

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 3. október 2012 í máli nr. E-4668/2011:

**Már Guðmundsson**

*(Andri Árnason hrl.)*

**gegn**

**Seðlabanka Íslands**

*(Karl Ólafur Karlsson hrl.)*

Mál þetta, sem var dómtekið 24. september 2012, er höfðað 30. nóvember 2011 af Má Guðmundssyni, Hávallagötu 20 í Reykjavík, gegn Seðlabanka Íslands, Kalkofnsvegi 1 í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að úrskurður kjararáðs nr. 2010.4.019, frá 23. febrúar 2010, um laun og starfskjör seðlabankastjóra, verði felldur úr gildi. Jafnframt krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda, að skaðlausu samkvæmt mati dómsins, auk virðisaukaskatts.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þá krefst hann þess að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað að teknu tilliti til virðisaukaskatts samkvæmt mati réttarins.

Upphaflega krafðist stefndi þess að málinu yrði vísað frá héraðsdómi. Með úrskurði 30. apríl 2012 var þeirri kröfu hafnað.

Undirritaður dómari fékk málinu úthlutað 3. september sl.

## II.

Með skipunarbréfi forsætisráðherra 26. júní 2009 var stefnandi skipaður í embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands til fimm ára frá og með 20. ágúst 2009. Í skipunarbréfinu kemur fram að um réttindi og skyldur seðlabankastjóra fari samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

Þegar stefnandi var skipaður í embættið fór um laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra eftir ákvörðun bankaráðs Seðlabanka Íslands 30. mars 2009. Samkvæmt þeirri ákvörðun áttu laun hans að vera 1.575.000 krónur á mánuði fyrir öll störf sem fylgdu starfsskyldum hans.

Með ákvæði 6. gr. laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum, sem öðluðust gildi 20. ágúst 2009, var sú breyting gerð á b-lið 28. gr. laga um Seðlabanka Íslands að vald til að ákveða laun og starfskjör seðlabankastjóra var fært undir kjararáð að undanskildum rétti hans til biðlauna, eftirlauna og annarra atriða er luttu að fjárhagslegum hagsmunum hans. Með lögnum var nýjum málslið jafnframt bætt við 8. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð. Þar sagði að við ákvörðun sína um föst laun fyrir dagvinnu skyldi kjararáð gæta þess að þau yrðu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt 3. gr. sömu laga.

Í tilefni af framangreindum lagabreytingum gaf kjararáð stefnanda með bréfi 22. september 2009 kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um fyrirhugaða ákvörðun um launakjör seðlabankastjóra. Auk þess var óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum. Stefnandi svaraði erindinu með bréfi 8. október 2009. Með bréfum kjararáðs 18. janúar og 9. febrúar 2010 voru stefnanda kynnt drög að fyrirhuguðum ákvörðunum kjararáðs er snertu launakjör seðlabankastjóra. Var honum gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og andmælum við drögin. Stefnandi svaraði erindinu 18. febrúar 2010. Hinn 23. febrúar 2010 tók kjararáð ákvörðun nr. 2010.4.001 þar sem ákveðnar voru almennar forsendur um laun og önnur starfskjör þeirra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir. Þar segir meðal annars að ekki séu í lögum nr. 87/2009 sérstök fyrirmæli um gildistöku ákvarðana samkvæmt þeim. Leiddu almennar reglur stjórnarsýsluréttar til þess, væru ekki sérstök fyrirmæli í viðkomandi lögum, að stjórnvaldsákvæðanir tækju gildi þegar ákvörðun væri fullbúin að gættum ákvæðum III. og IV. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Myndu ákvæðanir kjararáðs taka gildi frá ákvörðunardegi nema annað væri sérstaklega tekið fram.

Sama dag ákvað kjararáð laun og starfskjör seðlabankastjóra með ákvörðun nr. 2010.4.019. Í forsendum þeirrar ákvörðunar er tekið fram að kjararáð verði nú samkvæmt 8. gr. laga nr. 47/2006 fyrst og fremst að miða við föst laun forsætisráðherra, sem námu þá 935.000 krónum, og þær ákvæðanir sem Alþingi hefði tekið um lækkingu launa þeirra sem hafi heyrt undir ákvörðunarvald ráðsins. Þar er einnig vikið að því að þeir sem heyrdu undir ákvörðunarvald kjararáðs tækju laun samkvæmt launaflokkum 123 til 142 og að laun í hæsta launaflokki næmu 862.207 krónum. Auk mánaðarlauna fengju þeir greitt fyrir yfirvinnu og álag í formi eininga. Væri einingafjöldi til viðbótar mánaðarlaunum í launaflokkum 123 til 142 almennt á bilinu 0-20. Síðan segir orðrétt í ákvörðuninni:

*Seðlabanki Íslands er ein af mikilvægustu stofnunum ríkisins og gegnir lykilhlutverki í efnahagslífinu. Við ákvörðun mánaðarlauna, þ.e. fastra launa fyrir dagvinnu, hefur kjararáð tekið mið af mánaðarlaunum ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins og forseta Hæstaréttar en þeir eru í launaflokki 142. Jafnframt hefur ráðið gætt þess að heildarskipunartími seðlabankastjóra getur mest verið tíu ár. Þá hefur kjararáð við ákvörðun eininga gætt meðalhófssjónarmiða til þess að komast hjá því að laun lækki óhóflega. Þetta leiðir til tímabundins ósamræmis við laun þeirra sem hafa heyrt undir kjararáð, en búast má við endurskoðun einingafjölda allra þeirra sem undir það heyra eftir 1. desember 2010 eins og nánar er gerð grein fyrir í úrskurði nr. 2010.4.001.*

Í samræmi við framangreindar forsendur ákvað kjararáð að frá og með 1. mars 2010 skyldu mánaðarlaun seðlabankastjóra vera samkvæmt launaflokki 502-142, nú 862.207 krónur. Að auki skyldi greiða honum 80 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu og álag er starfinu fylgdi. Væri eining 1% af launaflokki 502-126, nú 5.058 krónur. Frá heildarlaunum drægist verðmæti bifreiðarhlunninda samkvæmt mati ríkisskattstjóra kysi seðlabankastjóri að halda þeim. Sérstaklega var tekið fram að ákvörðun þessi gildi fyrir þann sem nú gegndi starfi seðlabankastjóra.

Með bréfi lögmanns stefnanda 31. janúar 2011 var farið fram á endurupptöku ákvörðunarinnar með vísan til 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Beiðnin var rökstudd m.a. með því að lög nr. 87/2009 yrðu ekki túlkuð svo að þeim mætti beita afturvirkkt um starfskjör seðlabankastjóra. Hefði kjararáði því verið óheimilt að breyta starfskjörum hans til lækkunar á skipunartíma hans í embætti. Kjararáð hafnaði erindinu á fundi 7. júní 2011 og tilkynnti lögmanni stefnanda þá niðurstöðu með bréfi sama dag.

### III.

#### 1. Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi reisir kröfu sína á því að kjararáð hafi ekki haft heimild til að skerða laun og starfskjör stefnanda eftir skipun hans í embætti, enda yrðu lög nr. 87/2009 ekki túlkuð svo að þeim verði beitt afturvirkkt um það réttarsamband sem stofnast hefði með skipuninni áður en fyrrgreind lög tóku gildi. Stefnandi kveðst líta svo á að vinnuréttarlegt samband hans við stefnda hafi stofnast þann dag sem hann hafi verið skipaður í embættið, þ.e. 26. júní 2009, og að réttarstaða hans að því leyti til miðist við umrætt tímamark.

Af hálfu stefnanda er á því byggt að úrskurður kjararáðs nr. 2010.4.001, um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir, hafi ekki bundið hendur kjararáðs við uppkvaðningu úrskurðar nr. 2010.4.019 um laun og starfskjör seðlabankastjóra, um það hvort úrskurður ráðsins tæki til stefnanda. Ekki verði talið að niðurstaða hins almenna úrskurðar hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að breytingin tæki til þess sem nú væri skipaður seðlabankastjóri. Því geri stefnandi ekki kröfu um ógildingu á þeim úrskurði sérstaklega, þó að kjararáð hafi litið á úrskurðina „sem eina heild“. Telur stefnandi sig því ekki hafa lögvarða hagsmuni af því að ógilda hinn almenna úrskurð sérstaklega heldur eingöngu úrskurð nr. 2010.4.019 um laun og starfskjör seðlabankastjóra.

Stefnandi tekur fram að kröfu um ógildingu fyrrgreinds úrskurðar kjararáðs sé beint að stefnda, Seðlabanka Íslands, sem vinnuveitanda og launagreiðanda stefnanda, í samræmi við dómaframkvæmd um aðild að málum er lúta að úrskurðum kjararáðs.

Stefnandi kveður laun sín og starfskjör hafa verið skert umtalsvert frá þeim launum sem mælt hafi verið fyrir um í ákvörðun bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 30. mars 2009, sem hafi gilt um laun stefnanda þegar hann var skipaður

seðlabankastjóri 26. júní 2009. Að mati stefnanda felst í úrskurði kjararáðs að lögum nr. 87/2009, sem hafi fært ákvörðunarvald um laun seðlabankastjóra frá bankaráði til kjararáðs, hafi verið beitt með afturvirkum og íþyngjandi hætti um tímabundið réttarsamband stefnanda og stefnda sem stofnað hafi verið til fyrir gildistöku laganna. Stefnandi byggir á því að lagaheimild standi ekki til slíkrar skerðingar, eins og lög nr. 87/2009 verði réttilega túlkuð, og því beri að fella úrskurðinn úr gildi.

Í skipunarbréfi forsætisráðherra hafi verið sérstaklega kveðið á um að um réttindi og skyldur stefnanda færi eftir lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd „starfsmannalög“ eða „stml.“). Stefnandi teljist embættismaður í skilningi starfsmannalaga, sbr. 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. laganna, og njóti því réttinda og skyldna sem slíkur. Af hálfu stefnanda sé vísað til þess að réttarsamband stefnanda og stefnda sé vinnuréttarsamband sérstaks eðlis, sem lúti sérstökum reglum starfsmannalaga um embættismenn auk almennra reglna vinnuréttar. Að mati stefnanda verði af ákvæðum II. hluta starfsmannalaga, sem fjalli um réttindi og skyldur embættismanna, leidd sú meginregla að embættismenn njóti ríkrar réttarverndar meðan þeir gegni embætti, m.a. í því tilliti að laun þeirra og önnur starfskjör verði jafnan ekki skert eftir að þeir hafi verið skipaðir í embætti. Þessi sérstaka réttarvernd embættismanna helgist einkum af því að embættismenn séu að meginreglu skipaðir tímabundið í embætti eða til fimm ára í senn, sbr. 1. mgr. 23. stml.

Af hálfu stefnanda er á það bent að framangreind sjónarmið komi fram í 19. gr. stml., sem taki jafnt til embættismanna og annarra opinberra starfsmanna, en þar sé m.a. kveðið á um að hafi breytingar á störfum eða verksviði starfsmanna (embættismanns) í för með sér skert launakjör starfsmanns eða réttindi skuli hann halda óbreyttum launakjörum og réttindum þann tíma sem eftir sé af skipunartíma hans í embætti. Á sömu sjónarmiðum sé byggt í 2. mgr. 36. gr. laganna, en þar segir að sé embættismaður fluttur í annað embætti sem sé lægra launað en fyrra embættið, skuli greiða viðkomandi embættismanni launamismuninn þann tíma sem eftir sé af skipunartíma hans í fyrra embættinu, sbr. einnig 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem kveðið sé á um að forseti geti flutt embættismenn úr einu embætti í annað enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum. Áþekk regla gildi í almennum vinnurétti, en samkvæmt henni geti vinnuveitandi að jafnaði ekki skert kjör starfsmanns eftir gerð ráðningarsamnings nema að gættum umsömdum uppsagnarfresti hans, en það þýði að starfsmaður skuli almennt eiga rétt á því að halda óbreyttum kjörum út umsáminn uppsagnarfrest.

Að mati stefnanda birtist í framangreindum ákvæðum sú meginregla að laun og starfskjör embættismanna skuli haldast óbreytt út fimm ára skipunartíma í embætti, sem telst jafngilda uppsagnarfresti í þessu samhengi. Í því ljósi telur stefnandi að skýra verði 6. gr. laga nr. 87/2009, sem hafi breytt b-lið 28. gr. laga nr. 36/2001, á þann veg að ákvæðið feli ekki í sér heimild til að víkja frá fyrrgreindri meginreglu og skerða launakjör stefnanda með afturvirkum og íþyngjandi hætti, heldur geti breytingin fyrst tekið gildi að skipunartíma loknum. Að mati stefnanda hefði ráðagerð um annað þurft að koma skýrt fram í lögnum, en því sé ekki til að dreifa. Framangreint sé einnig í samræmi við þá lögskýringarreglu íslensks réttar að lög verði ekki talin hafa afturvirk réttaráhrif nema það megi skýlaust ráða af viðkomandi lagatexta.

Til viðbótar við framangreint bendir stefnandi á að lögskýringargögn að baki lögum nr. 87/2009 gefi engar vísbendingar um að með lögnum hafi kjararáði verið veitt heimild til að kveða á um afturvirka og íþyngjandi skerðingu á lögvörðum rétti stefnanda til ákvarðaðra launa á fimm ára skipunartíma. Þvert á móti telji stefnandi að ummæli í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar um frumvarp til laga nr. 87/2009 bendi til hins gagnstæða, en í álitinu leggi nefndin sérstaka áherslu á að „við framkvæmd úrskurða kjararáðs verði gætt réttra aðferða við slit þeirra starfskjarasamninga sem þeir koma í staðinn fyrir og að áunnin réttindi starfsmanna verði ekki skert afturvirkkt“. Í framkvæmd munu úrskurðir kjararáðs í samræmi við framangreint ekki hafa tekið gildi fyrr en að loknum umsömdum uppsagnarfresti þeirra sem undir þá voru taldir falla. Að þessu leyti til hafi réttarstaða stefnanda, sem hafi notið skipunar í embætti, ekki verið lakari en þeirra sem hafi notið uppsagnarfrests samkvæmt ráðningarsamningum. Þvert á móti hafi orðið að líta svo á að stefnandi hafi sem embættismaður átt að njóta betri réttar að þessu leyti.

Af hálfu stefnanda er tekið fram að þegar hann hafi verið skipaður í embætti hafi hvergi í lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands verið kveðið nánar á um fyrirkomulag ákvörðunar bankaráðs Seðlabanka Íslands um laun og önnur starfskjör bankastjóra eða heimildir bankaráðs til að skerða laun seðlabankastjóra á fimm ára skipunartíma. Verði að telja að bankaráði hafi, í samræmi við 19. gr. stml. og almennar reglur vinnuréttar, ekki verið heimilt að ákveða slíka skerðingu einhliða, þ.e. án þess að greiða starfandi seðlabankastjóra óbreytt laun út skipunartíma hans. Með lögum nr. 87/2009, sem færðu ákvörðunarvald um launakjör seðlabankastjóra frá bankaráði til kjararáðs, hafi ekki verið mælt fyrir um viðtækari heimild til handa kjararáði að þessu leyti. Því verði að skýra ákvæði laganna með hliðsjón af forsögu þeirra og meginreglum vinnuréttar, sbr. einkum 19. gr. stml., á þann veg að þau hafi ekki getað leitt til þess að launakjör stefnanda, sem þá hafi verið skipaður í embættið, yrðu skert á skipunartíma hans, þó svo að kjararáð tæki ákvörðun um launakjör seðlabankastjóra til framtíðar litið. Í lögnum sé ekki að finna neina heimild fyrir slíkri afturvirkri skerðingu. Að framangreindu virtu telur stefnandi að hann hafi með réttu mátt vænta þess að um launakjör á fimm ára skipunartíma hans í embætti færi eftir þeim reglum sem í gildi hafi verið þegar hann var skipaður í embætti. Stefnandi telji því að kjararáði hafi verið óheimilt að breyta til lækkunar launaviðmiðun stefnanda á þann hátt sem gert hafi verið.

Auk framangreinds telur stefnandi að líta verði svo á að við skipun hans í embætti seðlabankastjóra hafi stofnast tímabundið og gagnkvæmt réttarsamband milli stefnanda og stefnda, um að stefnandi gegndi embætti seðlabankastjóra um fimm ára tímabil og að fyrir störf sín á því tímabili fengi hann greidd þau laun, sem fylgdu embættinu þegar hann var skipaður, þ.e. samkvæmt ákvörðun bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 30. mars 2009. Telur stefnandi því að líta verði svo á að hann hafi, við skipun í embætti seðlabankastjóra, eignast lögvarða kröfu á hendur stefnda um að hann fengi notið þeirra launkjara fyrir störf sín til fimm ára. Þau kröfuréttindi séu eign stefnanda og njóti því verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Telur stefnandi að skýra beri ákvæði b-liðar 28. gr. laga nr. 36/2001, sbr. 6. gr. laga nr. 87/2009, í ljósi framangreindra sjónarmiða og á þann veg að kjararáð hafi skort heimild til að kveða á um afturvirka skerðingu á þegar áunnum launakjörum og réttindum stefnanda í úrskurði nr. 2010.4.019.

Að framangreindu virtu telur stefnandi engin rök standa til þeirrar niðurstöðu úrskurðar kjararáðs nr. 2010.4.019, að úrskurðurinn taki til stefnanda, þ.e. þess sem þá hafi gegnt embætti seðlabankastjóra. Úrskurðinn skorti lagastoð að því leyti og beri þar af leiðandi að fella hann úr gildi.

Um lagarök vísar stefnandi einkum til lögmætisreglunnar og þeirrar meginreglu íslensks réttar að lögum verði ekki beitt afturvirkkt með íþyngjandi hætti nema skýr lagaheimild standi til þess. Enn fremur vísar hann til meginreglna opinbers starfsmannaréttar um starfsöryggi embættismanna og að embættismenn skuli almennt halda óbreyttum launum og starfskjörum út skipunartíma sinn í embætti, sbr. einkum 19. gr., 22. gr., 1. mgr. 23. gr., 25. gr. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. einnig 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Jafnframt sé vísað til almennra reglna vinnuréttar. Þá sé vísað til 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Krafa um málskostnað sé reist á 129. gr. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi sé ekki virðisaukaskattskyldur aðili og beri honum því nauðsyn til að fá dóm fyrir skatti þessum úr hendi stefnda.

## *2. Málsástæður og lagarök stefnda*

Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að hann geti ekki átt aðild að málinu eins og sakarefni þess sé sett fram af hálfu stefnanda. Því beri að sýkna hann á grundvelli aðildarskorts, sbr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi geti eðli máls samkvæmt haft ákveðna hagsmuni af því að eiga aðild að máli er snertir launakjör stefnanda. Í málinu sé hins vegar krafist ógildingar á nánar greindum úrskurði kjararáðs er varði launakjör stefnanda, sem stefndi hafi ekki haft og geti ekki haft aðkomu að, lögum samkvæmt. Ákvörðun um launakjör stefnanda séu ekki á forræði bankaráðs stefnda í kjölfar setningar laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð o.fl. lögum nema að hluta. Stefnandi hafi heldur ekki forræði á sakarefninu. Kjararáð sé stjórnvald sem heyri undir íslenska ríkið og geti stefndi hvorki borið stjórnsýslulega ábyrgð á lögmæti úrskurðar ráðsins né verið til fyrirsvars fyrir kjararáð fyrir dómi. Stefnandi sé forstöðumaður sjálfstæðrar ríkisstofnunar, stefnda, sem sækir umboð sitt til ráðherra, sbr. fyrirliggjandi skipunarbréf, sbr. enn fremur ákvæði laga nr. 36/2001 og 70/1996. Ríkissjóður beri auk þess samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 36/2001 ábyrgð á öllum skuldbindingum stefnda. Réttur aðili til varnar í málinu verði því að teljast íslenska ríkið, en stefndi, á grundvelli tiltekinna hagsmuna af úrlausn málsins, geti og eigi að hafa réttargæsluáðild að máli sem þessu. Hér vísar stefndi enn fremur til málsástæðna sem hann taldi að leiða ættu til þess að vísa bæri málinu frá dómi. Fullyrðingu stefnanda um að dómaframkvæmd styðji fyrirkomulag aðildar stefnda að málinu sé mótmælt sem rangri.

Stefndi byggir að öðru leyti á því að úrskurðir kjararáðs nr. 2010.4.001 og 2010.4.019 séu bæði hvað varðar form og efni reistir á lögmætum grunni.

Með setningu laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum hafi verið gerðar ýmsar breytingar á lögum um kjararáð og öðrum lögum,

þ.m.t. lögum um Seðlabanka Íslands. Lögin hafi verið sett með stjórnskipulega réttum hætti. Með lögnum hafi ákvörðunarvald um laun og önnur starfskjör stefnanda verið fært til kjararáðs nema um rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur þau atriði sem vörðuðu fjárhagslega hagsmuni seðlabankastjóra sem bankaráð skyldi ákveða. Fyrir lagabreytinguna hafi ákvörðunarvald um launakjör stefnanda alfarið legið hjá bankaráði stefnda. Með lögum nr. 87/2009 hafi lögum nr. 47/2006 um kjararáð enn fremur verið breytt á þá leið að við 8. gr., þar sem m.a. sé fjallað um hvaða viðmið kjararáð skuli leggja til grundvallar ákvörðunum sínum, hafi verið bætt inn nýjum málslíð þar sem kveðið sé á um að við ákvörðun sína skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en laun forsætisráðherra skv. 3. gr. laganna.

Stefndi vísar í þessu sambandi til almennra athugasemda með frumvarpi til laga nr. 87/2009, þar sem það er sett í samhengi við nauðsyn víðtækra aðgerða á sviði ríkisfjármála til að mæta miklu tekjufalli ríkissjóðs vegna efnahagshrunsins og þeim miklu skuldum sem það skilji eftir sig. Sé meginmarkmið laganna að laga rekstur ríkisins að raunveruleika og að mæta stórfelldum tekjusamdrætti ríkisins. Þá vísar stefndi til þess að í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar komi fram að meginmarkmið frumvarpsins sé að draga úr launakostnaði ríkisins. Í því sambandi sé sérstaklega vikið að því að föst laun fyrir dagvinnu skuli ekki vera hærri en föst laun forsætisráðherra.

Stefndi heldur því fram að framangreind lagabreyting og úrskurðir kjararáðs, sem af lagabreytingunni leiddu, hafi orðið til þess að kjör stefnanda og annarra forstöðumanna ríkisstofnana og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins hafi verið skert að einhverju marki. Með hliðsjón af tilefni, tilgangi og markmiði löggjafans með setningu laga nr. 87/2009 byggir stefndi á því að játa verði löggjafanum svigrúm til slíkrar ákvörðunar, enda byggji hún á heildstæðu endurmati á launakjörum opinberra starfsmanna út frá þeim málefnalega og lögmæta tilgangi löggjafans sem hafi verið grundvöllur lagasetningarinnar. Telja verði að jafnræðis hafi verið gætt og að ekki hafi verið gengið lengra en nauðsyn hafi borið til.

Stefndi kveður ákvæði laga nr. 87/2009 skýr og hafi þeim samkvæmt efni sínu og tilgangi verið ætlað að öðlast þegar gildi, sbr. 13. gr. laganna. Samkvæmt því og með vísan til 2. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2005 hafi lögin tekið gildi 20. ágúst 2009, eða sama dag og stefnandi hafi hafið störf hjá stefnda. Kjararáð hafi af þessum sökum verið bundið af því strax í framhaldi að kveða upp úrskurði um kjör þeirra aðila sem undir ráðið voru felldir með lögnum, þ.m.t. stefnanda, að gættum ákvæðum stjórnáslaganna, líkt og gert hafi verið.

Stefndi mótmælir þeirri málsástæðu stefnanda að óheimilt sé að skerða laun stefnanda sem embættismanns á skipunartíma hans í embætti. Þvert á móti verði að telja, m.a. með vísan til umfjöllunar fræðimanna um málefnið, að löggjafinn, eða sá aðili sem að lögum er bær til þess að ákvarða laun embættismanna, geti tekið ákvörðun um breytingu á launakjörum viðkomandi. Réttur embættismanns til launa geti ekki talist stjórnarskrárvarinn, gagnstætt því sem gildi um laun sem þegar hafi verið unnið fyrir. Stefndi mótmælir því að laun stefnanda hafi verið skert með afturvirkum hætti. Jafnvel þó svo yrði talið leiði það ekki til ógildingar á úrskurði kjararáðs. Stefndi telur að hvorki þau ákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem vísað sé til af hálfu stefnanda, þær meginreglur vinnuréttar sem stefnandi byggir á, né tilvitnuð ákvæði stjórnarskrár í stefnu eigi að

valda ógildingu á úrskurði kjararáðs eða girða að öðru leyti fyrir að löggjafinn geti tekið heildstæða og almenna ákvörðun er leiði til skerðingar á launakjörum opinberra starfsmanna, þ.m.t. embættismanna, byggða á almennum og málefnalegum grundvelli, líkt og gert hafi verið með setningu laga nr. 87/2009 og úrskurðum kjararáðs í kjölfarið. Jafnvel þó að svo yrði talið að kröfuréttindi stefnanda nytu verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þá verði að telja að skerðingin á launakjörum stefnanda hafi verið innan þeirra marka sem ákvæðið setji því að unnt sé að skerða eignarréttindi manna án þess að sérstakar bætur komi fyrir.

Stefndi vísar enn fremur til þess að stefnandi geti ekki hafa haft réttmætar væntingar um að njóta óbreyttra launakjara út skipunartíma sinn sem seðlabankastjóri, heldur hafi stefnandi vitað eða mátt vita að launakjör hans myndu taka breytingum. Um það vísar stefndi til aðdragandans að skipun stefnanda í starfið, þjóðfélagsaðstæðum á þeim tíma, umræðum á opinberum vettvangi og aðdraganda að setningu laga 87/2009, sem hafi tekið gildi sama dag og stefnandi hóf störf. Réttaráhrif skipunar miðist við þann tíma er stefnandi hafi hafið störf hjá stefnda þann 20. ágúst 2009, sbr. Enn fremur efni skipunarbréfs. Dagsetning skipunarbréfs frá 26. júní 2009 verði hins vegar ekki talið hafa sérstakt vægi við úrlausn þessa máls.

Um lagarök er af hálfu stefnda vísað til ákvæða laga nr. 36/2001, einkum I. og V. kafla; laga nr. 47/2007 um kjararáð, einkum 1., 8., 9. og 10. gr.; laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum, einkum 1., 2. og 6. gr.; laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, einkum II. hluta; stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, einkum III. og IV. kafla; og laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 5. mgr. 17. gr., 19. og 80. gr. Þá sé vísað til 15. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og forsetaúrskurðar nr. 125/2011 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, einkum 7. tölul. A-liðar 2. gr. og D-liðar 3. gr. Um málskostnaðarkröfu sína vísar stefndi til 129. gr. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá kveður stefndi kröfu um virðisaukaskatt styðjast við lög nr. 50/1988.

#### IV.

Stefndi reisir sýknukröfu sína í fyrsta lagi á aðildarskortu, sbr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, eins og nánar er rakið í kafla III. Hvað þessa málsástæðu varðar skal tekið fram að stefndi verður ekki sýknaður af ógildingarkröfu stefnanda á grundvelli aðildarskorts nema kröfunni hafi ranglega verið beint að stefnda. Stefnandi starfar hjá stefnda sem greiðir honum laun í samræmi við þá ákvörðun sem stefnandi krefst ógildingar á. Stefnandi á því sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn kröfunnar. Af þessum sökum er kröfunni réttilega beint að stefnda. Þó að stefndi telji þörf á aðild íslenska ríkisins til að þola dóm um ógildingu ákvörðunar kjararáðs leiðir það ekki til sýknu stefnda á grundvelli 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Þá er til þess að líta að ekki hefur í dómaframkvæmd verði gerð krafa um að stefndi hafi forræði á sakarefninu þegar krafist er ógildingar á stjórnarathöfn. Af þessum sökum ber að hafna þeirri málsástæðu stefnda er lýtur að aðildarskortu.

Stefnandi var með bréfi 26. júní 2009 skipaður í embætti seðlabankastjóri til fimm ára frá og með 20. ágúst 2009. Um réttindi og skyldur seðlabankastjóra fer eftir lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Seðlabankastjóri er embættismaður, sbr. 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. fyrrgreindra laga nr. 70/1996 og lista ráðherra yfir forstöðumenn ríkisstofnana frá 15. janúar 2009, sbr. núgildandi lista frá 19. janúar 2012. Samkvæmt 39. gr. laga nr. 70/1996 skulu laun og önnur launakjör embættismanna ákveðin af kjararáði, enda geti þau ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfans eða samningsstöðu. Frá þessari reglu var vikið í þágildandi 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, en þar sagði í b-lið að bankaráð tæki ákvörðun um laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra. Með 6. gr. laga nr. 87/2009 var ákvörðunarvald um laun og starfskjör seðlabankastjóra fært frá bankaráði til kjararáðs í samræmi við fyrrgreinda meginreglu 39. gr. laga nr. 70/1996. Þá var með 2. gr. sömu laga bætt við 8. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð ákvæði þar sem segir að við ákvörðun sína skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, yrðu ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra. Lög nr. 87/2009 tóku gildi 20. ágúst 2009 eða sama dag og stefnandi hóf störf hjá stefnda. Ákvörðun sú sem stefnandi fer fram á að felld verði úr gildi var sem fyrr segir tekin 23. febrúar 2010, eftir að stefnandi hafði fengið tækifæri til andmæla. Kjararáð ákvað að laun stefnanda skyldu taka breytingum samkvæmt fyrrgreindri ákvörðun frá og með 1. mars sama ár. Fram að því hafði stefnandi notið launa samkvæmt ákvörðun bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 30. mars 2009.

Stefnandi reisir kröfu sína um ógildingu framangreindrar ákvörðunar á því að skort hafi lagaheimild fyrir því að skerða laun og starfskjör hans eftir skipun hans í embætti. Hafi lög nr. 87/2009 ekki veitt lagastoð fyrir slíkri skerðingu, sem hafi verið íþyngjandi og afturvirk og skert lögvarða kröfu stefnanda sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Með fyrrgreindri 2. gr. laga nr. 87/2009 var heimildum kjararáðs sett afdráttarlaus mörk um hámark fastra launa fyrir dagvinnu þeirra starfsmanna ríkisins sem falla undir ákvörðunarvald ráðsins. Ekki eru í lögnum fyrirmæli um hvaða áhrif þessi nýja regla eigi að hafa á ákvörðun launa þeirra sem skipaðir höfðu verið í embætti fyrir gildistöku hennar. Í athugasemdum er fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/2009 er heldur ekki tekið afdráttarlaust af skarið um þetta atriði. Þar er þó vísað til 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar til útskýringar á því að hámarkið taki ekki til forseta Íslands, en í stjórnarskrárákvæðinu segir að óheimilt sé að lækka greiðslur af ríkisfé til forseta á kjörtímabili hans. Engin ástæða hefði verið að taka þetta fram af hálfu löggafans ef ganga átti út frá því að fyrirmæli 2. gr. 87/2009 hreyfðu ekki við launum á kjör- eða skipunartíma viðkomandi. Þá er ljóst af almennum athugasemdum með frumvarpinu að þessi nýja regla var hluti af aðgerðum sem var ætlað að laga rekstur ríkisins að „gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika“. Þessi atriði gefa til kynna að við setningu laganna hafi verið við það miðað að við gildistöku þeirra yrði fylgt almennum meginreglum um lagaskil þannig að nýju reglunni yrði framvegis fylgt við töku ákvarðana um laun og starfskjör embættismanna óháð því hvort þeir hefðu verið skipaðir í embætti fyrir gildistöku laganna. Ekki verður séð að ummæli í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar Alþingis um frumvarpið breyti þessari ályktun.

Stefnandi byggir meðal annars á því að ákvæði laga nr. 70/1996 veiti embættismönnum ríka réttarvernd á skipunartíma þeirra. Af lögnum dregur stefnandi þá ályktun að laun embættismanna og önnur starfskjör verði jafnan ekki skert eftir að þeir hafa verið skipaðir í embætti. Um þetta vísar stefnanda meðal annars til þess að þeir séu að jafnaði skipaðir tímabundið í embætti til fimm ára í senn auk þess sem hann telur að fyrirmæli 19. gr. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 séu til marks um að í gildi sé meginregla þess efnis að embættismenn haldi óbreyttum launakjörum út skipunartíma sinn. Stefnandi telur að kjararáði hafi borið að taka mið af þessari meginreglu þegar afstaða var tekin til þess hvenær breytingin á launakjörum stefnanda átti að taka gildi, enda engin fyrirmæli um annað í lögum nr. 87/2009.

Ekki er gerður gagnkvæmur ráðningarsamningur við embættismenn eins og almennt tíðkast við ráðningar í störf. Starfssamband þeirra við íslenska ríkið byggist því ekki á samningi heldur á stjórnvaldsákvörðun. Um réttindi og skyldur aðila þessa starfssambands fer í meginatriðum eftir lögum nr. 70/1996. Þar er í 23. gr. mælt fyrir um að embættismenn skuli almennt skipaðir til fimm ára í senn, en skipun þeirra framlengist þó sjálfkrafa til næstu fimm ára sé embættið ekki auglýst laust til umsóknar sex mánuðum áður en skipunartíminn rennur út. Skal embættismaður gegna embætti sínu þar til eitthvert þeirra atriða sem talin eru upp í 25. gr. laganna koma til. Hins vegar er ekki við það miðað að skipun hans verði slitið með uppsögn á samningi, enda engum samningi til að dreifa. Þá njóta embættismenn almennt ekki sammingsréttar um launakjör sín heldur eru þau ákveðin einhliða af sérstöku stjórnvaldi, kjararáði, sbr. fyrrgreinda 39. gr. laganna. Réttarstaða embættismanna er að þessu leyti önnur en starfsmanna sem ráðnir eru til starfa með gagnkvæmum, sammingsbundnum uppsagnarfresti.

Í hefðbundnu samningssambandi um vinnu er almennt unnt að skerða umsamin starfskjör að virtum uppsagnarfresti enda stangist það ekki á við viðeigandi kjarasamning. Dómurinn fær ekki séð að tímabundinn skipunartími embættismanna verði lagður að jöfnu við sammingsbundinn uppsagnarfrest að þessu leyti. Þá verður ekki lögð víðtækari merking í 19. gr. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 en að breytingar á störfum og verkefnum eða tilflutningur embættismanna milli embætta megi ekki valda skerðingu á starfskjörum hans fyrr en að liðnum skipunartíma. Því til stuðnings má benda á að ákvæði, sem var hliðstætt 19. gr. laganna, var í eldri lögum nr. 38/1954 á sama tíma og þar var mælt fyrir um að starfsmönnum væri almennt skylt að hlíta breytingum á launakjörum sínum samkvæmt lögum eða reglugerðum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna. Ákvæði þessi, önnur fyrirmæli laga nr. 70/1996 eða ákvæði 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar eru því að mati dómsins ekki til marks um að í gildi sé almenn meginregla þess efnis að óheimilt sé að skerða laun og starfskjör embættismanna á skipunartíma þeirra. Hins vegar verður skerðing á kjörum embættismanna, sem ekki hafa sammingsrétt um laun og starfskjör sín, að eiga viðhlítandi lagastoð.

Eins og rakið hefur verið ákveður kjararáð laun embættismanna, þar á meðal seðlabankastjóra. Kjararáð er bundið af fyrirmælum laga nr. 47/2006 þegar það tekur slíkar ákvarðanir sem og af almennum stjórnsýslureglum. Kjararáði ber að taka mál til meðferðar þegar því þykir þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar eða á störfum þeirra sem heyra undir ákvörðunarvald ráðsins, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna.

Eins og segir í 2. mgr. sömu greinar ber ráðinu þó ekki sjaldnar er árlega að meta hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem úrskurðarvald þess tekur til. Með lögfestingu laga nr. 87/2009 var kjararáði falið að ákveða laun og starfskjör seðlabankastjóra. Í kjölfar lagasetningarinnar varð það að taka launakjör er fylgdu embættinu til viðeigandi stjórnsýslumeðferðar. Á sama tíma var fyrrgreint hámark sett á föst laun embættismanna sem kjararáð ákveður. Þegar kjararáð tók ákvörðun um launakjör seðlabankastjóra, eins og því bar lagaskylda til, varð kjararáð að taka mið af þessu hámarki. Eins og lög nr. 47/2006 um kjararáð, sbr. lög nr. 87/2009, var háttað, og að teknu tilliti til réttarstöðu embættismanna eins og henni hefur verið lýst hér að framan, gat ráðið ekki beðið með að breyting sú, sem gera þurfti á launum stefnanda, tæki gildi eins og stefnandi telur að skylt hafi verið að gera. Stefnandi hefur ekki borið því við að 2. gr. laga nr. 87/2009 brjóti í bága við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða aðrar stjórnskipunarreglur. Verður ekki séð að fyrrgreint ákvæði stjórnarskrárinnar breyti þeirri túlkun sem að framan greinir. Röksemdir stefnanda fyrir því að ógilda beri ákvörðun kjararáðs leiða samkvæmt framansögðu ekki til þess að taka beri kröfu hans til greina. Því verður stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda.

Eftir atvikum, og með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, er rétt að hvor aðila beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Ásmundur Helgason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **D Ó M S O R Ð :**

Stefndi, Seðlabanki Íslands, er sýkn af kröfum stefnanda, Más Guðmundssonar.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Ásmundur Helgason (sign.)