

Ár 2016, miðvikudaginn 6. apríl, er í Félagsdómi í málinu nr. 29/2015:

Félag íslenskra náttúrufræðinga,

f.h. A

(Bergþóra Ingólfssdóttir hrl.)

gegn

sveitarfélaginu Garðabæ,

sveitarfélaginu Kópavogi og

sveitarfélaginu Hafnarfjarðarbæ

v/Heilbrigðiseftirlitis Hafnarfjarðar og

Kópavogssvæðis.

(Edda Andradóttir hrl.)

kveðinn upp svofelldur

d ó m u r:

Mál þetta var dómtekið 24. febrúar sl.

Málið dæma Arnfríður Einarsdóttir dómsforseti, Ásmundur Helgason, Guðni Á. Haraldsson, Elín Blöndal og Gísli Gíslason.

Stefnandi er: Félag íslenskra náttúrufræðinga, Borgartúni 6, Reykjavík, f.h. A.

Stefndi er: Sveitarfélagið Garðabær, Garðatorgi 7, Garðabæ, sveitarfélagið Kópavogur, Fannborg 2, Kópavogi og sveitarfélagið Hafnarfjarðarbær, Strandgötu 6, Hafnarfirði, vegna Heilbrigðiseftirlitis Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis, Garðatorgi 5, Garðabæ.

Dómkröfur stefnanda:

Dómkröfur stefnanda eru þær að viðurkennt verði að A heilbrigðisfulltrúi hjá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis skuli raðast í launaflokk sem yfirmáttúrufræðingur í launaflokk 31, skv. kjarasamningi Sambands sveitarfélaga og Félags íslenskra náttúrufræðinga.

Þá er þess krafist að viðurkennt verði að A hafi átt rétt til launa í starfi hjá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis sem yfirmáttúrufræðingur í launaflokki 31 frá 1. nóvember 2014.

Jafnframt er gerð krafa um að stefndu verði dæmdir til að greiða stefnanda málskostnað að mati Félagsdóms auk álags er nemi virðisaukaskatti.

Dómkröfur stefnda:

Stefndu krefjast þess, saman og hvert fyrir sig, að vera sýknuð af öllum dómkröfum stefnanda.

Þá gera stefndu þá kröfu að stefnanda verði gert að greiða stefndu óskipt málskostnað að skaðlausu að mati dómsins, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Málavextir

Hinn 14. janúar 2014 gerði Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis ótímabundinn ráðningarsamning við A sem er félagsmaður í stefnanda. Áður mun hún hafa starfað tímabundið í hlutastarfi hjá sömu stofnun. A er með meistarapróf í matvælafræði og BS próf í næringafræði. Í ráðningarsamningnum er kveðið á um að starfsheiti A skuli vera náttúrufræðingur 2.

Ágreiningslaust er að um laun og önnur starfskjör A fari eftir kjarasamningi stefnanda við Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. þeirra sveitarfélaga og annarra aðila sem hún hefur samningsumboð fyrir, en kjarasamningur þessi var framlengdur með tilteknum breytingum 30. mars 2014. Í grein 1.3 í kjarasamningnum segir að röðun starfsheita í launaflokka skuli vera í samræmi við grein 1 í sérákvæðum samningsins. Í þeirri grein er kafli sem ber yfirskriftina „Starfsheitaskilgreiningar fyrir starfsmenn náttúrufræðistofu, heilbrigðiseftirlits og annarra sambærilegra stofnana“. Þar er kveðið á um að starfsheiti náttúrufræðings 2 skuli raða í launaflokk 23. Þeir sem gegna starfi sem náttúrufræðingur 3 er aftur á móti raðað í launaflokk 25 en yfirnáttúrufræðingar raðast í launaflokk 31.

Í sömu grein er að finna svohljóðandi skilgreiningu á náttúrufræðingi 2: „Náttúrufræðingur á náttúrufræðistofu, heilbrigðiseftirliti eða annarri sambærilegri stofnun, sem vinnur sjálfstætt að verkefnum sem krefjast faglegrar hæfni og sérþekkingar og ber ábyrgð á þeim.“ Náttúrufræðingur 3 er skilgreindur með eftirfarandi hætti í greininni: „Náttúrufræðingur á náttúrufræðistofu, heilbrigðiseftirliti eða annarri sambærilegri stofnun, sem hefur umsjón með verkefnum og/eða málaflokkum sem krefjast faglegrar hæfni og sérþekkingar. Í starfinu getur falist stefnumótunarvinna.“ Því næst er starfsheiti yfirnáttúrufræðings lýst með eftirfarandi hætti: „Náttúrufræðingur sem ber sértæka ábyrgð á fagsviði/deild/starfsstöð náttúrufræðistofu, heilbrigðiseftirlits eða annarrar sambærilegrar stofnunar. Hann ber ábyrgð á ráðgjöf og starfsáætlunargerð og vinnur að stefnumótun sviðs/deildar/starfsstöðvar. Hefur mannaforráð þar sem það á við. Einnig heilbrigðisfulltrúi sem ber faglega ábyrgð á því hvor beita skuli viðurlögum skv. lögum.“

Umhverfis- og auðlindaráðherra veitti A leyfi til þess að mega kalla sig heilbrigðisfulltrúa og starfa sem slíkur hér landi með leyfisbréfi sem dagsett er 31. október 2014. Í kjölfarið var hún færð úr launaflokki 23 í launaflokk 25. Hún telur þá ákvörðun vera ranga þar sem henni beri að raða í launaflokk 31 enda falli starf hennar undir starfslýsingu yfirnáttúrufræðings eftir að hún varð heilbrigðisfulltrúi.

Ágreiningur um röðun heilbrigðisfulltrúa hjá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis var tekinn fyrir á fundum samstarfsnefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga og stefnanda 11. ágúst og 9. september 2015. Fulltrúar sambandsins féllust ekki á þá kröfu stefnanda að raða skyldi heilbrigðisfulltrúum hjá stofnuninni í launaflokk 31. Lýstu fulltrúar stefnanda því yfir á fundinum 9. september 2015 að röðun heilbrigðisfulltrúa í launaflokk 25 fæli í sér samningsbrot þar sem ekki væri gert ráð fyrir röðun heilbrigðisfulltrúa í annað starfsheiti en starf yfirnáttúrufræðings.

Með bréfi lögmanns stefnanda 19. október 2015 var skorað á Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis að fallast á kröfur stefnanda. Fram kemur í stefnu að engin viðbrögð hefðu orðið við þessu bréfi.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi kveður þau sveitarfélög sem stefnt er í máli þessu hafa falið Sambandi íslenskra sveitarfélaga umboð til að gera kjarasamning þann sem hér sé um þrætt skv. heimild í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986. Það breyti því þó ekki að sveitarfélögin séu aðilar þess samnings og af honum bundin. Af þeirri ástæðu sé þeim stefnt í máli þessu, sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.

Þá kveður stefnandi Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis vera sérstaka stofnun þeirra þriggja sveitarfélaga sem stefnt er, en henni hafi verið komið fót með samkomulagi um skipan heilbrigðisnefndar skv. áskilnaði og heimild 13. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Efnaskylda samkvæmt kjarasamningi aðila hvíli því á þeirri stofnun í umboði þeirra sveitarfélaga sem að henni standa.

Með vísan til þessa sé þeim þremur sveitarfélögum sem aðild eigi að þeim kjarasamningi sem deilan standi um og hafi með sér samstarf um rekstur heilbrigðiseftirlits stefnt til að þola dóm í þessu máli vegna Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis.

Stefnandi kveður mál þetta eiga undir Félagsdóm skv. 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986, en ágreiningur máls þessa lúti að því hvernig raða skuli heilbrigðisfulltrúa í launaflokk skv. gildandi kjarasamningi málsaðila.

Stefnandi byggir á því að um röðun starfsmanna stefnda fari samkvæmt samkomulagi um breytingu og framlengingu á kjarasamningi aðila frá 30. mars 2014, er hafi kveðið á um framlengingu fyrri kjarasamnings með þeim breytingum sem í

þeim nýrri felist. Samkvæmt gr. 1.3 í kjarasamningnum skuli röðun starfsheita í launaflokka vera í samræmi við grein 1 í sérákvæðum. Þar sé fjallað um röðun í launaflokka og starfaskilgreiningar. Samkvæmt þeim starfaskilgreiningum sem þar greini falli starf heilbrigðisfulltrúans A að skilgreiningu starfs yfirnáttúrufræðings. Því beri að mati stefnanda að raða henni í launaflokk samkvæmt því, þ.e. í launaflokk 31.

Í stefnu er gerð grein fyrir efni starfaskilgreiningar Yfirnáttúrufræðings. Hann byggir á því að við skýringu ákvæðisins beri sem endranær að fara eftir orðanna hljóðan og þeim skilningi sem almennt beri að leggja í ákvæðið. Hann telur að skilgreiningin beri með sér að heilbrigðisfulltrúar skuli felldir undir nefnda starfaskilgreiningu og í samræmi við það fá laun skv. launaflokki 31. Um réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa sé fjallað í reglugerð nr. 571/2002, sem sett er með stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Samkvæmt 15. gr. þeirra laga, sbr. 4. gr. reglna 571/2002, starfi heilbrigðisfulltrúi í umboði heilbrigðisnefndar og megi engan ráða í slíkt starf sem ekki hafi til þess leyfi ráðherra, sbr. 15. gr. laga 7/1998.

Stefnandi byggir og á því að starfsheiti heilbrigðisfulltrúa sé aðeins að finna í einni starfaskilgreiningu kjarasamningsins, þ.e. í starfi yfirnáttúrufræðings. Því verði ekki litið til annarra starfaskilgreininga við röðun heilbrigðisfulltrúa í launaflokka. Starfsheitið sé auk þess háð sérstöku leyfi frá ráðherra og lögbundið hvaða réttarfylgjur það hafi að mega starfa sem slíkur, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 7/1998. Af þeirri ástæðu komi engin önnur starfslýsing kjarasamningsins til greina þegar um sé að ræða heilbrigðisfulltrúa. Ljóst sé af lögum og reglum sem varði störf heilbrigðisfulltrúa að starf þeirra felist í opinberu eftirliti skv. sérlögum og sem slíkir hafi þeir handhöfn opinbers valds í umboði heilbrigðisnefnda. Af þeim sökum séu gerðar sérstakar kröfur um menntun, meðal annars á sviði stjórnsýsluréttar, til heilbrigðisfulltrúa, enda sé þeim ætlað að beita úrræðum sem krefjist þekkingar á því sviði. Ábyrgð á þeim ákvörðunum sem þeir taki í starfi á grundvelli þessara heimilda sé á herðum þeirra sem einstaklinga og geti varðað þá missi starfsréttinda ef útaf bregði, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa.

Þá byggir stefnandi á því að starfslýsing heilbrigðisfulltrúa, sem starfi hjá stefnda beri beinlínis með sér að starf A heilbrigðisfulltrúa falli í hvívetna að starfaskilgreiningu yfirnáttúrufræðings samkvæmt kjarasamningi. Finna megi öllum efnisatriðum starfaskilgreiningarinnar stað í starfslýsingu hennar og því beri henni laun sem yfirnáttúrufræðingur skv. kjarasamningi aðila.

Stefnandi byggir sérstaklega á því að í starfi hennar sem heilbrigðisfulltrúa felist sú ábyrgð sem stefndi hafi andæft að hún hafi með höndum, sem sé að bera faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum skv. lögum. Þannig segi berum orðum í starfslýsingu að starf stefnanda felist í því að annast eftirlit með fyrirtækjum,

stofnunum og umhverfi í samræmi við ákvæði matvælalaga nr. 93/1995, og að framfylgja með eftirliti eftir því sem við eigi ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og annarra laga og reglugerða sem heilbrigðisnefndum sé falið að annast framkvæmd á. Í samræmi við þetta hlutverk sé enda gerð krafa um að viðkomandi búi að háskólamenntun í heilbrigðiseftirliti eða skyldum greinum auk sérnáms eða starfsreynslu og réttinda sem heilbrigðisfulltrúi. Sú sé raunin með A sem óumþrætt sé að frá því í lok október 2014 hafi haft sérstakt leyfi ráðherra til þess að starfa sem heilbrigðisfulltrúi, með þeim réttindum og skyldum sem því fylgir að lögum.

Stefnandi bendir á að sérstaklega sé fjallað um heimildir heilbrigðisfulltrúa til að beita þvingunarráðum í 26. gr. laga nr. 7/1998. Í tilviki A, sem starfi á sviði matvælaeftirlits sé og að finna sambærilegar heimildir í IX. kafla laga um matvæli nr. 93/1995. Samkvæmt 22. gr. þeirra laga hafi heilbrigðisnefndir yfirumsjón með opinberu eftirliti með framleiðslu og dreifingu matvæla og í því skyni séu þeim veitt ákveðin úrræði til þess að knýja fram úrbætur, sbr. 30. gr. laganna. Þar sé kveðið á um ýmis þvingunarúrræði eins og áminningar og að krefjast úrbóta og eftir atvikum, skv. 5. mgr. 30. gr. laganna, að stöðva starfsemi. Beiting þessara úrræða, á grundvelli þessara sérstöku lagaheimilda og samkvæmt stjórnvaldsreglum og öðrum aðgerðum, hvíli á herðum heilbrigðisfulltrúa eins og A, enda geri bæði lög og reglugerðir ráð fyrir því og hún hafi fengið sérstakt lögboðið umboð til þessara starfa. Það sé því rangt sem haldið er fram af hálfu stefnda að heilbrigðisfulltrúar eins og A uppfylli ekki það skilyrði starfaskilgreiningar fyrir yfirmáttúrurfræðinga að bera faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum skv. lögum. Þvert á móti uppfylli hún öll lögbundin skilyrði þess að geta beitt þeim úrræðum auk þess sem starfslýsing hennar beri það beinlínis með sér að í því felist starf hennar meðal annars.

Stefnandi byggir á því að hluti daglegra starfsskyldna A sé beiting þessara þvingunarúrræða. Starf hennar felist m.a. í eftirlitsferðum í fyrirtæki. Hún hafi í sínu starfi umsjón með 183 aðilum á sviði matvælaframleiðslu og matvæladrefingar og annist eftirlit með því að sú starfsemi sem þar fari fram sé í samræmi við lög um matvæli nr. 93/1995. Því eftirliti sinni hún ein og því komi það í hennar hlut að taka ákvörðun eftir atvikum um það hvort og þá hvaða úrræðum skuli beitt hverju sinni til að knýja fram úrbætur. Þannig sé það á hennar valdi og ábyrgð sem heilbrigðisfulltrúa að taka ákvörðun um beitingu viðurlaga, hvort sem um sé að ræða áminningar eða stöðvun framkvæmda eða innköllun matvöru, án atbeina annarra. Það sé því engum vafa undirorpið að heilbrigðisfulltrúinn A starfi í samræmi við starfslýsingu heilbrigðisfulltrúa og starf hennar falli í öllu að skilgreiningu kjarasamningsins á starfi yfirmáttúrurfræðings. Af þeim sökum beri að fallast á kröfur stefnanda um að Berlindi Ósk verði raðað í launaflokk samkvæmt því frá því að hún hafi fengið réttindi til að

starfa sem heilbrigðisfulltrúi 1. nóvember 2014 og að hún hafi frá þeim tíma átt rétt til launa samkvæmt launaflokki 31.

Um lagarök vísar stefnandi til laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga nr. 93/1995 um matvæli sem og reglum sem á þeim byggja. Um málskostnað byggir stefnandi á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála í héraði. Krafa um virðisaukaskatt á málflutningsþóknun styðjist við lög nr. 50/1988 en stefnandi sé ekki virðisaukaskattsskyldur og beri því nauðsyn til að fá dóm fyrir skatti þessum úr hendi stefnda.

Málsástæður og lagarök stefndu

Af hálfu stefndu er tekið fram að A hafi starfað sem heilbrigðisfulltrúi hjá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis frá 1. nóvember 2014. Í störfum sínum sinni hún aðallega eftirliti með fyrirtækjum, stofnunum og umhverfi í samræmi við ákvæði matvælalaga nr. 93/1995, sem og laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, eftir því sem við eigi. Felist m.a. í ábyrgðarsviði hennar að hafa eftirlit með matvælum, húsnæði, umhverfi, búnaði og umgengni á eftirlitsstöðum, sem og eftirlit með því hvort aðstæður og innihald, merkingar og hreinlæti sé í samræmi við gerðar kröfur, ásamt skráningu, skýrslugjöf og ráðgjöf varðandi matvælaeftirlit. Þá taki A þátt í samstarfsverkefnum með öðrum eftirlitssvæðum, sem og Matvælastofnun, og komi að vinnu við stefnumótun innan stofnunarinnar eftir því sem við eigi, eins og fram komi í starfslýsingu hennar. Starf A felist þannig í því að annars vegar að annast eftirlit og hins vegar að framfylgja eftirliti, samkvæmt ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og annarra laga og reglugerða sem heilbrigðisnefndum sé falið að annast framkvæmd á.

Stefndu mótmæla öllum málsástæðum stefnanda og krefjast sýknu af öllum dómkröfum stefnanda. Þau benda á að fjallað sé um ábyrgð og skipulag heilbrigðiseftirlits og heilbrigðisnefnda í lögum nr. 7/1998. Samkvæmt 12. gr. laga nr. 7/1998 beri sveitarfélög ábyrgð á fjármálum og rekstri heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði og samkvæmt 13. gr. laganna skuli heilbrigðisnefnd meðal annars sjá um að samþykktum sveitarfélaga, sem settar séu samkvæmt lögnum, sé framfylgt. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna skulu heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráða heilbrigðisfulltrúa til að annast eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem undir lögin falli. Eingöngu megi ráða í starf heilbrigðisfulltrúa þá sem fengið hafa leyfi ráðherra til starfans. Þá komi og fram að heilbrigðisfulltrúar starfi í umboði heilbrigðisnefndar. Að mati stefndu leiði af framangreindum ákvæðum laga nr. 7/1998 að sveitarstjórnir fari með yfirstjórn þeirra mála sem heilbrigðisnefnd og heilbrigðiseftirlit annist sem lægra sett stjórnvöld í umboði sveitarstjórna, sem og

heilbrigðisfulltrúar í umboði heilbrigðisnefnda, og á þeirra ábyrgð, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar 14. desember 2001 í máli nr. 431/2001.

Að mati stefndu sé starf A sem heilbrigðisfulltrúa á hollustuhátta- og matvælasviði Heilbrigðiseftirlitsins ekki þess eðlis að það falli að skilgreiningu „yfirmáttúrufræðings“ í starfsheitaskilgreiningu í kjarasamningnum. Í fyrsta lagi beri að horfa til skilgreiningarinnar í heild sinni, og í öðru lagi geti það ekki haft úrslitaáhrif að heitið „heilbrigðisfulltrúi“ sé þar tilgreint, enda sé þar gert ráð fyrir því að starfinu fylgi jafnframt fagleg ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum samkvæmt lögum, sem ekki eigi við um starf A. Þá geti sú staðreynd að heitið „heilbrigðisfulltrúi“ komi aðeins fyrir í starfsheitaskilgreiningu fyrir „yfirmáttúrufræðing“ engu breytt um stöðu og ábyrgð A, enda sé leyfi ráðherra til þess að kalla sig heilbrigðisfulltrúa lágmarkskrafa til að starfa í heilbrigðiseftirliti, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 7/1998 og 1. gr. reglugerðar nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa. Vísa stefndu því til stuðnings til þess að allir þeir náttúrufræðingar sem starfi hjá heilbrigðiseftirliti séu jafnframt með leyfi til þess að kalla sig heilbrigðisfulltrúa og falli sem slíkir, þ.e. náttúrufræðingar, undir hinar ýmsu starfsheitaskilgreiningarnar fyrir starfsmenn heilbrigðiseftirlits.

Stefndu telja að ljóslega megi ráða af framangreindri starfslýsingu A að starf hennar falli að skilgreiningu fyrir „náttúrufræðing 3“ sem áður er getið. Þannig felist starf A í því að hafa umsjón með eftirliti á hollustuhátta- og matvælasviði, sem bæði krefjist faglegrar hæfni og sérþekkingar. Þá sé auk þess sérstaklega tekið fram í starfslýsingu A að í starfi hennar felist aðkoma að vinnu við stefnumótun innan stofnunarinnar eftir því sem við eigi.

Stefndu telja aftur á móti að lýsing starfsheitaskilgreiningarinnar á starfi „yfirmáttúrufræðings“ sé með þeim hætti að hún falli ekki að verksviði A. : Byggja stefndu á því að nauðsynlegt sé að túlka skilgreininguna fyrir „yfirmáttúrufræðing“ í heild sinni og samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig sé ótækt að túlka hugtakið svo þröngt að aðskilja síðustu setninguna að öllu leyti frá fyrri hluta skilgreiningarinnar, enda sé í öllum tilvikum um að ræða heilbrigðisfulltrúa sem jafnframt sé náttúrufræðingur. Þá felist það í orðanna hljóðan að staða yfirmáttúrufræðings sé með einhverju móti æðri stöðu annarra náttúrufræðinga. Staða A sé aftur á móti almenn staða náttúrufræðings sem starfi sem heilbrigðisfulltrúi hjá Heilbrigðiseftirlitinu, samhliða öðrum heilbrigðisfulltrúum og undir bæði deildarstjóra og framkvæmdastjóra eftirlitsins. Að mati stefndu geti hún þar af leiðandi ekki fallið þar undir.

Verði ekki fallist á að hugtakið „yfirmáttúrufræðingur“ beri að skýra með hliðsjón af skilgreiningunni í heild sinni, sem og að starf A falli þegar af þeirri ástæðu ekki þar undir, telja stefndu í öllu falli ljóst að starf A, sem heilbrigðisfulltrúa á

hollustuhátta- og matvælasviði, sé ekki með þeim hætti að hún beri „faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum samkvæmt lögum“. Þrátt fyrir að fallist sé á það með stefnanda að ábyrgð á þeim ákvörðunum sem heilbrigðisfulltrúar taki í starfi sé á herðum þeirra sem einstaklinga og geti varðað þá missi starfsréttinda ef út af bregði, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 571/2002, sé því með öllu hafnað að það eitt leiði til þess að þeir beri faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum samkvæmt lögum.

Stefndu áréttu í þessu sambandi að heilbrigðisfulltrúar starfi í umboði heilbrigðisnefnda, sem starfi á ábyrgð sveitarfélaga. Sé skipurit Heilbrigðiseftirlitsins með þeim hætti að heilbrigðisfulltrúar á hverju sviði starfi undir deildarstjóra, og sé þannig sérstakur deildarstjóri yfir deild hollustuverndar og matvæla, sem A starfi í, en yfir deildarstjóra sé síðan framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlitsins. Sérfræðingar Heilbrigðiseftirlitsins hafi menntun í líffræði, verkfræði og matvælafræði og sé það ákvörðun heilbrigðisnefndar hver veljist til stjórnunarstarfa. Að mati stefndu sé það raunar starf deildarstjóra, sbr. hér að framan, sem sé þess eðlis að falla undir starfsheitaþinggreininguna „yfirnáttúrufræðingur“, þ.e.a.s. ef ráðinn væri náttúrufræðingur til starfsins, en svo sé ekki hjá umræddu Heilbrigðiseftirliti, enda hvergi gerð krafa um slíka menntun í stöðu deildarstjóra í lögum. Væri þá um að ræða náttúrufræðing sem bæri sértæka ábyrgð á deild Heilbrigðiseftirlitsins, auk þess að bera ábyrgð á ráðgjöf og starfsáætlunargerð, sem og vinnu að stefnumótun deildarinnar. Þá hafi deildarstjóri jafnframt mannaforráð, þ.e. yfir þeim heilbrigðisfulltrúum sem undir honum starfi. Núverandi deildarstjóri hollustuhátta- og matvælasviðs hjá Heilbrigðiseftirlitinu sé menntaður sem hjúkrunarfræðingur og taki laun samkvæmt kjarasamningum sem slíkur. Sérstaklega sé áréttuð af hálfu stefndu að deildarstjóri hafi tiltekin stjórnunarvöld, ólíkt almennum heilbrigðisfulltrúum, en ekki sé sjálfgefið að allir heilbrigðisfulltrúar verði deildarstjórar. Þá sé og sérstaklega á það bent að sérfræðingar Heilbrigðiseftirlitsins hafi menntun í t.d. líffræði, verkfræði, hjúkrunarfræði og matvælafræði. Þá sé það Heilbrigðiseftirlitsins, en ekki aðila að kjarasamningi, að ákveða hvaða starfsmenn veljist til stjórnunarstarfa.

Stefndu telja að við mat á því hvað átt sé við með viðurlög í skilningi ákvæðisins verði að líta til þess að í XII. kafla laganna nr. 93/1995, sem beri heitið „viðurlög“, sé að finna ákvæði um að brot gegn ákvæðum laganna og stjórnvaldsreglna, sem sett séu samkvæmt þeim, verði sektum eða fangelsi, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna, sbr. og jafnframt VIII. kafla laga nr. 7/1998. Að mati stefndu beri enginn heilbrigðisfulltrúi faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum samkvæmt lögum, sbr. XIII. kafla laga nr. 93/1995 og VIII. kafla laga nr. 7/1998, þar sem aðeins sé á hendi dómstóla að beita slíkum viðurlögum.

Stefndu taka fram að heilbrigðisnefnd hafi, undir yfirumsjón Matvælastofnunar, opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. 1. mgr.

22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli, með síðari breytingum. Í 30. gr. sömu laga sé opinberum eftirlitsaðila veitt heimild til þess að stöðva starfsemi að hluta eða í heild, gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur sé uppi um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna sem hafi verið sett samkvæmt þeim. Þegar opinberar eftirlitsaðilar leggi hald á matvæli sé þeim heimil förgun þeirra sé það talið nauðsynlegt, sbr. 3. mgr. sama ákvæðis. Í 4. mgr. 30. gr. sé jafnframt að finna tiltekin þvingunarúrræði til þess að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögnum, m.a. með því að opinber eftirlitsaðili veiti áminningu eða áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. laganna skuli stöðvun starfsemi og förgun á vörum því aðeins beitt að um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot sé að ræða eða ef aðilar sinni ekki úrbótum innan tilskilins frests og sé heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þurfi. Sé um slík brot að ræða geti opinber eftirlitsaðili afturkallað leyfi viðkomandi matvælafyrirtækis til reksturs skv. 9. gr., sbr. 20. gr. laganna, sbr. 5. mgr. 30. gr. laganna. Sinni stjórnandi ekki fyrirmælum innan tilskilins frests geti opinber eftirlitsaðili ákveðið dagsektir þar til úrbætur hafi verið framkvæmdar, sbr. 30. gr. a. laganna, eða jafnvel láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt.

Stefndu kveða að verði talið að með viðurlögum í skilningi starfsheitalýsingar sé átt við beitingu þvingunarúrræða, svo sem í skilningi 30. og 30. gr. a. laga nr. 93/1995, í tilviki A, telji stefndu allt að einu að A geti í starfi sínu ekki borið faglega ábyrgð á því hvort beita skuli slíkum þvingunarúrræðum, enda sé ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða tekin af heilbrigðisnefnd, sbr. og 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995, og á ábyrgð sveitarfélaganna, sbr. hér að framan. Ákvörðun um það hvort beita skuli þvingunarúrræðum samkvæmt lögum sé þannig ekki tekin af heilbrigðisfulltrúa, sem beri þá að sama skapi ekki faglega ábyrgð á henni. Fari því fjarri að mati stefndu að af starfslýsingu A leiði að hún hafi heimild til þess að beita „viðurlögum samkvæmt lögum“, líkt og stefnandi tefli fram. Kæmi hins vegar til þess að taka þyrfti ákvörðun með skömmum fyrirvara vegna sérstakra aðstæðna, gæti A allt að einu ekki tekið sjálfstæða ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða, heldur þyrfti að ráðfæra sig við deildarstjóra og framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins eftir atvikum, sem bæru þá að sama skapi hina faglegu ábyrgð á ákvörðuninni ásamt heilbrigðisnefnd.

Stefndu taka fram að jafnvel þótt A kunni að vera falið að framfylgja slíkri ákvörðun heilbrigðisnefndar um beitingu þvingunarúrræðis, leiði það ljóslega eitt og sér ekki til þess að hún beri faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum samkvæmt lögum, sbr. hér að framan. Að mati stefndu verði að gera skýran greinarmun á eftirliti annars vegar og framfylgd þess og hins vegar ákvörðun um

beitingu þvingunarúrræða og ábyrgð á þeirri ákvörðun sérstaklega, enda um alls eðlisólíkar ráðstafanir að ræða. Hin síðarnefnda sé þannig verulega íþyngjandi og því til samræmis aðeins á hendi heilbrigðisnefndar að öllu jöfnu, sbr. hér að framan. Sé því með öllu mótmælt að það sé „á valdi og ábyrgð A sem heilbrigðisfulltrúa að taka ákvörðun um beitingu viðurlaga“, líkt og byggt sé á í stefnu.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telja stefndu að sýkna beri þá af öllum kröfum stefnanda þar sem starf A sé ekki þess eðlis að það falli að skilgreiningu „yfirnáttúrufræðings“.

Um lagarök vísa stefndu til laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, einkum 10.-15. gr. laganna. Þá vísa stefndu til laga nr. 93/1995 um matvæli, með síðari breytingum, einkum 22. gr., 30. gr. og 30. gr. a. þeirra laga. Enn fremur vísa stefndu til reglugerðar nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa. Um málskostnaðarkröfu sína vísa stefndu til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Niðurstaða

Mál þetta á undir Félagsdóm samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Enginn ágreiningur er um að hin stefndu sveitarfélög standa saman að eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum innan umdæmismarka þeirra, sbr. 9. tölulið 2. mgr. 11. gr. laga nr. 9/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þau hafa komið á fót sérstakri stofnun, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis, þar sem heilbrigðisfulltrúar starfa í umboði heilbrigðisnefndar, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 9/1998. Stefndu eru aðilar að þeim kjarasamningi sem um er deilt í málinu, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986. Sveitarfélögunum Garðabæ, Kópavogsbæ og Hafnarfjarðarkaupstað er því réttilega stefnt til varna í málinu, sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.

Ágreiningur aðila lýtur að því hvaða skilning beri að leggja í grein 1 í sérákvæði kjarasamnings aðila þar sem tilteknum starfsheitum, sem þar er lýst, er raðað í launaflokka. Telur stefnandi að stefndu hafi brotið umrætt ákvæði kjarasamningsins með því að raða heilbrigðisfulltrúanum A í launaflokk 25 í stað launaflokks 31, þar sem starf hennar falli að lýsingu á starfi yfirnáttúrufræðings í sömu grein. Stefndu mótmæla þessu og byggja á því að starf heilbrigðisfulltrúans samrýmist ekki starfslýsingu yfirnáttúrufræðings heldur hafi það réttilega verið fellt undir starfslýsingu náttúrufræðings 3 í sömu grein kjarasamningsins. Því hafi verið rétt að raða heilbrigðisfulltrúanum í launaflokk 25.

Í málavaxtakafli hér að framan er gerð grein fyrir starfslýsingu fyrir annars vegar náttúrufræðing 3 og hins vegar fyrir yfirnáttúrufræðing í grein 1 í sérákvæði

kjarasamnings aðila. Ekki er vikið að því í greininni hvernig eigi að raða heilbrigðisfulltrúum í launaflokka að öðru leyti en því sem segir í niðurlagi lýsingar á starfi yfirmáttúrufræðings. Ákvæðið verður að túlka í samræmi við orðanna hljóðan og í samhengi við önnur ákvæði kjarasamningsins. Dómurinn getur ekki fallist á það að orðalag ákvæðisins styðji að sérhver heilbrigðisfulltrúi í þjónustu sveitarfélaga eigi að teljast yfirmáttúrufræðingur í skilningi kjarasamningsins, enda er þar gerður sérstakur áskilnaður um að viðkomandi beri faglega ábyrgð á því hvort beita skuli viðurlögum. Sá áskilnaður hlýtur að miða að því að afmarka þá heilbrigðisfulltrúa sem bera þá sérstöku ábyrgð sem þar er lýst. Aðrir heilbrigðisfulltrúar eru þá réttilega felldir undir önnur starfsheiti.

Í 15. gr. laga nr. 7/1998 er fjallað um ráðningu heilbrigðisfulltrúa á hverju eftirlitssvæði. Þar kemur fram að þeir séu ráðnir til að annast „eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem undir lögin falla“. Þá er þar vikið að starfi „framkvæmdastjóra eftirlitsins“. Ber sveitarstjórnnum að setja heilbrigðisfulltrúum starfslýsingar að fengnum tillögum heilbrigðisnefndar. Enn fremur er þar kveðið á um einungis megi ráða í starf heilbrigðisfulltrúa þá sem fengið hafi leyfi ráðherra til starfans. Sérstaklega er tekið fram að heilbrigðisfulltrúar starfi í umboði heilbrigðisnefndar.

VI. kafli laga nr. 7/1998 ber yfirskriftina „Valdsvið og þvingunarúrræði“. Þar segir í 1. mgr. 26. gr. laganna að til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögunum, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða fyrirmælum samkvæmt „þessum ákvæðum“ geti „heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi beitt“ nánar tilgreindum „aðgerðum“ sem þar er lýst í þremur töluliðum. Þar í fyrsta lagi talað um að unnt sé að veita áminningu, í öðru lagi áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta og í þriðja lagi að stöðva eða takmarka viðkomandi starfsemi eða notkun, þar með að leggja hald á vörur og fyrirskipa förgun þeirra. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að stöðvun á starfsemi og förgun á vörum skuli því aðeins beitt að um alvarlegri tilvik sé að ræða eða ítrekað brot, sem og ef aðili sinnir ekki úrbótum innan tiltekins frests. Er þá heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Í niðurlagi málsgreinarinnar kemur fram að sé um slík brot að ræða geti heilbrigðisnefnd afturkallað starfsleyfi viðkomandi reksturs.

VIII. kafli laga nr. 7/1998 ber heitið „Viðurlög“. Þar er einungis fjallað um refsiviðurlög, þ.e. sektir og fangelsi, sem sæta ákærumeðferð að undangenginni lögreglurannsókn, sbr. lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þar sem ekki verður séð að heilbrigðisfulltrúar geti borið ábyrgð á beitingu refsiviðurlaga verður lýsing á starfi yfirmáttúrufræðings í grein 1 í sérákvæðum kjarasamningsins ekki skilin á þá leið að með viðurlögum í niðurlagi lýsingarinnar sé einungis átt við refsiviðurlög samkvæmt VIII. kafla laganna.

Í lögum nr. 7/1998 er ekki kveðið með tæmandi hætti á um verkaskiptingu milli heilbrigðisnefndar og heilbrigðisfulltrúa eða milli heilbrigðisfulltrúa innbyrðis séu þeir fleiri en einn á viðkomandi eftirlitssvæði. Fer um þá verkaskiptingu eftir starfslýsingu sveitarstjórnar fyrir heilbrigðisfulltrúa, ákvörðun heilbrigðisnefndar sem heilbrigðisfulltrúar starfa í umboði fyrir, og eftir atvikum ákvörðun framkvæmdastjóra eftirlitsins, sbr. 15. gr. laga nr. 7/1998. Heimildir einstakra heilbrigðisfulltrúa til að grípa til þeirra úrræða sem mælt er fyrir um í 26. gr. laganna byggjast á þessum grunni.

Sömu meginreglur um verkskipulagsvald eiga við um heilbrigðisfulltrúa sem falið er að starfa að eftirliti samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli. Þar er kveðið á um að heilbrigðisnefnd hafi, undir yfirumsjón Matvælastofnunar, opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Í lögnum kemur síðan fram að „opinberir eftirlitsaðilar“ hafi heimildir til að beita nánar tilgreindum þvingunarúrræðum, sbr. 30. gr. laganna, án þess að vikið sé að hlutverki heilbrigðisfulltrúa við töku slíkra ákvarðana. Þannig segir í 1. mgr. 30. gr. laganna að „opinberum eftirlitsaðila“ sé heimilt að stöðva starfsemi að hluta eða í heild ef rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum. Þá er „opinberum eftirlitsaðila“ heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna sem hafi verið sett samkvæmt þeim. Þegar lagt sé hald á matvæli er jafnframt tekið fram að „opinberum eftirlitsaðila“ sé heimilt að farga þeim sé það talið nauðsynlegt. Til að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögnum, stjórnvaldsreglum eða eigin fyrirmælum getur „opinber eftirlitsaðili“ einnig veitt áminningu og þá jafnframt gefið viðkomandi tilhlýðilegan frest til úrbóta. Þá er „opinberum eftirlitsaðila“ heimilt að beita dagsektum samkvæmt 30. gr. a í lögum nr. 93/1995.

Í málinu liggur fyrir starfslýsing, dags. 24. nóvember 2014, fyrir það starf heilbrigðisfulltrúa sem A gegnir. Þar er ábyrgðarsviði starfsins lýst með eftirfarandi hætti: „Eftirlit með matvælum, húsnæði, umhverfi og umgengni á eftirlitsstöðum og hvort aðstæður og innihald, merkingar og hreinlæti sé í samræmi við gerðar kröfur ásamt skráningum, skýrslugerð og ráðgjöf varðandi matvælaeftirlit. Þátttaka í samstarfsverkefnum með öðrum eftirlitssvæðum og Matvælastofnun. Aðkoma að vinnu við stefnumótun innan stofnunar eftir því sem við á.“ Í lýsingu á starfinu segir að í því felist að „annast eftirlit með fyrirtækjum, stofnunum og umhverfi í samræmi við ákvæði matvælalaga nr. 93/1995, með síðari breytingum og reglugerðum settum samkvæmt þeim“ og að „framfylgja með eftirliti eftir því sem við á ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og annarra laga og reglugerða sem

heilbrigðisnefndum er falið að annast framkvæmd á“. Helstu verkefnum starfsins er því næst lýst. Þar er áréttað að starfið felist í „eftirliti“, en það feli meðal annars í sér „að fara í eftirlitsferðir samkvæmt áætlunum og eftir þörfum, skráningar, sýnatökur, skýrslugerðir o.fl.“

Guðmundur H. Einarsson, framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis, sem undirritaði framangreinda starfslýsingu, gaf skýrslu fyrir Félagsdómi. Af skýrslu hans má ráða að heilbrigðisnefnd taki ákvörðun um að beita eftirlitsskyldan aðila þvingunarúrræðum, þ. á m. að stöðva rekstur, framleiðslu eða markaðssetningu á matvælum, en ekki einstakir heilbrigðisfulltrúar. Tillögur í þá veru séu mótaðar af framkvæmdastjóra og lagðar fyrir starfsmannafund hjá stofnuninni sem síðan eru lagðar fram á fundi heilbrigðisnefndar. Hins vegar var á Guðmundi að skilja að það falli undir starfssvið heilbrigðisfulltrúa að rita skýrslur um niðurstöðu eftirlitsheimsóknna og birta fyrir málsaðila þar sem kröfur eru gerðar um úrbætur. Fullyrti hann að langflest mál lykju með því að viðkomandi lagfærði það sem heilbrigðisfulltrúi hefði gert athugasemd við þannig að ekki þyrfti að beita þvingunarvaldi.

Af þessu má draga þá ályktun að á grunni gildandi starfslýsingar hafi viðkomandi heilbrigðisfulltrúi vald til þess að beita svonefndum áminningum og gefa tilhlýðilegan frest til úrbóta samkvæmt a- og b-liðum 4. mgr. 30. gr. laga nr. 93/1995 og eftir atvikum samkvæmt 1. og 2. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 7/1998. Fyrirliggjandi starfslýsing og önnur gögn málsins hnekkja hins vegar ekki því sem framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis staðhæfði fyrir dómi að einstakir heilbrigðisfulltrúar beri ekki ábyrgð á ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum ef áminning og frestur til úrbóta skilar ekki árangri.

Þau úrræði sem viðkomandi heilbrigðisfulltrúi getur samkvæmt framansögðu gripið til á grundvelli laga nr. 93/1995 og laga nr. 7/1998 fela í sér boð um að tiltekinni aðstöðu eða framleiðslu verði komið í löglegt horf og eftir atvikum bann við starfsemi sem stangast á við fyrirmæli laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Þó að slík fyrirmæli séu óbein þvingunarúrræði verður ekki á það fallist að þau feli í sér „viðurlög“ í almennri merkingu þess orðs. Stefnandi hefur ekki sýnt fram á að leggja beri rýmri merkingu í þá hugtakanotkun sem fram kemur í hinu umdeilda kjarasamningsákvæði, þar sem áskilið er að heilbrigðisfulltrúi beri faglega ábyrgð á beitingu viðurlaga til að hann geti talist yfirnáttúrufræðingur.

Stefnandi hefur ekki fært rök fyrir því að umræddur heilbrigðisfulltrúi beri „sértæka ábyrgð á fagsviði/deild/starfsstöð“ og ábyrgð á „ráðgjöf og starfsáætlunargerð“ sem og að hann vinni „að stefnumótun sviðs/deildar/starfsstöðvar“ auk þess að hafa mannaforráð þar sem það á við, sbr. fyrri liði starfslýsingar fyrir yfirnáttúrufræðing í grein 1 í sérákvæðum kjarasamningsins.

Þegar jafnframt er litið til þess sem að framan greinir um skýringu á niðurlagi sömu greinar þykir stefnandi ekki hafa fært sönnur fyrir því að með þeirri ákvörðun að raða heilbrigðisfulltrúanum í launaflokk 25 hafi verið brotið gegn fyrrgreindu kjarasamningsákvæði. Því ber að sýkna stefndu af kröfum stefnanda.

Stefndu krefjast óskiptrar greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnanda. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu þykir rétt að stefnandi greiði þeim óskipt 400.000 krónur í málskostnað.

D Ó M S O R Ð:

Stefndu, Garðabær, Kópavogsbær og Hafnarfjarðarkaupstaður vegna Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis, eru sýknaðir af kröfum stefnanda, Félags íslenskra náttúrufræðinga fyrir hönd A.

Stefnandi greiði stefndu óskipt 400.000 krónur í málskostnað.

Arnfríður Einarsdóttir

Ásmundur Helgason Guðni Á. Haraldsson

Elín Blöndal Gísli Gíslason