

Fimmtudaginn 16. febrúar 1995.

Nr. 190/1992.

**Fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og
menntamálaráðherra**

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

gegn

Jóhannesi Ágústssyni

(Viðar Már Matthíasson hrl.)

Stjórnsýsla. Opinberir starfsmenn. Stöðuveiting. Skaðabætur. Að-
finnslur.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar með stefnu 27. apríl 1992. Krefjast þeir sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar úr hendi hans 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 að áfrýjendur verði in solidum dæmdir til greiðslu málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Eins og fram kemur í héraðsdómi, sótti stefndi 1. maí 1989 um kennarastöðu í viðskiptagreinum við Fjölbrautaskólann í Breiðholti í Reykjavík, sem menntamálaráðuneytið hafði auglýst í dagblöðum 28. apríl 1989. Í auglýsingunni var þess ekki getið, hve margar stöður væru lausar. Í málinu liggja engin gögn fyrir um formlega ákvörðun þess efnis, hversu mörgum stöðum skyldi ráðstafað með skipun eða setningu. Þegar auglýsingin birtist, höfðu ekki tekið gildi þær breytingar á lögum nr. 57/1988 um framhaldsskóla, sem fólust í lögum nr. 72/1989, en með þeim var heimild 12. gr. eldri laganna til setningar kennara felld niður. Menntamálaráðherra setti því kennara til starfa samkvæmt umsóknum, sem bárust vorið 1989.

Telja verður í ljós leitt, að setningarbréf það, sem menntamálaráðuneytið gaf út 16. ágúst 1989 og barst stefnda í hendur næsta dag, hafi verið gefið út vegna misskilnings milli ráðuneytisins og stjórnenda Fjölbrautaskólans í Breiðholti. Af gögnum málsins verður hins

vegar ekki talið sannað, að stefnda hafi mátt vera þetta ljóst, er hann tók við bréfinu, eða að misskilning þennan megi rekja til aðgerða hans. Ósannað er og, að stefndi hafi eftir móttöku setningarbréfsins samþykkt afturköllun þess. Að þessu athuguðu og með hliðsjón af atvikum málsins í heild verður afturköllun setningar stefnda talin ólögmæt gagnvart honum og eigi hann rétt til skaðabóta úr ríkissjóði vegna þessa. Með skírskotun til forsendna héraðsdóms að öðru leyti verður hann staðfestur, þó þannig, að dráttarvexti skal reikna á fjárhæð þá, sem kemur til frádráttar dæmdri fjárhæð, eins og nánar greinir í dómsorði.

Dæma ber áfrýjendur til að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti, eins og segir í dómsorði, og hefur þá ekki verið tekið til lit til virðisaukaskatts.

Það athugast, að í hinum áfrýjaða dómi er ekki gerð grein fyrir kröfugerð stefndu í héraði.

D ó m s o r ð :

Áfrýjendur, menntamálaráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, greiði stefnda, Jóhannesi Ágústssyni, 938.979 krónur með dráttarvöxtum, eins og greinir í hinum áfrýjaða dómi, allt að frádregnum 369.610 krónum með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 195.480 krónum frá 1. desember til 31. desember 1989, en af 369.610 krónum frá þeim degi til greiðsludags.

Staðfest er málskostnaðarákvæði hins áfrýjaða dóms.

Áfrýjendur greiði stefnda 150.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 11. mars 1991.

Mál þetta, sem dómtekið var 17. febrúar sl., hefur Jóhannes Ágústsson, kt. 110153-3689, Eiðistorgi 7, Seltjarnarnesi, höfðað fyrir bæjarþinginu með þingfestingu málsins 25. júní 1991 á hendur Friðriki Sophussyni, kt. 181043-4669, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, kt. 550169-2829, Arnarhvoli, Reykjavík, og Ólafi G. Einarssyni, kt. 070732-2629, menntamálaráðherra, kt. 460269-2969, Sölvhólgötu 7, Reykjavík. Dómkröfur stefnanda eru að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnanda 1.094.530 kr. með

dráttarvöxtum [...]. Þess er einnig krafist, að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnanda málskostnað [...].

Sáttaumleitanir fyrir dómi reyndust árangurslausar.

I.

Stefnanda barst í ágústmánuði 1989 bréf frá menntamálaráðherra, dagsett 16. sama mánaðar, þar sem honum var tjáð, að hann væri settur framhaldsskólakennari við Fjölbrautaskólann í Breiðholti til eins árs frá og með 1. ágúst 1989 að telja. Setningarbréf þetta var afturkallað með bréfi sama ráðherra 25. ágúst sama ár.

Í máli þessu krefst stefnandi bóta á þeim grundvelli, að sér hafi verið vik-ið úr starfi með ólögætum hætti.

Stefndu halda því fram, að setning stefnanda í stöðuna hafi stafað af mis-skilningi, þar sem ætlunin hafi verið, að stefnandi yrði einungis ráðinn samkvæmt ráðningarsamningi til stundakennslu. Tilgangur afturköllunarinnar hafi verið sá að leiðrétta þennan misskilning, enda hafi það og verið gert með samkomulagi við stefnanda.

II.

Stefnandi sótti vorið 1989 um stöður framhaldsskólakennara við nokkra framhaldsskóla á Reykjavíkursvæðinu, þar á meðal við Fjölbrautaskólann í Breiðholti. Stefnandi fullnægir skilyrðum til þess að kalla sig framhaldsskólakennara samkvæmt l. nr. 48/1986. Stefnandi hafði á þessum tíma 7–8 ára starfsaldur sem framhaldsskólakennari. Með bréfi, dagsettu 26. júní, var umsóknum hans hafnað að því frátöldu, að ekkert svar barst vegna umsóknar hans um stöðu kennara við Fjölbrautaskólann í Breiðholti. Stefnandi ítrekaði umsóknir sínar með bréfi, dagsettu 5. júlí 1989, og fór þess á leit, að mál sitt yrði tekið til endurskoðunar og synjun um stöður dregin til baka.

Stefnandi var með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 16. ágúst 1989, settur framhaldsskólakennari við Fjölbrautaskólann í Breiðholti til eins árs frá og með 1. ágúst sama ár.

Stefnandi kveðst hafa fengið setningarbréfið 17. ágúst og farið samdægurs að hitta stjórnendur skólans að máli. Þar hafi hann rætt við aðstoðarskólameistara og fjármálastjóra skólans. Í samtölum við ofangreinda aðila hafi þeir þegar farið þess á leit við sig, að hann undirritaði samning um stundakennslu við skólann, en því hafi hann hafnað, þar sem hann hafi verið settur til kennarastarfa. Einnig kveðst stefnandi hafa átt fund með skólameistara skólans og á þeim fundi komið glögglega fram, að skólameistari teldi sig ekki æskilegan kennara við skólann. Eftir þennan fund hafi hann ritað skólameistara bréf og tilkynnt, að hann hefði ákveðið að segja starfi

sínu lausu frá og með 1. janúar 1990. Ákvörðun þessa hafi hann svo afturkallað með bréfi, dagsettu 19. ágúst, enda hafi á þeim tíma ekki verið búið að fallast á lausnarbeiðni sína.

Með bréfi menntamálaráðuneytisins, dagsettu 25. ágúst 1989, var stefnanda tilkynnt, að hann hefði vegna mistaka verið settur í stöðuna. Stefnandi var beðinn að skila aftur setningarbréfi sínu, svo að ógilda mætti það. Stefnandi mótmælti bréfi þessu með bréfum til menntamálaráðuneytisins og skólans. Lýsti stefnandi þeim skoðunum sínum, að hann teldi aðgerðir ráðuneytisins ekki lögmætar og hann teldi sig eftir sem áður settan til að gegna stöðunni, og bauð fram starfskrafta sína til þeirra starfa.

Stefnandi kveðst þessu næst hafa rætt við Stefán Ólaf Jónsson, deildarstjóra í menntamálaráðuneytinu, og í því samtali hafi komið skýrt fram, að ráðuneytið liti svo á, að hann gegndi ekki lengur stöðunni. Hann hafi þó sótt kennarafund í Fjölbrautaskólanum í Breiðholti í byrjun september og tilkynnt aðstoðarskólameistara og fjármálastjóra skólans, að hann væri enn kominn til starfa í samræmi við setningu sína í stöðu þar. Á þessum fundi hafi sér einungis verið gefinn kostur á að gera samning um stundakennslu við skólann um það bil 15 tíma á viku fram til áramóta, þ. e. í eina önn. Það starf sé fjarri því að vera sambærilegt þeirri stöðu, sem hann hafi verið settur til að gegna. Bæði hafi kennslan verið að miklum mun minni og samningurinn til skemmri tíma. Setning sé eðlilegur undanfari skipunar í starf, sem hann hafi getað gert ráð fyrir að fá. Þar að auki hafi hann ekki átt aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, ef hann hefði einungis verið ráðinn til stundakennarastarfa um einnar annar skeið.

Stefnandi fékk 25. ágúst 1989 greidd laun vegna setningar sinnar við Fjölbrautaskólann í Breiðholti. Launagreiðsla þessi tók til ágústmánaðar og nam 74.863 kr., og þar af fékk stefnandi útborgaðar 41.808 kr. Stefnandi kveður fjármálaráðuneytið hafa endurkrafið sig um þessa fjárhæð með þeim rökum, að hann hafi ekki komið til starfa og því eigi hann ekki rétt til launagreiðslu þessarar.

Stefnandi kveðst vegna ólögmætrar vikningar úr stöðu hafa orðið fyrir miklu fjárhagstjóni. Hann hafi ekki unnið neina fasta vinnu frá 1. ágúst 1989 til 31. júlí 1990. Telur hann sig eiga rétt á bótum, sem svari til þeirra launa, er hann hefði fengið á þeim tíma, sem setning átti að gilda.

Stefnandi sundurliðar bótakröfu sína svo:

Mánaðarlaun frá 1. ágúst 1989 til 31. júlí 1990 ásamt persónuuppbót og orlofsuppbót miðað við launaflokk

145:6, samtals	kr.	951.164
Laun vegna heimavinnu, greidd í desember 1989,		
ásamt orlofi	–	30.756

Laun vegna heimavinnu, greidd í júlí 1990, ásamt orlofi .	–	31.923
Ótekið orlof	–	155.551
	Samtals kr.	1.169.394

Stefnandi kveðst hafa fengið greiddar 74.863 kr. 25. ágúst 1989, og nemi því krafa sín 1.094.531 kr., sem séu stefnukrafa málsins.

III.

Málavextir, eins og þeir horfa við stefndu, fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og menntamálaráðherra.

Hinn 28. apríl 1989 auglýsti menntamálaráðuneytið lausar til umsóknar stöður kennara við Fjölbrautaskólann í Breiðholti. Stefndu kveða, að í lok júní hafi verið lokið við að ráðstafa þeim stöðum við Fjölbrautaskólann í Breiðholti, sem setja átti í, og stefnandi ekki verið meðal þeirra, sem setja átti til þeirra starfa. Af ítrekuðum samtölum við Stefán Ólaf Jónsson deildarstjóra hafi stefnanda verið þetta kunnugt, og með fullri vitneskju og samþykki stefnanda hafi verið unnið að því af hálfu ráðuneytisins í júlí og ágúst 1989, með störfum Stefáns sem formanns undanþágunefndar, að skólinn réði hann í fullt starf stundakennara með ráðningarsamningi, eins og lög gera ráð fyrir. Stefnanda hafi því verið fullkunnugt um, hver ráðningargrundvöllur hans við skólann hafi átt að vera og honum hlotið að vera ljóst vegna samtala sinna við fulltrúa Fjölbrautaskólans í Breiðholti, að útgáfa setningarbréfs, dagsetts 16. ágúst, stafaði af misskilningi þess, er á þeim tíma kom að afgreiðslu máls hans sem staðgengill Stefáns í ráðuneytinu. Stefndu hafi verið án dráttar, þegar 17. ágúst, gerð grein fyrir, að mistök hefðu orðið, og það enn áréttað 21. ágúst. Viðbrögð stefnanda hafi ráðuneytið skilið svo, að hann hefði fullan skilning á þeim mistökum, sem orðið höfðu, og samþykkti, að setningarbréfið gengi til baka og ráðningargrundvöllinum komið í rétt horf með ráðningarsamningi við skólann. Í kjölfar þess hafi setning stefnanda verið afturkölluð og óskað eftir, að hann endursendi setningarbréfið. Eftir þetta samtal hafi stefnandi skipt um skoðun og ekki skilað bréfinu og haldið því fram við skólann, að hann hefði fullgilt setningarbréf í höndum. Eftir að þessi staða kom upp, hafi margsinnis verið reynt að koma á sáttum milli stefnanda og skólans, og um skeið hafi litið svo út sem það tækist. Stefndu hafi lofað að sækja kennarafund og hefja kennslu við skólann og skólinn heitið því að taka við honum sem stundakennara í fullt starf í eitt ár, eftir að hann hefði undirritað ráðningarsamning. Þegar til átti að taka, hafi stefnandi hins vegar neitað að undirrita slíkan samning. Hann hafi hafnað því algerlega að koma til starfa við skólann,

og þar að auki hafi hann einnig hafnað setningu í stöðu, sem menntamálaráðuneytið hafi boðið honum við Menntaskólann á Egilsstöðum. Stefnandi hafi hins vegar ráðið sig til annarra starfa þegar frá september sama ár.

— — —

V.

Stefnandi sótti um fasta stöðu við Fjölbrautaskólann í Breiðholti, og hann ítrekar þá umsókn sína með bréfi, dagsettu 5. júlí 1989. Stefnanda var ekki sent formlegt synjunarbréf vegna umsóknar sinnar. Fyrsta formlega afgreiðsla erindis hans var setningarbréf honum til handa, dags. 16. ágúst 1989.

Samkvæmt skjölum máls þessa og með hliðsjón af framburði aðila og vitna verður að telja, að með umsóknum hafi það einkum vakað fyrir stefnanda að afla sér fastrar kennarastöðu, enda fylgir hann því eftir með frekari bréfaskriftum og samtölum við menntamálaráðuneytið.

Samkvæmt framburði aðila og vitna er setning til starfa tíðkanlegur máti við ráðningu kennara til framhaldsskólakennslu. Stefnandi hafði ekki fengið endanlegt svar við umsókn sinni um fast starf, fyrr en hann fékk setningarbréfið í hendur. Verður því að ætla, að hann hafi ekki haft ástæðu til annars en treysta þeim upplýsingum, er bréfið greindi, enda fór hann þegar á fund stjórnenda skólans vegna væntanlegs starfs síns.

Setningarbréf stefnanda verður að telja ívilnandi stjórnvaldsákvörðun honum til handa. Staða sú, er stefnandi sótti um, var auglýst af menntamálaráðuneytinu, og þar að skila umsóknum þangað. Staðan var jafnframt veitt af hinu sama ráðuneyti. Hvað sem líður afgreiðslu ráðuneytisins, er varðar undirbúning ákvörðunar um setningu stefnanda, verður að líta svo á, að setning hans samkvæmt setningarbréfi, út gefnu 16. ágúst 1989 af menntamálaráðuneytinu fyrir hönd ráðherra, hafi verið gild stjórnvaldsákvörðun. Ber því að skoða afturköllun hennar sem frávikningu úr starfi.

Stefnandi var settur til eins árs frá og með 1. ágúst 1989 að telja. Setning þessi var afturkölluð með bréfi ráðuneytisins, dagsettu 25. ágúst, án þess að þar væru greindar lögmætar ástæður frávikningar, samanber III. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 54/1938.

Gegn mótmælum stefnanda og með hliðsjón af eftirfarandi aðgerðum hans sjálfs verður eigi fallist á þá málsástæðu stefndu, að stefnandi hafi með nokkrum hætti samþykkt afturköllun ráðuneytisins. Jafnframt verður eigi annað ráðið af gögnum máls þessa en stefnandi hafi gert það, sem af honum verður krafist, til að hefja störf við skólann, enda lýsti hann sig reiðubúinn til að koma til starfa á þeim grundvelli, sem setning hans markaði, hvenær sem væri.

Með vísan til ofanritaðs verður því fallist á það með stefnanda, að honum beri bætur úr hendi stefndu.

Samkvæmt framburði stefnanda sjálfs, sem og styðst við vætti stjórnenda Fjölbrautaskólans í Breiðholti, þar á meðal skólameistara, var stefnanda boðin stundakennsla, er svaraði 15 kennslustundum á viku og einungis til einnar annar.

Fallast ber á það með stefnanda, að ofangreint starf sé ekki sambærilegt því starfi, er hann var settur til að gegna, og ákvörðun hans að hafna því geti því ekki orðið til þess að firra hann rétti til bóta.

Hvað varðar stöðu þá, er stefnanda stóð til boða við Menntaskólann á Egilsstöðum, verður ekki talið, að skylda stefnanda til að takmarka tjón sitt nái svo langt, að unnt sé að krefjast þess, að hann flytji sig milli landsfjórðunga og taki þar að auki ákvörðun um það á einni nóttu. Samkvæmt framburði aðila og vitna fékk stefnandi sólarhringsfrest til að svara þessu boði.

Stefnandi hefur leitt að því fullnægjandi rök, að hann hefði notið launa vegna heimavinnu kennara til samræmis við aðra kennara Fjölbrautaskólans í Breiðholti, og verður því sú krafa hans tekin til greina ásamt orlofi á heimavinnu.

Stefnandi gerir kröfu til greiðslu ótekens orlofs, og er sú krafa miðuð við yfirvinnu, sem hann gerir ráð fyrir, að hann hefði unnið. Hann gerir hins vegar ekki kröfu til greiðslu launa fyrir yfirvinnu. Gegn mótmælum stefndu þykir krafa þessi ekki nægjanlega rökstudd og verður því ásamt kröfu um greiðslu orlofsuppbótar ekki tekin til greina.

Stefnandi hafði á tímabilinu 1. ágúst 1989 til 31. júlí 1990 laun, er samsvara 654.451 kr. Hann hefur upplýst, að launagreiðsla til sín, að fjárhæð 224.738 kr., frá Heilsuhæli Náttúrulækningafélags Íslands hafi verið vegna vinnu, sem hann hafði þegar innt af hendi fyrir 1. ágúst 1989. Stefnandi þá laun frá sama aðila, sem greind eru á launaseðli sem greiðsla vegna vinnu í september s. á., að fjárhæð 60.103 kr. Segir stefnandi þessa fjárhæð vera vegna starfa í ágúst, áður en kennsla hófst. Stefnandi þá og laun frá sama aðila vegna desembermánaðar s. á., að fjárhæð 174.130 kr. Stefnandi var við störf hjá Blaðaprenti hf. frá 1. september s. á. til loka nóvember s. á. og þá fyrir þá vinnu 195.480 kr. í laun. Vinna þessi fólst í umsjón með útgáfu kynningarrits. Stefnandi kveður vinnutíma hafa verið frjálсан, og fyrir dómi bar hann, að hann hefði, hvort sem var, tekið að sér þetta verk og störf hjá Náttúrulækningafélaginu, þó að hann hefði verið við kennslustörf á sama tíma.

Við ákvörðun bóta til handa stefnanda ber að hafa hliðsjón af launum þeim, er hann aflaði sér á þeim tíma, sem setning hans átti að vara. Þó verða fullyrðingar hans um launagreiðslur í september vegna starfa, sem

hann hafði þegar innt af hendi, áður en kennsla átti að hefjast, lagðar til grundvallar, enda hafa stefndu ekki mótmælt því sérstaklega. Eftir atvikum þykir hæfilegt, að stefndi sæti frádrætti vegna þessa, að fjárhæð 369.610 kr. Að öðru leyti er ekki tölulegur ágreiningur með aðilum.

Vaxtakröfu stefnanda hefur ekki verið mótmælt, og er hún tekin til greina.

Niðurstaða máls þessa verður því sú, að bótakröfur stefnanda eru teknar til greina, að frátalinni kröfu hans um greiðslu orlofs og orlofsuppbótar, auk vaxta og málskostnaðar, sem nánar greinir í dómsorði, allt að frádregnum 369.610 kr.

Eftir niðurstöðu málsins skulu stefndu in solidum greiða stefnanda 170.000 kr. í málskostnað, og skal málskostnaðarfjárhæð, ef til kemur, bera dráttarvexti samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 15. degi eftir dómsuppsögu til greiðsludags. Við ákvörðun málskostnaðar er höfð hliðsjón af virðisaukaskattsskyldu stefnanda.

Georg Kr. Lárusson, settur borgardómari, kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð:

Stefndu, fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og menntamálaráðherra, greiði in solidum stefnanda, Jóhannesi Ágústssyni, 938.979 kr. með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 75.985 kr. frá 1. október 1989 til 31. október s. á., af 151.970 kr. frá 1. nóvember 1989 til 30. nóvember s. á., af 229.095 kr. frá 1. desember 1989 til 31. desember s. á., af 344.989 kr. frá 1. janúar 1990 til 31. janúar s. á., af 423.270 kr. frá 1. febrúar 1990 til 28. febrúar s. á., af 501.551 kr. frá 1. mars 1990 til 31. mars s. á., af 579.832 kr. frá 1. apríl 1990 til 30. apríl s. á., af 658.113 kr. frá 1. maí 1990 til 31. maí s. á., af 737.569 kr. frá 1. júní 1990 til 30. júní s. á., af 848.948 kr. frá 1. júlí 1990 til 31. júlí s. á. og af 938.979 kr. frá 1. ágúst 1990 til greiðsludags, allt að frádregnum 369.610 kr.

Heimilt er að höfuðstólsfæra dráttarvexti á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn 1. október 1990. Stefndu skulu in solidum greiða stefnanda 170.000 kr. í málskostnað, og er þar með talinn virðisaukaskattur. Málskostnaðarfjárhæð skal bera dráttarvexti samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987.

Dómi þessum ber að fullnægja að liðnum 15 dögum frá lögbirtingu hans að viðlagðri aðför að lögum.