

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 9. janúar 2009 í máli nr. E-3899/2007:

Loftur Jóhannsson

(Ástráður Haraldsson hrl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Mál þetta er höfðað 29. maí 2007. Stefnandi er Loftur Jóhannsson, Salthömrur 5, Reykjavík. Stefndi er fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefnda verði gert að greiða stefnanda 2.162.493 kr. ásamt dráttarvöxtum skv. III. kafla laga nr. 25/1987, af 12.838 kr. frá 1. janúar 1998 til 1. febrúar 1998, þá af 21.065 kr. frá þeim degi til 1. mars 1998, þá af 33.361 kr. frá þeim degi til 1. apríl 1998, þá af 46.941 kr. frá þeim degi til 1. maí 1998, þá af 57.837 kr. frá þeim degi til 1. júní 1998, þá af 70.133 kr. frá þeim degi til 1. júlí 1998, þá af 87.431 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 1998, þá af 100.750 kr. frá þeim degi til 1. september 1998, þá af 123.966 kr. frá þeim degi til 1. október 1998, þá af 143.570 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 1998, þá af 160.183 kr. frá þeim degi til 1. desember 1998, þá af 178.619 kr. frá þeim degi til 1. janúar 1999, þá af 209.903 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 1999, þá af 218.418 kr. frá þeim degi til 1. mars 1999, þá af 238.349 kr. frá þeim degi til 1. apríl 1999, þá af 254.093 kr. frá þeim degi til 1. maí 1999, þá af 271.486 kr. frá þeim degi til 1. júní 1999, þá af 282.763 kr. frá þeim degi til 1. júlí 1999, þá af 299.716 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 1999, þá af 313.771 kr. frá þeim degi til 1. september 1999, þá af 336.882 kr. frá þeim degi til 1. október 1999, þá af 360.112 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 1999, þá af 374.407 kr. frá þeim degi til 1. desember 1999, þá af 385.684 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2000, þá af 409.784 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2000, þá af 418.519 kr. frá þeim degi til 1. mars 2000, þá af 436.353 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2000, þá af 454.639 kr. frá þeim degi til 1. maí 2000, þá af 467.871 kr. frá þeim degi til 1. júní 2000, þá af 483.966 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2000, þá af 507.895 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2000, þá af 523.742 kr. frá þeim degi til 1. september 2000, þá af 544.734 kr. frá þeim degi til 1. október 2000, þá af 562.525 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2000, þá af 583.193 kr. frá þeim degi til 1. desember 2000, þá af 606.997 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2001, þá af 634.253 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2001, þá af 656.482 kr. frá þeim degi til 1. mars 2001, þá af 698.737 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2001, þá af 699.835 kr. frá þeim degi til 1. maí 2001, þá af 716.885 kr. frá þeim degi til 1. júní 2001, þá af 738.707 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2001, þá af 754.147 kr. með vöxtum skv. III. kafla laga nr. 38/2001 frá þeim degi til 1. ágúst 2001, þá af 774.695 kr. frá þeim degi til 1. september 2001, þá af 788.522 kr. frá

þeim degi til 1. október 2001, þá af 804.263 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2001, þá af 819.849 kr. frá þeim degi til 1. desember 2001, þá af 838.899 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2002, þá af 858.002 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2002, þá af 867.378 kr. frá þeim degi til 1. mars 2002, þá af 882.725 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2002, þá af 897.931 kr. frá þeim degi til 1. maí 2002, þá af 922.560 kr. frá þeim degi til 1. júní 2002, þá af 943.234 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2002, þá af 964.051 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2002, þá af 991.804 kr. frá þeim degi til 1. september 2002, þá af 1.015.905 kr. frá þeim degi til 1. október 2002, þá af 1.045.686 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2002, þá af 1.070.132 kr. frá þeim degi til 1. desember 2002, þá af 1.090.780 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2003, þá af 1.122.173 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2003, þá af 1.133.205 kr. frá þeim degi til 1. mars 2003, þá af 1.155.040 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2003, þá af 1.172.467 kr. frá þeim degi til 1. maí 2003, þá af 1.190.134 kr. frá þeim degi til 1. júní 2003, þá af 1.215.058 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2003, þá af 1.237.175 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2003, þá af 1.260.673 kr. frá þeim degi til 1. september 2003, þá af 1.278.030 kr. frá þeim degi til 1. október 2003, þá af 1.304.936 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2003, þá af 1.322.363 kr. frá þeim degi til 1. desember 2003, þá af 1.339.579 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2004, þá af 1.361.749 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2004, þá af 1.373.112 kr. frá þeim degi til 1. mars 2004, þá af 1.391.018 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2004, þá af 1.407.150 kr. frá þeim degi til 1. maí 2004, þá af 1.425.198 kr. frá þeim degi til 1. júní 2004, þá af 1.446.777 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2004, þá af 1.466.618 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2004, þá af 1.494.924 kr. frá þeim degi til 1. september 2004, þá af 1.513.773 kr. frá þeim degi til 1. október 2004, þá af 1.533.764 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2004, þá af 1.550.430 kr. frá þeim degi til 1. desember 2004, þá af 1.566.562 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2005, þá af 1.590.465 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2005, þá af 1.601.999 kr. frá þeim degi til 1. mars 2005, þá af 1.622.109 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2005, þá af 1.638.484 kr. frá þeim degi til 1. maí 2005, þá af 1.655.401 kr. frá þeim degi til 1. júní 2005, þá af 1.675.694 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2005, þá af 1.696.759 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2005, þá af 1.713.487 kr. frá þeim degi til 1. september 2005, þá af 1.745.007 kr. frá þeim degi til 1. október 2005, þá af 1.780.238 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2005, þá af 1.804.037 kr. frá þeim degi til 1. desember 2005, þá af 1.827.836 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2006, þá af 1.854.430 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2006, þá af 1.867.197 kr. frá þeim degi til 1. mars 2006, þá af 1.891.587 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2006, þá af 1.911.504 kr. frá þeim degi til 1. maí 2006, þá af 1.929.248 kr. frá þeim degi til 1. júní 2006, þá af 1.954.503 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2006, þá af 1.981.690 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2006, þá af 2.007.817 kr. frá þeim degi til 1. september 2006, þá af 2.036.160 kr. frá þeim degi til 1. október 2006, þá af 2.062.269 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2006, þá af 2.091.444 kr. frá þeim degi til 1. desember 2006, þá af 2.120.619 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2007 og loks af 2.162.493 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar, ásamt virðisaukaskatti, að mati dómsins.

Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda og að honum verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins.

Til vara er þess krafist að kröfur stefnanda verði stórkostlega lækkaðar og að málskostnaður verði látinn niður falla.

Málið var dómtekið 30. janúar 2008 og dómur kveðinn upp 25. febrúar s.á. Með dómi Hæstaréttar 6. nóvember sl. í máli nr. 121/2008 var dómurinn ómerktur og málinu vísað heim í hérað til munnlegs flutnings og dómsálagningar að nýju. Dómari sem fór með málið í héraði er nú við Héraðsdóm Reykjaness en var falin meðferð málsins af Dómstólaráði með bréfi, dags. 17. nóvember 2008. Málið var endurupptekið 4. desember sl. og tekið til dóms að nýju 15. desember sl. að loknum munnlegum málflutningi.

I.

Stefnandi hefur starfað sem flugumferðarstjóri frá árinu 1974 og er stéttarfélag hans félag íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF).

Fyrir liggur ráðningarsamningur, dags. 1. júní 1987, þar sem starfsheiti stefnanda er tilgreint flugumferðarstjóri III. Stefnandi sagði upp á árinu 1995 í kjölfar kjaradeilu, en áður en til þess kom að hann hætti störfum var hann endurráðinn og nýr ráðningarsamningur gerður, dags. 8. janúar 1996. Í þeim ráðningarsamningi kemur fram að um launagreiðslur, launaflokk, starfsaldur til launa og önnur starfskjör fari eftir því sem í ráðningarsamningnum greini og samkvæmt kjarasamningi þess stéttarfélags sem tilgreint sé í samningnum, eins og hann sé á hverjum tíma. Í ráðningarsamningnum er „starfsheiti samkvæmt kjara samningi“ tilgreint „varðstjóri“. Stefnandi var í launaflokki 266.

Í kjarasamningi sem tók gildi 1. febrúar 1987 var kveðið á um að flugumferðarstjórar fengu við 10 ára starfsaldur stöðuheitið varðstjóri og launaflokk vaktstjóra ACC/varðstjóra Keflavík. Með kjarasamningi, sem gildi frá 1. desember 1995 til 31. desember 1996, var varðstjóra/flugumferðarstjóra með 13 ára starfsaldur raðað í launaflokk 266.

Hinn 8. september 1997 var gerður nýr kjarasamningur milli fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og FIF. Með honum var eldri kjarasamningi framlengt, með tilteknum breytingum, og nýtt launakerfi tekið upp frá 1. desember 1997. Í 3. gr. kjarasamningsins segir að frá þeim tíma falli brott eldri launatafla, kaflinn um launaprep og starfsaldur svo og kaflinn um röðun starfsheita í launaflokka, auk annarra ákvæða sem hafi áhrif á röðun, t.d. vegna menntunar.

Í grein 3.4 kjarasamningsins er fjallað almennt um skilgreiningar starfa í launaramma A, B og C. Þá er kveðið á um að niðurstöður aðlögunarnefndar skuli ráða röðun starfsmanna í launaramma og launaflokk. Í fylgiskjali 1 með kjarasamningnum er fjallað um hlutverk nefndarinnar vegna yfirfærslu í nýtt launakerfi. Í fylgiskjali 2 við kjarasamninginn koma fram tilteknar forsendur sem hafa skyldi til hliðsjónar við röðun starfa til viðbótar því sem grein 3.4. í kjarasamningnum mælir fyrir um varðandi skilgreiningar starfa. Stefnandi átti sæti í aðlögunarnefndinni. Þá var með kjarasamningnum komið á fót samstarfsnefnd sem hafði það hlutverk að koma á sáttum í ágreiningsmálum sem rísa kunnu út af samningnum.

Samkvæmt niðurstöðum aðlögunarnefndarinnar, um röðun manna í launa flokka, skyldi flugumferðarstjóri með 20 ára starfsreynslu raðast í launaflokkinn A19 og varðstjóri/kennari við skóla FMS með 20 ára starfsreynslu í B11. Þá var í

bókun 1 með miðlunartillögu um kjarasamning FÍF, frá 11. febrúar 2002, kveðið á um að starfsmenn í A og B römmum ættu að fara upp um tvo launaflokka.

Stefnandi fékk greitt samkvæmt launaflokki A21, en taldi að hann ætti að fá greitt samkvæmt launaflokki B13. Með bréfi stefnanda, dags. 15. júlí 2004, fór hann fram á það við flugmálastjóra að misræmi milli greiddra launa til hans og þeirra launa sem honum bæri samkvæmt ráðningarsamningi yrðu leiðrétt frá og með 1. desember 1997, þannig að honum yrði greiddur mismunurinn, ásamt dráttarvöxtum. Þá krafðist hann þess að honum yrðu framvegis greidd laun í samræmi við gildandi ráðningarsamning og kjarasamning.

Kröfu stefnanda um leiðréttingu launa var hafnað með bréfi flugmálastjóra, dags. 26. ágúst 2004. Í bréfinu segir að ráðningarsamningar við starfsmenn byggja á þeim forsendum sem gilda þegar þeir eru gerðir. Ef nýr kjarasamningur sé gerður um breytingar á forsendum launaröðunar, eða ef starfssvið viðkomandi starfsmanns breytist, sé ekki gerður nýr ráðningarsamningur nema um sé að ræða tilfærslu á milli stéttarféлага og kjarasamninga. Annars gildi gamli ráðningarsamningurinn að breyttu breytanda.

Stefnandi kærði synjun Flugmálastjórnar til samgönguráðherra með bréfi, dags. 8. september 2004, og í úrskurði samgönguráðuneytisins 29. nóvember 2004 var fallist á kröfur stefnanda.

Í minnisblaði fjármálaráðuneytisins, frá 21. janúar 2005, kemur fram að í desember 2004 óskaði fjármálaráðuneytið eftir fundi með samgönguráðuneytinu og gerði athugasemdir við úrskurð síðarnefnda ráðuneytisins. Fjármálaráðuneytið leit svo á að ágreiningur sá sem úrskurðað var um varðaði starfsheiti samkvæmt kjarasamningi, en það starf sem starfsmaður gegni í raun ráði röðun í launaflokka, en ekki formlegt heiti í ráðningarsamningi. Ákvörðun Flugmálastjórnar væri því ekki stjórnvaldsákvörðun heldur túlkun á kjarasamningi. Samgönguráðuneytið hefði því skort lagagrundvöll til þess að úrskurða í málinu og bæri því að afturkalla úrskurð sinn.

Í bréfi samgönguráðuneytisins til fjármálaráðuneytisins, dags. 3. júní 2005, kemur fram að fyrrnefnda ráðuneytið leit svo á að því hefði verið heimilt að úrskurða í málinu og að ekki væru fyrir hendi lagaskilyrði til að afturkalla úrskurðinn.

Stefnandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis vegna þess að Flugmálastjórn hefði ekki framfylgt úrskurði samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar að gera ráðstafanir til að útreikningar á launaleiðréttingum, sem úrskurður samgönguráðuneytisins hljóðaði um, yrðu gerðir. Umboðsmaður tók fram að hann hefði enga afstöðu tekið til efnis úrskurðar samgönguráðuneytisins eða aðkomu fjármálaráðuneytisins að málinu.

Að fengnum tilmælum samgönguráðuneytisins fór Flugmálastjórn þess á leit við Fjársýslu ríkisins, með bréfi dags. 28. september 2006, að stefnanda yrði greiddur umræddur launamismunur. Í svarbréfi fjársýslunnar, dags. 30. nóvember 2006, var beiðni Flugmálastjórnar hafnað þar sem ekki væri hægt að fallast á úrskurð samgönguráðuneytisins enda væri hann ekki í samræmi við kjarasamninga

og túlkun á þeim.

Stefnandi hefur höfðað mál þetta til að fá úrskurði samgönguráðuneytisins framfylgt.

II.

Stefnandi byggir málatilbúnað sinn fyrst og fremst á greiðsluskyldu Flugmálastjórnar, sem sé viðurkennd og staðfest í úrskurði samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004. Í úrskurðarorði komi fram að fallist sé á kröfu stefnanda um leiðréttingu launa til samræmis við ráðningarsamning hans við Flugmálastjórn. Á því er byggt að Flugmálastjórn sé skylt að fylgja þessum úrskurði enda sé hann fullgildur. Flugmálastjórn sé lægra sett stjórnvald sem enga heimild hafi til þess að neita að framfylgja gildri stjórnvaldsákvörðun samgönguráðuneytisins.

Stefnandi byggir málatilbúnað sinn einnig á því að fjármálaráðuneytið skorti valdheimildir til að endurskoða úrskurð samgönguráðuneytisins. Stefnandi vísar til þess að í minnisblaði fjármálaráðuneytisins frá 21. janúar 2005 sé neitun á greiðsluskyldu byggð á því að ekki sé hægt að una við úrskurðinn þar sem hann gangi þvert gegn því skipulagi og grundvelli sem kjarasamningar við starfsmenn ríkisins byggja á. Fjármálaráðuneytið endurskoði því úrskurð samgönguráðuneytisins efnislega. Þar að auki sé synjun fjármálaráðuneytisins byggð á því að úrskurðurinn brjóti einnig gegn því skipulagi sem starfsmannalögin geri ráð fyrir og að samgönguráðuneytið geti búist við því framvegis að öll mál sem varði starfsmenn verði borin undir samgönguráðuneytið til úrskurðar. Stefnandi segir að kítungur og valdatogstreita milli ráðuneyta hafi ekki áhrif á þá staðreynd að fyrir liggja stjórnsýsluúrskurðir þar sem leyst sé úr réttindum hans sem einstaklings. Þau réttindi sem stefnanda hafi verið veitt af hinu bæra stjórnvaldi í málinu verði ekki tekin af honum með þessum hætti.

Stefnandi segir að auk þess að endurskoða úrskurðinn efnislega byggja fjármálaráðuneytið synjun sína á því að samgönguráðuneytinu hafi skort valdheimildir til að kveða upp úrskurðinn. Þessu mótmælir stefnandi sem röngu. Eins og rakið sé í álitum umboðsmanns Alþingis þá sé það vissulega svo að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, fari fjármálaráðherra með fyrirsvar ríkissjóðs við gerð og framkvæmd kjarasamninga samkvæmt þeim lögum. Með lögum nr. 119/1990 hafi hins vegar verið sett inn, sbr. nú 2. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986, heimild fyrir fjármálaráðherra til þess að fela einstökum ríkisstofnunum að annast framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd. Samkvæmt frumvarpi er varð að lögum nr. 119/1990 sé með „framkvæmd“ átt við útreikninga á launum og launavinnslu eða þær ráðstafanir sem gera þurfi til þess að unnt sé að borga starfsmanni laun.

Stefnandi segir að fjármálaráðuneytið hafi tilkynnt Flugmálastjórn sérstaklega með bréfi, dags. 17. febrúar 1998, að það hafi með heimild í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986 ákveðið að fela Flugmálastjórn framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd. Stefnandi telur því ótvírætt, eins og rakið sé í álitum umboðsmanns Alþingis, að valdheimildir Flugmálastjórnar, að gengnum úrskurði samgönguráðuneytisins, stóðu til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að greiða stefnanda samkvæmt úrskurðarorðinu. Þá er á því byggt að hafi fjármálaráðuneytið litið svo á að samgönguráðuneytinu hafi skort valdheimildir til að taka ákvörðunina

þá sé það ekki hlutverk fjármálaráðuneytisins að skera úr um það heldur forsætisráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969. Hér sé því um valdþurrð að ræða enda skorti fjármálaráðuneytið heimild til að úrskurða einhliða að ákveðið álitæfni eigi ekki undir samgönguráðuneytið og að hafna greiðsluskyldu á grundvelli fullgildrar stjórnsluákvörðunar á þeim grunni.

Stefnandi telur þannig að fjármálaráðuneytið skorti valdheimildir til að synja erindi Flugmálastjórnar, frá 28. september 2006, þar sem farið er fram á það að stefnanda verði greiddur mismunur launa. Stefnandi bendir á að Fjársýsla ríkisins hafni greiðsluskyldu á þeim grundvelli að fjársýslan sé efnislega ósammála úrskurði samgönguráðuneytisins. Fjármálaráðuneytið og samgönguráðuneytið séu tvö hliðsett stjórnvöld. Í slíkum tilvikum gildi sú regla að stjórnvöld verði að byggja á niðurstöðu annarra stjórnvalda í keðjunni en ekki endurskoða þær ákvarðanir efnislega. Stefnandi tekur sem dæmi útgáfu ökuskírteinis. Þar verði að liggja fyrir að umsækjandi hafi staðist ökuþróf og hlutverk þess stjórnvalds sem veiti ökuleyfi sé eingöngu að kanna hvort umsækjandinn hafi staðist ökuþróf. Það hafi hins vegar ekki heimild til að endurskoða niðurstöður ökuþrófsins. Þegar mörg stjórnvöld komi að sama máli sé nauðsynlegt að hvert og eitt þeirra vinni eingöngu að þeim markmiðum sem því sé ætlað að ná.

Jafnframt telur stefnandi að fjármálaráðuneytið skorti valdheimildir til þess að endurskoða efnislega ákvörðun samgönguráðuneytisins og beri því skylda til að grípa til viðeigandi ráðstafana til þess að úrskurðarorði samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004 verði framfylgt. Flugmálastjórn hafi ætlað sér að framfylgja úrskurðinum þar sem henni hafi verið falin framkvæmd kjarasamninga stofnunarinnar. Rétt eins og fjármálaráðuneytið skorti valdheimildir til að endurskoða ákvörðun samgönguráðuneytisins skorti það einnig heimild til að endurskoða ákvörðun Flugmálastjórnar um að greiða stefnanda samkvæmt úrskurðinum.

Varðandi fyrningu kröfunnar bendir stefnandi á að greiðsluskylda til stefnanda byggist á úrskurði samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004 og í honum sé m.a. tekið fram að í málatilbúnaði Flugmálastjórnar sé hvergi á því byggt að kröfur stefnanda séu fyrndar eða niður fallnar vegna tómlætis. Af þeim sökum komi reglur er um það fjalli ekki til skoðunar í málinu á grundvelli þeirrar meginreglu að sá sem heldur því fram að kröfur séu fallnar niður fyrir fyrningu eða tómlæti verði að bera það fyrir sig. Stefnandi byggir á því að sú ákvörðun Flugmálastjórnar að bera ekki fyrir sig fyrningu fyrir hinu æðra stjórnvaldi sé bindandi fyrir stefnda þar sem greiðsluskylda stefnda í máli þessu byggir á gildri stjórnvaldsákvörðun samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004.

Um lagarök vísar stefnandi til meginreglu stjórnsluréttar um gildi stjórnvaldsákvörðana og reglur stjórnsluréttar um valdþurrð, sbr. og lög nr. 37/1993.

Vaxtakrafa er byggð á III. kafla þágildandi laga nr. 25/1987 og III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Krafa um málskostnað styðst við 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og krafa um virðisaukaskatt á málflutningsþóknun við lög nr. 50/1988. Stefnandi kveðst ekki vera virðisaukaskattsskyldur og beri því nauðsyn til að fá

dóm fyrir skatti þessum úr hendi stefnda.

III.

Stefndi vísar sjónarmiðum stefnanda og kröfum á þeim reistum eindregið á bug.

Stefndi segir að þegar gengið hafi verið frá ráðningarsamningi stefnanda hafi forsendur þágildandi kjarasamnings gilt um sjálfkrafa flutning milli starfsheita og þ.a.l. launaflokka á grundvelli starfsaldurs. Stefndi hafi þá starfað hjá Flugmálastjórn í 10 ár og verið orðinn varðstjóri samkvæmt skilgreiningum þágildandi kjarasamnings. Samkvæmt þágildandi kjarasamningum hafi því verið eðlilegt að setja það starfsheiti í ráðningarsamninginn, enda sé sérstaklega tekið fram á eyðublaði ráðningarsamningsins að um sé að ræða starfsheiti samkvæmt kjarasamningi. Ekki hafi verið um eiginlegt mat á starfi hans að ræða.

Stefndi kveður nauðsynlegt að rekja þær breytingar sem gerðar hafi verið á launakerfi ríkisins með kjarasamningum árið 1997. Í árslok 1996 hafi runnið út allir kjarasamningar starfsmanna ríkisins. Í uppbyggingu þeirra hafi almennt verið gert ráð fyrir því að öll samskipti er vörðuðu útfærslu einstakra ákvæða ættu sér stað milli fjármálaráðherra annars vegar og einstakra stéttarfélaganna hins vegar. Ákvörðun um röðun, bæði starfa og einstakra starfsmanna, í launaflokka hafi alfarið verið í höndum samningsaðila og lítill sem enginn möguleiki til aðlögunar hjá hverri stofnun fyrir sig. Launabreytingar hafi verið mjög sjálfvirkar og byggst fyrst og fremst á starfsaldri. Nánast engir stað- eða einstaklingsbundnir aðlögunarmöguleikar hefðu verið fyrir hendi og launahlutföll milli hópa verið fastskorðuð. Breytingarnar árið 1997 hafi m.a. falið í sér umfangsmiklar breytingar á þeim forsendum sem lágu til grundvallar skilgreiningum á viðkomandi starfi, umfangi þess og ábyrgð.

Samningsaðilar hafi verið sammála um að útfæra þetta með þeim hætti að fela hverri stofnun fyrir sig að ákveða, með samkomulagi við viðkomandi stéttarfélag, hvaða þættir skyldu lagðir til grundvallar við mat á þeim störfum sem innt hefðu verið af hendi hennar vegna. Við mat á þeim þáttum hafi fyrst og fremst átt að hafa hliðsjón af sérstöðu hvernar stofnunar, einkum með tilliti til eðlis starfseminnar og skipulags hennar.

Sérstakt samkomulag hafi verið gert um það hvernig standa ætti að yfirfærslu úr gamla fyrirkomulaginu, um röðun starfsheita, yfir í hið nýja launakerfi og hvaða viðbótarforsendur, umfram þær sem var að finna í skilgreiningum með hverjum ramma fyrir sig, skyldi hafa til hliðsjónar við röðun starfa. Þeir samningar sem urðu til vegna þessarar yfirfærslu hafi gengið undir nafninu aðlögunarsamningar. Við endurnýjun kjarasamninga árið 2001 hafi svo verið samið um nýjan kafla (almennt 11. kafla) og sé þar heiti aðlögunarsamnings breytt í stofnanasamning.

Samkvæmt þeirri skilgreiningu sem oftast sé að finna í 11. kafla kjarasamninga sé stofnanasamningur sérstakur samningur milli stofnunar og viðkomandi stéttarfélags um aðlögun tiltekinna þátta hins miðlæga kjarasamnings að þörfum stofnunar með hliðsjón af sérstöðu starfa og verkefna hvernar stofnunar. Einn veigamesti þáttur hins miðlæga kjarasamnings sem stofnun og viðkomandi

stéttarfélagi sé ætlað að útfæra sé það hvaða þættir/forsendur skuli ráða röðun starfa. Þar að auki sé heimilt að semja um aðra eða nánari útfærslu á vinnutímakafla hins miðlæga hluta hvers kjarasamnings og nokkur önnur atriði.

Stofnanasamningur sé hluti af þeim kjarasamningi sem gerður er við viðkomandi stéttarfélag og sé því ekki hægt að segja honum sérstaklega upp eða beita verkfalli til að þvinga fram breytingar á honum sem slíkum. Ef til ágreinings komi um túlkun stofnanasamnings, sem ekki er leyst úr í samstarfsnefnd, þá sé hægt að bera slíkan ágreining undir Félagsdóm, með sama hætti og ágreining um hin miðlægu ákvæði viðkomandi kjarasamnings.

Þá segir stefndi að stofnanasamningurinn eigi að byggjast á starfsmanna- og launastefnu viðkomandi stofnunar. Hann eigi að stuðla að skilvirku launakerfi sem taki mið af þörfum og verkefnum stofnunar og sjá til þess að framkvæmd, bæði starfsmannastefnunnar og launakerfisins, raski ekki þeim heildarmarkmiðum sem fjárlög setji stofnuninni hverju sinni. Í sem stystu máli megi segja að meginhlutverk stofnanasamninga sé að segja til um hvernig ákveða skuli mánaðarlaun hvers og eins starfsmanns fyrir dagvinnu. Þessu hlutverki stofnanasamnings séu hins vegar settar tilteknar skorður sem m.a. sé að finna í hinum miðlæga hluta hvers kjarasamnings.

Stefndi telur að í fyrsta lagi verði að virða þær skilgreiningar starfa í launaramma sem fram komi í fyrsta kafla kjarasamninganna. Í grófum dráttum megi segja að samkvæmt þeim skilgreiningum eigi almennir starfsmenn að raðast innan A-ramma, starfsmenn sem hafi umsjón með málaflokkum/verkefnum sem og millistjórnendur að raðast innan B-ramma og innan C-ramma þeir sem hafi stjórnun og stefnumörkun að aðalstarfi. Í öðru lagi verði röðun starfanna að taka mið af þeim verkþáttum sem séu viðvarandi/stöðugir í viðkomandi starfi. Þannig eigi til dæmis ekki að taka tillit til tímabundins aukins umfangs tiltekins verkþáttar þegar röðun starfsins sé ákveðin. Í þriðja lagi verði að gæta samræmis varðandi röðun starfa milli mismunandi stéttarféлага. Það þýði að sama starfi verði að raða eins, og út frá sambærilegum forsendum, þó svo að um mismunandi kjarasamninga sé að ræða. Það þýði aftur á móti ekki að það sé nauðsynlegt að starfsmenn fái nákvæmlega sömu krónutölu í laun þar sem launatöflur stéttarféлага séu ekki þær sömu. Í fjórða lagi verði að gæta sérstaklega að jafnræði kynjanna og stofnunum sé skylt að gera jafnréttisáætlanir samkvæmt síðustu framkvæmdaáætlun ríkisstjórnar um jafnréttismál.

Með nýjum kjarasamningi milli FÍF og ríkisins árið 1997 hafi þannig verið gerðar grundvallarbreytingar á launakerfi flugumferðarstjóra. Samkvæmt breytingunni hafi almennir flugumferðarstjórar átt að taka laun samkvæmt A-ramma, varðstjórar og kennarar við skóla flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar að taka laun samkvæmt B-ramma og aðalvarðstjórar og yfirflugumferðarstjórar samkvæmt C-ramma.

Áður en þessar breytingar tóku gildi á árinu 1997 hafi flugumferðarstjórar færst sjálfkrafa milli launaflokka á grundvelli starfsaldurs. Eftir 10 ára starf hjá Flugmálastjórn hafi almennir flugumferðarstjórar sjálfkrafa orðið varðstjórar, þó þeir hefðu aldrei starfað sem varðstjórar samkvæmt þeirri skilgreiningu sem núgildandi kjarasamningur byggir á og stefnandi geri kröfu til.

Vísað er til þess að í 5. mgr. og 6. mgr. 3. gr. kjarasamnings FÍF við ríkið sé sérstaklega tekið fram að hið nýja launakerfi taki gildi 1. desember 1997. Frá þeim tíma falli brott eldri launatafla, kaflinn um launabrep og starfsaldur, svo og kaflinn um röðun starfsheita í launaflokk, auk annarra ákvæða sem hafi áhrif á röðun, t.d. vegna menntunar. Sérstaklega hafi verið tekið fram í fylgiskjali 1, með fyrrnefndum kjarasamningi, hvernig skyldi staðið að yfirfærslu röðunar einstaklinga úr þágildandi fyrirkomulagi yfir í hið nýja fyrirkomulag. Samkvæmt fylgiskjalinu hafi átt að skipa sérstaka aðlögunarnefnd til að annast yfirfærslu yfir í nýtt launakerfi. Átti hún að koma sér saman um nánari forsendur en þær sem grein 3.4 í kjarasamningi aðila kveði á um og hún átt að leggja þær forsendur til grundvallar við röðun eða tilfærslu starfa innan launaramma eða milli launaramma í hinu nýja launakerfi. Í fylgiskjali 2 hafi svo verið samkomulag aðila um forsendur sem hafa átti til hliðsjónar við röðun starfa til viðbótar því sem um geti í grein 3.4 í kjarasamningnum.

Í hinu nýja launakerfi hafi flugumferðarstjóra með 20 ára starfsreynslu verið raðað í launaflokk A19 og hafi stefnanda verið raðað þar athugasemdalaust af hans hálfu frá 1. desember 1997, með hækkun um tvo launaflokka í A21, frá 1. febrúar 2002, samkvæmt bókun með kjarasamningnum frá febrúar 2002. Fyrst hartnær 7 árum síðar hafi stefnandi gert athugasemdir við að hafa verið raðað í A-ramma.

Stefndi telur að krafa stefnanda, vegna ætlaðra vangreiddra launa, eigi enga stoð í kjarasamningi sem tók til starfs hans hjá Flugmálastjórn. Það sé meginregla að ráðningarsamningar við starfsmenn hljóti ávallt að byggja á þeim forsendum sem gilda þegar þeir eru gerðir og ráðningarkjör breytist í samræmi við þann grundvöll er þau byggja á. Ef gerður er nýr kjarasamningur þar sem breytingar eru gerðar á forsendum launaröðunar, eða ef starfssvið viðkomandi starfsmanns breytist, sé ekki gerður nýr ráðningarsamningur við viðkomandi starfsmann. Ráðningarsamningurinn haldi þannig gildi sínu að breyttu breytanda. Ríkisstarfsmenn þurfi því almennt að sæta því að störfum þeirra og starfslýsingum sé breytt frá því að ráðningarsamningur var gerður. Þannig sé það t.d. ljóst af 19. gr. starfsmannalaga að ríkisstarfsmenn verði að vera við því búnir að breytingar verði gerðar á upphaflegum ráðningarkjörum þeirra.

Stefndi áréttar þessu næst að þegar gengið hafi verið frá ráðningarsamningi stefnanda í upphafi árs 1996 hafi forsendur þágildandi kjarasamnings gilt um sjálfkrafa flutning milli starfsheita og þ.a.l. launaflokka á grundvelli starfsaldurs. Stefnandi hafi þá þegar starfað hjá Flugmálastjórn í 10 ár og því orðinn varðstjóri samkvæmt skilgreiningum þágildandi kjarasamnings. Samkvæmt þágildandi kjarasamningnum hafi því verið eðlilegt að setja það sem starfsheiti í ráðningarsamningnum, enda sérstaklega tekið fram á eyðublaði ráðningarsamningsins að um sé að ræða starfsheiti samkvæmt kjarasamningi. Ekki hafi verið um eiginlegt mat á starfi hans að ræða.

Stefndi telur að í úrskurði samgönguráðuneytisins gæti þess misskilnings að þar sem starfsheitið/launaheitið varðstjóri komi fram í ráðningarsamningi stefnanda skuli það leggjast að jöfnu við starfsheitið varðstjóri í nýjum kjarasamningi. Ekki sé unnt að fallast á það og sú niðurstaða sé ekki í samræmi við kjarasamninga og túlkun þeirra. Að mati stefnda sé fullljóst að þær breytingar sem gerðar voru með kjarasamningnum 1997 gátu ekki skapað stefnanda meiri rétt en hann hafði í raun

samkvæmt því starfi sem hann gegndi. Þetta sé sérstaklega ljóst þegar horft sé til þess að með hinu nýja launakerfi, sem tekið var upp 1997, hafi eldri starfsheiti samkvæmt kjarasamningi verið felld brott, sbr. 5. mgr. og 6. mgr. 3. gr. kjarasamningsins frá 1997. Samkvæmt hinum nýja kjarasamningi skyldi starfsmönnum ráðað á grundvelli þeirra raunverulegu starfa sem þeir gegndu en ekki á grundvelli tiltekins starfsheitis, sem þeir áður höfðu samkvæmt eldri kjarasamningi og tilgreindur var í ráðningarsamningi þeirra. Með nýjum kjarasamningi hafi tekið við ný röðun starfsheita í launaflokka og til grundvallar þeirri röðun legið ákveðnar röðunarreglur sem stéttarfélag stefnanda hafi samið um og hafi sérstaklega verið samið um að nota áfram starfsheitið varðstjóri, en með breyttu inntaki. Einungis þeir sem störfuðu í raun sem varðstjórar og bæru ábyrgð sem slíkir skyldu flokkast í B-ramma en aðrir ekki. Röðun stefnanda í A-ramma hafi verið í fullu samræmi við þær röðunarreglur sem stéttarfélag stefnanda hafi samið um við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Með vísan til framangreinds telur stefndi ekki unnt að fallast á að stefnandi eigi kröfu til að ráðast í B-ramma sem varðstjóri í skilningi kjarasamningsins né kröfu til vangreiddra launa á því byggðu. Sú afstaða Flugmálastjórnar að hafna kröfum stefnanda með þeim rökum að röðun hans í launaflokk væri í samræmi við eðlilega framkvæmd og túlkun á kjarasamningi og synjun Fjársýslu ríkisins á greiðslu til stefnanda hafi þannig verið í einu og öllu í samræmi við kjarasamning og lög.

Staðhæfingum stefnanda, um að úrskurður samgönguráðuneytisins sé gildur og bindandi, er eindregið vísað á bug. Að mati stefnda er úrskurður samgöngu ráðuneytisins markleysa og ekki unnt að byggja á honum. Þannig sé ekki hægt að fallast á að samgönguráðuneytið hafi haft heimild til að ráða stefnanda með tilteknum hætti samkvæmt gildandi kjarasamningum. Það sé afstaða fjármála ráðuneytisins að samgönguráðuneytið hafi skort lagagrundvöll til þess að úrskurða í kærumáli stefnanda skv. 26. gr. stjórnarsýslulaga og að því hafi í reynd borið að afturkalla úrskurð sinn samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnarsýslulaga, vegna valdþurrðar.

Stefndi mótmælir því að röðun í launaflokka teljist kæránleg stjórnvalds ákvörðun skv. 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, en þar segi að almennt sé kærheimild til staðar nema annað leiði af lögum eða venju. Það fáist ekki staðist að úrlausn ágreinings sem varði framkvæmd eða skilning kjarasamnings feli í sér ákvörðun í skilningi 2. gr. stjórnarsýslulaga. Um ákvörðun um röðun í launaflokka hafi verið að ræða sem tekin var á grundvelli kjarasamnings. Um nánari útfærslu kjarasamninga sé fjallað í stofnanasamningi. Lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfs manna, geri ráð fyrir að kjarasamningar, sem gerðir eru á grundvelli þeirra, séu gerðir á samningsréttarlegum forsendum þar sem aðilar taki á sig tilteknar skyldur og skapi sér ákveðin réttindi. Hér sé því ekki um að ræða samninga sem lúti reglum stjórnarsýsluréttar, heldur reglum vinnumarkaðsréttar. Ágreiningsmálum, sem upp kunna að koma um skilning eða framkvæmd kjarasamninga, þ.á m. um röðun í launaflokka, verði skotið til samstarfsnefndar, eða eftir atvikum Félagsdóms, þar sem fjármálaráðherra fari lögum samkvæmt með fyrirvar. Þá leið hafi stefnandi ekki farið.

Stefndi telur einnig að málskot til samgönguráðuneytisins fái heldur ekki stoð í ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Forstöðumenn stofnana ríkisins fari jafnan með almennar stjórnunarheimildir og vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna við hlutaðeigandi stofnun. Almennt verði ákvörðunum þeirra í starfsmannamálum hvorki skotið til hlutaðeigandi fagráðuneytis né fjármálaráðuneytis. Samkvæmt 49. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, verði ákvörðunum samkvæmt lögum ekki skotið til æðra stjórnvalds, nema öðruvísi sé fyrir mælt í einstökum ákvæðum laganna. Með ákvæði 49. gr. laga nr. 70/1996 hafi löggjafinn því vikið frá þeirri meginreglu sem fram komi í 26. gr. stjórnsýslulaga. Ef tekið sé fram í lögum að ákvörðun sæti ekki kæru til æðra stjórnvalds verði að líta svo á að þær heimildir sem felist í endurskoðun stjórnvaldsákvarðana, svo sem að fella ákvörðun úr gildi, breyta henni eða taka nýja ákvörðun, séu ekki til staðar.

Sé litið til 5. gr. laga nr. 70/1996, þar sem fjallað sé um veitingavaldið, og 41. gr., þar sem mælt sé fyrir um að almennir ríkisstarfsmenn skuli ráðnir ótímabundið með skriflegum ráðningarsamningi, og 1. og 3. mgr. 9. gr., þar sem gert sé ráð fyrir því að laun ríkisstarfsmanna fari eftir kjarasamningum sem fjármálaráðherra geri og að eftirlit með framkvæmd viðbótarlauna samkvæmt ákvörðun forstöðumanna sé í höndum fjármálaráðherra sem getur breytt slíkum ákvörðunum og afnumið heimild einstakra forstöðumanna til að ákvarða viðbótarlaun, sé ljóst að ákvæði laganna geri augljóslega ráð fyrir því að það sé forstöðumaður stofnunnar sem fjalli um þau mál og sæti röðun í launaflokka, samkvæmt kjarasamningi eða efni ráðningarsamnings ekki endurskoðun fagráðherra, sbr. 49. gr. laganna.

Með vísan til framangreinds telur stefndi að stefnandi hafi hvorki samkvæmt stjórnsýslulögum né starfsmannalögum átt rétt á því að fá ákvörðun Flugmálastjórnar endurskoðaða af samgönguráðuneytinu með stjórnsýslukæru. Röðun í launaflokka sæti þannig ekki kæru til fagráðherra og hafi samgönguráðuneytið brostið vald til að raða stefnanda í launaflokka. Úrskurður samgönguráðuneytisins sé því markleysa og verði greiðsluskylda að lögum ekki grundvölluð á honum. Er því eindregið mótmælt að fjármálaráðuneytið hafi brostið vald til að synja um greiðslu.

Vísað er til laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og reglugerð nr. 3/2004, þar sem fjallað sé um skiptingu málefnaflokka milli ráðuneyta. Samkvæmt þeirri skiptingu heyri málefni ríkisstarfsmanna, þ.e. réttindi og skyldur auk launamála, undir fjármálaráðuneytið sem fari þannig með stefnumörkun og fyrirsvar ríkisins varðandi málefni ríkisstarfsmanna í heild. Þetta eigi einkum við um gerð kjarasamninga og túlkun þeirra sem og túlkun á almennum ákvæðum er varði starfsmenn ríkisins, svo sem á ákvæðum í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986 og lögum um kjararáð nr. 47/2006.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 94/1986 fari fjármálaráðherra með fyrirsvar við gerð og framkvæmd kjarasamninga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna geti ráðherra þó falið einstökum stofnunum að annast framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd og sæki stofnanir umboð sitt sem slíkt til fjármálaráðherra á grundvelli framsals hans á valdi sínu. Ágreiningur um meðferð þess umboðs geti ekki sætt úrskurðarvaldi annarra ráðuneyta. Þá sé stofnunum skylt að veita fjármálaráðuneytinu allar upplýsingar um launavinnslu, laun og samsetningu þeirra, launatengd gjöld og önnur þau atriði er máli skipta um framkvæmd laga,

kjarasamninga og reglugerða er ráðuneytið setur.

Ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986 hafi verið sett inn með lögum nr. 119/1990. Í almennum athugasemdum með frumvarpi er varð að lögunum komi m.a. fram að með frumvarpinu sé reynt að tryggja að þær stofnanir, sem fá heimild til að fara með launavinnslu fyrir starfsmenn sína, hagi henni á þann hátt að hún sé í samræmi við þá stefnu sem fjármálaráðherra marki hverju sinni. Jafnframt segi að ljóst megi vera að fjármálaráðuneytið fari með gerð kjarasamninga við þau stéttarfélög sem hér eigi hlut að máli. Því sé ráðuneytinu nauðsyn á að geta fylgst með og haft áhrif á hvernig samningar séu framkvæmdir og túlkaðir. Því þyki ástæða til að setja fyrirvara er heimili fjármálaráðuneytinu að grípa inn í ef misbrestur verði í framkvæmd launavinnslu eða af öðrum orsökum.

Í ljósi framangreinds hafi fjármálaráðuneytið haft valdheimildir til að meta hvort krafa stefnanda væri í samræmi við kjarasamninga og túlkun þeirra og synja erindi Flugmálastjórnar um greiðslu launamismunar.

Stefndi telur að jafnvel þó framangreindum sjónarmiðum yrði hafnað beri allt að einu að sýkna af öllum kröfum stefnanda þar sem þær séu löngu fallnar niður fyrir tómlæti og vangæslu stefnanda sjálfs. Í því sambandi verði ekki horft fram hjá því að á þeim tíma sem hið nýja launakerfi kom til framkvæmda hafi stefnandi verið einn af fyrirsvarsmönnum félags íslenskra flugumferðarstjóra og í samninganefnd félagsins. Hafi stefnandi því tekið þátt í því að semja þær reglur sem lagðar voru til grundvallar röðun flugumferðarstjóra samkvæmt hinu nýja launakerfi en í því hafi m.a. falist að endurskilgreina eldri starfsheiti. Hafi honum því mátt vera fullkunnugt um hvað hið nýja launakerfi fól í sér og gerði hann engar athugasemdir við röðun samkvæmt A-ramma í hartnær 7 ár. Hann hafi því sýnt slíkt tómlæti að kröfur hans, teljist þær á annað borð eiga sér stoð, séu löngu fallnar niður fyrir tómlæti og vangæslu.

Sjónarmiðum stefnanda um fyrningu er eindregið vísað á bug. Með bréfum Flugmálastjórnar til samgönguráðuneytisins, dags. 18. október og 17. nóvember 2004, hafi afstaða stofnunarinnar verið ítrekuð. Kröfu stefnanda hafi alfarið verið hafnað og furðu lýst á kröfum stefnanda, m.a. þar sem stefnandi hafi látið þetta átölulaust í 7 ár. Ekkert í málalíbúnaði Flugmálastjórnar bendi til þess að stofnunin hafi viðurkennt kröfu stefnanda, sbr. 6. gr. laga nr. 14/1905, heldur þvert á móti hafi kröfunni alltaf verið hafnað af hálfu stofnunarinnar og greiðsluskylda aldrei verið viðurkennd þó farið væri fram á greiðslu á grundvelli tilmæla frá samgönguráðuneytinu. Stefndi geti því borið fyrir sig tómlæti og fyrningu.

Ef ekki verður fallist á sýknukröfu stefnda er til vara krafist stórkostlegrar lækkunar stefnukrafnanna.

Kröfum stefnanda frá fyrri tíma en 29. maí 2003 er mótmælt sem fyrndum, en launakröfur fyrnist á fjórum árum sbr. 2. tölul. 3. gr. og 11. gr. laga nr. 14/1905. Leiði það til lækkunar á kröfu stefnanda úr 2.162.493 kr. í 972.359 kr. Þá er sérstaklega mótmælt að stefnandi, sem hafi dregið málshöfðun um ætlaðan rétt samkvæmt úrskurði samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004, geti átt rétt til neinna dráttarvaxta frá fyrri tíma en miðað við þingfestingu máls þessa.

Eins og rakið hefur verið var með kjarasamningi, sem undirritaður var 8. september 1997, tekið upp nýtt launakerfi og afnumið það fyrirkomulag að röðun starfsheita í launaflokka færi eftir ákveðnum starfsaldri. Í hinum nýja kjarasamningi var kveðið á um með hvaða hætti yfirfærsla í nýtt launakerfi skyldi verða og í samningnum var fjallað almennt um skilgreiningar starfa í launaramma A, B og C. Var sérstakri aðlögunarnefnd falið að raða starfsmönnum í launaramma og launaflokk. Stefnanda var raðað í launaflokk A19 á þeim grundvelli að samkvæmt aðlögunarnefndinni ætti að raða flugumferðarstjórum sem hefðu 20 ára starfsreynslu í þann flokk.

Stefnandi taldi að hann ætti að fá greitt samkvæmt launaflokki B13 þar sem starfsheiti hans í ráðningarsamningi 8. janúar 1996 var tilgreint varðstjóri. Stefnandi fór fram á það við Flugmálastjórn á árinu 2004 að laun hans yrðu leiðrétt frá 1. desember 1997. Flugmálastjórn synjaði þessari kröfu stefnanda og kærði stefnandi þá ákvörðun til samgönguráðuneytisins sem féllst á kröfur stefnanda í úrskurði 29. nóvember 2004. Úrskurður þessi sætti athugasemdum fjármála ráðuneytisins sem taldi að samgönguráðuneytið hefði ekki haft lagaheimild til að úrskurða í málinu og fyrir liggur bréf Fjársýslu ríkisins 30. nóvember 2006 þar sem því er hafnað að greiða stefnanda samkvæmt úrskurði samgönguráðuneytisins. Stefnandi hefur ekki kært synjun Fjársýslu ríkisins til fjármálaráðuneytisins.

Í máli þessu byggir stefnandi málalilbúnað sinn fyrst og fremst á greiðsluskyldu Flugmálastjórnar, sem hafi verið viðurkennd og staðfest í úrskurði samgönguráðuneytisins. Flugmálastjórn hafi verið skylt að fylgja þessum úrskurði, enda sé hann fullgildur. Stefnandi byggir einnig á því að fjármálaráðuneytið hafi skort valdheimildir til að endurskoða úrskurð samgönguráðuneytisins og vald til að endurskoða þá ákvörðun Flugmálastjórnar að greiða sér í samræmi við úrskurðinn.

Samkvæmt þágildandi reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004, sbr. nú reglugerð nr. 177/2007, heyra launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur undir fjármálaráðuneytið. Þá segir í 1. mgr. 3. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 199/1990, að fjármálaráðherra fari með fyrirvar ríkissjóðs við gerð og framkvæmd kjarasamninga samkvæmt lögnum. Fjármálaráðherra er hins vegar samkvæmt 2. mgr. 3. gr. heimilt að fela einstökum ríkisstofnunum að annast framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd og á árinu 1998 var Flugmálastjórn á grundvelli þessarar heimildar falin framkvæmd kjarasamninga.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 119/1990 segir að í heimild fjármálaráðherra til að fela stofnunum ríkisins að sjá um framkvæmd kjarasamninga felist að stofnanir geti alfarið séð um alla launavinnslu. Með framkvæmd kjarasamninga sé nánar tiltekið átt við útreikninga á launum og launavinnslu eða þær ráðstafanir sem gera þarf til þess að unnt sé að borga starfsmönnum laun. Úrvinnsla á bókunum í samningum eða öðrum atriðum, sem vísað hafi verið til nefnda til nánari umfjöllunar, og túlkun kjarasamninga, falli utan við framkvæmd kjarasamnings. Jafnframt segir í athugasemdunum að mikilvægt sé að ákvæði kjarasamninga séu túlkuð á samræmdan hátt, svo sem ákvæði um mat á starfsaldri, vaktavinnuákvæði o.fl.

Með hliðsjón af þessu verður að telja ótvírætt að úrskurður samgönguráðuneytisins snerist ekki um framkvæmd kjarasamnings heldur túlkun á kjarasamningi sem gekk gegn niðurstöðu sérstakrar aðlögunarnefndar sem var samkvæmt ákvæði í kjarasamningi falið að raða starfsmönnum í launaramma og launaflokka í nýju launakerfi. Samgönguráðuneytið var því ekki bært til þess að taka ákvörðun um að stefnandi skuli fá greidd laun samkvæmt öðrum launaflokki en honum var raðað í samkvæmt niðurstöðu aðlögunarnefndarinnar. Einnig verður að horfa til þess að samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 er mörkuð sú stefna að forstöðumenn stofnana fara með starfsmannamál svo og fjármál stofnana og í 49. gr. laganna segir að ákvörðunum stjórnvalda samkvæmt lögunum verði ekki skotið til æðri stjórnvalda, nema öðruvísi sé fyrir mælt í einstökum ákvæðum laganna.

Úrskurður samgönguráðuneytisins frá 29. nóvember 2004 er því ógildur og getur stefnandi ekki byggt á honum rétt og hann getur ekki verið bindandi fyrir stjórnvöld og skiptir þá engu máli hvort það eru hliðsett stjórnvöld eða lægra sett. Enn fremur verður að líta til þess að stefnandi hefur ávallt gegnt starfi almenns flugmálastjóra en ekki varðstjóra og laun hans hækkuðu í raun við kjarasamningsbreytingarnar. Þótt hann hafi borið starfsheitið varðstjóri og fengið greidd laun í samræmi við það samkvæmt eldri kjarasamningi getur það ekki staðið því í vegi að breyting yrði gerð þar á með nýjum kjarasamningi, sbr. dómur Hæstaréttar 14. nóvember 2002 í máli nr. 233/2002. Samkvæmt framansögðu verður að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðila beri sinn kostnað af málinu.

Dóm þennan kveður upp Sandra Baldvinsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu stefnanda, Lofts Jóhannssonar.

Málskostnaður fellur niður.

Sandra Baldvinsdóttir

