

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 3. desember 2019

Mál nr. E-4684/2019:

Ágústa Elín Ingbórsdóttir

(Gísli Guðni Hall lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta var höfðað með stefnu birtri 18. september 2019 og dómtekið hinn 13. nóvember sl. Stefnandi er Ágústa Elín Ingbórsdóttir [...] og stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að skipunartími hennar, sem skólameistari Fjölbrautaskóla Vesturlands, hafi framlengst til fimm ára, frá 1. janúar 2020 til 31. desember 2025.

Stefnandi krefst þess í öðru lagi að ákvörðun mennta- og menningarmálaráðherra, sem tilkynnt var um með bréfi dagsettu 30. júní 2019, sem barst stefnanda með ábyrgðarbréfi 4. júlí 2019, þess efnis að embætti skólameistara Fjölbrautaskóla Vesturlands yrði auglýst laust til umsóknar frá og með 1. janúar 2020, verði felld úr gildi eða, til vara, að viðurkennt verði að hún hafi verið ólögmat.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að henni verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Mál þetta sætir flýtimeðferð skv. XIX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

I.

Stefnandi, sem er skólameistari við Fjölbrautaskóla Vesturlands á Akranesi var skipuð í það embætti til fimm ára frá 1. janúar 2015. Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, framlengist skipunartími embættismanns

sjálfkrafa um fimm ár nema honum sé tilkynnt innan sex mánaða áður en skipunartíminn rennur út að embættið verði auglýst að nýju.

Í tilviki stefnanda rann framangreindur tilkynningarfrestur út sunndaginn 30. júní sl. Um kl. 16.00 þann dag hringdi Lilja D. Alfreðsdóttir, mennta- og menningarmálaráðherra, í stefnanda og kvaðst hafa hug á að auglýsa stöðu hennar lausa til umsóknar. Stefnandi kveðst hafa spurt ráðherra hvort hún fengi þessa ákvörðun ekki skriflega og segir ráðherra hafa sagt að svo yrði. Stefnandi kveður þetta hafa komið sér mjög á óvart og hún hafi sagt ráðherra að hún vonaðist eftir að fá tækifæri til að ræða málefni skólans nánar á fundi daginn eftir, en fyrir lá að stefnandi hafði verið boðuð til fundar í ráðuneytinu þann dag vegna umsóknar hennar um stöðu skólameistara við Menntaskólann í Kópavogi sem fyrirhugað var að skipa í frá 1. ágúst sl.

Stefndi lýsir atburðum í kjölfar þessa símtals, sem farið hafi fram í viðurvist ritara ráðherra, á þann veg að ráðherra hafi að því loknu falið ritara að ljúka við bréf til stefnanda þar sem tilkynnt var um framangreinda ákvörðun um að auglýsa stöðu skólameistara. Að því búnu hafi bílstjóra ráðherra verið falið að boðsenda bréfið til stefnanda. Bílstjórinn hafi komið í tvígang að heimili stefnanda og knúið dyra en enginn hafi svarað. Hafi hann við svo búið ákveðið, að höfðu samráði símleiðis við ritara ráðherra, að setja bréfið inn um bréfalúgu á lögheimili hennar, á útidyrhurð sem merkt hafi verið stefnanda og fjölskyldu hennar. Kveður stefndi að bílstjórinn hafi verið um sexleytið við heimili stefnanda.

Stefnandi kom til viðtals í ráðuneytið morguninn eftir, mánudaginn 1. júlí, vegna umsóknar um stöðu skólameistara í Menntaskólanum í Kópavogi. Ásamt stefnanda og ráðherra voru viðstödd það viðtal þau Agnes Guðjónsdóttir, lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, og Stefán Baldursson, skrifstofustjóri á skrifstofu yfirstjórnar ráðuneytisins. Í skjali sem kallað er fundargerð og Agnes og Stefán skrifuðu eftir viðtalið er greint frá því að stefnandi hafi í lok viðtalsins vikið að því að hún liti svo á að skipunartími hennar sem skólameistara við Fjölbrautaskóla Vesturlands hefði sjálfkrafa framlengst um fimm ár þar sem henni hefði ekki borist skriflega ákvörðun ráðherra um að auglýsa embættið. Þetta hefði komið ráðherra á óvart þar sem hún hefði bæði tilkynnt stefnanda ákvörðunina símleiðis og sent bílstjóra sinn með bréf þess efnis til hennar sama dag. Stefnandi hafi sagt að sér hefði ekki borist neitt bréf. Óumdeilt er hins vegar að bréfið var sent stefnanda með tölvupósti 1. júlí og á ný með ábyrgðarbréfi sem hún móttók 4. júlí sl.

Stefnandi andmælti því skriflega í tölvupósti 3. júlí að henni hefði verið boðsent umrætt bréf ráðherra. Að sögn stefnanda hefði hún fyrst mótttekið bréfið í tölvupósti að kvöldi 1. júlí s.á. og kannaðist hún ekki við að það hefði verið boðsent henni, svo sem fullyrt var í tölvupósti ráðuneytisins. Þann 5. júlí óskaði stefnandi eftir því við ráðuneytið að fá upplýsingar um efnislega ástæðu sem byggði að baki ákvörðun ráðherra, væri hún fyrir hendi, og öll gögn er hana varðaði.

Ráðuneytið svaraði bréflega 9. júlí 2019. Í bréfinu er rakin sú atburðarás 30. júní sem að framan greinir og lýst þeirri afstöðu ráðuneytisins að stefnanda hafi þann 30. júní sl. verið tilkynnt ákvörðun ráðherra um að auglýsa stöðu skólameistara Fjölbrautaskóla Vesturlands. Það hafi bæði verið gert með símtali frá ráðherra og með boðsendu bréfi umræddan dag. Í símtali ráðherra, sem hefði farið fram í votta viðurvist, hefði komið fram að bréfið yrði boðsent henni samdægurs. Fram kemur í bréfinu að ráðuneytið líti svo á að tilkynning um að auglýsa embættið hafi borist stefnanda innan lögmæltis frests og stefnandi sjálf hafi gengist við því á fundi með ráðherra daginn eftir, þ.e. 1. júlí, að umrædd ákvörðun hefði verið kynnt henni í framangreindu símtali. Þá kom fram í bréfinu, um ástæður þess að ákveðið hefði verið að auglýsa áður nefnt embætti, að mat ráðherra hefði verið það, að yfirstöðnu heildstæðu mati á aðstæðum og með hliðsjón af hagsmunum skólans og í þágu skólastarfsins alls, að auglýsa bæri embættið laust til umsóknar. Daginn eftir voru stefnanda afhent umbeðin gögn sem tengdust ákvörðun ráðherra. Þar var meðal annars að finna skriflegar kvartanir og aðfinnslur við störf stefnanda, sem ráðuneytið hafði undir höndum, og fjögur minnisblöð sérfræðinga ráðuneytisins um málið.

Í kjölfarið ritaði stefnandi bréf til ráðuneytisins, dagsett 16. júlí 2019, þar sem hún gerði meðal annars athugasemdir við að henni hefði ekki verið veittur andmælaréttur vegna þeirra gagna sem lágu fyrir hjá ráðuneytinu, bæði vegna starfa sinna sem og vegna umsóknar sinnar um embætti skólameistara Menntaskólans í Kópavogi Þá kom fram í niðurlagi bréfsins að stefnandi myndi á ný sækja um embætti skólameistara Fjölbrautaskólans á Vesturlandi og óskaði hún eftir því að hún yrði upplýst um fyrirhugaða ákvörðunartöku vegna þeirra kvartana sem væru á borði ráðuneytisins um störf hennar við skólann.

Stefnandi sendi ráðuneytinu einnig tvö önnur bréf hinn 25. júlí 2019. Í öðru bréfinu lýsti hún öllum atvikum er tengdust samskiptum hennar við ráðherra, þar með talið varðandi áður nefnt bréf, dagsett 30. júní 2019. Hitt bréfið innihélt ítarlegar athugasemdir

og andmæli stefnanda vegna kvartana sem hún taldi að hefðu verið tilefni ákvörðunar ráðherra.

Í málinu liggja fyrir verklagsreglur mennta- og menningarmálaráðuneytisins um skipunartíma embættismanna frá 30. desember 2005 þar sem mælt er fyrir um tiltekna málsmeðferð innan ráðuneytis þegar ákveðið er hvort auglýsa beri embætti sem hefjast eigi átta mánuðum áður en skipunartími embættismanns rennur út. Í þeim reglum er gert ráð fyrir að lögfræði- og stjórnslusvið ráðuneytisins hafi frumkvæði að því að afla upplýsinga og afstöðu frá viðkomandi fagskrifstofu innan ráðuneytisins um atriði sem lúta að ákvörðun um hvort auglýsa eigi stöðuna og geri að því búnu fram tillögu í því efni. Þá er bent á að skoða þurfi hvort nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir áður en ákvörðun um auglýsingu stöðu er tekin en ákvörðun um það efni liggi hjá ráðherra.

Þá liggja einnig fyrir fjögur minnisblöð sem ráðuneytið lét útbúa í tengslum við undirbúning ákvörðunar um hvort auglýsa ætti embætti skólameistara í samræmi við 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996.

Í fyrsta minnisblaðinu, frá 10. maí 2019, var gerð grein fyrir því að senn liði að lokum skipunartíma stefnanda og að tilkynning um auglýsingu embættisins þyrfti að hafa borist henni fyrir 1. [júlí] 2019 ákvæði ráðherra að auglýsa embættið. Gerði hann það ekki yrði stefnanda sent bréf þess efnis og myndi þá koma þar fram að skipunartími hennar framlengdist um fimm ár. Samkvæmt áðurnefndri samþykkt ráðuneytisins frá 30. desember 2005 væri ákveðin málsmeðferð viðhöfð innan ráðuneytisins þegar átta mánuðir væru eftir af skipunartíma embættismanna sem undir það heyrðu. Stæði til að henni aflokinni að taka ákvörðun um að auglýsa embætti færi fram sérstakt mat á því hvort nægilegar upplýsingar lægju til grundvallar fyrirhugaðri ákvörðun og hvort ástæða væri til að afla frekari gagna áður en endanleg ákvörðun yrði tilkynnt. Að lokum kom fram að óskað væri eftir því að ákveðnar fagskrifstofur innan ráðuneytisins rituðu minnisblöð, annars vegar um fjármálastjórn stefnanda og hins vegar um stjórnun og faglega þætti skólastarfsins, í því skyni að leggja mat á hvort auglýsa bæri embætti skólameistara.

Í öðru minnisblaðinu, dagsettu 15. maí 2019, þar sem mat var lagt á stjórnun og faglega þætti skólastarfs í Fjölbrautaskóla Vesturlands, var stefnanda hrósað fyrir ýmsa þætti í starfi sínu sem skólameistari. Í lok minnisblaðsins kom fram að lagt væri til að nýta ekki heimild í starfsmannalögum til að auglýsa stöðu skólameistara heldur styðja stefnanda áfram í starfi og veita henni leiðbeiningar.

Þá var í þriðja minnisblaðinu, dagsettu 27. júní 2019, fjallað almennt um stöðu skólans sem og úttektir og umbótaáætlanir sem gerðar hefðu verið um skólastarfið. Stefnanda var á ný hrósað fyrir störf sín en jafnframt vikið að því að borið hefði á erfiðum samskiptum innan skólans frá því að hún hóf störf og að óánægja ríkti meðal kennara með faglega forystu. Þá var greint var frá því að ráðherra hefði borist áskorun kennarafélags skólans 21. júní 2019 um að auglýsa embættið. Þá var rakið að málefnalegar ástæður þyrftu að vera fyrir því að beita heimild í 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 og að erindi kennarafélagsins gæfi ráðherra tilefni til að rannsaka ávirðingar sem þar kæmu fram á hendur stefnanda í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og jafnframt gæta að andmælarétti, sbr. og 13. gr. sömu laga. Loks kom fram að engar nýjar upplýsingar væri þó að finna í áskorun kennara heldur samantekt á atriðum sem komið hefðu upp á liðnum fimm árum.

Í fjórða og síðasta minnisblaði ráðuneytisins, dagsettu 28. júní 2019, kom fram það mat að ákvörðun um að auglýsa embætti samkvæmt 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 væri ekki stjórnvaldsákvörðun og að embættismaður gæti ekki haft réttmætar væntingar um framlengdan skipunartíma. Skýr lagastoð væri fyrir heimild ráðherra til að auglýsa embættið og talið sýnt, að yfirstöðnu heildstæðu mati á aðstæðum, að ráðherra hefði mikið svigrúm við mat á því hvort hin skýra heimild í 1. mgr. 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 yrði nýtt.

Ráðherra ítrekaði fyrri afstöðu ráðuneytisins í bréfi til stefnanda 8. ágúst 2019 og tók fram að athugasemdir stefnanda, sem borist hefðu ráðuneytinu með fjórum bréfum hennar, dagsettum 16., 25. og 26. júlí 2019, væru móttæknar en ekki yrði brugðist frekar við þeim efnislega.

Þann 27. ágúst sl. sótti stefnandi á ný um embætti skólameistara Fjölbrautaskóla Vesturlands og höfðaði mál þetta í kjölfarið með stefnu birtri 18. september 2019, svo sem að framan greinir.

II.

Við aðalmeðferð málsins gaf stefnandi aðilaskýrslu, sem og mennta- og menningarmálaráðherra, f. h. stefnda. Þá báru vitni þau Kristján Ásgeirsson, eiginmaður stefnanda, Þórdís Þórisdóttir, ritari ráðherra, Gísli I Þorsteinsson, bílstjóri í stjórnarráðinu, Þorsteinn Þorsteinsson, fyrrverandi skólameistari Fjölbrautaskólans í

Garðabæ og stjórnunarráðgjafi, og Agnes Guðjónsdóttir og Stefán Baldursson, starfsmenn ráðuneytisins.

Í skýrslu stefnanda fyrir dómi var hún spurð ítarlega út í símtal hennar og ráðherra, sem óumdeilt er að fram fór þeirra á milli sunnudaginn 30. júní 2019 um kl. 16 og hafi verið stutt. Stefnandi sagði að ekki hefði komið fram hjá ráðherra að einhverjir aðrir væru viðstaddir símtalið. Bar hún að í símtalinu hefði ráðherra sagt henni að „hún hafi hug á“ að auglýsa embætti skólameistara við FVA. Stefnandi hefði þá sagt að þetta kæmi sér á óvart og spurt ráðherra hvort hún fengi þá ákvörðun ekki skriflega og ráðherra hefði játað því. Ekki hefði komið til tals að hún ætti von á bréfi með ákvörðun ráðherra þennan dag með boðsendingu á heimili sitt. Þá hefði henni ekki borist neitt bréf þangað. Aðspurð hvort hún hefði verið heima á milli kl. 18 og 18.30, þegar bílstjóri ráðherra átti að hafa komið með hið boðsenda bréf, kvaðst stefnandi ekki muna nákvæmlega hvort hún hefði verið heima einmitt um það leyti. Hún hefði verið heima við meira og minna allan daginn, ásamt eiginmanni sínum, dætrum og barnabarni. Hún kvaðst ekki hafa orðið þess vör að bílstjóri hefði knúið dyra eða hringt dyrabjöllu í því skyni að afhenda henni bréfið. Ekki hefði heldur verið hringt í hana til að gera henni viðvart um að bréfið væri á leiðinni.

Aðspurð kvaðst stefnandi ekki hafa áttað sig á því þennan sunnudag að þetta væri síðasti dagurinn sem tilkynna mætti henni um þá ákvörðun að auglýsa embætti skólameistara laust til umsóknar í samræmi við 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Hún hefði fyrst áttað sig á því að fresturinn væri útrunninn morguninn eftir, 1. júlí, en þann dag hafði hún verið boðuð í viðtal við ráðherra vegna umsóknar hennar um embætti skólameistara við Menntaskólann í Kópavogi. Kveðst hún síðan hafa haft orð á því í lok viðtalsins að hún liti svo á að skipun hennar í embætti skólameistara við Fjölbrautaskóla Vesturlands hefði framlengst um fimm ár þar sem henni hefði engin skrifleg tilkynning borist um að auglýsa ætti embættið. Stefnandi kveður ráðherra hafa reiðst við þetta og vikið af fundi í um 10 mínútur. Þegar hún hafi komið til baka hafi hún fullyrt að umrætt bréf hefði verið boðsent á heimili stefnanda deginum áður en stefnandi kveðst hafa sagt henni að ekkert bréf borist.

Í skýrslu mennta- og menningarmálaráðherra, Lilju Daggar Alfreðsdóttur, fyrir dómi kom fram að hún hefði beðið ritara sinn að hringja í stefnanda um miðjan dag hinn 30. júní sl. Þá hafi hún jafnframt beðið ritara sinn að vera viðstödd á skrifstofu sinni á meðan á símtalinu stæði. Varðandi efni símtalsins kvaðst ráðherra hafa þar tilkynnt stefnanda að hún ætlaði að auglýsa embætti skólameistara laust til umsóknar þar sem hún teldi að

endurnýja þyrfti umboð skólameistara með hagsmuni skólans að leiðarljósi. Það hefði komið fram í viðtalinu að ráðherra hefði tekið ákvörðun þess efnis. Stefnandi hefði þá spurt hana hvort hún fengi ákvörðunina ekki skriflega. Ráðherra hafi játað því og sagt við stefnanda að bílstjóri hennar kæmi með bréf boðsent heim til stefnanda fyrir kvöldmat þann dag með skriflegri ákvörðun. Þá sagði ráðherra frá því að á fundi hennar með stefnanda daginn eftir hefði stefnandi sagt henni að hún liti svo á að skipun hennar hefði framlengst um fimm ár. Ráðherra kveðst þá hafa spurt stefnanda hvort þær hefðu ekki átt samtál deginum áður þar sem henni hefði verið tilkynnt að staðan yrði auglýst. Stefnandi hefði þá viðurkennt það en endurtekið í tví- eða þrígang að henni hefði ekki borist skrifleg tilkynning.

Kristján Ásgeirsson, eiginmaður stefnanda, staðfesti fyrir dómi að þau hjón hefðu verið heima við 30. júní sl., en hann hefði ekki orðið þess var að bílstjóri ráðherra hefði knúið dyra né heldur að bréf hefði borist frá ráðuneytinu á heimili þeirra

Í skýrslu Þórdísar Þórisdóttur, ritara ráðherra, kom fram að alvanalegt væri að unnið væri í ráðuneytinu um helgar. Hins vegar væri óvenjulegt að ráðherra bæði ritara að vera viðstödd símtöl en hún hefði ákveðið að verða við því. Þá kvaðst hún hafa heyrt ráðherra segja stefnanda að hún ætlaði að auglýsa embættið og jafnframt að bréf með ákvörðun ráðherra yrði boðsent fyrir kvöldmat á heimili stefnanda. Þá sagði hún frá því að bílstjóra ráðherra, Gísla I. Þorsteinssyni, hefði verið falið að fara með bréfið til stefnanda. Hann hafi síðar hringt í sig til að leita ráða þar sem enginn hefði komið til dyra hjá stefnanda og þau hafi sammælt um að setja bréfið inn um bréfalúgu. Þá kvaðst Þórdís aðspurð ekki hafa talið ástæðu til að hringja sérstaklega í stefnanda því að skýrt hefði komið fram í símtalinu milli hennar og ráðherra að bréfið yrði boðsent á heimili hennar sama dag.

Í skýrslu bílstjóra ráðherra, Gísla I. Þorsteinssonar, kom fram að þennan dag hefði hann keyrt með bréfið að heimili stefnanda [...]. Þar hafi enginn ansað þrátt fyrir að hann hefði ítrekað hringt dyrabjöllu og knúið dyra. Aðspurður kvaðst hann ekki hafa fengið símanúmer stefnanda og ekki hefði komið til tals að hann hringdi í hana. Þegar enginn hefði svarað kvaðst Gísli hafa haft samband við ritara ráðherra til að leita ráða og hún ráðlagt honum að setja bréfið inn um bréfalúgu, sem hann hefði síðan gert.

Í skýrslum þeirra Agnesar Guðjónsdóttur og Stefáns Baldurssonar, sem sátu viðtalið við stefnanda 1. júlí 2019, kom fram að þau hefðu í sameiningu ritað fundargerð í kjölfar þess, dagsetta sama dag. Þá báru þau bæði um að þegar stefnandi hefði sagt í lok viðtalsins að hún liti svo á að skipan hennar í embætti skólameistara hefði framlengst um

fimm ár, hefði ráðherra vikið af fundi til að kanna hvort bréfið hefði verið boðsent á heimili stefnanda. Ráðherra hefði síðan snúið aftur og upplýst viðstadda um að svo hefði verið. Þá hefði ráðherra borið upp við stefnanda hvort hún hefði ekki sagt við hana í símtalinu daginn áður að hún ætlaði að auglýsa stöðuna lausa til umsóknar. Stefnandi hefði þá viðurkennt að ráðherra hefði sagt þetta við hana en hins vegar ítrekað sagt að sú tilkynning hefði ekki borist sér skriflega.

III.

Stefnandi byggir kröfur sínar í fyrsta lagi á því að henni hafi ekki verið tilkynnt innan lögmæltra tímamarka, sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996, um þá ákvörðun ráðherra að auglýsa stöðu hennar lausa til umsóknar. Ákvörðun þar að lútandi hafi ráðherra borið að tilkynna henni í síðasta lagi 30. júní sl. en það hafi hún ekki gert. Því beri að líta svo á, samkvæmt fyrirmælum í nefndri grein, að skipun hennar hafi framlengst sjálfkrafa um fimm ár frá og með 1. janúar n.k.

Ráðherra hafi hringt í stefnanda síðdegis sunnudaginn 30. júní 2019, en þá hafi stefnanda ekki verið tilkynnt nein ákvörðun. Þvert á móti hafi komið fram að yrði ákvörðun tekin yrði hún tilkynnt stefnanda með bréfi. Það hafi verið gert, sbr. bréf dagsett 30. júní 2019, sem hafi fyrst borist stefnanda með tölvupósti hinn 1. júlí 2019, þ.e. degi of seint samkvæmt tilvitnuðu lagaákvæði. Frumrit bréfsins hafi svo fyrst borist stefnanda með ábyrgðarpósti hinn 4. júlí 2019. Hefði ráðherra tilkynnt stefnanda ákvörðunina munnlega hefði hún ekki þurft að senda neitt bréf. Löng stjórnsýsluvenja sé þó fyrir því að ákvarðanir sem þessar séu tilkynntar bréflaga en ekki með símtölum. Þá sé enn fremur mælt fyrir um það í áður nefndri samþykkt ráðherra um málsmeðferð í málum sem þessum.

Í bréfi ráðuneytisins frá 9. júlí 2019 sé fullyrt að ráðherra hafi tilkynnt ákvörðunina í fyrirnefndu símtali og það í votta viðurvist. Stefnandi hafnar því, en samtalið hafi aðeins farið fram á milli þeirra tveggja og ekkert komið fram um að neinir aðrir hlustendur væru að því. Þá mótmælir stefnandi því einnig að bréfið hafi verið boðsent á heimili hennar hinn 30. júní 2019. Það hafi einfaldlega ekki verið gert og stefnandi ekki fengið bréfið þannig. Fullyrðingum um annað er mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Hafi ráðherra tekið umrædda ákvörðun innan tilskilinna tímamarka hefði henni verið í lófa lagið að senda tilkynningu innan tímamarka og tryggja sér lögfulla sönnun þar um. Verklagsreglur ráðuneytisins geri ráð fyrir því að undirbúningur ákvörðunar af þessu tagi

skuli hefjast átta mánuðum áður en skipunartími renni út. Ráðherra hafi því haft rúman tíma til að undirbúa ákvörðun og tilkynna stefnanda hana með sannanlegum hætti innan tilskilins frests og beri ráðherra allan halla af sönnunarskorti í þessu efni.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að ákvörðun ráðherra um að auglýsa stöðuna teljist stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnisýsluréttar og stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðun ráðherra, óháð tímasetningu hennar, hafi verið ólögmat þar sem ráðherra hafi brotið gegn ákvæðum stjórnisýslulaga og óskráðum meginreglum stjórnisýsluréttarins.

Ákvörðun ráðherra hafi verið tekin á grundvelli kvartana vegna starfa stefnanda sem hafi hlotið stjórnisýslulega meðferð innan ráðuneytisins. Þar sem starfsheiður og mikilsverð réttindi stefnanda hafi verið í húfi og í ljósi þess hvernig málið hafi borið að verði að líta svo á að ákvörðunin hafi verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sem hafi valdið stefnanda álitshnekki. Ráðherra hafi því verið bundin af því að rannsaka málið svo það teldist nægilega upplýst í samræmi við 10. gr. laganna. Þá hafi ráðherra borið að upplýsa stefnanda um málið og veita henni andmælarétt áður en ákvörðun yrði tekin. Með því að ekki hafi verið leitað eftir sjónarmiðum stefnanda vegna framkominna kvartana hafi málið ekki heldur talist nægilega rannsakað, enda hafi engin eiginleg rannsókn farið fram. Með því að þessar grundvallarreglur stjórnisýslulaga hafi verið virtar að vettugi sé ákvörðun ráðherra þegar af þeirri ástæðu ólögmat. Brot ráðherrans gegn þessum reglum séu vítaverð þegar horft sé til þess að sérfræðingar ráðuneytisins hafi bent á það sérstaklega í minnisblaði að veita bæri stefnanda andmælarétt og að rannsaka bæri réttmæti kvartana, með vísan til 10. og 13. gr. stjórnisýslulaga.

Þá vísar stefnandi til fyrrnefndra verklagsreglna ráðuneytisins um málsmeðferð þegar átta mánuðir séu eftir af skipunartíma embættismanna. Samkvæmt þessum reglum sé það meginregla að ákvörðun um að auglýsa embætti skuli byggð á málefnalegum forsendum og að mál skuli rannsakað áður en ákvörðun sé tekin. Hið sama komi fram í vefriti fjármálaráðuneytisins frá 2008 þar sem 23. gr. starfsmannalaganna sé skýrð, en þar komi meðal annars fram að ráðherra hafi tiltölulega frjálst mat, að því tilskyldu að matið byggist á málefnalegum forsendum.

Þá vísar stefnandi einnig til minnisblaðs fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar, dagsetts 15. febrúar 2018, sem lagt hafi verið fram í ríkisstjórn 16. febrúar 2018, og álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8555/2015, um að málefnalegar ástæður þurfi að vera fyrir ákvörðun ráðherra til að beita heimild 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996,

til að auglýsa embætti laust til umsóknar að skipunartíma liðnum. Þá vísast sérstaklega til bréfs fjármála- og efnahagsráðuneytisins til Félags forstöðumanna ríkisstofnana, dagsetts 27. febrúar 2018, en stefnandi sé félagsmaður í félaginu. Þar sé meðal annars fjallað um áðurnefnda heimild og bent á að standi vilji ráðherra til auglýsa, þá verði hann að líta til grundvallarreglna stjórnisýsluréttarins og að málefnaleg sjónarmið verði að liggja til grundvallar því þegar ákveðið er hvort auglýsa beri embætti eða ekki. Stefnandi byggir jafnframt á því að með tilvitnuðu bréfi hafi verið staðfest stjórnisýsluframkvæmd allra ráðuneyta sem hafi sem slík almennt gildi og að forstöðumenn ríkisstofnana hafi haft réttmætar væntingar til þess að að ráðuneyti færu eftir því sem þar segði.

Jafnvel þótt komist yrði að niðurstöðu um að umrædd ákvörðun teldist ekki vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnisýslulaga breyti það því ekki að ráðherra hafi eftir sem áður verið bundin af óskráðum meginreglum stjórnisýsluréttar við töku ákvörðunar. Ákvörðunin hefði því þurft að styðjast við málefnaleg sjónarmið, sbr. óskráða réttmætisreglu stjórnisýslulaga, og rannsaka hefði þurft málið þannig að það teldist nægilega upplýst, meðal annars með því að veita stefnanda andmælarétt vegna framkominna kvartana. Málið hafi hvorki verið rannsakað né andmælaréttur veittur.

Stefnandi byggir einnig á því að meðalhófsregla 12. gr. stjórnisýslulaga hafi verið brotin, en reglan sé einnig óskráð meginregla stjórnisýsluréttar. Undirróðursstarfsemi og/eða kvartanir yfir embættisfærslu stefnanda hafi ekki verið nýjar af nálinni, heldur hafi stefnandi unnið náið með sérfræðingum ráðuneytisins einmitt sökum þessa og óskað eftir leiðsögn til að bregðast rétt við. Þarna hafi andstæðir hagsmunir vegist á, þ.e. þeir fjárhagslegu hagsmunir ríkisins sem stefnanda hafi borið að gæta og hins vegar gagnstæðir hagsmunir kennara.

Í kjölfar úttekta mennta- og menningarmálaráðuneytisins á starfsemi skólans hafi stefnandi reglulega sent upplýsingar til ráðuneytisins um framgang umbótaáætlana. Ráðuneytið hafi talið að skólinn hefði fyllilega gert grein fyrir umbótum í kjölfar úttekta og málinu væri þannig lokið af hálfu ráðuneytisins, sbr. bréf ráðuneytisins, dagsett 9. maí 2018, sem og minnisblað ráðuneytisins, dagsett 27. júní 2019. Hafi framkomnar kvartanir átt einhvern rétt á sér telur stefnandi ljóst að umbótaætlanirnar hafi ekki dugað til. Við þessar aðstæður og í ljósi allra atvika hefðu því eðlilegri viðbrögð verið að endurskoða umbótaáætlanirnar en ekki að ákveða að auglýsa stöðu skólameistara að nýju með tilheyrandi starfsmissi á grundvelli einhvers sem sagt sé að hafi verið heildstætt mat, en sé algerlega óskilgreint og án viðhlítandi rannsóknar á matsatriðunum.

Stefnandi byggir jafnframt á því að að rökstuðningur ráðherra þess efnis að það hafi verið mat hennar „að yfirstöðnu heildstæðu mati á aðstæðum, með hliðsjón af hagsmunum skólans og í þágu skólastarfsins alls, að auglýsa bæri stöðuna“ felist enginn efnislegur rökstuðningur og séu þau orðaglamur án innihalds. Ekki komi fram hvernig staðið hafi verið að heildstæðu mati, hverjar aðstæðurnar voru sem metnar hafi verið, hverjir hafi verið hagsmunir skólans o.s.frv. Þá sé ekki vikið orði að því hvaða vægi framkomnar kvartanir hafi haft er ákvörðun var tekin, en engin eiginleg rannsókn hafi farið fram á innihaldi þeirra eða verið leitað eftir sjónarmiðum stefnanda um þær. Hafi yfirhöfuð eitthvert raunverulegt mat farið fram hafi það verið háð meiri háttar stjórnsýsluannmörkum.

Kvartanir einar og sér geti ekki talist málefnaleg ástæða fyrir ákvörðun ráðherra, heldur hafi borið að rannsaka sannleiksgildi þeirra og réttmæti fyrst. Þá byggir stefnandi á því að ekkert í framkomnum kvörtunum hafi verið næg réttlætningarástæða fyrir ákvörðuninni og vísar um það til ítarlegs bréfs síns, dagsetts 25. júlí 2019, þar sem hún svari kvörtunum efnislega lið fyrir lið. Þá liggi fyrir í minnisblöðum sérfræðinga ráðuneytisins að stefnandi hafi staðið sig afar vel í starfi. Það sem talið sé til veikleika hennar sé einhvers konar óánægja hluta kennara og annars starfsfólks skólans en við mat á þeirri óánægju verði að líta til þess að það hafi beinlínis verið hlutskipti stefnanda sem nýs skólameistara að taka á rekstrarþáttum er snert hafi starfsfólkið. Í því efni hafi stefnandi gripið til sérstakra ráðstafana í samvinnu við ráðuneytið, m.a. með aðstoð utanaðkomandi ráðgjafa. Gegn öllu því sem þar komi fram um árangur stefnanda í starfi hafi ráðherra ekki haft réttmæta og málefnalega ástæðu til að taka þá ákvörðun sem málið snúist um. Því sé um hreina geðþóttaákvörðun að ræða, sem tekin hafi verið án fullnægjandi rannsóknar enda sé rökstuðningur ákvörðunarinnar með öllu ófullnægjandi og efnislega alls enginn.

IV.

Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að stefnanda hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun að staða skólameistara við Fjölbrautaskólann yrði auglýst hinn 30. júní 2019. Jafnframt byggir stefndi á því að ákvörðun ráðherra sé lögmæt og gild og ekki haldin neinum þeim annmörkum sem stefnandi byggir á að hafi verið fyrir hendi.

Eins og fram komi í bréfi ráðuneytisins, dagsettu 9. júlí 2019, hafi ráðherra haft samband símleiðis við stefnanda hinn 30. júní s. á. og erindið verið að tilkynna stefnanda

þá ákvörðun sína munnlega að embætti skólameistara Fjölbrautaskóla Vesturlands yrði auglýst laust til umsóknar frá og með 1. janúar 2020. Hafi ritari ráðherra verið viðstödd þegar framangreint símtal hafi átt sér stað og ráðherra gert stefnanda það ljóst. Stefnandi sjálf hafi staðfest á fundi með ráðherra 1. júlí sl. að tilkynningin hefði borist henni í umræddu símtali, svo sem fram komi í fundargerð dagsettri sama dag.

Stefndi mótmælir því að tilkynning ráðherra hafi borist stefnanda of seint. Tilkynningin hafi borist stefnanda hinn 30. júní sl. eða innan þeirra tímamarka sem 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996 mæli fyrir um. Það hafi ráðherra að sönnu gert, enda hafi erindi símtalsins umræddan dag einmitt verið að tilkynna þá ákvörðun. Þá hafi ráðherra einnig talið rétt að stefnanda yrði sent bréf þann sama dag. Af samhengi þessara samskipta sé augljóst að símtalið hafi gengið út á að tilkynna þessa ákvörðun. Hvergi komi fram að ráðherra hafi talið það gildisskilyrði ákvörðunar að hún væri bréflæg. Stefnandi mótmælir því frásögn stefnanda af símtalinu í stefnu.

Stefndi byggir á því að samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996 sé ekki gerð krafa um að tilkynning samkvæmt ákvæðinu sé í skriflegu formi heldur verði að skýra ákvæðið þannig eftir orðan sinni að „tilkynnt hafi verið“ og að munnleg tilkynning hafi verið fullnægjandi. Réttaráhrif ákvörðunarinnar miðist þannig við það tímamark er ráðherra hafi tilkynnt stefnanda munnlega um fyrirætlan sína. Engu breyti þótt oftar séu slíkar ákvarðanir tilkynntar bréflæga, en samkvæmt lagaákvæðinu hafi munnleg tilkynning verið nægjanleg. Leiðbeiningar um málsmeðferð sem stefnandi vísi til kveði heldur ekki á um tiltekið form tilkynningar eða að þær skuli vera bréflægar.

Eins og fram komi í nefndu bréfi ráðuneytisins hafi ráðherra fylgt hinni munnlegu tilkynningu eftir með því að bréf, dagsett 30. júní sl., hafi verið boðsent stefnanda hinn sama dag. Ráðherra hafi einnig greint frá því í símtalinu að bréfið yrði boðsent. Stefnandi byggir á því að boðsendingin hafi einnig verið fullnægjandi, enda nægi að tilkynning eins og sú sem ráðgerð sé í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996 sé send þangað sem búast megi við að viðtakandi geti kynnt sér efni hennar. Stefnandi hafi vitað að von væri á boðsendu bréfi til hennar með tilkynningunni, eins og fram hafi komið í símtali ráðherra. Bílstjóri ráðherra hafi í tvígang komið að heimili stefnanda hinn 30. júní sl. og knúið dyra en í hvorugt skiptið verið svarað. Hann hafi því sett bréfið inn um bréfalúgu merкта stefnanda á lögheimili hennar. Stefnandi vísar hér til upplýsingaskýrslu bílstjórans sem fyrir liggja í málinu, dagsettrar 1. júlí 2019, og telur fullsannað að bréfið hafi verið fært stefnanda inn um bréfalúgu á heimili hennar þennan dag.

Stefndi byggir einnig á því að ákvörðun ráðherra um að auglýsa embættið laust sé ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þrátt fyrir það sé hægt að hafa til hliðsjónar 1. mgr. 20. gr. laganna um birtingu stjórnvaldsákvörðana, en þar sé ekki mælt fyrir um sérstakan birtingarhátt. Af ákvæði 2. máls. 1. mgr. 20. gr. og lögskýringargögnum sé ljóst að upphafstími réttaráhrifa miðist við það tímamark þegar ákvörðun sé komin til aðila máls. Þá byggir stefndi einnig á því að miðað við símtalið hinn 30. júní sl. standi líkur til að bréfið hafi einnig komist til vitundar stefnanda þann dag.

Þá mótmælir stefndi einnig þeim málsástæðum stefnanda er byggjast á því að brotið hafi verið gegn stjórnsýslulögum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar og að ákvörðunin hafi af þeim sökum verið ólögmat. Samkvæmt meginreglu séu embættismenn skipaðir tímabundið til fimm ára í senn, sbr. 1. mgr. 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Í því felist að ráðherra sé heimilt að auglýsa embætti á nýjan leik að skipunartíma liðnum að skilyrðum 2. mgr. ákvæðisins gættum. Verði að játa ráðherra sem veitingarvaldshafa nokkurt svigrúm við mat á því hvort hann kjósi að nýta framangreinda heimild og við val á þeim sjónarmiðum sem hann kjósi að leggja til grundvallar ákvörðun. Í samræmi við réttmætisreglu stjórnsýsluréttar þurfi þau sjónarmið þó að vera málefnaleg, sbr. og álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8555/2015. Þá geti embættismenn ekki haft réttmætar væntingar til þess að skipunartími sé framlengdur. Almennt sé skipunartími til fimm ára nema á annan veg sé mælt í lögum.

Í niðurlagi fyrrnefnds bréfs fjármála- og efnahagsráðuneytis til félags forstöðumanna ríkisstofnana, dagsetts 27. febrúar 2018, segi að leiða megi líkur að því að heimild ráðherra til að auglýsa störf forstöðumanna áður en fimm ára skipunartíma þeirra sé lokið verði oftast beitt í framtíðinni, enda slík framkvæmd í samræmi við auknar kröfur um aðhald, faglega, opna og gagnsæja stjórnsýslu og betri nýtingu á mannauði.

Ákvörðun ráðherra um að auglýsa embættið hafi alls ekki verið ómálefnaleg heldur fallið að þeim viðmiðunum sem fram komi í áður nefndu vefriti fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dagsettu 16. október 2008. Í minnisblaði frá lögfræði- og stjórnsýslusviði til ráðherra og ráðuneytisstjóra, dagsettu 30. desember 2005, komi fram sú afstaða starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins að ákvörðun um auglýsingu stöðu forstöðumanns í tilefni af lokum skipunartíma sé ekki stjórnvaldsákvörðun. Hins vegar beri að taka mið af ákvæðum stjórnsýslulaga við meðferð mála þannig að ljóst sé að nægilegar upplýsingar liggi fyrir áður en endanleg ákvörðun um hvort auglýsa eigi

embætti verði tekin. Í tengslum við þessar ábendingar hafi þær verklagsreglur sem stefnandi vísi til verið settar til að tryggja að nægilegar upplýsingar liggi til grundvallar ákvörðun ráðherra um að auglýsa embætti.

Stefndi byggir á því að afstaða ráðherra í málinu hafi hvorki verið ómálefnaleg né í andstöðu við framangreindan lagagrundvöll. Í minnisblaði ráðuneytisins, dagsettu 27. júní 2019, komi fram að aðhaldsaðgerðir og stjórnunarhættir skólameistara hafi mætt andstöðu starfsmanna. Þá hafi tvær úttektir, gerðar á árunum 2016 og 2017, leitt í ljós samskiptavanda innan skólans og að staðfestingu vanti á að öllum markmiðum umbótaáætlunar sé náð. Fjölbrautaskóli Vesturlands hafi auk þess verið lægstur framhaldsskóla í könnun SFR um „Stofnun ársins“, einkum m.t.t. launa og stjórnunar. Eins sé í minnisblaðinu greining á stjórnunarháttum stefnanda. Þar séu tilteknir styrkleikar og veikleikar stefnanda og öll mál rakin er hana og skólann varði og fengið hafi efnislega meðferð hjá ráðuneytinu frá árinu 2015. Þessi tilvik séu ítarlega greind í minnisblaðinu, auk þess sem þau komi fram í gögnum málsins.

Stefndi vísar einnig til frekari upplýsinga sem borist hafi ráðuneytinu og getið sé um í minnisblaði 28. júní 2019. Stefnanda hafi verið gefinn kostur á að koma að andmælum sínum og hafi málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttar jafnframt verið gætt í einu og öllu við meðferð þess fjölda stjórnsýslumála er varði störf stefnanda frá því hún hafi tekið við embætti skólameistara árið 2015. Þannig liggi fyrir að stefnandi hafi um árabil verið fullmeðvituð um þau einstöku mál sem komið hafi til kasta ráðuneytisins og kynnt sér þau. Fleiri mál hafi síðan bæst við eftir að ákveðið hafi verið að auglýsa embættið. Stefndi byggi þannig á því að málið hafi verið rannsakað vel af hálfu ráðuneytisins og öllum þeim upplýsingum sem safnað hafi verið komið til ráðherra.

Eins og fram komi í minnisblaðinu og gögnum málsins hafi um langt skeið verið ókyrrð um ýmis mál í skólanum og kvartanir borist vegna starfa skólameistara. Stefndi byggir á því að ákvörðun um að auglýsa embættið beri ekki að túlka þannig að hún stafi af eiginlegum ávirðingum í garð stefnanda. Ýmis vandamál sem rakin hafi verið geti þó leitt til þess að veitingarvaldshafi telji rétt að nýta slíkt tækifæri til að endurmeta stöðuna með hagsmuni skólastarfsins að leiðarljósi. Ákvörðun ráðherra þess efnis útiloki ekki á neinn hátt að stefnandi sæki um að nýju og standi jafnfætis öðrum umsækjendum. Það eigi sér dæmi í stjórnsýslunni að embætti hafi verið auglýst og sá sem því hafi gegnt hafi verið skipaður á ný. Ekki sé hér um stjórnvaldsákvörðun að ræða og embættismenn eigi

ekki lögvarið tilkall til lengri skipunartíma en til fimm ára eftir reglu 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996.

Þá byggir stefndi á því að ekki hafi verið skylt að lögum að veita stefnanda andmælarétt áður en henni yrði tilkynnt að embættið yrði auglýst. Verklagsreglur eða óskráðar reglur stjórnsluréttar geti ekki gengið fram. Í verklagsreglum frá 30. desember 2005 hafi ekki verið sagt að veita bæri andmælarétt heldur að það yrði metið væri þörf á því til að upplýsa mál betur. Fullnægjandi upplýsingar hafi legið til grundvallar ákvörðun ráðherra en ákvörðunin sé, sem fyrr segi, ekki stjórnvaldsákvörðun. Þar af leiðandi hafi ráðherra ekki verið skylt að veita stefnanda andmælarétt, hvorki við töku ákvörðunar né undirbúning hennar. Ákveðin atriði í minnisblöðum hafi verið þess eðlis að ráðherra hafi verið heimilt að taka hagsmuni skólstarfsins fram yfir hagsmuni stefnanda af því að fá skipunartíma framlengdan, einmitt við þær aðstæður að heimilt hafi verið að lögum að auglýsa embættið laust til umsóknar og að skipunartími hennar hafi einungis verið til fimm ára, sbr. ákvæði 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Deilur um þau atriði eftir á eigi ekki að leiða til þess að taka beri kröfur stefnanda til greina.

Þá mótmælir stefndi því að ákvörðunin hafi verið andstæð meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga. Ákvörðun ráðherra hafi lotið að því að auglýsa embættið laust til umsóknar innan þeirra tímamarka sem tilgreind séu í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996. Í ljósi þess að ákvörðunin hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun samkvæmt stjórnslulögum eða almennum reglum hafi meðalhófsregla stjórnsluréttar eða stjórnslulaga ekki gilt. Þá hafi ekki verið unnt að taka ákvörðun um að auglýsa embættið með öðru móti en að hrinda þeirri ákvörðun í framkvæmd og ekki verið val um aðrar leiðir. Ákvörðun um að auglýsa embættið hafi samt sem áður þjónað meðalhófsreglu þannig að stefnandi eigi þess kost að sækja um það.

Þá byggir stefndi á því að hagsmunir skólans og skólstarfsins hafi einnig verið í öndvegi að mati ráðherra, sbr. 33. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, en þar sé mælt fyrir um að framhaldsskóli sé vinnustaður nemenda og að allir nemendur eigi rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi. Þá sé einnig, með vísan til þess sem rakið sé í áður nefndu minnisblaði, dagsettu 27. júní 2019, og með hliðsjón af hagsmunum skólans og í þágu skólstarfsins alls, byggt á því að það hafi verið mat ráðherra að auglýsa bæri embætti skólameistara við skólann laust til umsóknar.

Enn fremur mótmælir stefndi því að rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttar hafi ekki verið gætt og telur að nægar upplýsingar hafi legið til grundvallar ákvörðun ráðherra og málið rannsakað á fullnægjandi hátt, sbr. minnisblað dagsett 27. júní 2019. Þá sé í minnisblaði, dagsettu 28. júní 2019, að finna lagalega greiningu á heimild ráðherra til að auglýsa embættið samkvæmt 23. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Það minnisblað hafi verið tekið saman fyrir ráðherra þar sem borið hefði á misvísandi upplýsingum, meðal annars í fjölmiðlum, um þessa skýru lagaheimild sem ráðherrum sé fengin með 23. gr. laganna. Ráðherra hafi því óskað eftir ráðgjöf um hvort henni væri heimilt að auglýsa starf embættismanns í samræmi við lagaákvæðið og sé minnisblaðið viðbót við fyrri rannsókn á málinu.

Þá hafnar stefndi því einnig að rökstuðning hafi skort fyrir ákvörðun ráðherra. Ákvörðunin hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun og leiði reglur stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttar þannig ekki til þess að skylt hafi verið að veita rökstuðning. Auk þess sé rökstuðningur að meginreglu aðeins kræfur eftir á en ekki samhliða ákvörðun. Í bréfi til stefnanda, dagsettu 9. júlí 2019, hafi engu að síður verið veittur sá rökstuðningur að með hliðsjón af tilteknu heildarmati og hagsmunum skólans hafi það verið mat ráðherra að auglýsa stöðuna. Að mati stefnda sé þessi rökstuðningur gildur en skortur á rökstuðningi valdi hvorki ógildingu ákvörðunar né leiði til þess að kröfur stefnanda verði teknar til greina.

Þá mótmælir stefndi því að um geðþóttaákvörðun hafi verið að ræða og séu málsástæður stefnanda um að ráðherra hafi leitað eftir stoð til að geta tekið ákvörðunina haldlausar og óljósar. Að öðru leyti sé málsástæðum stefnanda mótmælt.

Ekkert tilefni sé því til að fella úr gildi ákvörðun ráðherra um að auglýsa embætti skólameistara eða verða við viðurkenningarkröfu stefnanda í fyrri lið dómkrafna. Ráðherra hafi verið heimilt að auglýsa embættið eftir skýrum ákvæðum 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996 og ákvörðun hennar bæði verið málefnaleg og í samræmi við lög. Þar sem ákvörðunin hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga sé óraunhæft að leggja til grundvallar að óskráðar reglur gangi framur eða lengra en ákvæði stjórnsýslulaga varðandi málsmeðferð eða efni ákvörðunar.

V.

Í máli þessu er deilt um gildi þeirrar ákvörðunar mennta- og menningarmálaráðherra að auglýsa stöðu skólameistara fjölbrautaskóla Vesturlands á Akranesi lausa til umsóknar, frá og með 1. janúar n.k., en stefnandi var skipuð í stöðuna 1. janúar 2015 til fimm ára.

Ágreiningur málsins snýst annars vegar um það hvort stefnanda hafi verið tilkynnt sú ákvörðun í tæka tíð og hins vegar hvort ákvörðunin sé ógildanleg af þeim sökum að reglur stjórnarsýslulaga og stjórnarsýsluréttar hafi verið brotnar við undirbúning og töku ákvörðunarinnar. Tengdur síðarnefnda ágreiningnum er ágreiningur um hvort ákvörðun ráðherra teljist stjórnarsýsluákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Verður fyrst vikið að ágreiningi um það hvenær ákvörðun ráðherra telst hafa verið tilkynnt stefnanda.

Fyrir liggur að stefnandi er embættismaður, sbr. 13. tölulið 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hún var skipuð af mennta- og menningarmálaráðherra til fimm ára, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, og 1. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996, og tók skipun hennar gildi 1. janúar 2015.

Í 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaganna er mælt fyrir um að manni sem skipaður hefur verið í embætti skv. 1. mgr. skuli tilkynnt eigi síðar en sex mánuðum áður en skipunartími hans rennur út hvort embættið verði auglýst laust til umsóknar. Í tilviki stefnanda þurfti tilkynning þessi að berast henni fyrir 1. júlí sl. Berist tilkynning ekki innan tilskilinna tímamarka framlengist skipunartími embættismanns sjálfkrafa um fimm ár, nema hann óski sjálfur eftir að láta af störfum. Hvorki í lagagreininni sjálfri né athugasemdum við hana í greinargerð með frumvarpi til laganna er að finna nánari fyrirmæli um það hvernig staðið skuli að nefndri tilkynningu eða tekið af skarið um hvort nægjanlegt sé að tilkynning hafi borist viðtakanda með þeim hætti að hann hafi átt kost á að kynna sér efni hennar, óháð því hvort hann í raun hafi gert það.

Svo sem greinir í atvikalýsingu dómsins, og því sem þar er rakið um það sem aðilar máls og vitni báru fyrir dómi, þá hringdi ráðherra mennta- og menningarmála í stefnanda sunnudaginn 30. júní sl. og tilkynnti henni að hún hygðist auglýsa stöðu hennar lausa til umsóknar. Að mati dómsins hefur það ekki þýðingu við úrlausn málsins þótt blæbrigðamunur sé á því hvernig aðilar bera um það orðalag sem ráðherra viðhafði í símtalinu. Allt að einu er það hafið yfir vafa að hún tilkynnti stefnanda munnlega um þá ákvörðun sína að auglýsa embættið laust til umsóknar í umræddu símtali.

Kemur þá til skoðunar hvort líta beri svo á að nægjanlegt sé, með vísan til fyrir mæla 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaganna, að tilkynna ákvörðun munnlega eða hvort áskilja verði að hún berist embættismanni með skriflegum hætti innan nefndra tímamarka. Eins og áður greinir eru ekki frekari leiðbeiningar um það að finna í ákvæðinu sjálfu eða lögskýringargögnum. Verður því að líta til almennra reglna stjórnvölduráttar og stjórnvölduráttar við úrlausn þessa ágreiningsatriðis, óháð því hvort ákvörðun ráðherra telst vera stjórnvölduráttar eða ekki. Í 1. mgr. 20. gr. stjórnvölduráttar nr. 37/1993 er lögfest meginreglan um að stjórnvölduráttar skuli birtar aðilum máls. Ekki er mælt fyrir um tiltekinn birtingarhátt. Af athugasemdum við greinina í frumvarpi til laganna verður ráðið að í ólögfestum tilvikum fari það eftir formi ákvörðunar og aðstæðum. Er þar m.a. getið um að skriflegar ákvarðanir séu að öllu jöfnu tilkynntar skriflega og að sá sem sendi skriflegt erindi megi vænta þess að honum berist skriflegt svar, auk þess sem ávallt beri að verða við beiðni aðila um að fá skriflegt svar þótt honum hafi áður verið tilkynnt um ákvörðun munnlega, enda þótt hann kunni ekki lengur að eiga rétt til rökstuðnings. Þá er einnig tekið fram að eðlilegast sé, með tilliti til réttaröryggissjónarmiða, að íþyngjandi stjórnvölduráttar séu tilkynntar með skriflegum hætti, verði því komið við.

Samkvæmt því sem að framan hefur verið rakið verður það ekki talin gildandi regla á sviði stjórnvölduráttar að ákvarðanir stjórnvalds skuli fortakslaust birta skriflega eða að það sé forsenda þess að tilkynning um ákvörðun hafi þau réttaráhrif sem lög ákveða að þær berist viðkomandi með skriflegum hætti innan lögmæltra tímamarka. Svo sem síðar verður rakið er ekki fallist á það með stefnanda að umdeild ákvörðun ráðherra sé stjórnvölduráttar. Hins vegar hefur það þýðingu við úrlausn þess hvort munnleg tilkynning ákvörðunarinnar sé fullnægjandi að slá því föstu, svo sem gert hefur verið, að gildi stjórnvölduráttar, jafnvel þeirra sem teljast íþyngjandi, sé ekki háð því að þær berist með skriflegum hætti. Því geta ekki verið gerðar strangari kröfur til birtingarháttar annars konar ákvarðana ráðherra. Er því niðurstaða dómsins sú að nægjanlegt hafi verið að tilkynna stefnanda með munnlegum hætti að fyrirhugað væri að auglýsa stöðu hennar innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaganna. Jafnframt er óhætt að slá því föstu að ráðherra hafi tilkynnt stefnanda þessa fyrirætlan sína í símtali þann 30. júní sl.

Jafnvel þótt gerð yrði sú krafa til ráðherra að henni hafi borið að tilkynna ákvörðun sína skriflega áður en sex mánuðir voru eftir af skipunartíma stefnanda verður jafnframt

að líta svo á að sannað sé að það hafi verið gert. Í því efni er lögð til grundvallar sú almenna regla sem gildir, bæði á sviði stjórnsluréttar og eftir almennum reglum samningaréttar um skuldbindingartíma ákvarðana, að orðsending telst komin til viðtakanda þegar hann á þess kost að kynna sér efni hennar, óháð því hvort hann hafi í raun gert það. Bæði ritari ráðherra, Þórdís Þórisdóttir, og Gísli I. Þorsteinsson, bílstjóri í stjórnarráðinu, báru fyrir dómi að bílstjóranum hefði verið falið að boðsenda stefnanda bréf frá ráðherra síðdegis þann 30. júní. Ekki er um það deilt að efni bréfsins var tilkynning um umdeilda ákvörðun ráðherra um að auglýsa stöðu hennar. Bílstjórinn bar fyrir dómi að hann hefði ekið að heimili stefnanda og reynt að afhenda henni bréfið en enginn hefði opnað þegar hann knúði dyra og hringdi bjöllu. Hafi hann þá, eftir að hafa ráðfært sig símleiðis við ritara ráðherra, ákveðið að setja bréfið inn um bréfalúgu á útidyrhurð á heimili stefnanda sem merkt var stefnanda og fjölskyldu hennar. Vitnisburður þessara tveggja vitna fyrir dómi um framangreinda atburðarrás, sem er í samræmi við það sem ráðherra kvaðst hafa gefið fyrirmæli um, verður ekki með skynsamlegum rökum vefengdur. Verður því lagt til grundvallar að umrætt bréf ráðherra hafi borist á heimili stefnanda síðdegis 30. júní. Jafnframt liggur fyrir að stefnandi var á heimili sínu umræddan dag, svo sem bæði hún og eiginmaður hennar báru fyrir dómi, og átti hún þess því kost að kynna sér efni bréfsins samdægurs. Jafnvel þótt ekki sé ljóst af hvaða sökum stefnandi hafi ekki orðið þess vör að bílstjóri stjórnarráðsins reyndi að ná sambandi við hana umræddan dag til að afhenda henni bréfið og ekki liggi heldur fyrir hvers vegna hún varð ekki bréfsins vör eftir að því var stungið inn um bréfalúgu á heimili hennar, þar sem hún var stödd umræddan dag, verður að leggja til grundvallar að stefndi hafi gert fullnægjandi ráðstafanir til að koma ákvörðun sinni skriflega til stefnanda þannig að henni væri unnt að kynna sér skriflega tilkynningu um ákvörðunina sem henni hafði fyrr um daginn verið gerð grein fyrir munnlega.

Víkur þá að þeirri málsástæðu stefnanda að ákvörðun ráðherra sé ólögmat þar sem hún brjóti í bága við stjórnslulög nr. 37/1993 og óskráðar meginreglur stjórnsluréttar.

Þau sérstöku ákvæði sem gilda um réttarstöðu embættismanna er að finna í II. hluta laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Í V. kafla eru ákvæði um skipun eða setningu í embætti. Meginreglan er sú að embættismenn eru skipaðir tímabundið til fimm ára, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna, og gildir sú regla um skipun stefnanda, sem skipuð var til fimm ára frá og með 1. janúar 2015. Lýkur skipun

embættismanns þannig að loknum skipunartímanum, sbr. 6. tölulið 1. mgr. 25. gr., ef hann framlengist ekki sjálfkrafa á grundvelli 2. mgr. 23. gr. laganna.

Af framangreindri meginreglu leiðir að embættismaður sem skipaður er tímabundið til fimm ára getur almennt ekki haft réttmætar væntingar til þess að skipun hans standi lengur en þann tíma. Með 2. mgr. 23. gr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða að auglýsa embættið laust til umsóknar. Þeirri ákvörðun verður hvorki jafnað til uppsagnar starfsmanns né heldur áminningar eða ávirðinga á hendur þeim sem gegnir embættinu. Því er ekki fallist á það með stefnanda að ákvörðun ráðherra sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996 veitir ráðherra rúma heimild til að meta hvort það þjóni lögmætum tilgangi að auglýsa stöðu embættismanns að loknum skipunartíma hans, enda gæti hann að grundvallarreglum stjórnsýsluréttar við undirbúning og töku þeirrar ákvörðunar. Þar á meðal verður ákvörðun ráðherra að byggja á málefnalegum sjónarmiðum á grundvelli fullnægjandi og réttra upplýsinga.

Í bréfi ráðherra til stefnanda 9. júlí er ákvörðunin rökstudd á þann veg að hún hafi byggst á heildstæðu mati á aðstæðum með hliðsjón af hagsmunum skólans og í þágu skólustarfsins alls. Af fyrirbyggjandi gögnum má ráða að við undirbúning ákvörðunarinnar hafi ráðherra haft undir höndum fjölmörg gögn um rekstur skólans sl. fimm ár. Þar á meðal eru þrjú minnisblöð sem unnin voru á meðan ákvörðunin var í undirbúningi, dagsett 15. maí 2019 og 27. og 28. júní s.á. Í minnisblaðinu frá 27. júní er farið ítarlega yfir stöðu skólans og árangur skólameistara í starfi út frá fyrirbyggjandi gögnum, sem eru fylgiskjöl með minnisblaðinu. Þar kemur fram að ráðuneytinu hefur verið vel kunnugt um starfsemi skólans og þær áskoranir sem skólameistari stóð frammi fyrir. Fram kemur að tekist hafi vel til við að koma fjárhaglegri hlið rekstrar skólans í rétt horf eftir viðvarandi rekstrarvanda undangenginna ára, auk þess sem unnið hafi verið ötullega á grundvelli umbótaáætlana. Hins vegar er greint frá viðvarandi samskiptavanda innan skólans og gagnrýni sem skólameistari hafi sætt af hálfu annarra starfsmanna. Meðal annars er getið um að formlegt erindi vegna þessa vanda hafi fyrst borist ráðuneytinu frá kennurum skólans í október 2015 og 21. júní sl. hafi borist áskorun frá kennarafélagi skólans um að staða skólameistara yrði auglýst. Þá eru í minnisblaðinu raktar þær úttektir og greinargerðir sem unnar voru vegna þessa samskiptavanda á árinu 2016 og 2017 og umbótaáætlanir sem gerðar voru í framhaldi af síðustu úttektinni. Í framangreindu minnisblaði og öðrum þeim minnisblöðum sem getið er hér að framan, er

fjallað ítarlega um allar hliðar starfsemi skólans sem máli skipta við undirbúning ákvörðunar af því tagi sem um er deilt. Stefnandi hefur ekki fært fyrir því viðhlítandi rök að framangreindar upplýsingar séu rangar eða að einhverjar veigamiklar upplýsingar hafi skort til að unnt væri að leggja heildstætt mat á aðstæður í skólanum. Í þessu efni skiptir máli að í erindi kennarafélags skólans, sem barst ráðherra 21. júní sl., þar sem skorað er á hana að auglýsa stöðuna, koma ekki fram nýjar upplýsingar sem nauðsyn bar til að rannsaka frekar en þegar hafði verið gert.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er ekki fallist á það með stefnanda að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga eða óskráðri meginreglu sama efnis við undirbúning umdeildrar ákvörðunar. Þá er ekki unnt að líta svo á að stefnandi hafi á grundvelli 13. gr. stjórnsýslulaga átt sjálfstæðan rétt til að koma að andmælum áður en ákvörðunin var tekin, enda lítur dómurinn hvorki svo á, svo sem áður hefur verið rakið, að ákvörðun stefnda sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. sömu laga, né heldur að skort hafi á rannsókn málsins. Loks verður, með hliðsjón af þeirri rúmu heimild sem ráðherra hefur til að meta hvaða sjónarmið hann leggur til grundvallar ákvörðun um að auglýsa stöðu embættismanna, að telja með öllu órökstutt og ósannað að mat ráðherra hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum, en svo sem að framan greinir lágu fyrir ítarlegar upplýsingar og fullnægjandi rannsókn á starfsemi skólans.

Með hliðsjón af eðli umdeildrar ákvörðunar, sem fólst í að ákveða að auglýsa stöðu eða láta það ógert, er því sömuleiðis hafnað að sjónarmið um meðalhóf komi til skoðunar við úrlausn málsins.

Að virtu öllu því sem að framan er rakið er það niðurstaða dómsins að ákvörðun mennta- og menningarmálaráðherra um að auglýsa stöðu skólameistara Fjölbrautaskólans á Vesturlandi hafi verið tekin á grundvelli skýrrar lagaheimildar, birt innan lögmæltra tímamarka og byggð á málefnalegum sjónarmiðum að undangenginni fullnægjandi rannsókn. Öðrum málsástæðum stefnanda varðandi brot á málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar er sömuleiðis hafnað.

Verður stefndi því sýknaður af kröfu stefnanda. Rétt er að málskostnaður milli aðila falli niður.

Gísli Guðni Hall lögmaður flutti málið af hálfu stefnanda og Einar Karl Hallvarðsson lögmaður af hálfu stefnda.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu stefnanda, Ágústu Elínar Ingbórsdóttur.
Málkostnaður fellur niður.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir