



HÆSTIRÉTTUR ÍSLANDS

- [Leitarvél](#)
- [Dómar](#)
- [Dómsuppkvaðningar](#)
- [Dagskrá](#)
- [Skrá um áfrýjuð mál](#)
- [Lög og reglur](#)
- [Um Hæstarétt](#)
- [Tenglar](#)
- [English](#)
- [Dansk](#)

Fimmtudaginn 22. janúar 2008.

Nr. 19/2008

Oddur Guðmundsson

(Gestur Jónsson hrl.)

gegn

Fasteignum Vesturbyggðar ehf.

(Ásdís J. Rafnar hrl.)

og gagnsök

Sveitarfélög. Stjórnsýsla. Einkahlutafélög. Ráðningarsamningur. Uppsögn. Kjarasamningur. Skaðabætur.

O starfaði sem framkvæmdastjóri FV ehf. sem var í eigu sveitarfélagsins V. O var sagt upp störfum. Hann taldi uppsögnina hafa verið ólögmetta og krafðist skaða- og miskabóta. Talið var að þar sem sveitarfélagið V hefði falið einkahlutafélagi að annast tiltekin verkefni giltu ákvæði stjórnsýslulaga um ákvarðanir þess innan þess verksviðs. Lögin tækju hins vegar ekki til annarra þátta starfsemi einkahlutafélagsins, þar á meðal ráðning og uppsögn starfsmanna þess. Var því ekki talið að O gæti byggt á því að stjórnsýslureglna hefði ekki verið gætt við uppsögn hans. Þar sem samið hefði verið um að kjarasamningur opinberra starfsmanna skyldi gilda um störf O var FV ehf. talið óheimilt, í samræmi við ákvæði hans, að segja O upp án málefnalega ástæðna. Þótti FV ehf. ekki hafa sýnt fram á þær. Uppsögn O var því talin ólögmet og var FV ehf. dæmt til að greiða honum skaðabætur. Hins vegar var ekki talið sýnt fram á að fullnægt væri skilyrðum fyrir miskabótum.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramir Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen og Markús Sigurbjörnsson.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 11. janúar 2008 og krefst þess aðallega að gagnáfrýjanda verði gert að greiða sér 6.827.948 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 6.327.948 krónum frá 4. apríl 2007 til greiðsludags, auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði héraðsdómi 13. mars 2008 og krefst aðallega sýknu af kröfu aðaláfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, en til vara að krafan verði lækkuð og málskostnaður þá felldur niður á báðum dómstigum.

Aðaláfrýjandi hefur stefnt sveitarfélaginu Vesturbyggð til réttargæslu fyrir Hæstarétti.

I

Svo sem nánar greinir í héraðsdómi mun réttargæslustefndi hafa stofnað gagnáfrýjanda vorið 2003 á grundvelli 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, en þar er mælt fyrir um heimild sveitarfélags til að stofna hlutafélag, sjálfseignarstofnun eða félag með ótakmarkaðri ábyrgð, sem annist útleigu íbúða í eigu sveitarfélagsins, og leggja félaginu til slíkar íbúðir ásamt þeim skuldbindingum sem þeim fylgja. Samkvæmt 3. gr. samþykktu gagnáfrýjanda er tilgangur félagsins eignarhald, rekstur og útleiga á íbúðum sem langtímaverkefni, bygging, kaup og sala íbúðarhúsnæðis, önnur umsýsla fasteigna og endurbætur á þeim, auk lánastarfsemi og annarra verkefna í tengslum við starfsemi félagsins. Í samþykktunum var tekið fram að félagið væri stofnað með vísan til VIII. kafla laga nr. 44/1998 og reglugerðar nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur, og tæki tilgangur þess „einungis til lánveitinga til félagslegra leiguíbúða sem leigðar verða fólki m.a. undir skilgreindum tekju- og eignarmörkum samkvæmt gildandi reglum á hverjum tíma.“ Hlutfé var 70.000.000 krónur og skyldu allir hlutir vera í eigu réttargæslustefnda, sem væri óheimilt að selja þá nema að fengnu samþykki félagsmálaráðherra. Samkvæmt 7. gr. samþykktanna skyldi hluthafi ekki bera ábyrgð á skuldum félagsins fram yfir hlut sinn, en réttargæslustefndi ábyrgðist þó að fullu skuldbindingar þess við Íbúðalánasjóð vegna þeirra íbúða, sem sveitarfélagið legði félaginu til, sbr. 4. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1998. Í 8. gr. var tekið fram að við ákvörðun á leigugjaldi af íbúðum, sem leigðar væru út á vegum félagsins, skyldi við það miðað að reksturinn stæði undir sér, sbr. VIII. kafla reglugerðar nr. 873/2001, en yrði hagnaður af rekstrinum skyldi hann ekki greiddur út sem arður til eiganda, heldur lagður í sérstakan framkvæmdasjóð á vegum félagsins.

Á stjórnarfundi í gagnáfrýjanda 10. desember 2003 var samþykkt að ráða aðaláfrýjanda í starf framkvæmdastjóra og formanni falið að ganga til samninga við hann. Ráðningarsamningur var gerður 16. apríl 2004 og samþykktur á stjórnarfundi sama dag, en hann átti að gilda frá 15. desember 2003. Þar voru ákvæði um starfssvið og skyldur aðaláfrýjanda, vinnutíma og launakjör. Skyldi hann taka laun samkvæmt launaflokki 163 í kjarasamningi Launanevndar sveitarfélaga og Félags opinberra starfsmanna á Vestfjörðum, en tekið var fram að „önnur kjaraatriði“ ráðningarsamningsins færu eftir þeim kjarasamningi.

Samkvæmt því, sem fram er komið í málinu, mun gagnáfrýjandi hafi ráðið yfir um sextíu og fimm íbúðum þegar aðaláfrýjandi tók til starfa og átti hann að sjá um rekstur þeirra. Sökum fækkunar íbúa hafi ekki tekist að leigja nema rúman helming íbúðanna út og hafi það valdið áhyggjum af rekstri gagnáfrýjanda. Þá liggur fyrir að í sveitarstjórn réttargæslustefnda hafi verið rætt um að ráða þyrfti tæknimenntaðan mann til að sinna þar starfi byggingarfulltrúa og yrði hann jafnframt yfirmaður þjónustumiðstöðvar sveitarfélagsins. Í lok nóvember 2006 var starf forstöðumanns tæknideildar Vesturbyggðar auglýst laust til umsóknar. Í auglýsingunni kom meðal annars fram að þetta væri nýtt og áhugavert starf, sem yrði mótað í samvinnu við bæjaryfirvöld. Forstöðumaðurinn yrði yfirmaður skipulags- og tæknimála hjá sveitarfélaginu og hefði yfirumsjón

með framkvæmdum og viðhaldi á þess vegum. Krafist væri háskólamenntunar og starfsreynslu á svið byggingarverkfræði eða byggingartæknifræði eða annarrar sambærilegrar menntunar og reynslu. Umsóknarfrestur var til 15. desember 2006, en engin umsókn mun hafa borist.

Samkvæmt fundargerð stjórnarfundar gagnáfrýjanda 22. desember 2006 var undir dagskrárliðnum „önnur mál“ lögð fram tillaga um að segja aðaláfrýjanda upp störfum vegna breytinga á skipulagi félagsins. Tillagan var samþykkt með atkvæðum tveggja stjórnarmanna gegn atkvæði þess þriðja. Bréf til aðaláfrýjanda um uppsögn var dagsett 29. sama mánaðar og undirritað af stjórnarformanni félagsins. Þar sagði að aðaláfrýjanda væri sagt upp með þriggja mánaða fyrirvara frá og með 1. janúar 2007 „vegna skipulagsbreytinga og þungrar fjárhagsstöðu félagsins.“ Óskað var eftir að hann skilaði gögnum, sem tilheyrðu félaginu, og tæmdi skrifstofu sína af persónulegum gögnum fyrir 4. sama mánaðar, en þann dag lyki vinnuskyldu hans fyrir félagið.

Stjórn gagnáfrýjanda kom aftur saman til fundar 3. janúar 2007. Samkvæmt fundargerð voru stjórnarmennirnir þrír mættir, auk aðaláfrýjanda og bæjarstjóra réttargæslustefnda. Tveir stjórnarmanna lögðu fram og samþykktu tillögu þess efnis að aðaláfrýjandi lyki vinnuskyldu sinni 5. sama mánaðar, en einn stjórnarmanna greiddi atkvæði gegn tillögunni. Að því búnu var lögð fram og samþykkt með tveimur atkvæðum tillaga um að ráða bæjarstjóra réttargæslustefnda sem framkvæmdastjóra félagsins frá og með 5. janúar 2007. Í bókun, sem stjórnarmaður í minni hluta lagði fram, sagði meðal annars að frá því að ný stjórn hafi verið skipuð í félaginu um sumarið 2006 hafi einungis tveir fundir verið haldnir og hafi sá síðari verið 22. desember á því ári. Ekkert launungarmál hafi verið að rekstur félagsins hafi gengið erfiðlega vegna vandkvæða við að leigja út félagslegar íbúðir. Eftir ítrekaðar óskir vegna þessarar stöðu hafi stjórnarformaður loks boðað til fundarins 22. desember. Hann hafi verið spurður hvað yrði á dagskrá og svarað „að þetta yrði stuttur fundur og aðallega til þess boðaður að semja bréf til eiganda félagsins, Vesturbyggðar, um að leggja til nýtt fjármagn í félagið vegna taprekstrar þess. Engin önnur mál yrðu rædd á fundinum.“

II

Í málinu krefst aðaláfrýjandi skaðabóta vegna fjártjóns af ólögmætri uppsögn úr starfi framkvæmdastjóra hjá gagnáfrýjanda að fjárhæð 6.327.948 krónur ásamt dráttarvöxtum af þeirri fjárhæð, svo og 500.000 króna í miskabætur án vaxta.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 873/2001 segir að hún taki til lánveitinga Íbúðalánasjóðs samkvæmt VIII. kafla laga nr. 44/1998, sem ætlaðar séu til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til útleigu, en sveitarfélög, félög eða félagasamtök ráðstafi þessum leiguíbúðum til einstaklinga, sem búi við erfiðar aðstæður og þurfi aðstoð við öflun íbúðarhúsnæðis. Í 3. gr. reglugerðarinnar er mælt svo fyrir að sveitarstjórn ákveði í samræmi við ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og sveitarstjórnarlaga hvernig hagað skuli verkaskiptingu félagsmálanefndar og húsnæðisnefndar við umsjón og eftirlit með framkvæmdum og kaupum á leiguíbúðum, milligöngu um töku lána og ráðstöfun leiguíbúða. Sveitarstjórn geti falið húsnæðisnefnd eða félagsmálanefnd að annast bókhald, sjóðsgreiðslur og uppgjör byggingarkostnaðar vegna leiguíbúða, sem þær hafi með höndum í sveitarfélaginu. Í 4. gr. reglugerðarinnar er vísað í heimild sveitarstjórnar samkvæmt 38. gr. laga nr. 44/1998 til að stofna félag til að annast umsýslu eftir ákvæðum 3. gr. reglugerðarinnar og hafa umsjón með og leigja út íbúðir í eigu sveitarfélagsins í stað húsnæðisnefndar eða félagsmálanefndar. Um skilyrði fyrir því er í 4. gr. vísað til III. kafla reglugerðarinnar. Áðurgreindar samþykktir fyrir

gagnáfrýjanda virðast í meginatriðum vera sniðnar að ákvæðum þess kafla reglugerðarinnar, sbr. 7. gr. og 8. gr. hennar.

Af framansögðu er ljóst að réttargæslustefndi gat valið um það samkvæmt 38. gr. laga nr. 44/1998 og 3. gr. og 4. gr. reglugerðar nr. 873/2001 hvort hann léti félagsmálanefnd sína eða húsnaðisnefnd annast umsjón og eftirlit með framkvæmdum og kaupum á leiguíbúðum, milligöngu um töku lána og ráðstöfun leiguíbúða, eða hvort stofnað yrði félag til að leysa þetta af hendi. Réttargæslustefndi valdi síðarnefnda kostinn. Með því að gagnáfrýjanda voru með viðhlítandi lagaheimild falin þessi verk, sem ella hefðu komið í hlut starfsmanna sveitarfélagsins, gilda ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um töku ákvarðana hans um rétt eða skyldu manna innan þessa verksviðs. Til annarra þátta í starfsemi þessa einkahlutafélags, þar á meðal ráðning og uppsögn starfsmanna þess, taka á hinn bóginn hvorki þau lög né óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttar. Af þessum sökum verður ekki tekin til greina sú málsástæða aðaláfrýjanda að gagnáfrýjandi hafi bakað sér skaðabótaskyldu með því að hafa ekki gætt þeirra laga eða reglna við töku ákvörðunar um uppsögn hans úr starfi framkvæmdastjóra.

Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður á hinn bóginn að fallast á með aðaláfrýjanda að ákvæði fyrrnefnds kjarasamnings, sem vísað var til í ráðningarsamningnum frá 16. apríl 2004, gildi um uppsögn hans úr starfi, svo og að gagnáfrýjanda hafi ekki tekist að sýna fram á að málefnalegar ástæður hafi legið að baki uppsögninni, svo sem áskilið var í lokamálsgrein greinar 11.1.6.1. í kjarasamningnum. Að virtum þeim atriðum, sem greinir í forsendum héraðsdóms varðandi ákvörðun skaðabóta, er hæfilegt að gagnáfrýjanda verði gert að greiða aðaláfrýjanda 2.500.000 krónur með vöxtum eins og í dómsorði greinir, en aðaláfrýjandi hefur ekki sýnt fram á að fullnægt sé því skilyrði fyrir miskabótum samkvæmt b. lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 með áorðnum breytingum að uppsögn gagnáfrýjanda hafi falið í sér ólögmeta meingerð gegn persónu hans eða æru.

Gagnáfrýjanda verður gert að greiða aðaláfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem ákveðinn er í einu lagi eins og í dómsorði segir.

Dómsorð:

Gagnáfrýjandi, Fasteignir Vesturbyggðar ehf., greiði aðaláfrýjanda, Oddi Guðmundssyni, 2.500.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 4. apríl 2007 til greiðsludags.

Gagnáfrýjandi greiði aðaláfrýjanda samtals 800.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Vestfjarða 12. október 2007.

Mál þetta, sem dómtekið var 11. september sl., höfðaði stefnandi, Oddur Guðmundsson, Stekkum 7, Patreksfirði, hinn 4. apríl 2007, gegn stefnda, Fasteignum Vesturbyggðar ehf., Aðalstræti 63, Patreksfirði, og til réttargæslu, Vesturbyggð, til heimilis á sama stað.

Dómkröfur stefnanda eru aðallega að stefnda verði dæmt til að greiða stefnanda bætur vegna ólögmetrar uppsagnar úr starfi, að fjárhæð 6.327.948 krónur auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 4. apríl 2007 til greiðsludags.

Til vara krefst stefnandi þess að stefnda verði dæmt til að greiða stefnanda laun í uppsagnarfresti og aðrar launatengdar greiðslur, samtals að fjárhæð 348.080 krónur, auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðbætur frá 4. apríl 2007 til greiðsludags.

Þá krefst stefnandi þess jafnframt, bæði í aðal- og varakröfu, að stefnda verði dæmt til að greiða stefnanda 500.000 krónur í miskabætur og til að greiða stefnanda málskostnað.

Dómkröfur stefnda eru aðallega að félagið verði sýknað af öllum kröfum stefnanda, en til vara að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar. Í báðum tilvikum krefst stefnda aðallega málskostnaðar úr hendi stefnanda, en til vara að hvor málsaðili beri sinn kostnað af málinu.

Af hálfu réttargæslustefnda eru ekki gerðar dómkröfur í málinu.

I.

A.

Stefnda var stofnað 9. maí 2003 af réttargæslustefnda sem frá upphafi hefur verið eini eigandi einkahlutafélagsins. Stefnda var stofnað með vísan til VIII. kafla laga nr. 44/1998 um húsnæðismál og reglugerðar nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur. Tilgangur stefnda samkvæmt 3. gr. samþykktu félagsins er: „... eignarhald, rekstur og útleiga á íbúðum sem langtímaverkefni, byggingu, kaup og sölu íbúðarhúsnæðis, önnur umsýsla fasteigna, endurbætur fasteigna, auk þess lánastarfsemi og önnur verkefni er tengjast starfsemi félagsins. ... Tilgangur félagsins tekur einungis til lánveitinga til félagslegra leiguíbúða sem leigðar verða fólki m.a. undir skilgreindum tekju- og eignarmörkum samkvæmt gildandi reglum á hverjum tíma.“ Samkvæmt 5. gr. samþykktu stefnda skal réttur til íbúðarhúsnæðis sem ráðstafað er til útleigu á vegum félagsins vera bundinn skilyrðum um tekju- og eignarmörk og aðstæðum umsækjanda og skal félagið setja sér reglur um úthlutun íbúða samkvæmt VI. kafla reglugerðar nr. 873/2001. Við ákvörðun á leigugjaldi vegna íbúða sem leigðar eru út á vegum stefnda skal við það miðað að reksturinn standi undir sér, sbr. VIII. kafla reglugerðar nr. 873/2001, sbr. 1. málslið 8. gr. samþykktu félagsins.

Óheimilt er að selja hluti í stefnda nema að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, sbr. 6. gr. samþykktu félagsins frá 13. september 2004. Samkvæmt 7. gr. samþykktanna ber hluthafi ekki ábyrgð á skuldbindingum félagsins fram yfir hlut sinn í félaginu. Réttargæslustefndi ábyrgist þó að fullu skuldbindingar félagsins við Íbúðalánasjóð vegna þeirra íbúða sem sveitarfélagið leggur félaginu til, sbr. 38. gr. laga nr. 44/1998. Verði hagnaður af rekstri félagsins skal hann ekki greiddur út sem arður til eigenda heldur skal hann lagður í sérstakan framkvæmdasjóð á vegum félagsins, sbr. 8. gr. samþykktanna.

B.

Stefnandi tók við starfi framkvæmdastjóra stefnda 15. desember 2003. Var skriflegur ráðningarsamningur gerður milli málsaðila 16. apríl 2004. Starfshlutfall stefnanda var 80% en í starfinu fólst „... framkvæmd rekstrar félagsins að öllu leyti“, þar með talið útleiga á íbúðum, innheimta á leigu, innkaup og viðhald fasteigna, greiðsla á reikningum, færsla bókhalds félagsins og skil á því frágengnu til endurskoðunar og önnur verkefni sem stjórn fæli framkvæmdastjóra. Samkvæmt ráðningarsamningnum tók stefnandi laun „... samkvæmt launaflokki 163 í kjarasamningi Launanevndar sveitarfélaga og Kjarna, fyrir hönd Fos Vest (*Félag opinberra starfsmanna á Vestfjörðum*) í samræmi við lífaldur (7 þrep).“ Þá sagði í niðurlagi sammingsins að varðandi önnur kjaraatriði hans færi samkvæmt kjarasamningi milli Launanevndar sveitarfélaga og Kjarna, f.h. Fos Vest.

Stefnda hefur verið rekið með tapi frá stofnun félagsins. Samkvæmt framlögðum ársreikningum var tap ársins 2004 tæpar átta milljónir króna, árið 2005 var rekstrarniðurstaða félagsins neikvæð um rúmar tuttugu og þrjár milljónir króna og árið 2006 var hún neikvæð um tæplega þrjátíu og hálf milljón króna.

Á fundi í stjórn stefnda 22. desember 2006 gerði stefnandi grein fyrir rekstraryfirliti fyrir árið 2006. Í framhaldi af umræðum um stöðu félagsins var samþykkt í stjórninni að óska eftir fjármagni frá réttargæslustefnda í formi hlutafjár, eða í öðru formi, svo félagið gæti staðið við skuldbindingar sínar út árið 2007. Fól stjórnin stefnanda og stjórnarformanni stefnda að ræða við forsvarsmenn réttargæslustefnda um stöðu stefnda. Í lok fundarins, undir liðnum önnur mál, var síðan lögð fram tillaga um að framkvæmdastjóra stefnda yrði sagt upp störfum vegna „breytinga á skipulagi félagsins“. Var tillagan samþykkt með tveimur atkvæðum gegn einu. Stefnandi sat fund þennan og undirritaði fundargerðina.

Nokkrum dögum síðar, eða 2. janúar 2007, boðaði stjórnarformaður stefnda til fundar í stjórninni 3. sama mánaðar. Boðunarbréfinu fylgdi svohljóðandi tölvupóstur: „Fyrir liggur tillaga tveggja stjórnarmanna um að núverandi framkvæmdastjóri ljúki vinnuskyldu sinni fyrir félagið frá og með 5. janúar nk. og hefur verið óskað eftir að Ragnar Jörundsson bæjarstjóri gegni starfinu tímabundið frá sama tíma.“ Sama dag barst stefnanda bréf, dagsett 29. desember 2006, undirritað af formanni stjórnar stefnda sem bar yfirskriftina „Uppsagnarbréf“. Í bréfinu sagði svo:

Með vísun til samþykktar stjórnar Fasteigna Vesturbyggðar ehf. á stjórnarfundi dags. 22. desember 2006, er þér með (sic) sagt upp störfum sem framkvæmdastjóri félagsins með þriggja mánaða fyrirvara frá og með 1. janúar 2007. Er þetta gert vegna skipulagsbreytinga og þungrar fjárhagsstöðu félagsins.

Vegna orlofstöku þinnar megin hluta janúarmánaðar er óskað eftir að þú skilir öllum gögnum, sem tilheyrja félaginu og tæmir skrifstofuna af persónulegum gögnum fyrir 4. janúar 2007 til undirritaðs, en þann dag lýkur vinnuskyldu þinni fyrir félagið. Orlof og laun verða gerð upp í samræmi við ráðningarsamning.

Á fundinum 3. janúar 2007 lögðu tveir stjórnarmanna í stefnda fram tillögu „... um að fráfarandi framkvæmdastjóri ljúki vinnuskyldu sinni frá og með 5. janúar 2007.“ Var tillagan samþykkt með tveimur atkvæðum gegn einu. Þá var einnig lögð fram tillaga „... um að ráða Ragnar Jörundsson bæjarstjóra sem framkvæmdastjóra félagsins frá og með 5. janúar 2007 og hann fari einn með prókúrumboð fyrir félagið.“ Var sú tillaga samþykkt með tveimur atkvæðum gegn einu líkt og hin fyrri.

Í kjölfar stjórnarfundarins 3. janúar 2007 leitaði stefnandi eftir aðstoð Félags opinberra starfsmanna á Vestfjörðum. Með bréfi 25. sama mánaðar skoraði stéttarfélagið á stjórn stefnda að draga uppsögn stefnanda til baka. Stjórnarformaður stefnda svaraði bréfi stéttarfélagsins með bréfi 6. febrúar 2007. Í bréfinu, þar sem áskorun stéttarfélagsins um að uppsögn stefnanda yrði dregin til baka var hafnað, sagði meðal annars svo:

Þar sem um einkahlutafélag er að ræða telur stjórnin að ekki gildi reglur um opinbera starfsmenn varðandi réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Þar sem meginástæða uppsagnarinnar var vegna skipulagsbreytinga og mikils hallareksturs, telur stjórnin að rétt hafi verið staðið að uppsögninni. Staða framkvæmdastjóra var auglýst á sínum tíma og kemur þar skýrt fram að um sé að ræða starf framkvæmdastjóra hjá einkahlutafélagi. ... Þá var Oddi vel kunnugt um að auglýst hafi verið eftir tæknistjóra/byggingarfulltrúa, en í því starfi fellur (sic) öll umsýsla allra fasteigna og mannvirkja í Vesturbyggð, þ.m.t. Fasteignir Vesturbyggðar ehf. ... Jafnframt voru þessi atriði kynnt í bæjarráði. Bæjarstjóra var falið að sinna starfi framkvæmdastjóra félagsins til bráðabirgða eða þar til ráðið yrði í áðurgreint starf.

Stjórn Fast. Vest. telur að Oddur hafi verið ráðinn til starfa skv. samningi á almennum vinnumarkaði en í ráðningarsamningi er eingöngu vísað til launakjara FOS Vest, s.s. launaflokks og skyldra atriða. Þessi háttur er oft hafður á til viðmiðunar launa, hvort sem það er við launatöflu FOS Vest eða annarra stéttarféлага.

Tilvitnuðu bréfi stjórnar fylgdi afrit auglýsingar um „... nýtt starf forstöðumanns tæknideildar Vesturbyggðar.“ Í auglýsingunni voru helstu verkefni forstöðumanns sögð þessi: Að vera skipulags- og byggingarfulltrúi í Vesturbyggð, hafa yfirumsjón þjónustumiðstöðva sveitarfélagsins sem og að hafa yfirumsjón með: Fasteignum sveitarfélagsins, stofnunum sveitarfélagsins, framkvæmdum og viðhaldi á eignum sveitarfélagsins, veitum í eigu sveitarfélagsins og gerð fjárhagsáætlana fyrir framangreinda málaflokka. Þá kæmi forstöðumaður að vinnu við stefnumótun fyrir nefnda málaflokka og jafnframt skyldi hann gera áætlanir um verklegar framkvæmdir sveitarfélagsins. Ennfremur sagði í auglýsingunni að starfi forstöðumanns tilheyrðu meðal annars: Framkvæmdaáætlanir, viðhaldsáætlanir, sorphreinsun og urðun, skipulags- og byggingarmál, götur, fráveitur, vatnsveitur og umferðarmál, hafnarmannvirki og eftirlit með eignum sveitarfélagsins.

Með launaseðli dagsettu 31. janúar 2007 gerði stefnda upp laun stefnanda vegna mánaðanna janúar til mars 2007, sem og bifreiðastyrk fyrir einn mánuð auk orlofsuppgjörs og orlofsuppbótar, að því undanskildu að orlof var ekki gert upp nema að hluta, en eftir höfðun málsins gerði stefnda orlofið upp að fullu við stefnanda.

Krafa stefnanda um afturköllun uppsagnarinnar var ítrekuð við stefnda með bréfi 7. mars 2007. Þar sem stefnda varð ekki við þeirri kröfu stefnanda höfðaði hann mál þetta samkvæmt áðursögðu.

II.

A.

Stefnandi reisir aðalkröfu sína á því að uppsögn hans úr starfi framkvæmdastjóra stefnda hafi verið ólögmat þar sem við undirbúning og töku þeirrar ákvörðunar hefði ekki verið gætt réttra meginreglna samkvæmt lögum og kjarasamningum en við mat á lögmati hennar beri að líta sérstaklega til þess að uppsögn úr starfi sé íþyngjandi ákvörðun sem varði mikilsverða hagsmuni viðkomandi starfsmanns.

Á því er byggt af hálfu stefnanda að við undirbúning og töku hinnar umdeildu ákvörðunar hafi stefnda borið að fara eftir meginreglum stjórnarsýsluréttar, sbr. hinar skráðu reglur í III. og IV. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda séu öll hugtaksskilyrði stjórnvaldsákvörðunar uppfyllt í málinu. Þar sé fyrst að telja að stefnda sé stjórnvald. Stefnda sé lögaðili sem komið hafi verið á fót með heimild í 38. gr. laga um húsnæðismál rekinn sem B-hluta fyrirtæki réttargæslustefnda. Um rekstrarform slíkra fyrirtækja sveitarfélaga gildi ákvæði 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, ásamt stjórnvaldsfyrirmælum settum með stoð í þeim lögum. Skýrt liggir fyrir samkvæmt þessum ákvæðum að rekstur einkahlutafélags um félagslegar íbúðir sveitarfélags heyri beinlínis til starfsemi hlutaðeigandi sveitarfélags, en reglna þessara megi sjá víða stað í fjárhagsáætlunum og ársreikningum réttargæslustefnda.

Fyrir liggir að stefnda sé, samkvæmt 8. gr. samþykktá sinna, ekki starfrækt í þeim tilgangi að afla hagnaðar fyrir eiganda sinn, réttargæslustefnda. Að auki gildi um fjárhagsleg samskipti stefnda og réttargæslustefnda ákvæði 9. gr. fyrirmæla félagsmálaráðuneytisins um reikningsskil sveitarfélaga þar sem segi:

Hafi sveitarfélög falið stofnunum sínum eða fyrirtækjum að sjá um lögbundin verkefni eða önnur venjubundin verkefni sveitarfélaga ber aðalsjóði að reikna og færa árlega fram til viðkomandi stofnana og fyrirtækja til þess að mæta rekstrarhalla þeirra. Þetta á við þegar um viðvarandi rekstrarhalla er að ræða og starfsemi viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis er ekki í samkeppnisrekstri. Framlagið færast til gjalda á viðkomandi málaflokk í aðalsjóði og til tekna sem rekstrarframlag hjá viðkomandi stofnun eða fyrirtæki.

Dæmi um stofnanir og fyrirtæki eru: Félagslegar íbúðir

Ennfremur segi í 9. grein fyrirmælanna að sveitarfélagi sé óheimilt að afla sér tekna með framlögum frá B-hluta fyrirtækjum yfir í A-hluta umfram þann arð sem ákvarðaður sé, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga, þrátt fyrir að rekstrarhalla fyrirtækjanna hafi áður verið mætt með framlögum úr sveitarsjóði.

Af framansögðu kveður stefnandi ekki verða dregna aðra ályktun en að fyrirtæki sveitarfélaga um rekstur og útleigu félagslegra íbúða samkvæmt 38. gr. laga um húsnæðismál séu ekki atvinnufyrirtæki sem starfi á einkaréttarlegum grundvelli heldur þjónustufyrirtæki sem starfi að öllu verulegu leyti innan lagaumhverfis opinbers réttar. Skýr dómafordæmi séu fyrir því að forsvarsmenn slíkra þjónustufyrirtækja sveitarfélaga skuli gæta almennra stjórnsýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækisins. Fyrirtæki þessi uppfylli því skilyrði þess að teljast stjórnvöld í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Það eitt að sveitarfélag eigi val um rekstrarform á tilteknum hluta starfsemi sinnar geti fráleitt orðið til þess að undanþiggja þá starfsemi almennum lágmarksreglum sem um sveitarfélagið gilda. Í þeirri heimild, sem löggjafinn hafi veitt sveitarfélögum í 38. gr. laga um húsnæðismál til að velja rekstrarform fyrir félagslegar íbúðir, hafi ekki falist undanþága frá stjórnsýslureglum þegar um sé að ræða ákvarðanir sem sveitarfélagið eigi aðild að og útfærðar séu á vettvangi þess rekstrarforms sem orðið hefur fyrir valinu.

Í öðru lagi segir stefnandi upplýst að starfsemi stefnda sé hluti af stjórnsýslu réttargæslustefnda. Þau lögbundnu verkefni, sem stefnda hafi með höndum skv. 38. gr. laga um húsnæðismál og ákvæðum reglugerðar nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur, feli meðal annars í sér að teknar séu ákvarðanir um rétt umsækjenda til leiguíbúðar og skyldur leigjenda í mörgum efnum. Ótvírætt sé að ákvarðanir þessar séu teknar í skjóli stjórnsýsluvalds sem sveitarfélagi sé fengið en sé framselt til lögaðila samkvæmt tilvitnaðri lagagrein.

Við framkvæmd hinna lögbundnu verkefna kveður stefnandi stefnda bundinn af stjórnvaldsfyrirmælum félagsmálaráðuneytisins og háðan eftirliti sveitarfélagsins, ráðuneytisins, Íbúðalánasjóðs, nefnda um reikningsskil og fjárhagsmálefni sveitarfélaga, auk fleiri aðila. Þessi tvenn greinarmörk séu yfirleit talin til vitnis um að lögaðili fari með stjórnsýslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Vísar stefnandi enn fremur til þess að auk lögbundinna verkefna við félagslegar íbúðir hafi bæjarstjóri og aðrir forsvarsmenn sveitarfélagsins falið stefnda margvísleg önnur verkefni og notað fasteignafélagið í ýmis viðvik sem ekki falla að yfirlýstum tilgangi þess samkvæmt samþykktum er undirstriki að sveitarfélagið hafi í reynd litið á stefnda sem hluta starfsemi sinnar en ekki sjálfstæðan aðila utan stjórnsýslu þess.

Í þriðja lagi vísar stefnandi til þess að um sé að ræða bindandi ákvörðun í ákveðnu máli. Fram komi hjá stefnda í rökstuðningi fyrir ákvörðun um uppsögn stefnanda að hana megi rekja til skipulagsbreytinga. Til þess sé vísað „... að auglýst hafi verið eftir tæknistjóra/byggingarfulltrúa, en í því starfi fellur (sic) öll umsýsla allra fasteigna og mannvirkja í Vesturbyggð, þ.m.t. Fasteignir Vesturbyggðar ehf. (sjá meðf. auglýsingu um starf tæknistjóra). Jafnframt voru þessi atriði kynnt í bæjarráði.“

Af framangreindu segir stefnandi mega ráða að skipulagsbreytingin hafi að líkindum verið ákveðin í samráði stefnda og forráðamanna réttargæslustefnda og að ætlunin hafi verið að hrinda henni í framkvæmd annars vegar með uppsögn stefnanda og hins vegar með ráðningu í nýtt starf á vegum sveitarfélagsins. Óumdeilt sé að ákvörðun um ráðningu í nýtt starf forstöðumanns tæknideildar réttargæslustefnda sé stjórnvaldsákvörðun og hið sama gildi um þá ákvörðun að segja stefnanda upp störfum, enda báðar ákvarðanirnar af sömu rót runnar. Svo virðist sem skipulagsbreytingarnar hafi átt upptök sín hjá réttargæslustefnda og miði að því að færa starfsemi stefnda inn í stjórnsýslu réttargæslustefnda. Með því að framfylgja hinum ráðgerðu breytingum á vettvangi stefnda hafi verið beitt valdheimildum samkvæmt 38. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, sbr. 4. gr. og 8. gr. reglugerðar nr. 873/2001.

Hvað varðar skýringu stjórnsýslulaga sérstaklega vísar stefnandi til þess að fyrrnefndar meginreglur um form- og efni stjórnvaldsákvæðana kveði á um lágmarkskröfur og því beri að skilgreina gildissvið þeirra rúmt frekar en þröngt. Í vafatilvikum verði lögin því talin gilda.

Þær meginreglur stjórnsýsluréttar sem stefnandi telur hafa verið brotnar gagnvart sér kveður stefnandi vera þrjár. Í fyrsta lagi hafi stefnda brotið rannsóknarregluna, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Ekkert liggi fyrir um tilgang og markmið þeirrar skipulagsbreytingar sem stefnda hafi fært sem rök fyrir uppsögn stefnanda. Undirbúningur hafi því verið ónógur

og ekki lagður viðhlítandi grundvöllur að ákvörðun. Hvergi sjái þess stað með hvaða hætti nýtt starf á vettvangi sveitarfélagsins hafi átt að leysa starf stefnanda af hólmi. Vísar stefnandi í þessu sambandi sérstaklega til þess að í auglýsingu bæjarráðs réttargæslustefnda hafi ekki verið minnst einu orði á stefnda eða umsýslu með félagslegum íbúðum. Þessu til viðbótar liggi fyrir að bæjarstjóri réttargæslustefnda hafi verið vanhæfur til að fjalla um málið í ljósi þess að hann tók við starfi stefnanda í kjölfar uppsagnarinnar.

Í öðru lagi segir stefnandi hafa verið látið undir höfuð leggjast að kanna hvort hægt væri að framkvæma skipulagsbreytinguna án þeirrar íþyngjandi ákvörðunar sem fólst í uppsögn stefnanda. Eðlilegt hefði verið að forsvarsmenn stefnda og réttargæslustefnda ræddu við stefnanda, til dæmis um tilflutning milli starfa, breytingar á starfshlutfalli og breyttar starfsskyldur. Þannig hefði mátt gæta lögákveðins meðalhófs, en þess utan hefði borið að kanna möguleika á tilflutningi vegna ákvæða gr. 11.1.1 í þeim kjarasamningi sem til starfs stefnanda tók.

Framangreind ákvæði segir stefnandi stjórnendur stefnda og réttargæslustefnda hafa þverbrotið sem útiloki að litið verði svo á að málefnalega hafi verið staðið að hinum umdeildu ákvörðunum. Sá grunur verði áleitinn að títtnefnd skipulagsbreyting hafi einungis verið yfirskin til þess að koma stefnanda úr starfi og að aðrar ástæður liggi raunverulega að baki uppsögninni. Með því að þess hafi vandlega verið gætt af hálfu stjórnar stefnda og forsvarsmanna réttargæslustefnda að stefnandi ætti þess aldrei kost að tjá sig um málið fyrir töku ákvörðunarinnar hafi af honum verið tekið eina raunhæfa tækifærið til að sannreyna hvað að baki ákvörðuninni lægi sem enn hafi verið brot á málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga, sbr. 13. gr. laganna um andmælarétt, og ákvæðum IV. kafla að öðru leyti.

Í málinu byggir stefnandi enn fremur á því að brotið hafi verið gegn vernd þeirri gegn óréttmætum uppsögnum sem hann njóti samkvæmt kjarasamningi. Uppsögn stefnanda hafi verið geðþóttaákvörðun sem tekin hafi verið án viðhlítandi undirbúnings og án þess að fyrir lægju málefnalegar ástæður. Hún hafi þannig brotið gegn grein 11.1.6 kjarasamnings þess sem ráðningarsamningur stefnda hafi byggst á og almennt viðurkenndum sjónarmiðum varðandi vinnuveitandahlutverk sveitarstjórna.

Til stuðnings aðalkröfu sinni, sem og eftir atvikum varakröfu, vísar stefnandi til meginreglna vinnu- og starfsmannaréttar um undirbúning og framkvæmd uppsagna, auk þeirra meginreglna stjórnarsýslulaga er stjórnvöld verði að gæta við töku ákvarðana um starfslok, sbr. einkum 10., 11. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Einnig vísar stefnandi til laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, einkum 38. gr. laganna, sem og reglugerðar nr. 873/2001 um lánveitingar til leigufúða, ráðstöfun þeirra og rekstur. Þá vísar hann að endingu til sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, einkum 60. gr., og ákvæða laga nr. 138/1993 um einkahlutafélög, varðandi inntak starfa og starfsábyrgð framkvæmdastjóra einkahlutafélags.

B.

Varakröfu sína kveðst stefnandi byggja á því að uppsögn hans úr starfi hjá stefnda hafi ekki tekið gildi fyrir en 1. febrúar 2007. Það hafi fyrst verið á stjórnarfundum 3. janúar 2007 sem uppsögnin hafi fengið lögmælt meðferð, sbr. þá meginreglu vinnu- og starfsmannaréttar að sá aðili sem ráði mann til starfa sé einn bær til þess að segja upp ráðningarsamningi um starfið. Skv. 1. mgr. 41. gr. laga um einkahlutafélög sé það stjórn sem ráði framkvæmdastjóra. Það sé því gildisskilyrði fyrir uppsögn framkvæmdastjóra að meirihluti stjórnar standi að ákvörðun um uppsögn og tekur uppsögnin fyrst gildi um næstu mánaðamót þar á eftir, sbr. óskoraða meginreglu þess efnis sem á íslenskum vinnumarkaði gildi.

En jafnvel þó svo talið yrði að stjórnarformaður stefnda hefði haft umboð af einhverju tagi til að segja upp ráðningarsamningi framkvæmdastjóra félagsins kveður stefnandi liggja fyrir að tilkynning stefnda þar að lútandi hafi fyrst borist stefnanda 2. janúar 2007. Meginreglan um frá hvaða tíma uppsögn taki gildi leiði því til sömu niðurstöðu.

Ennfremur vísar stefnandi til þess að samkvæmt grein 11.1.3.2 í kjarasamningi þeim sem ráðning stefnanda hafi byggst á sé gagnkvæmur uppsagnarfrestur þrjú mánuðir. Stefnandi eigi því rétt til launa í þrjú mánuði frá og með 1. febrúar 2007, sem og kröfu um uppgjör á áunnum rétti til lífeyrissjóðsgreiðslna og annarra launatengdra greiðslna. Stefnanda hafi hins vegar einungis greitt stefnanda laun í tvo mánuði á uppsagnarfrestinum.

C.

Kröfu sína um miskabætur reisir stefnandi á því að í uppsögn stefnda hafi falist ólögmet meingerð gagnvart stefnanda sem stefnda beri bótaábyrgð á gagnvart stefnanda. Stefnandi hafi haft réttmæta ástæðu til þess að ætla að hann myndi gegna starfi sínu þar til ráðningarsamningur hans rynni sitt skeið á enda í samræmi við lög. Með geðþóttaákvörðun um að stefnandi skyldi skila af sér gögnum félagsins og rýma skrifstofu sína áður en uppsögn hafði tekið gildi hafi stefnda haft af stefnanda lögvarinn rétt hans til að sinna starfinu.

Stefnandi vísar til þess að lögum samkvæmt beri framkvæmdastjórar hlutafélaga ríka starfsábyrgð sem mögulega geti orðið virk með hlutlægum hætti. Í þessu sambandi bendir stefnandi á að tilkynning til Fyrirtækjaskrár frá 5. janúar 2007 um nýjan framkvæmdastjóra sé óundirrituð af þeim sem stjórn stefnda hafi ráðgert að tæki við starfi stefnanda þrátt fyrir áskilnað þess efnis í reglum Fyrirtækjaskrár. Telur stefnandi þetta atriði vera því til áréttingar hversu óvönduð vinnubrögð meirihluta stjórnar stefnda hafi verið í málinu.

Þá bendir stefnandi sérstaklega á að á 23. stjórnarfundum stefnda, sem haldinn hafi verið 22. desember 2006, hafi stefnanda, sem framkvæmdastjóra, verið falið ásamt formanni stjórnar að ræða við forsvarsmenn sveitarfélagsins um efnahag félagsins. Verkefni þetta hafi verið brýnt og stefnandi, vegna stöðu sinnar og lögbundinnar starfsábyrgðar, haft af því ríka hagsmuni að það fengi farsæla úrlausn. Ólögmet og ómálefnaleg ákvörðun stefnda hafi hins vegar haft af stefnanda tækifæri til þess að gæta nefndra hagsmuna sinna. Segir stefnandi það vekja athygli að sá sem við starfi hans hafi tekið sé bæjarstjóri Vesturbyggðar og þar með sá forsvarsmáður sem félagið hafi haft í hyggju að ganga til viðræðna við samkvæmt samþykkt stjórnarinnar.

Þá byggir stefnandi miskabótakröfu sína einnig á því að aðferð sú sem stefnda hafi viðhaft við uppsögn stefnanda hafi verið til þess fallin að gefa ranglega til kynna að uppsögnin hafi verið vegna ávirðinga sem snertu persónu hans. Þar til viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi ekki staðið rétt að uppsögninni megi við því búast að stefnanda veitist erfiðara en ella að finna sér nýtt starf.

Lagagrundvöll miskabótakröfu sinnar segir stefnandi vera b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

D.

Stefnandi kveðst byggja fjárhæðir dómkrafna sinna á þeim launum og launatengdu greiðslum sem honum hafi borið samkvæmt ráðningarsamningi. Heldur stefnandi því fram að bætur fyrir ólögmetta uppsögn eigi ekki að ákveðast með sama hætti og bætur fyrir missi launa í uppsagnarfresti. Tjón vegna ólögmettrar uppsagnar sé annars eðlis og verði að ákvarða bætur vegna hennar að álitum.

Fjárhæð aðalkröfu segir stefnandi byggjast á því að hann sé sextíu og tveggja ára og búsettur í byggðarlagi þar sem atvinnuerfiðleikar hafa verið landlægir. Þrátt fyrir ríka viðleitni stefnanda verði að telja ólíklegt að hann muni eiga þess kost að ráða sig til fastra starfa á komandi misserum. Stefnandi tekur fram að hann hafi reynt að finna sér vinnu við sitt hæfi á Patreksfirði en sú leit reynst torveld, enda altalað á umræddu vinnusvæði að hann hafi verið látinn hætta hjá stefnda. Í ljósi alls þessa kveðst stefnandi, í samræmi við dómaframkvæmd, miða bótakröfu sína við átján mánaða laun í fyrra starfi, að teknu tilliti til fastrar yfirvinnu og launatengdra greiðslna.

Varakröfu sína kveður stefnandi byggjast á þeim launum sem honum hafi borið fyrir aprílmánuð, síðasta mánuðinn á uppsagnarfresti samkvæmt kjarasamningi.

Fjárhæð miskabótakröfunnar kveður stefnandi ákvarðaða að teknu tilliti til dómaframkvæmdar í málum hliðstæðum þessu.

III.

A.

Af hálfu stefnda er til þess vísað að markmið réttargæslustefnda með stofnun félagsins hafi verið að lágmarka útgreiðslur úr bæjarsjóði vegna félagslegra íbúða. Þá hafi helsta markmið og eitt af meginverkefnum stefnda verið, og sé enn, að selja íbúðir í eigu félagsins á almennum markaði. Verkefnið hefði hins vegar ekki gengið sem skyldi af ástæðum sem rekja megi til aðstæðna á fasteignamarkaði á svæðinu.

Stefnda kveður félagið hafa glímt við rekstrarerfiðleika allt frá stofnun. Þegar fyrir hafi legið vorið 2006 að félagið hefði verið rekið með tuttugu og þriggja milljóna króna halla árið 2005 hafi staða þess verið rædd í bæjarráði réttargæslustefnda. Ljóst hafi þótt að bregðast þyrfti við og hafi þáverandi bæjarstjóri réttargæslustefnda rætt við stefnanda í maí 2006 um nauðsyn skipulagsbreytinga hjá stefnda svo snúa mætti rekstrinum við. Rekstur stefnda hafi áfram verið mjög erfiður á árinu 2006.

Í júlí 2006 segir stefnda nýja stjórn hafa tekið við í félaginu. Fyrirhugaðar skipulagsbreytingar hafi enn verið uppi á borðinu eftir stjórnarskiptin og hugmyndin verið sú að nýr starfsmaður, sem ráðinn yrði til réttargæslustefnda til að sinna starfi forstöðumanns tæknideildar, yfirtæki þau verkefni stefnda sem stefnandi hefði haft með höndum og starf stefnanda samhliða lagt niður. Hafi hugsunin verið sú að annaðhvort yrði nýi starfsmaðurinn ráðinn í hlutastarf hjá stefnda eða að hann skrifaði út tíma vegna vinnu sinnar í þágu stefnda. Með þessum breytingum hafi verið stefnt að því að lækka rekstrarkostnað stefnda um að minnsta kosti þrjár og hálfu til fjórar milljónir króna. Þá hafi tilgangurinn með breytingunum jafnframt verið að auka skilvirkni, lækka innheimtu- og vaxtakostnað, svo og haga rekstrinum þannig að rekstraráætlun og raunverulegur rekstur stæðust á.

Samkvæmt framansögðu kveðst stefnda sérstaklega mótmæla fullyrðingum stefnanda um að tillaga stjórnarformanns á fundinum 22. desember 2006 um að segja stefnanda upp störfum hefði komið honum gersamlega í opna skjöldu. Frá því vorið 2006 hefði málið verið rætt fram og til baka með óformlegum hætti á milli hlutaðeigandi aðila. Þá hafi skipulagsbreytingar hjá stefnda verið boðaðar í stefnuskrá þeirra sem meirihluta hafi myndað í bæjarstjórn réttargæslustefnda eftir kosningarnar þetta sama vor. Í lok nóvember hefði réttargæslustefndi síðan auglýst eftir starfsmanni í nýtt starf forstöðumanns tæknideildar í samræmi við fyrrgreindar hugmyndir um skipulagsbreytingar hjá stefnda. Ennfremur mótmælir stefnda fullyrðingum í stefnu þess efnis að félagið hafi verið nýtt til annarra verka en samrýmdust tilgangi þess.

B.

Stefnda byggir sýknukröfu sína í fyrsta lagi á því að stefnda sé einkahlutafélag sem stofnað hafi verið samkvæmt lögum nr. 138/1994 og stjórnað samkvæmt þeim. Stefnda sé með sjálfstæðan fjárhag og lúti sjálfstæðri stjórn. Um sé að ræða lögakveðið félagiform sem sé einkaréttarlegs eðlis og taki ekki til lögaðila á sviði opinbers réttar. Á þessu sviði gildi leikreglur félagaréttar þar sem meginreglurnar byggist á kröfuréttarlegum grunni. Af þessu rekstrarformi leiði að stjórnarsýslulög eigi ekki við um rekstur þess.

Stefnda kveður verkefni félagsins hafa snúist um rekstur, viðhald og útleigu íbúða í eigu stefnda á almennum markaði. Stefnda hafi ekki séð um útleigu félagslegra íbúða samkvæmt 38. gr. laga um húsnæðismál, stefnda hafi ekki séð um lánveitingar til leiguíbúða samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 873/2001 og þá hafi stefnda ekki séð um rekstur félagslegra íbúða. Þrátt fyrir að heimild hafi verið fyrir slíka starfsemi samkvæmt samþykktum félagsins hafi stefnda ekki sinnt því heldur hafi félagsþjónusta sveitarfélagsins séð um þær úthlutanir eftir því sem þörf hefur krafið.

Þá hafi öll samskipti stefnda og réttargæslustefnda byggst á reikningsviðskiptum. Starfsemi félagsins snúi ekki að neinu leyti að innheimtu þjónustugjalda fyrir opinberan aðila eða að öðru því sem fellt gæti starfsemina undir stjórnsýslulög. Stefnda innheimti almenna húsaleigu, sjái um útskrift reikninga á einstaklinga og félög vegna þeirra viðskipta og sjái um nauðsynlegt viðhald á fasteignum félagsins.

Starfsmenn einkahlutafélaga og hlutafélaga eru að sögn stefnda ekki opinberir starfsmenn þrátt fyrir að viðkomandi félag sé að öllu leyti í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Almennar reglur vinnumarkaðarins gildi um ráðningarsamband þeirra starfsmanna sem ráðist til félaganna, nema um annað sé sérstaklega samið. Þannig séu starfsmenn félaga í opinberri eigu ekki opinberir starfsmenn og taki lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins því ekki til þeirra. Stefnda kveður stefnanda hafa mátt vera það fullljóst frá byrjun að hann væri að ráða sig til einkahlutafélags en ekki til sveitarfélags eða opinbers félags en það hafi komið fram með skýrum hætti bæði í auglýsingu um starfið og í ráðningarsamningi stefnanda. Stefnandi hafi ekki verið ráðinn í þjónustu réttargæslustefnda og V. kafli sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 hafi því ekki átt við um hann.

Stefnda kveður ákvörðun félagsins um að segja stefnanda upp störfum ekki hafa verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýsluréttar. Stefnda geti ekki talist vera stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar. Rekstur og starfsemi stefnda feli ekki í sér með neinum hætti stjórnsýslulega þætti í þágu réttargæslustefnda í skilningi stjórnsýsluréttar. Eins og áður var rakið hafi stefnda verið stofnað í þeim tilgangi að auðveldara væri að halda utan um fasteignir, sem verið hafi í eigu réttargæslustefnda, leigja þær út og jafnframt með það að markmiði að selja þær á almennum markaði.

Jafnvel þó svo ekki verði fallist á ofangreindar röksemdir stefnda telur félagið að sýkna beri það af kröfum stefnanda þar sem þau sjónarmið sem legið hafi til grundvallar uppsögn stefnanda hafi verið málefnaleg. Sú ákvörðun stefnda að segja honum upp hafi því hvorki verið ólögmat né að nokkru leyti farið í bága við jafnræðis-, meðalhófs- eða andmælaeðglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnda byggir sýknukröfu sína jafnframt á því að um ráðningarsamband aðila hafi gilt sömu reglur og á almennum vinnumarkaði. Í vinnurétti sé það grundvallarregla að vinnuveitandi eigi um það sjálfstætt mat hverju sinni hverjum hann segi upp störfum. Vinnuveitandi hafi rétt til að segja starfsmanni upp störfum með lög- eða samningsbundnum uppsagnarfresti og hann þurfi almennt ekki að tilgreina ástæður í slíkum tilvikum. Í ráðningarsamningi stefnanda hafi ekki verið sérstakt ákvæði um gagnkvæma heimild til uppsagnar og um uppsagnarfrest. Um uppsögnina fari því samkvæmt reglum á hinum almenna vinnumarkaði en þar gildi jafnan þriggja mánaða gagnkvæmur uppsagnarfrestur. Tilvísun í ráðningarsamningi, undir fyrirsögninni vinnutími og launakjör, til kjarasamnings Launanefndar sveitarfélaga og samflots bæjarstarfsmannafélaga, þar með talið Félag opinberra starfsmanna á Vestfjörðum, hvað önnur atriði varðaði, telur stefnda hafa takmarkast við launaleg atriði en ekki hafa tekið til atriða sem lúti að starfslokum svo sem kveðið sé á um í 11.1 kafla kjarasamningsins. Hefði ætlunin verið sú hefði verið nauðsynlegt að kveða skýrt á um það í ráðningarsamningnum.

Jafnvel þó svo talið yrði að ráðningarsamningur stefnanda feli í sér almenna tilvísun til nefnds kjarasamnings skiptir það að álitu stefnda hér ekki máli þar sem uppsögn stefnanda hafi samræmst ákvæðum kjarasamningsins, enda ljóst að ástæðu uppsagnarinnar mætti rekja til rekstrar- og skipulagslegra atriða, sbr. það sem áður var rakið um hallarekstur og þunga fjárhagsstöðu stefnda og þær skipulagsbreytingar sem ákveðið hefði verið að ráðast í hjá stefnda.

Til stuðnings aðalkröfu sinni, sem og eftir atvikum varakröfu, vísar stefnda til almennra reglna vinnuréttar, laga um einkahlutafélög nr. 138/1994, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og almennra reglna stjórnsýsluréttarins, sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.

C.

Stefnda reisir kröfu sína um sýknu af varakröfu stefnanda á því að stefnandi hafi setið stjórnarfundinn 22. desember 2006, þar sem uppsögn hans hafi verið samþykkt, og undirritað fundargerð í lok fundar. Stefnda hafi sent

stefnanda formlegt uppsagnarbréf, dagsett 29. desember 2006, og þó svo stefnandi hafi ekki mótttekið bréfið fyrir en eftir áramótin þá breyti það því ekki að stefnanda hafi verið fullkunnugt um uppsögnina og að hún miðaðist við mánaðamótin desember/janúar.

Miskabótakröfu stefnanda hafnar stefnda alfarið sem órökstuddri og ósannaðri. Skilyrði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 séu ekki uppfyllt og því beri að hafna miskabótakröfunni.

Verði fallist á kröfur stefnanda að einhverju leyti kveður stefnda ekki skilyrði til að fallast á kröfu um dráttarvexti fyrir en frá uppkvaðningardegi dómsins.

D.

Bótakröfu stefnanda segir stefnda vera með öllu órökstudda og ósannaða. Stefnandi hafi engin gögn lagt fram um tjón sitt en það sé stefnanda að sanna að hann hafi orðið fyrir tjóni og hvert tjónið sé. Ekkert liggi fyrir um atvinnuleysi stefnanda vegna uppsagnarinnar í apríl og maí 2007 og alls ekkert vegna næstu átján mánaða.

Verði niðurstaðan að stefnanda beri skaðabætur úr hendi stefnda byggir stefnda á því að miða verði bótagrundvöllinn við laun að frádregnum launatengdum gjöldum, ekki við heildarlaun stefnanda. Þá verði ekki miðað við laun í fleiri en þrjá mánuði eftir uppsagnarfrest að frádregnum öðrum tekjum stefnanda á því tímabili en ófyrirséð sé að stefnandi komi til með að vera tekjulaus næstu mánuði. Átján mánaða viðmiðunartímabili mótmælir stefnda sem allt of löngu. Við ákvörðun bótanna verði ennfremur að taka tillit til allra greiðslna, launa, atvinnuleysisbóta og þess háttar, sem stefnandi hafi mótttekið á tímabilinu eftir uppsögn. Hefur stefnda skorað á stefnanda að leggja þær upplýsingar fram í málinu auk þess að skora á hann að upplýsa um önnur störf sem hann hafi sinnt samhliða starfi sínu hjá stefnda og tengsl sín við atvinnufyrirtæki á svæðinu.

IV.

Svo sem rakið hefur verið var hið stefnda einkahlutafélag stofnað 9. maí 2003 af sveitarfélaginu Vesturbyggð, réttargæslustefnda í málinu. Félagið var stofnað með vísan til VIII. kafla laga nr. 44/1998 um húsnæðismál og reglugerðar nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur, sbr. 3. gr. samþykktu stefnda.

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1998 er sveitarfélagi heimilt að stofna hlutafélag, sjálfseignarstofnun eða félag með ótakmarkaðri ábyrgð er annist útleigu íbúða í eigu sveitarfélagsins. Er sveitarstjórn heimilt að leggja slíku félagi til íbúðir í eigu sveitarfélags, ásamt þeim skuldbindingum sem þeim fylgja. Stofni sveitarfélag hlutafélag samkvæmt 1. mgr. skal allt hlutafé þess vera í eigu sveitarfélags og skal sala þess óheimil án samþykkis félagsmálaráðherra. Að öðru leyti skulu ákvæði laga um hlutafélög gilda um slíkt félag eftir því sem við getur átt, sbr. 3. mgr. 38. gr. sömu laga. Í athugasemdum í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi til laga um húsnæðismál, sagði meðal annars að ofangreint heimildarákvæði veitti sveitarfélögum möguleika á að ná vissri hagkvæmni við rekstur leiguíbúða sinna.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 taka almennt ekki til lögaðila sem stofnað er til á einkaréttarlegum grundvelli í tíðkanlegu félagsformi atvinnufyrirtækja, til dæmis einkahlutafélags, og skiptir í því sambandi ekki máli þó svo félagið sé í opinberri eigu og hafi stjórnsýslu með höndum. Telja verður að meginregla þessi eigi við um stefnda enda verður vart annað séð en ætlunin með heimildarákvæði 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1998 hafi verið sú að sveitarfélög hefðu val um hvort umrædd starfsemi yrði rekin í lagaumhverfi opinbers réttar eða einkaréttar. Stefnda telst því ekki vera stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar.

Að samþykktum stefnda athuguðum er aftur á móti ljóst að félaginu er ætlað að hafa með höndum ákveðin verkefni og taka ákvarðanir þeim viðvíkjandi í skjóli stjórnsýsluvalds. Til slíkra ákvarðana stefnda verður að telja að stjórnsýslulög nr. 37/1993 taki þrátt fyrir að félagið sé ekki stjórnvald. Með vísan til félagsforms stefnda og þess sem áður hefur verið rakið því tengt er það hins vegar álit dómsins að stjórnsýslulög og meginreglur stjórnsýsluréttarins taki

ekki til þeirrar ákvörðunar stefnda að segja stefnanda upp störfum, enda var stefnda í því tilviki ekki að beita opinberu valdi, sem því hafði verið falið með lögum, við töku stjórnvaldsákvörðunar. Breytir hér engu þó svo talið yrði sannað að réttargæslustefnda hafi ráðgert, svo sem stefnda heldur fram í málinu, að færa verkefni stefnanda til starfsmanns sem til stóð að ráða til sveitarfélagsins.

Í málinu liggur fyrir ráðningarsamningur aðila, dagsettur 16. apríl 2004, og eru helstu efnisatriði hans rakin í kafla I. B. hér að framan. Í þriðja tölulið samningsins er að finna ákvæði um vinnutíma stefnanda og launakjör. Þar segir meðal annars að framkvæmdastjóri taki laun samkvæmt launaflokki 163 í kjarasamningi Launaneftdar sveitarfélaga og Kjarna (*samflots bæjarstarfsmannafélaga*), fyrir hönd Fos Vest (*Félags opinberra starfsmanna á Vestfjörðum*) í samræmi við lífaldur. Að lokum segir í niðurlagi þriðja töluliðar: „Varðandi önnur kjaraatriði þessa samnings fer samkvæmt kjarasamningi milli Launaneftdar sveitarfélaga og Kjarna, f.h. Fos Vest.“

Tilvitnað sanningsákvæði er samkvæmt orðum sínum skýrt um að varðandi önnur kjaraatriði ráðningarsamningsins en sérstaklega er kveðið á um í samningnum sjálfum fari samkvæmt kjarasamningi milli Launaneftdar sveitarfélaga og Kjarna, samflots bæjarstarfsmannafélaga. Var stefnda í lófa lagið við samningsgerðina að sjá til þess að sérstaklega væri kveðið á um það í samningnum að umrædd tilvísun ætti eingöngu að taka til „launalegra atriða“, svo sem félagið hefur haldið fram í málinu, hefði það verið ætlan samningsaðila. Umrædd málsástæða stefnda er því haldlaus og verða ákvæði nefnds kjarasamnings lögð til grundvallar við úrlausn málsins eftir því sem við á, hvað ráðningarkjör stefnanda varðar, er ákvæðum ráðningarsamningsins sleppir.

Samkvæmt grein 11.1.3.2 í kjarasamningnum er gagnkvæmur uppsagnarfrestur þrjú mánuðir. Í grein 11.1.6.1 í samningnum kemur fram að heimilt sé að segja upp starfsmanni, sem samningurinn tekur til, vegna ástæðna er rekja má til starfsmannsins sjálfs, en í slíkum tilvikum ber fyrst að beina skriflegri áminningu til starfsmannsins og gefa honum tíma og tækifæri til að bæta ráð sitt áður en gripið er til uppsagnar. Í lokamálsgrein greinar 11.1.6.1 er síðan sérstaklega kveðið á um að óheimilt sé að segja starfsmanni upp án málefnalega ástæðna.

Þar sem engar ávirðingar hafa verið bornar á stefnanda í málinu er ljóst að uppsögn hans kom ekki til vegna atvika er rekja mátti til hans sjálfs, sbr. grein 11.1.6.1 í kjarasamningnum. Kemur því til skoðunar hvort uppsögn stefnanda hafi verið byggð á annars konar málefnalegum ástæðum, sbr. fyrrnefnda lokamálsgrein greinar 11.1.6.1.

Samkvæmt framlögðum gögnum voru á árinu 2006 haldnir þrjú fundir í stjórn stefnda. Á fundi 27. febrúar var hvorki rætt um fjárhagsstöðu stefnda né vikið að breytingum á skipulagi félagsins. Næst var haldinn fundur í stjórn stefnda 24. júlí 2006. Var það fyrsti fundur stjórnar sem kjörin var að loknum sveitarstjórnarkosningum vorið 2006. Á fundinum greindi stefnandi frá rekstrarstöðu stefnda og gerði hann sérstaklega grein fyrir aukningu á liðnum „viðhald“. Fól stjórn framkvæmdastjóra að gera greinargerð til stjórnar vegna framúrkeyrslu í viðhaldi með það í huga að kynna hana fyrir bæjarstjórn réttargæslustefnda. Á fundinum var ekkert rætt um breytingar á skipulagi stefnda.

Í fundarboði, sem stjórnarformaður stefnda sendi út vegna fyrirhugaðs stjórnarfundar í félaginu 22. desember 2006, var hvorki minnst á að til stæði að leggja fram á fundinum tillögu um uppsögn framkvæmdastjóra stefnda né heldur að ræða ætti skipulagsbreytingar hjá félaginu. Á fundinum var hins vegar lögð fram tillaga um uppsögn framkvæmdastjórans vegna „... breytinga á skipulagi félagsins.“ Var sú tillaga samþykkt. Viku síðar, eða 29. desember 2006, ritaði stjórnarformaður stefnda stefnanda bréf þar sem honum var sagt upp störfum með vísan til áður nefndrar samþykktar stjórnar „... vegna skipulagsbreytinga og þungrar fjárhagsstöðu félagsins.“

Á stjórnarfundum 3. janúar 2007 var lögð fram tillaga um að „... fráfarandi framkvæmdastjóri ljúki vinnuskyldu sinni frá og með 5. janúar 2007.“ Þá var jafnframt lögð fram tillaga á fundinum um að „... ráða Ragnar Jörundsson bæjarstjóra sem framkvæmdastjóra félagsins frá og með 5. janúar 2007 og hann fari einn með prókúruumboð fyrir félagið.“ Voru báðar þessar tillögur samþykktar.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið úr fundargerðum af stjórnarfundum í stefnda liggur fyrir að ekki var minnst á breytingar á skipulagi félagsins fyrir en á fundinum 22. desember 2006 þegar lögð var fram, undir liðnum önnur mál, tillaga um að segja stefnanda, framkvæmdastjóra og eina starfsmanni félagsins, upp störfum vegna skipulagsbreytinga. Sér þess hvergi stað í málinu að tillögunni hafi fylgt nokkur útlistun á því með hvaða hætti breyta ætti skipulagi félagsins. Samkvæmt þessu verður ekki annað séð en stefnanda hafi verið sagt upp störfum án undirbúnings eða umræðna innan stefnda. Var það ekki fyrir en með bréfi stjórnarformanns félagsins, rúmum mánuði eftir uppsögn stefnanda, sem fram kom með áþreifanlegum hætti sú ráðagerð að fela ætti starfsmanni, er til staði að ráða í starf forstöðumanns tæknideildar réttargæslustefnda, að inna þau verkefni af hendi sem stefnandi hafði haft með höndum, en í auglýsingu um starfið, sem samþykkt var að birta á fundi bæjarráðs réttargæslustefnda 23. nóvember 2006, var ekkert minnst á stefnda. Samkvæmt því sem fyrir liggur í málinu hefur enn ekki tekist að ráða í umrædda stöðu.

Svo sem atvikum er háttað stoðar ekki fyrir stefnda að vísa til bágrar fjárhagsstöðu félagsins einnar sér sem málefnalegar ástæðu fyrir uppsögn stefnanda. Verður í því sambandi að hafa í huga að fjárhagsstaða stefnda hafði lengi verið erfið og þá leiddi uppsögn stefnanda í raun ekki til niðurlagningar stöðu hans heldur var bæjarstjóri réttargæslustefnda ráðinn í starf framkvæmdastjóra í hans stað.

Í ljósi alls framangreinds þykir stefnda ekki hafa tekist að sanna að málefnalegar ástæður hafi legið til grundvallar uppsögn stefnanda, en fyrir því ber stefnda sönnunarbyrðina samkvæmt almennum venjuhelguðum reglum um sönnun. Uppsögn stefnanda var því ólögmat og ber stefnda skaðabótaábyrgð á tjóni stefnanda vegna hennar.

Eins og ítrekað hefur komið fram var stefnandi með ráðningarsamningi 16. apríl 2004 ráðinn ótímabundið til starfa hjá stefnda með gagnkvæmum þriggja mánaða uppsagnarfresti. Stefnandi var 62 ára gamall er honum var sagt upp og búsettur í byggðarlagi þar sem óumdeilt er í málinu að atvinnuástand er og hefur verið erfitt. Að þessu virtu, svo og umsömdum launakjörum stefnanda og atvikum máls að öðru leyti, og að teknu tilliti til þeirra launagreiðslna sem stefnandi fékk frá stefnda vegna mánaðanna janúar til mars 2007, þykja skaðabætur til handa stefnanda vegna hinnar ólögmatu uppsagnar hæfilega metnar að álitum 900.000 krónur.

Svo sem áður er getið hafa hvorki í máltilbúnaði stefnda né gögnum málsins komið fram ávirðingar í garð stefnanda. Þá verður aðferð þeirri er stefnda viðhafði við starfslok stefnanda ekki einni og sér jafnað til ólögmatrar meingerðar í hans garð í skilningi 1. mgr. 26. gr. skaðabotalaga nr. 50/1993 og skiptir þar engu að um uppsögn úr starfi framkvæmdastjóra var að ræða. Samkvæmt þessu þykja ekki efni til að dæma stefnanda miskabætur úr hendi stefnda.

Stefnandi gerir kröfu um dráttarvexti frá þeim degi er mál þetta var höfðað. Að atvikum máls virtum þykir sú krafa hans rúmast innan ákvæðis 9. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Samkvæmt öllu framangreindu dæmist stefnda til að greiða stefnanda 900.000 krónur í skaðabætur með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 4. apríl 2007 til greiðsludags. Þá dæmist stefnda jafnframt, með vísan til niðurstöðu dómsins hér að framan, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, til að greiða stefnanda málskostnað er hæfilega telst ákveðinn svo sem í dómsorði greinir.

Dóm þennan kveður upp Kristinn Halldórsson héraðsdómari. Fyrir uppsögu dómsins var gætt fyrir mæla 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

DÓMSORÐ:

Stefnda, Fasteignir Vesturbyggðar ehf., greiði stefnanda, Oddi Guðmundssyni, 900.000 krónur með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 4. apríl 2007 til greiðsludags.

Stefnda greiði stefnanda 400.000 krónur í málskostnað.

Leitarvél Hæstaréttar

Dómasafn

Hæstiréttur Íslands | Dómhúsinu v/Arnarhól | 150 Reykjavík | Sími: 510 3030 | Fax: 562 3995
haestirettur@haestirettur.is