt reglugerð um hafnamál nr. 395/1974, sem sett var á grundvelli hafna-
laga nr. 45/1973, var hafnamálastofnuninni skipt í tvær deildir, tæknideild og
aðalskrifstofu, og varð stefnandi yfirmaður tæknideildar. Samkvæmt skil-
greiningu 2. gr. nefndrar reglugerðar hafði tæknideild með höndum áætla-
anagerð, rannsóknir og hönnun mannvirkja, yfirumsjón með tækjakosti
stofnunarinnar og rekstri hans og þeim framkvæmdum, sem stofnunin ann-
ast, sbr. 4. gr.

Stefnandi var um þriggja mánaða skeið við nám í stjórnun í opinberri
stjórnsýslu við háskólann í Pittsburgh í Bandaríkjunum árið 1981, og kveðst
hann hafa leitast við að koma á stjórnsýslulegum endurbótum í stofnuninni,
eftir að heim kom, en sú viðleitni hafi mætt litlum skilningi og jafnvel and-
stöðu ráðamanna.

Samkvæmt 6. gr. hafnalaga nr. 69/1984 skal Hafnamálastofnun ríkisins
skipt í deildir samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Í 3. gr. reglugerðar
um hafnamál nr. 494/1986, sem sett var samkvæmt greindum lögum, segir,
að starfsemi hafnamálastofnunar skiptist í fjármáladeild, framkvæmdadeild,
tæknideild og rannsóknardeild. Árin 1983-1985 fóru fram þrjár úttektir á
Hafnamálastofnun ríkisins, m. a. að tilhlutan samgönguráðuneytis, og
leiddu þær til verulegra skipulagsbreytinga á stofnuninni í ársbyrjun 1985.

Með bréfi samgönguráðherra, dags. 8. febrúar 1985, var erindisbréf stefn-
anda, dags. 1. október 1969, afturkallað frá og með 1. mars 1985 og til þess
vísað, að nýtt skipulag fyrir hafnamálastofnun hefði verið ákveðið. Jafn-
framt var tekið fram, að forstöðumaður áætla- og framkvæmdasviðs
myndi kynna stefnanda nýtt starfssvið hans. Í þeirri starfslýsingu, sem dags.

er 8. febrúar 1985 og stefnanda var afhent 25. febrúar 1985, segir svo m. a.: „Við stofnunina verður unnið að sérverkefnum, sem yfirverkfræðingur sér um. Hann vinnur sjálfstætt að þeim verkefnum, sem honum eru falin af forstöðumanni áætlana- og framkvæmdasviðs.

Hlutverk:

- Að sjá til þess, að fyrir liggi virðingamat allra eigna allra hafna á landinu.
- Að sjá um viðhald á þessu mati, eftir því sem eignabreytingar eiga sér stað.
- Að sjá til þess, að gögn, önnur en bókhaldsgögn, um hafnargerðir séu aðgengileg, svo sem skýrslur og teikningar, safnað og skráð í tímaröð fyrir hverja höfn fyrir sig.
- Að skipuleggja gagnavörslu á tímaritum og sérfræðibókmenntum stofnunarinnar.
- Að skipuleggja verkefnastjórnun í ákveðnum verkefnum og hafa tengsl við aðila, sem vinna að verkefnastjórnun, og þátttaka í fundum og ráðstefnum um verkefnastjórnun, sem ákveðið er að taka þátt í.“

Ágreiningur var milli hafnamálastjóra og stefnanda, og hafnamálastjóri var óánægður með störf stefnanda hjá stofnuninni. Stefnandi leitaði til umboðsmanns Alþingis um samskipti sín við bæði ráðuneyti og yfirmenn stofnunarinnar og kvartaði um, að lög hefðu verið á sér brotin við úttekt á stofnuninni og að breytingar hefðu falið í sér dóm um vanhæfni sína í starfi. Er þar um að ræða mál umboðsmanns nr. 53/1988.

Í bréfi hafnamálastjóra til stefnanda, dags. 13. janúar 1987, kemur fram, að hann er mjög óánægður með afköst stefnanda í starfi samkvæmt starfslýsingunni, sem stefnanda var falið að vinna eftir frá 1. mars 1985. Þar segir m. a. svo: „Nú, rúmum 22 mánuðum eftir, að þér hófuð að vinna að umræddum sérverkefnum, hafið þér enn litlu sem engu skilað af yður í því formi, að stofnuninni nýtist það. Af þessu tilefni vil ég taka fram, að ef ekki verður hér gagnger breyting á hið fyrsta, verður ekki hjá því komist að taka starf yðar hjá hafnamálastofnun til endurskoðunar.“ Í svarbréfi stefnanda, dags. 4. febrúar 1987, fjallar hann um breytt starfssvið sitt, og segir þar m. a. svo: . . . „Ljóst er, að ég er settur niður í starfi, tekinn úr umfangsmiklu stjórnunarstarfi og fengin einföld störf, sem krefjast lítillar þekkingar, reynslu og menntunar og eru í nær engum tengslum við rekstur Hafnamálastofnunar ríkisins.“ . . . Í niðurlagi bréfsins segir svo: „Ég fer þess á leit, að störf mín hjá hafnamálastofnun ríkisins verði endurskoðuð og mér fengin störf, þar sem þekking mín, reynsla og menntun fái notið sín. Þangað til mun ég leitast við að leysa þau störf, sem mér eru nú falin, af bestu samvisku.“

Í bréfi hafnamálastjóra til stefnanda, dags. 29. júlí 1987, segir, að engin breyting hafi orðið á afköstum, frá því að bréf hafnamálastjóra, dags. 13. janúar 1987, var ritað.

Í bréfi hafnamálastjóra til samgönguráðuneytisins, dags. 19. október 1987, var þess farið á leit, að stefnanda yrði sagt upp starfi sínu hjá Hafnamálastofnun ríkisins.

Á fundi í samgönguráðuneytinu með ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra ráðuneytisins 28. janúar 1988 var stefnanda gefinn kostur á að segja starfi sínu lausu, en halda launum í 12 mánuði. Þessu hafnaði stefnandi.

Með bréfi hafnamálastjóra til samgönguráðherra, dags. 19. mars 1988, voru ítrekuð tilmæli um starfslok stefnanda, sem sett voru fram í bréfi, dags. 19. október 1987.

Með bréfi hafnamálastjóra til stefnanda, dags. 15. nóvember 1988, var stefnanda tilkynnt, að frá og með þeim degi yrðu engir yfirvinnutímar samþykktir hjá honum.

Með öðru bréfi hafnamálastjóra til stefnanda, dags. 15. nóvember 1988, var samningi um afnot af einkabifreið stefnanda í þágu Vita- og hafnamála-skrifstofu sagt upp frá og með 1. janúar 1989.

Með bréfi hafnamálastjóra til samgönguráðuneytis, dags. 27. desember 1988, voru ítrekaðar fyrri óskir um, að stefnanda yrði sagt upp starfi sínu hjá Vita- og hafnamálaskrifstofunni.

Í bréfi Ríkisendurskoðunar til samgönguráðuneytis, dags. 16. janúar 1989, kemur fram, að Ríkisendurskoðun telur rétt, að ráðuneytið verði við beiðni hafnamálastjóra um, að stefnandi verði látinn hætta störfum hjá Vita- og hafnamálaskrifstofu.

Á fundi með samgönguráðherra 28. mars 1989 voru stefnanda kynntar endurteknar óskir hafnamálastjóra, studdar af álitum endurskoðanda stofnunarinnar og ríkisendurskoðanda, að honum yrði sagt upp störfum hjá stofnuninni. Fram kom, að ráðherra gæti ekki daufheyrst við þessum óskum öllu lengur, en vildi hins vegar gefa stefnanda tækifæri til að segja sjálfur lausu starfi sínu, og myndi ráðherra þá beita sér fyrir því, að stefnandi fengi kaupgreiðslu um einhvern ákveðinn tíma, sem samkomulag næðist um. Stefnandi gat þess, að mál sitt væri í könnun hjá umboðsmanni Alþingis, og vildi hann sjá úrslit þess, áður en hann samþykkti eitt eða neitt.

Í bréfi hafnamálastjóra til samgönguráðuneytisins, dags. 30. ágúst 1989, var lagt til, að staða stefnanda (yfirverkfræðings sérverkefna) yrði lögð niður í síðasta lagi frá og með áramótum 1989-90. Í bréfi þessu segir m. a. svo: „Eins og ítrekað hefur komið fram, hefur Daníel Gestsson nú um nokkurra ára skeið engum verkefnum skilað af sér til stofnunarinnar og ekki orðið

við fyrimælum mínum (munnlegum og skriflegum) um að skila af sér mánaðarlegum áfangaskýrslum í þeim verkefnum, sem hann telur sig vera að vinna að, sbr. tímaskýrslur. Stofnunin fær þannig ekkert vinnuframlag á móti útlögðum kostnaði við laun og aðstöðu. Starfsmaður þessi hlýtur því að teljast algjörlega óþarfur.“

Í bréfi samgönguráðuneytisins til stefnanda, dags. 7. september 1989, er kveðið á um niðurlagningu stöðu hans. Þar segir svo m. a.: „Samkvæmt til lögu hafnamálastjóra hefur ráðuneytið ákveðið að leggja niður starf það, sem þér nú gegnið í Hafnamálastofnun ríkisins samkvæmt starfslýsingu frá janúar 1985. Verður starf yðar lagt niður frá og með 1. janúar 1990. Ráðuneytið mun leitast við að útvega yður aðra sambærilega stöðu á vegum ríkisins, en greiða yður að öðrum kosti þau föstu laun, sem starfi yðar fylgja, til ársloka 1990 í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“

Í bréfi hafnamálastjóra til samgönguráðuneytis, dags. 27. september 1989, er frá því greint, að í framhaldi af setningu nýrrar reglugerðar um hafnamál nr. 494/1986 hafi á síðustu þremur árum verið unnið að skipulagsbreytingum á hafnamálastofnun. Þær breytingar, sem reglugerðin gerði ráð fyrir, væru að mestu um garð gengnar og starfsemin komin í fastar skorður. Í bréfi þessu segir enn fremur svo: . . . „Þá hefur verið ákveðið, að starf Daníels Gestssonar, yfirverkfræðings sérverkefna, verði lagt niður frá og með næstu áramótum. Stöðugildi það, sem hann hefur fyllt, verður því væntanlega laust um áramótin 1990/1991.“ . . .

II.

Stefnandi gerir grein fyrir því, að hann hafi frá upphafi tekið laun samkvæmt launakerfi opinberra starfsmanna og fengið, frá því að hann hóf störf árið 1965, yfirborganir án vinnuskyldu í formi fastra yfirvinnutíma hvern mánuð. Fram til ársins 1980 hafi verið um að ræða 25 óunna yfirvinnutíma á mánuði, en hafi verið breytt á því ári í 40 tíma til samræmis við það, sem greitt hafi verið í öðrum ríkisstofnunum til verkfræðinga í svipaðri stöðu. Árið 1986 hafi verið tekin upp sú innanhússregla hjá Vita- og hafnamálaskrifstofu að greiða öllum verkfræðingum yfirborgun í formi 40 stunda fastrar yfirvinnu í mánuði án vinnuskyldu. Stefnandi hafi notið þessarar yfirborgunar óslitið til 1. febrúar 1988. Þá hafi yfirborgunin verið lækkuð einhliða í 38 yfirvinnuklukkustundir. Hinn 1. mars 1988 hafi hún verið lækkuð í 35 stundir og 1. september sama ár í 33 klukkustundir, allt í samræmi við ofangreinda innanhússreglu, plagg, sem kallað hafi verið „forsendur og útreikningur aukatekna“. Plagg þetta sé árangur af samstarfi við stéttarfé-

lag verkfræðinga og byggist á því, að verkfræðingar í þjónustu ríkisins skuli njóta þeirrar viðmiðunar við starfskjör starfsbræðra sinna, sem ekki starfa hjá ríkinu, að taka að jafnaði 92,5% af launum þeirra. Mismunurinn og til þess að ná þessu hlutfalli hafi verið bættur með föstum, óunnnum yfirvinnutímum, eins og áður sé frá greint. Aðrir verkfræðingar hjá hinu opinbera hafi búið við sambærilega samninga um árábil, en auk þess fengið greiðslu fyrir akstur á 4000 km árlega á Reykjavíkursvæðinu. Þessar greiðslur séu í flestum tilfellum að mestu hreinar og skattfrjálsar yfirborganir sökum þess, að akstur í þágu starfsins á Reykjavíkursvæðinu sé yfirleitt langt innan við það, sem greitt sé fyrir. Akstur utan Reykjavíkursvæðisins hafi verið greiddur sérstaklega samkvæmt akstursbók. Hinn 20. 03. 1990 hafi gjald fyrir akstur verið 26,05 kr. á km, svo að hér hafi verið um töluverða fjárhæð að ræða.

Framangreindum yfirborgunum stefnanda hafi endanlega verið sagt upp af hafnamálastjóra í nóvember 1988 og sömuleiðis samningi um greiðslu fyrir not af einkabifreið. Þessari ráðstöfun hafi verið mótmælt harkalega af hálfu stefnanda í bréfi til samgönguráðherra 8. mars 1989. Þar sé hin einhliða breyting og röskun á ráðningarkjörum talin ólögleg og mælst til, að henni verði a. m. k. sagt upp með 6 eða 12 mánaða fyrirvara, og hafi þá einkum verið miðað við biðlaunareglur opinberra starfsmanna. Ekki hafi það gengið eftir, en frá 1. janúar 1990 hafi stefnandi notið biðlauna til ársloka sama ár vegna niðurlagningar stöðu hans. Þar hafi yfirvinnureglur verið hundsaðar og grunnlaunin ein greidd.

Stefnandi vísar til þess, að hann hafi notið yfirborgunar í formi fastrar óunninnar yfirvinnu allt frá upphafi ráðningar árið 1965, þar til hún hafi einhliða og fyrirvaralaust verið tekin af sér í nóvember 1988. Yfirborgun þessi hafi ekki alltaf verið hin sama frá upphafi, en þó farið eftir viðurkenndri reglu og verið í samræmi við kjör annarra verkfræðinga í ríkisþjónustu allt frá árinu 1980. Stefnandi telur sig eiga rétt til þessarar yfirborgunar frá nóvember 1988, allt árið 1989 og biðlaunatímann 1990, en gerir auk þess í þessu máli kröfu til þess, að hin óunna yfirvinna verði lögð til grundvallar skaðabótakröfu til starfsloka, eins og þau hefðu orðið.

Í annan stað reisir stefnandi mál sitt á því, að niðurlagning stöðu sinnar hafi verið löglaus. Ekki orki tvímælis, að lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hafi gilt um störf og stöðu stefnanda á starfstíma hans hjá Vita-og hafnamálaskrifstofu. Í 14. gr. þeirra laga sé fjallað um niðurlagningu stöðu og réttarstöðu ríkisstarfsmanns af því tilefni. Þar sé ekki að finna skilgreiningu á því, hvað átt sé við með niðurlagningu stöðu, og takmarkaða stöð sé að hafa af lögskýringargögnum um það efni. Þó segi

í athugasemd við 14. gr. frumvarpsins til starfsmannalaganna, að átt sé við þau tilvik, er staða sé lögð niður af sparnaðarástæðum. Stefnandi hafi verið skipaður yfirverkfræðingur hjá stofnuninni. Meðal mikilvægustu starfsréttinda skipaðs starfsmanns sé réttur til að gegna starfinu, meðan aldur og heilsa leyfi. Sé þetta orðað svo í 4. gr. starfsmannalaga, að sé starfsmaður skipaður í stöðu, beri að líta svo á, að hann skuli gegna henni, þar til eitt-hvert eftirtalinna atriði komi til: að hann brjóti af sér í starfi, að hann fullnægi ekki skilyrðum 3. gr. starfsmannalaga, að hann fái lausn samkvæmt eigin beiðni, að hann nái hámarksaldri, sbr. 13. gr., að hann flytjist í aðra stöðu hjá ríkinu, að skipunartími hans samkvæmt tímabundnu skipunarbréfi sé runninn út og að staða hans sé lögð niður, sbr. 14. gr. Ekki verði annað séð en sú ákvörðun samgönguráðuneytisins að leggja niður starf stefnanda hafi ráðist af samskiptaörðugleikum stefnanda og hafnamálastjóra. Með hliðsjón af aðdraganda málsins og starfslokum stefnanda og með tilliti til þeirra meginsjónarmiða, sem ríki, verði að telja, að staða stefnanda hafi ekki verið lögð niður í skilningi 14. gr. starfsmannalaga. Sú afstaða samgönguráðuneytisins komi víða fram og m. a. í bréfi, dags. 4. apríl 1990, til umboðsmanns Alþingis, en þar sé tekið svo til orða, að stefnanda hafi verið „sagt upp störfum“.

Hafi hafnamálastjóri og samgönguráðuneyti verið þeirrar skoðunar, að stefnandi hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar og að leysa yrði hann frá störfum af því tilefni, hafi þeim borið að veita honum lausn úr starfi um stundarsakir að undangenginni áminningu, þar sem honum hefði verið gefinn kostur á að bæta ráð sitt, sbr. lokaákvæði 2. mgr. 7. gr. starfsmannalaga. Til þess hafi stefnandi átt skýlausan rétt. Hefði þá borið að rannsaka mál hans með þeim hætti, sem segir í 8. gr. starfsmannalaga, og hefði niðurstaða þeirrar rannsóknar ráðið því, hvort stefnandi sneri aftur til starfa. Það leiddi augljóslega til mikillar skerðingar á lögvörðum réttindum skipaðra starfsmanna og væri til þess fallið að rýra starfsöryggi þeirra, ef stjórnvöld ættu óheft mat á því, hvaða tilvik féllu undir niðurlagningu stöðu í skilningi 14. gr. starfsmannalaga. Með því væri opnuð leið til að fara í kringum ófrágengilegar reglur um lausn úr starfi og um þær afleiðingar, sem ólögmæt frávikning geti haft í för með sér. Þótt slíkt hafi að sjálfsögðu ekki vakað fyrir stjórnvöldum, geti það ekki breytt neinu um þá niðurstöðu, að ólöglega hafi verið að því staðið, að stefnandi var látinn hætta störfum hjá Vita- og hafnamálaskrifstofu. Eins og hinu fyrra máli hafi stefnandi vísað þessum lið ágreinings síns við stefndu til umboðsmanns Alþingis, mál nr. 227/1990. Niðurstaða umboðsmanns hafi orðið sú, að forstöðumaður Vita- og hafnamálaskrifstofu og samgönguráðuneytið hefðu brotið lög á stefnanda. Ekki

hefði verið um niðurlagningu stöðu að ræða í merkingu 14. gr. laganna, heldur raunverulega verið að segja opinberum starfsmanni upp störfum.

Þá er því haldið fram, að ekki hafi verið gætt rétttra forsendna við meðferð máls stefnanda. Í raun hafi stefnanda verið sagt upp störfum, en sú uppsögn dulbúin sem stöðuniðurlagning í þeim tilgangi að fara á svig við ákvæði laganna um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Vegna þessa sé efniságalli á meðferð málsins, sem leiði til skaðabótaskyldu fyrir stefndu.

Þá er skírskotað til þess, að ekki hafi verið farið að hinum ólögfestu málsmeðferðarreglum stjórnssýsluréttar við meðferð máls stefnanda, og er í því sambandi vísað til rannsóknarreglu, andmælareglu og reglna um mál-efnalegar forsendur stjórnssýsluathafna.

Kröfur stefnanda eru reistar á útreikningi tryggingafræðings. Hann hafi annars vegar reiknað út tjón stefnanda vegna ógreiddra yfirvinnutíma frá og með nóvember 1988 til maí 1997, og sé þá miðað við, að það séu raunveruleg starfskjör stefnanda, hvað yfirborgun varði. Tjón vegna yfirvinnuskerðingar þessarar sé 3.451.700 kr. Hins vegar hafi tryggingafræðingur reiknað út verðmæti launa, sem stefnandi tapi vegna hinnar ólögmætu uppsagnar, og sé verðmæti fastra launa reiknað 7.104.800 kr. fyrir sama tímabil. Töpuð lífeyrisréttindi megi áætla 6% af verðmæti fastra launa að mati tryggingastærðfræðings, þ. e. 426.300 kr. Að auki geri stefnandi kröfu til bóta vegna röskunar á stöðu og högum, 1.500.000 kr., og sé þá fengin alls stefnufjárhæðin, 12.482.800 kr.

III.

Stefndu vísa á bug þeim sjónarmiðum stefnanda, sem hann reisir á bótakröfu sína. Í fram lögðu bréfi samgönguráðuneytis, dags. 3. júní 1991, sé gerð grein fyrir þeim ástæðum, sem því hafi ráðið, að staða yfirverkfræðings sérverkefna hafi verið lögð niður.

Eins og fram lögð gögn beri með sér, hafi samgönguráðuneytið haft til meðferðar í ársbyrjun 1988, hvort víkja bæri stefnanda til fullnaðar úr starfi vegna ávirðinga, sem hann hafi verið sakaður um í bréfi hafnamálastjóra 19. október 1987, og enn að nýju í ársbyrjun 1989 eftir ríkisstjórnarskipti vegna endurtekinnna óska hafnamálastjóra, sem studdar hafi verið áliti ríkisendurskoðanda og endurskoðanda stofnunarinnar. Stefnanda hafi ekki verið víkið frá til bráðabirgða vegna þeirra athugana, svo sem heimilt sé að gera, sbr. 7. gr. 1. nr. 38/1954, vegna rannsókna á ávirðingum í starfi. Stefnanda hafi hins vegar verið kynntar þegar á fundum 28. janúar 1988 og 28. mars 1989 þessar óskir hafnamálastjóra, að hann yrði látinn hætta þar störfum, og þær ástæður, sem hann færði fram í því efni, og hafi stefnandi þannig

fengið tækifæri til að tjá sig um þær. Á síðara fundi með stefnanda 28. mars 1989 hafi samgönguráðherra greint honum frá því, að hann gæti ekki öllu lengur daufheyrst við þessum óskum, en þeim fundi hafi lokið svo, að ráðherra hafi frestað ákvörðun sinni um sinn til að kanna málið nánar.

Staða sú, er stefnandi hafi gegnt frá árinu 1985, hafi verið staða yfirverkfræðings sérverkefna, og liggi sú starfslýsing fyrir í málinu. Meginhluti þeirra verkefna, sem heyrt hafi undir þá stöðu, hafi verið virðingamat hafnarmannvirkja, sem hafnamálastofnun hafði tekið að sér að vinna fyrir Viðlagatryggingu Íslands. Þau störf hafi falist í mótun matsreglna, sem lokið hafi verið um áramótin 1987/1988, framkvæmd skráningar, greiningar og virðingamats allra hafnarmannvirkja ásamt viðhaldi á því mati, eftir því sem eignabreytingar hafi orðið. Stefnandi hafi talið um miðjan ágúst 1989, að þessu eignamati gæti verið lokið um áramótin 1989/1990. Þegar hafnamálastofnun hafi tekið að sér þetta verkefni fyrir Viðlagatryggingu Íslands, hafi verið gert ráð fyrir, að verk þetta gæti nýst stofnuninni í starfsemi hennar með því að hafa yfirlit yfir aldur hafnarmannvirkja við framkvæmdir á vegum stofnunarinnar. Þetta verkefni hafi ekki nýst við framkvæmdir og því ljóst, að stofnununin hafði í reynd ekki þörf fyrir það. Í öðrum verkefnum, sem undir stöðuna féllu, hafi vinnsla á yfirliti yfir gögn stofnunarinnar um hafnargerðir komist vel á veg og því ekki kallað fyrirsjáanlega á mikið starf til frambúðar, og önnur störf, sem ekki voru umfangsmikil, hafi verið þess eðlis, að unnt hefði verið, ef á þyrfti að halda, að fela þau öðrum starfsmönnum eftir aðstæðum. Verkefni þau, sem fallið hafi undir starfssvið yfirverkfræðings sérverkefna, hafi ekki verið lögbundin, og þegar ljóst var orðið, að stofnununin hafði ekki lengur þörf fyrir verkefnin, hafi staðan í raun verið orðin óþörf fyrir stofnunina. Hafi samgönguráðherra ákveðið 7. september 1989 að leggja stöðuna niður frá 1. janúar 1990.

Vísað er á bug þeim staðhæfingum stefnanda, að samskiptaörðugleikar stefnanda og hafnamálastjóra hafi ráðið þessari ákvörðun ráðherra eða af hans hendi hafi verið um að ræða uppsögn dulbúna sem niðurlagningu stöðu í þeim tilgangi að fara á svig við reglur l. nr. 38/1954 um lausn úr starfi.

Þau verkefni, sem yfirverkfræðingi sérverkefna hafi verið falin samkvæmt starfslýsingu, hafi ekki verið falin öðrum af hálfu hafnamálastofnunar. Meginhluti verkefnanna, sem hafi verið virðingamat hafnarmannvirkja og viðhald þess, hafi flust frá stofnuninni til stefnanda þegar haustið 1989, en hann hafi þá tekið að sér að vinna að því mati beint fyrir Viðlagatryggingu Íslands. Önnur störf, sem undir stöðuna hafi heyrt, hafi lagst af.

Athugun sú, sem gerð hafi verið á grundvelli þeirrar stöðu, er stefnandi hafi gegnt, með tilliti til frambúðarréttmætis hennar, hafi farið fram á svipuðum tíma og ráðuneytið hafði til meðferðar, hvort víkja bæri stefnanda úr starfi vegna ávirðinga, sem hann hafi verið borinn sökum um í slægum starfsafköstum, og samstarfsörðugleika. Í ljós hafi komið, að um réttmæti þess að halda þessari stöðu áfram á vegum ríkisins með meðfylgjandi kostnaði hafi ekki lengur verið að ræða, svo sem rakið hefur verið. Sú staða hafi því blasað við, að enda þótt ráðherra hefði komist að þeirri niðurstöðu, að stefnandi hefði brotið af sér í starfi, svo að leysa bæri hann frá störfum til fullnaðar, hefði verið einsýnt að leggja stöðuna niður, þar sem hún hafi í raun verið orðin óþörf við stofnunina. Samgönguráðherra hafi því talið réttmætt og nauðsynlegt að leggja þessa stöðu niður, þar sem hún væri óþörf. Niðurlagning stöðunnar hafi ráðist af þessum ástæðum, og í hvívetna hafi löglega verið staðið að undirbúningi og gerð þeirrar ákvörðunar. Ekki verði séð, að það haggi réttmæti þess og lögmæti þeirrar ákvörðunar, að endurskoðun á grundvelli stöðunnar hafi farið fram í kjölfar athugunar á ávirðingum stefnanda í starfi.

Af hálfu stefnda er á það bent, að séu þær aðstæður uppi, að réttmætt sé að leggja niður stöðu, eins og hafi verið í þessu tilviki, þar sem staðan hafi verið óþörf fyrir stofnunina, girði l. nr. 38/1954 ekki fyrir, að slík ákvörðun verði tekin og látin koma til framkvæmda, þó að um sé að ræða stöðu, sem í sitji starfsmaður, er borinn hafi verið sökum um ávirðingar í starfi. Sú staðreynd girði ekki fyrir heimildir stjórnvalda til að leggja stöðu niður né verði séð, að í því efni skipti máli, þó að upplýsingar, sem sýni fram á réttmæti niðurlagningar stöðu sem óþarfrar, hafi komið í ljós í sambandi við athugun, sem fram fari í tilefni af ávirðingum starfsmanns, eða ávirðingar komi upp hjá starfsmanni, áður en niðurlagning komi til framkvæmda.

Ekki sé fallist á þau sjónarmið stefnanda, að málsmeðferð vegna ætlaðra brota hans á starfsskyldum hafi verið andstæð 7.-13. gr. laga nr. 38/1954. Engin rannsóknarnauðsyn hafi staðið til þess að víkja stefnanda frá til bráðabirgða, þegar litið sé til þeirra ávirðinga, sem hann hafi verið borinn, og þess starfs, sem hann hafi gegnt. Ákvæði 7. og 8. gr. og 11. gr. l. nr. 38/1954 verði ekki heldur túlkuð svo, að fortakslaust sé skylt að beita frávíkingu til bráðabirgða.

Lausn stefnanda úr starfi frá 1. janúar 1990 hafi einvörðungu verið reist á þeim grundvelli, að staðan yrði lögð niður frá þeim tíma, og tekið hafi verið fram, að leitast yrði við að útvega honum aðra sambærilega stöðu á vegum ríkisins, en greiða honum ella þau föstu laun, er starfanum fylgdu, til ársloka 1990. Lausnarveiting stefnanda, sem byggðist á þessum grundvelli og

með þessum kjörum, hljóti eðli máls samkvæmt að fela í sér þá afgreiðslu ráðherra á þeim ávirðingum, sem stefnanda höfðu verið bornar á brýn, að þær ættu ekki að leiða til frávíkningar úr starfi vegna saka. Einsýnt sé, að stefnandi hafi ekki getað átt rétt til að njóta réttarstöðu samkvæmt 14. gr. 1. nr. 38/1954 vegna niðurlagningar stöðunnar, ef lausn hans væri að rekja til atvika, sem vörðudu hann sjálfan, en ekki einvörðungu niðurlagningu stöðunnar.

Verði ekki fallist á þá málsástæðu, að staða stefnanda hafi verið löglega lögð niður og að lausn hans úr stöðu hafi verið lögmæt, er á það bent til vara til stuðnings sýknukröfu, að stefnandi sé þegar búinn að fá að fullu greiddar allar þær bætur, sem hann kynni að eiga rétt til, með greiðslu þeirra biðlauna, er hann hafi notið í 12 mánuði.

Kröfum stefnanda er mótmælt sem allt of háum og í engu samræmi við dómvenju um ákvörðun bóta vegna óréttmætrar frávíkningar samkvæmt 11. gr. 1. nr. 38/1954 eða þau sjónarmið, sem ákveða ber bætur út frá samkvæmt þeirri grein. Því sé harðlega mótmælt, að stefnandi eigi rétt til bóta, sem miðist við verðmæti launagreiðslna og tapaðra lífeyrisréttinda til 65 ára aldurs, eins og miðað sé við í kröfugerð stefnanda. Kröfum stefnanda vegna röskunar á stöðu og högum sé eindregið vísað á bug. Ekki verði séð, að ákvæði 11. gr. skjóti stoðum undir þessa kröfu hans, né heldur, að efni séu til að sinna slíkri kröfu, teljist lagagrundvöllur fyrir henni á annað borð. Kröfum stefnanda um bætur vegna yfirvinnu er eindregið vísað á bug. Ekki sé unnt að fallast á, að skylt hafi verið að greiða stefnanda yfirvinnu á biðlaunatíma né að krafa hans um þær greiðslur geti fallið undir föst laun, er stöðunni hafi fylgt í skilningi 14. gr. 1. nr. 38/1954.

Því er eindregið vísað á bug, að yfirvinna hafi verið fastur og óaðskiljanlegur hluti starfskjara hans eða að lagastoð hafi brostið fyrir að svipta hann yfirvinnu, svo sem gert hafi verið með bréfi hafnamálastjóra 15. nóvember 1988. Í bréfi hafnamálastjóra, dags. 25. maí 1991, komi fram, að yfirvinnugreiðslur til stefnanda byggðust á einhliða ákvörðun yfirmanns um, hverrar yfirvinnu væri óskað af stefnanda, sbr. 31. gr. 1. nr. 38/1954, en ekki væri um að ræða umsamin ráðningarkjör af neinu tagi. Ekki sé unnt að fallast á, að slík ákvörðun yfirmanns um að greiða ákveðinn tímafjöld á mánuði vegna metinnar, en ómældrar yfirvinnu, sem byggðist á vinnuskyldu, gagnstætt því, sem stefnandi heldur fram, sé bindandi fyrir stofnunina um aldur og ævi. Af ákvæði 31. gr. stml. verði ekki dregin önnur ályktun en sú, að ákvörðun um yfirvinnu og tilhögun hennar sé afturtæk án fyrirvara. Að minnsta kosti hljóti að teljast heimilt að segja upp slíkri tilhögun, og gæti frestur á slíku í hæsta lagi numið þremur mánuðum, sé litið til almennra

reglna um uppsagnarfresti. Gæti krafa stefnanda vegna yfirvinnu því aldrei náð til lengri tíma en út slíkan uppsagnarfrest miðað við tilkynningu hafnamálastjóra 15. nóvember 1988.

Verði ekki fallist á það, að stefnandi hafi í raun þegar fengið greiddar fullar bætur með þeim greiðslum, sem hann hafi fengið í formi biðlauna, er þess krafist, að stefnukröfur hans verði stórlega lækkaðar. Er vísað til þess, er að framan greinir, um sjónarmið stefnda um frádrátt vegna biðlauna-greiðslna og um lækkun stefnukrafnanna, verði ekki talið, að þau sjónarmið eigi að leiða til fullrar sýknu.

Stefnandi, Daníel Gestsson, hefur gefið skýrslu fyrir dómi í málinu svo og vitnin Baldvin Einarsson og Þórarinn Kristján Ólafsson verkfræðingar.

Niðurstaða.

IV.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. hafnalaga nr. 69/1984 veitir hafnamálastjóri Hafnamálastofnun ríkisins forstöðu jafnframt því, sem hann gegnir starfi vitamálastjóra, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um vitamál nr. 56/1981 og lög nr. 18/1987 um breytingu á þeim lögum. Samgönguráðherra fer með yfirstjórn vitamála samkvæmt 1. gr. laga nr. 56/1981 og yfirstjórn allra hafnamála samkvæmt 1. gr. laga nr. 69/1984. Er honum því réttilega stefnt til aðildar málsins f. h. Vita- og hafnamálaskrifstofu svo og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, sbr. lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ágreiningslaust er, að lög nr. 38/1954 taki til stefnanda sem starfsmanns hjá Hafnamálastofnun ríkisins, enda að þeim farið um starfslok hans þar. Svo sem fram er komið, heldur stefnandi því fram, að sér hafi í raun verið vikið úr starfi með ólögmætum hætti, brottvikningin verið dulbúin sem niðurlagning stöðu samkvæmt 14. gr. starfsmannalaganna.

Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 segir svo: „Nú er staða lögð niður, og skal þá starfsmaður jafnan fá föst laun, er starfanum fylgdu, greidd í 6 mánuði frá því að hann lét af starfi, ef hann hefur verið í þjónustu ríkisins skemur en 15 ár, en í 12 mánuði, eigi hann að baki lengri þjónustualdur, enda hafi hann þá ekki hafnað annarri sambærilegri stöðu á vegum ríkisins.“

Hvorki verður af lögum þessum né lögskýringargögnum glögglega ráðið, hvað átt sé við með niðurlagningu stöðu í skilningi 1. mgr. 14. gr. laganna, en rök hníga þó til þess að álykta sem svo, að þar komi til atvik, sem ekki varði starfsmann þann sjálfan, sem stöðunni gegnir. Í því tilviki, sem hér um ræðir, er ljóst af gögnum máls og framangreindum aðdraganda að starfslokum stefnanda hjá Hafnamálastofnun ríkisins, að verulegrar óánægju hafði gætt með störf hans um árabil, bæði hjá ráðuneyti og yfir-

manni hafnamálastofnunar. Svo sem rakið hefur verið, hafði stefnandi tvívegis fengið áminningarbréf frá hafnamálastjóra árið 1987, sem svo lagði til við samgönguráðuneytið, að stefnanda yrði sagt upp störfum. Þess var óskað af hálfu ráðuneytis, að stefnandi hætti störfum sjálfviljugur, en því hafnaði stefnandi. Allar tilraunir til samkomulags um starfslok stefnanda urðu árangurslausar. Þegar niðurlagning stöðu stefnanda er skoðuð í þessu ljósi og allt það, sem á undan var gengið um starf stefnanda hjá hafnamálastofnun, verður að telja, að staða stefnanda hafi ekki verið lögð niður í þeim skilningi, sem leggja verður í 1. mgr. 14. gr. starfsmannalaga samkvæmt framansögðu. Fyrst vilji var til þess að víkja stefnanda úr starfi vegna ávirðinga hans, bar að gera það í samræmi við ákvæði 7.–13. gr. starfsmannalaga, eftir því sem við gat átt. Með því að svo var ekki gert, var brotinn réttur á stefnanda, sem varðar bótaskyldu samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954. Er og ekki á það fallist, að með greiðslu biðlauna hafi stefnandi fengið að fullu greiddar allar þær bætur, sem bótaréttur hans stendur til. Ber því að hafna sýknukröfu stefndu í málinu.

Fyrir dómi hefur stefnandi skýrt frá því, að sér hafi ekki verið gefinn kostur á annarri stöðu hjá ríkinu eftir starfslok sín hjá Vita- og hafnamála-skrifstofu. Hann kvaðst fyrst í stað hafa unnið að svokölluðu viðlagaverkefni, sem er virðismat á höfnum fyrir Viðlagatryggingu Íslands. Samkomulag hafi verið um, að hann héldi áfram þessu verkefni og lyki því. Kvaðst hann hafa lokið því fyrri hluta árs 1990. Síðan hafi hann unnið sjálfstætt að tilfallandi verkefnum, sem varði sérþekkingu sína sem hafnaverkfræðings, en ekki gegnt föstu starfi. Stefnandi kvaðst hafa lækkað mjög í tekjum frá því, sem áður var, og útlitið væri ekki sérlega bjart um framtíðartekjur, þar sem starfsmöguleikar væru takmarkaðir vegna sérhæfingar sinnar.

Stefnandi lýsir þeirri skoðun sinni, að óheimilt hafi verið að svipta sig fastri yfirvinnu með þeim hætti, sem gert var. Yfirvinna þessi hafi í raun verið yfirborgun og óaðskiljanlegur hluti fastra starfskjara í mörg ár.

Einhliða uppsögn yfirvinnugreiðslna var andmælt af hálfu stefnanda með bréfi Stéttarfélags verkfræðinga til vita- og hafnamálastjóra, dags. 10. janúar 1989, svo og með bréfi lögmanns stefnanda til samgönguráðherra, dags. 8. mars 1989. Samkvæmt gögnum málsins, þ. m. t. vætti verkfræðinganna Baldvins Einarssonar og Þórarins Kristjáns Ólafssonar, liggur fyrir, að verkfræðingar í þjónustu hins opinbera hafa um árabil fengið greiddar fastar yfirvinnustundir án vinnuskyldu, þ. e. svokölluð óunnin yfirvinna. Gögn málsins sýna, að stefnandi naut slíkra kjara í starfi sem yfirverkfræðingur hjá Vita- og hafnamála-skrifstofu. Samkvæmt fram lögðum launaseðlum voru fastar yfirvinnustundir hjá stefnanda 40 á mánuði 1985 til 1988, en þá

fækkaði þeim, fyrst í 38, en síðan í 35 og 33, sem þær voru, er yfirvinnu-greiðslur þessar voru teknar einhliða af stefnanda samkvæmt ákvörðun vita- og hafnamálastjóra 15. nóvember 1988. Telja verður, að yfirvinnu-greiðslur þessar hafi í raun verið hluti af föstum launum stefnanda, sem óheimilt hafi verið að taka af honum með þeim hætti, sem gert var, og þær hafi átt að fylgja biðlaunagreiðslum til hans árið 1990. Ber að taka tillit til þess við ákvörðun bóta til handa stefnanda.

Bótakrafa stefnanda er samkvæmt útreikningi Jóns Erlings Þorlákssonar tryggingastærðfræðings um verðmæti launa, sem stefnandi tapar vegna uppsagnar úr starfi. Annars vegar er um að ræða greiðslu fyrir 33 yfirvinnutíma frá og með nóvember 1988 og til maí 1997, þegar stefnandi verður 65 ára, hins vegar föst laun frá janúar 1991 til maí 1997. Höfuðstólsverðmæti yfirvinnu og fastra launa reiknast miðað við 31/1 1991 svo: yfirvinna 3.451.700 kr., föst laun 7.104.800 kr., samtals 10.556.500 kr.

Ekki þykir unnt að leggja útreikning þennan til grundvallar bótakröfu stefnanda samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954, enda verður að ætla, að stefnandi hafi möguleika á því að afla sér tekna fram til 65 ára aldurs. Með tilliti til þessa og þeirra atriða, sem upp eru talin í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954, svo og þess, að stefnandi var sviptur þeim yfirvinnutímum, sem voru hluti af föstum launum hans samkvæmt framansögðu, þykja bætur til hans hæfilega ákveðnar 3.000.000 kr. Hefur þá verið tekið tillit til þeirra lausnarlauna, sem stefnandi fékk árið 1990.

Þá hefur stefnandi gert kröfu til miskabóta vegna röskunar á stöðu og högum, að fjárhæð 1.500.000 kr. Sú krafa á sér ekki lagastoð, og ber að hafna henni.

Samkvæmt framansögðu ber að dæmda stefndu til að greiða stefnanda 3.000.000 kr. og með þeim dráttarvöxtum, sem krafist er og í dómsorði greinir.

Eftir þessum úrslitum málsins ber að dæma stefndu til að greiða stefnanda 500.000 kr. í málskostnað. Hefur þá verið tekið tillit til virðisauka-skatts. Skal málskostnaðarfjárhæð bera dráttarvexti samkvæmt III. kafla l. nr. 25/1987 frá 15. degi eftir dómsuppsögu til greiðsludags. Dráttarvexti skal leggja við tildæmdan málskostnað á 12 mánaða fresti, fyrst 12 mánuðum eftir upphafsdag vaxta.

Eggert Óskarsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Stefndu, samgönguráðherra f. h. Vita- og hafnamálaskrifstofunnar og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði stefnanda, Daníel Gestsyni, 3.000.000 kr. með dráttarvöxtum samkvæmt 10. gr. l. nr. 25/1987

frá 9. apríl 1991 til greiðsludags og 500.000 kr. í málskostnað. Dráttarvextir leggjast við höfuðstól á 12 mánaða fresti, í fyrsta skipti 9. apríl 1992. Málskostnaður ber dráttarvexti samkvæmt III. kafla l. nr. 25/1987 frá 15. degi eftir dómsuppsögu til greiðsludags.

Dómi þessum ber að fullnægja að viðlagðri aðför að lögum.
