

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 30. mars 2015 í máli nr. E-944/2014:

Valbjörn Steingrímsson

(Lára Valgerður Júlíusdóttir hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Björn Jóhannesson hrl.)

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar hinn 18. febrúar sl., að loknum munnlegum málflutningi um frávísunarkröfu stefnda, var höfðað fyrir dómþinginu af Valbirni Steingrímssyni, Brekkubyggð 14, Blönduósi, á hendur fjármálaráðherra Bjarna Benediktssyni, Bakkaflöt 2, Garðabæ, með stefnu birtri 18. mars 2013.

Dómkröfur stefnanda eru aðallega þær að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og að stefnanda verði tildæmd laun úr ríkissjóði fyrir tímabilið frá og með 1. desember 2010 til og með 31. desember 2013, samtals að fjárhæð kr. 30.796.190 að frádregnum þeim launum sem stefnandi fékk greidd að fjárhæð kr. 25.186.282, en það sem á vantar launagreiðsluna eru kr. 5.609.908.

Krafist er dráttarvaxta af því sem á vantar laun samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðbætur nr. 38/2001 sem hér segir:

af	kr.	130.586	frá	1. janúar 2011	til	1. febrúar 2011
„	„	270.235	„	1. febrúar 2011	„	1. mars 2011
„	„	409.884	„	1. mars 2011	„	1. apríl 2011
„	„	549.533	„	1. apríl 2011	„	1. maí 2011
„	„	683.282	„	1. maí 2011	„	1. júní 2011
„	„	817.031	„	1. júní 2011	„	1. júlí 2011

„	„	950.780	„	1. júlí 2011	„	1. ágúst 2011
„	2011	1.111.292	„	1. ágúst 2011	„	1. september
„	„	1.271.804	„	1. sept. 2011	„	1. október 2011
„	2011	1.432.316	„	1. okt. 2011	„	1. nóvember
„	2011	1.550.957	„	1. nóv. 2011	„	1. desember
„	„	1.669.598	„	1. des. 2011	„	1. janúar 2012
„	„	1.788.239	„	1. janúar 2012	„	1. febrúar 2012
„	2012	1.923.880	„	1. febrúar 2012	„	1. mars
„	„	2.059.521	„	1. mars 2012	„	1. apríl 2012
„	„	2.195.162	„	1. apríl 2012	„	1. maí 2012
„	„	2.329.582	„	1. maí 2012	„	1. júní 2012
„	„	2.464.002	„	1. júní 2012	„	1. júlí 2012
„	„	2.598.422	„	1. júlí 2012	„	1. ágúst 2012
„	2012	2.740.798	„	1. ágúst 2012	„	1. september
„	„	2.883.174	„	1. sept. 2012	„	1. október 2012
„	2012	3.025.550	„	1. okt. 2012	„	1. nóvember
„	2012	3.179.362	„	1.nóv. 2012	„	1. desember
„	„	3.333.174	„	1. des. 2012	„	1. janúar 2013
„	„	3.486.986	„	1. janúar 2013	„	1. febrúar 2013
„	2013	3.659.890	„	1. febrúar 2013	„	1. mars
„	„	3.828.794	„	1. mars 2013	„	1. apríl 2013

„	„	3.999.698	„	1. apríl 2013	„	1. maí 2013
„	„	4.171.981	„	1. maí 2013	„	1. júní 2013
„	„	4.344.264	„	1. júní 2013	„	1. júlí 2013
„	„	4.516.547	„	1. júlí 2013	„	1. ágúst 2013
„	„	4.694.796	„	1. ágúst 2013	„	1. september
2013	„	4.873.045	„	1. sept. 2013	„	1. október 2013
„	„	5.051.291	„	1. okt. 2013	„	1. nóvember
2013	„	5.237.496	„	1. nóv. 2013	„	1. desember
„	„	5.423.701	„	1. des. 2013	„	1. janúar 2014
„	„	5.609.908	„	frá þeim degi til greiðsludags.		

Til vara að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og að stefnanda verði tildæmd laun úr ríkissjóði fyrir tímabilið frá og með 1. desember 2010 til og með 31. desember 2013, samtals að fjárhæð kr. 29.551.599 að frádregnum þeim launum sem stefnandi fékk greidd að fjárhæð kr. 25.186.282, en það sem á vantar launagreiðsluna eru kr. 4.365.316.

Krafist er dráttarvaxta af því sem á vantar laun samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðbætur nr. 38/2001 sem hér segir:

af	kr.	124.126	frá	1. janúar 2011	til	1. febrúar 2011
„	„	247.387	„	1. febrúar 2011	„	1. mars 2011
„	„	370.648	„	1. mars 2011	„	1. apríl 2011
„	„	493.909	„	1. apríl 2011	„	1. maí 2011
„	„	601.442	„	1. maí 2011	„	1. júní 2011
„	„	708.975	„	1. júní 2011	„	1. júlí 2011
„	„	816.508	„	1. júlí 2011	„	1. ágúst 2011

„	„	959.177	„	1. ágúst 2011	„	1. september 2011
„	„	1.101.846	„	1. sept. 2011	„	1. október 2011
„	„	1.244.515	„	1. okt. 2011	„	1. nóvember 2011
„	„	1.347.944	„	1. nóv. 2011	„	1. desember 2011
„	„	1.451.373	„	1. des. 2011	„	1. janúar 2012
„	„	1.554.802	„	1. janúar 2012	„	1. febrúar 2012
„	„	1.663.437	„	1. febrúar 2012	„	1. mars 2012
„	„	1.772.072	„	1. mars 2012	„	1. apríl 2012
„	„	1.880.907	„	1. apríl 2012	„	1. maí 2012
„	„	1.987.277	„	1. maí 2012	„	1. júní 2012
„	„	2.093.847	„	1. júní 2012	„	1. júlí 2012
„	„	2.200.417	„	1. júlí 2012	„	1. ágúst 2012
„	„	2.308.495	„	1. ágúst 2012	„	1. september 2012
„	„	2.416.573	„	1. sept. 2012	„	1. október 2012
„	„	2.524.651	„	1. okt. 2012	„	1. nóvember 2012
„	„	2.636.752	„	1.nóv. 2012	„	1. desember 2012
„	„	2.748.853	„	1. des. 2012	„	1. janúar 2013
„	„	2.860.954	„	1. janúar 2013	„	1. febrúar 2013
„	„	2.975.844	„	1. febrúar 2013	„	1. mars 2013
„	„	3.090.734	„	1. mars 2013	„	1. apríl 2013
„	„	3.205.624	„	1. apríl 2013	„	1. maí 2013
„	„	3.329.618	„	1. maí 2013	„	1. júní 2013
„	„	3.453.612	„	1. júní 2013	„	1. júlí 2013
„	„	3.577.606	„	1. júlí 2013	„	1. ágúst 2013
„	„	3.706.125	„	1. ágúst 2013	„	1. september 2013

„	„	3.834.647	„	1. sept. 2013	„	1. október 2013
„	„	3.963.166	„	1. okt. 2013	„	1. nóvember 2013
„	„	4.097.216	„	1. nóv. 2013	„	1. desember 2013
„	„	4.231.266	„	1. des. 2013	„	1. janúar 2014
„	„	4.365.316	„	frá þeim degi til greiðsludags.		

Til þrautavara að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og að stefnanda verði tildæmd laun úr ríkissjóði fyrir tímabilið frá og með 1. desember 2010 til og með 31. desember 2013, samtals að fjárhæð kr. 28.033.167 að frádregnum þeim launum sem stefnandi fékk greidd að fjárhæð kr. 25.186.282, en það sem á vantar launagreiðsluna eru kr. 2.846.885.

Krafist er dráttarvaxta af því sem á vantar laun samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðbætur nr. 38/2001 sem hér segir:

af	Kr.	83.902	frá	1. janúar 2011	til	1. febrúar 2011
„	„	172.471	„	1. febrúar 2011	„	1. mars 2011
„	„	261.040	„	1. mars 2011	„	1. apríl 2011
„	„	349.609	„	1. apríl 2011	„	1. maí 2011
„	„	427.980	„	1. maí 2011	„	1. júní 2011
„	„	506.351	„	1. júní 2011	„	1. júlí 2011
„	„	584.722	„	1. júlí 2011	„	1. ágúst 2011
„	„	681.637	„	1. ágúst 2011	„	1. september 2011
„	„	778.552	„	1. sept. 2011	„	1. október 2011
„	„	875.467	„	1. okt. 2011	„	1. nóvember 2011
„	„	927.611	„	1. nóv. 2011	„	1. desember 2011
„	„	979.755	„	1. des. 2011	„	1. janúar 2012
„	„	1.031.899	„	1. janúar 2012	„	1. febrúar 2012

„	„	1.099.780	„	1. febrúar 2012	„	1. mars 2012
„	„	1.157.661	„	1. mars 2012	„	1. apríl 2012
„	„	1.220.542	„	1. apríl 2012	„	1. maí 2012
„	„	1.281.358	„	1. maí 2012	„	1. júní 2012
„	„	1.342.179	„	1. júní 2012	„	1. júlí 2012
„	„	1.402.990	„	1. júlí 2012	„	1. ágúst 2012
„	„	1.471.851	„	1. ágúst 2012	„	1. september 2012
„	„	1.540.712	„	1. sept. 2012	„	1. október 2012
„	„	1.609.573	„	1. okt. 2012	„	1. nóvember 2012
„	„	1.682.456	„	1.nóv. 2012	„	1. desember 2012
„	„	1.755.339	„	1. des. 2012	„	1. janúar 2013
„	„	1.828.222	„	1. janúar 2013	„	1. febrúar 2013
„	„	1.913.950	„	1. febrúar 2013	„	1. mars 2013
„	„	1.999.678	„	1. mars 2013	„	1. apríl 2013
„	„	2.085.406	„	1. apríl 2013	„	1. maí 2013
„	„	2.165.154	„	1. maí 2013	„	1. júní 2013
„	„	2.244.902	„	1. júní 2013	„	1. júlí 2013
„	„	2.324.650	„	1. júlí 2013	„	1. ágúst 2013
„	„	2.408.924	„	1. ágúst 2013	„	1. september 2013
„	„	2.493.198	„	1. sept. 2013	„	1. október 2013
„	„	2.583.002	„	1. okt. 2013	„	1. nóvember 2013
„	„	2.667.277	„	1. nóv. 2013	„	1. desember 2013
„	„	2.757.081	„	1. des. 2013	„	1. janúar 2014
„	„	2.846.885	„	frá þeim degi til greiðsludags.		

Til þrautþrautavara er þess krafist að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og að viðurkennt verði með dómi að kjararáði hafi borið að afturkalla launalækkun stefnanda skv. 1. 148/2008, sbr. 1. 127/2009 frá og með 1. desember 2010.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst þess aðallega, að málinu verði vísað frá dómi, en til vara sýknu af öllum kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Hinn 18. febrúar sl. fór fram munnlegum máflutningur um frávísunarkröfu stefnda og er einungis sá þáttur málsins hér til úrlausnar. Í þessum þætti málsins krefst stefndi þess að málinu verði vísað frá dómi og að honum verði úrskurðaður málskostnaður úr hendi stefnanda. Stefnandi krefst þess að frávísunarkröfu stefnda verði hafnað og að málskostnaður verði úrskurðaður að mati dómsins.

II

Stefnandi er forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Blönduósi og félagi í Félagi forstöðumanna ríkisstofnana. Um laun hans fer skv. 1. gr. 1. nr. 47/2006 um kjararáð skv. úrskurðum kjararáðs, sbr. 9. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu og 1. mgr. 9. gr. sbr. 39. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt 6. gr. laga um kjararáð aflar ráðið sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga í störfum sínum og er rétt að krefjast skýrslna, munnlegra og skriflegra frá starfsmönnum og launagreiðendum sem heyra undir kjararáð og skal talsmönnum þeirra sem undir kjararáð heyra og viðkomandi ráðuneytum gefinn kostur á að leggja fram skriflegar eða munnlegar greinargerðir vegna mála sem til úrlausnar eru hjá ráðinu. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga um kjararáð skal kjararáð við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau kjör séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geti talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara samkv. 4. gr. laganna skal sérstaklega gætt að samræmi milli launakjara þeirra sem falla undir kjararáð og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkv. 3. gr. laganna hins vegar. Þá segir jafnframt í 2. mgr. 8. gr. laganna að kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Kjararáð ákvarðar föst laun fyrir venjulega dagvinnu og önnur laun sem starfi fylgja auk annarra starfskjara skv. 1. mgr. 9. gr. laga um kjararáð. Samkvæmt 9. gr. skal kjararáð taka tillit til

vinnuframlags og starfsskyldna umfram dagvinnu og meta og taka tillit til kvaða og hlunninda og réttinda sem störfunum fylgja. Samkvæmt 10 gr. laga um kjararáð skal ráðið taka mál til meðferðar þegar því þykir þurfa og ávallt ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar skv. lögnum eða á störfum sem úrskurðarvald ráðsins tekur til. Þá skal ráðið skv. 2. mgr. 10. gr. laganna eigi sjaldnar en árlega meta hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem það ákveður.

Með lögum nr. 148/2008 var gerð breyting á lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Samkvæmt 2. gr. þeirra laga bættist við lög um kjararáð nýtt ákvæði til bráðabirgða sem kvað á um að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laga um kjararáð skyldi ráðið fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er fæli í sér 5-15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gilti frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skyldi ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skyldi kjararáð skv. 2 ml. 2 gr. laga nr. 148/2008 endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis, utan forseta Íslands. Kjararáð ákvað 23. febrúar 2009 í máli nr. 2009.001 að laun embættismanna skyldu lækkuð með tilteknum hætti og tók ákvörðunin til launa stefnanda.

Með lögum nr. 87/2009 var fjölgað í hópi sem undir kjararáð heyrir. Jafnframt var með 2. gr. laga nr. 87/2009 bætt nýjum málslíð við 1. mgr. 8. gr. laganna sem kveður á um að við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra.

Með l. 127/2009 var bætt nýrri málsgrein við ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið var á um að til og með 30. nóvember 2010 væri óheimilt að endurskoða úrskurði kjararáðs sem kveðnir höfðu verið upp á grundvelli 1. másl. 1. mgr. til hækkunar, þ.e. kjör alþingismanna og ráðherra. Við endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra aðila sem heyra undir ráðið skyldi gætt innbyrðis samræmis eftir því sem framast er unnt og að virtum ákvæðum 8. gr. laganna til nóvemberloka 2010. Með minnisblaði dags. 14. desember 2010 og bréfi dags. 14. febrúar 2011 kom Félag forstöðumanna ríkisstofnana á framfæri við kjararáð kröfum um afturköllun launalækkunar forstöðumanna ríkisstofnana.

Kjararáð kvað upp úrskurð 28. júní 2011, úrskurð nr. 2011.001 sem tók til allra er heyrðu undir ráðið og kvað niðurstaða meirihluta kjararáðs á um að sú launalækkun sem kom til framkvæmda á árinu 2009 skyldi að svo stöddu ekki ganga til baka. Þá voru ákvarðaðar launahækkanir til þeirra sem heyra undir kjararáð á árinu 2011. Leitaði Félag forstöðumanna ríkisstofnana til umboðsmanns Alþingis þar sem félagið taldi að kjararáð hefði ekki tekið efnislega afstöðu til erinda félagsins um afturköllun lækkunar launa félagsmanna sinna.

Kjararáð kvað á ný upp úrskurð 21. desember 2011, úrskurð nr. 2011.002. Úrskurðurinn tók til allra er heyrðu undir ráðið, annarra en þeirra sem færðust undir ráðið með lögum nr. 87/2009. Niðurstaða meiri hluta kjararáðs var að sú launalækkun sem grundvallaðist á lögum nr. 148/2008 og nr. 127/2009 skyldi ganga til baka þannig að laun allra þeirra sem sættu launalækkun í samræmi við fyrrnefnd lög skyldu hækka frá og með 1. október 2011. Röðun í launaflokka og fjöldi eininga skyldi verða eins og var fyrir umrædda lækkun.

Í kjölfar kvörtunar Félags forstöðumanna ríkisstofnana sendi umboðsmaður Alþingis frá sér álit nr. 6540/2011 á árinu 2013. Var það niðurstaða umboðsmanns Alþingis að eftir 30. nóvember 2010 hafi farið um heimildir og hugsanlegar skyldur kjararáðs til að endurskoða og afgreiða beiðnir um endurskoðun launa félagsmanna Félags forstöðumanna ríkisstofnana samkvæmt þeim almennu heimildum sem gilda um störf ráðsins, einkum 6., 8., 9., og 10. gr. laga nr. 47/2006. Hafi kjararáði frá þeim tíma borið að leggja mat á það hvort fram væru komnar breytingar sem gæfu tilefni til að taka nýjar ákvarðanir um laun þeirra sem heyrðu undir ráðið. Skortur hafi verið á því að uppfyllt hafi verið rannsóknarskylda skv. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og þeim viðmiðunum sem lög um kjararáð kveða á um að ráðið skuli fylgja við meðferð ráðsins á máli því sem það réð til lykta með úrskurði sínum þann 28. júní 2011. Þá hafi kjararáð brotið gegn 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 með því að að veita Félagi forstöðumanna ríkisstofnana ekki kost á að koma á framfæri andmælum við gögnum sem aflað varð frá fjármálaráðuneytinu við meðferð málsins. Þá taldi umboðsmaður Alþingis að það hafi ekki samrýmst reglum um málshraða sem kjararáði bar að fylgja í málinu að fresta afgreiðslu erindis Félags forstöðumanna ríkisstofnana með þeim hætti sem gert var í ákvörðun hinn 28. júní 2011. Í álitinu voru sett fram tilmæli til kjararáðs sem lutu að starfsháttum ráðsins, í samræði við athugasemdir í álitinu. Voru það tilmæli umboðsmanns Alþingis í álitinu að ráðið tæki erindi Félags forstöðumanna ríkisstofna til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá félaginu og leysti úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu og hefði þau sjónarmið framvegis í huga í störfum sínum.

Með bréfi dagsettu 14. maí 2013 óskaði Félag forstöðumanna ríkisstofnana eftir því að kjararáð tæki erindi þess frá 14. febrúar 2011 til meðferðar að nýju og leysti úr því í samræmi við tilmæli í álitinu umboðsmanns Alþingis. Með bréfi formanns kjararáðs f.h. ráðsins til Félags forstöðumanna ríkisstofnana dags. 28. júní 2013 var félaginu tilkynnt að meirihluti kjararáðs teldi að álit umboðsmanns Alþingis gæfi ekki tilefni til endurupptöku málsins.

III

Stefnandi byggir á því að um laun stefnanda fari eftir úrskurðum kjararáðs. Stefndi fari með kjaramál f.h. íslenska ríkisins og beri ábyrgð á því að stefnandi njóti réttra kjara skv. skipun sinni og að ákvarðanir um laun hans séu tekin í samræði við lög.

Fjármálaráðherra hafi ekki gætt þess gagnvart stefnanda frá 1. desember 2010 að rétt laun væru greidd og þannig brotið lögvarinn rétt stefnanda til leiðréttinga á launum.

Stefnandi njóti ekki verkfalls- né sammingsréttar um laun sín skv. lögum. Vegna þess verði að gera auknar kröfur varðandi málsmeðferð og efnislega úrlausn um laun hans. Laun sem menn eigi að fá fyrir vinnu sína skv. kjarasamningi, ráðningarsamningi eða jafnframt ákvörðun kjararáðs teljist eign þeirra í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Til nóvember loka 2010 hafi kjararáði verið óheimilt að endurskoða til hækkunar úrskurði sem kveðnir höfðu verið upp á grundvelli laga nr. 148/2008. Að þeim tíma liðnum hafi ráðið að nýju getað fellt úrskurð um þá hópa sem höfðu sætt launalækkun að teknu tilliti til kjara hjá viðmiðunarhópum. Hafi ráðinu með vísan til þess og 1. mgr. 10. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 borið að taka til baka miðað við 1. desember 2010 þá launalækkun sem það hafði úrskurðað, nema lögmæt sjónarmið hefðu leitt til annars. Kjararáð hafi sjálft fyrir setningu laga nr. 148/2008 ekki talið lagaskilyrði fyrir launalækkun þessa hóps skv. þágildandi ákvæðum laga um kjararáð. Þegar lagabreyting um lækkunina hafi fallið úr gildi þann 1. desember 2010 hafi launalækkunin verið lögleysa með sömu rökum og kjararáð hafi komist að niðurstöðu um fyrir setningu laga nr. 148/2008.

Stefnandi gerir kröfu um að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og um leiðréttingu launa fyrir tímabilið 1. desember 2010 til 31. desember 2013. Kjararáð beri ávallt að taka mál til meðferðar þegar því þyki þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögum um kjararáð eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald kjararáðs tekur til.

Aðal-, vara- og þrautavarakröfur stefnanda eru um ógildinu og leiðréttingu launa á framangreindu tímabili, en fjárkröfur eru ólíkar í hverri kröfu fyrir sig og byggir hver fjárkrafa á launum tiltekins viðmiðunarhóps. Frá hverri kröfu fyrir sig dragast síðan frá þau laun sem stefnandi hefur fengið greidd. Óumdeilt sé að þessi laun hafa verið greidd og því hljóti þau að koma til frádráttar á tildæmdum launum. Ekki sé verið að byggja á ógildum úrskurðum hvað það varðar heldur um að ræða heildarkröfu. Felist ekki í því þversögn, heldur brúttókröfu að frádregnu því sem þegar hefur verið greitt. Það sé í samræmi við grundvallarreglur í vinnurétti að setja fram heildarkröfu um laun með þeim hætti að dregin sé frá fjárhæð sú sem þegar hefur verið greidd. Það sé ekki ágreiningu um að stefnandi þessa máls hafi fengið tiltekin laun greidd.

Aðalkrafa stefnanda um ógildingu úrskurða kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 byggir á því að þeir séu haldnir svo alvarlegum ágöllum, bæði varðandi form og efni að ógildingu varði. Kjararáð sé stjórnarsýslunefnd sem taki fullnaðarákvörðun á stjórnarsýslustigi og beri í störfum sínum að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Auk þess starfi kjararáð skv. lögum nr. 47/2006, þar á meðal um þau viðmið sem ráðinu beri að líta til við ákvörðun launa þeirra sem undir það heyra. Ráðið hafi við undirbúning og gerð úrskurðanna ekki gætt ákvæða laga nr. 47/2006 um launaviðmið og hafi litið framhjá því að ekki var lagastoð lengur fyrri tímabundinni lækkun launa sem mælt hafi verið fyrir um með lögum nr. 148/2008 og 127/2009. Kjararáð hafi frá 1. desember 2010 borið að framkvæma hlutverk sitt í samræmi við 10 gr. laga nr. 47/2006 og hafi borið að miða launaleiðréttingu við 1. desember 2010 í stað 1. október 2011. Með því hafi kjararáð brotið gegn ákvæðum laga nr. 47/2006 með síðari breytingum og lögmætisreglunni þar sem úrskurðir ráðsins hafi verið í ósamræmi við launaþróun viðmiðunarhópa. Kjararáð hafi brotið gegn grundvallareglu um réttláta málsmeðferð og skráningu upplýsinga, sbr. þágildandi 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Ráðið hafi brotið gegn sjónarmiðum um jafna stöðu aðila og jafnræði og gegn rannsóknarreglu 10. gr. og andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá hafi verið brotið gegn reglum um málshraða. Krafan um leiðréttingu launa byggir á ósamræmi í launaþróun stefnanda í samanburði við launaþróun sérfræðinga á almennum vinnumarkaði frá 2006 til loka ársins 2013, skv. framlögðum launaseðlum stefnanda og framlagðri samanburðartöflu sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2008 og nemi munurinn frá 1. desember 2010 til 1. október 2011 samtals kr. 5.609.908,-.

Stefnandi byggir á því að það sé hlutverk dómstóla að fjalla um embættistakmörk stjórnvalda í samræmi við 60. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 og að dómstólar geti ákvarðað bætur þegar stjórnvöld hafi ekki farið að lögum við stjórnvaldsákvarðanir. Það sé verkefni dómstóla að meta hvort ákvörðun kjararáðs eigi sér lagastoð. 8. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáðs feli í sér vísireglur um hvernig beri að ákveða laun embættismanna sem hafa verið brotnar í þessu máli.

Í þessu máli liggja fyrir þær reglur í lögnum sem á að fara eftir að lögum og gerð er krafa um í kröfu 1 2 og 3 að dómstólinn beiti þeim reglum sem eigi að fara eftir.

Varakrafan hvað varðar launaleiðréttingu byggir á launaþróun launa stefnanda í samanburði við launaþróun opinberra starfsmanna, skv. framlögðum launaseðlum stefnanda og framlagðri samanburðartöflu sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2008 og nemi munurinn frá 1. desember 2010 til 1. október 2011 samtals kr. 4.365.316,-.

Prautavarakrafan hvað varðar launaleiðréttingu byggir á launaþróun stefnanda í samanburði við launaþróun stjórnenda á almennum vinnumarkaði skv. framlögðum

launaseðlum stefnanda og framlagðri samanburðartöflu sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2008 og nemi munurinn frá 1. desember 2010 til 1. október 2011 samtals kr. 2.846.885,-.

Fjárkröfurnar byggja allar á því að stefndi beri f.h. ríkissjóðs ábyrgð á því að laun stefnanda séu ákvörðuð í samræmi við lög og með hliðsjón af launum viðmiðunarhópa og af launaþróun eins og mælt er fyrir um í lögum nr. 47/2006. Ákvarðanir kjararáðs hafi verið ólögsmætari enda kjararáð vanrækt lögboðnar skyldur við gerð og undirbúning úrskurðanna. Ráðið hafi með ólögsmætum hætti valdið stefnanda tjóni sem nemi mismuni þeirra launa sem ráðið ákvað og þeirra launa sem honum hefði borið ef ákvörðun ráðsins hefði verið í samræmi við lög og beri ríkissjóður fébótaábyrgð á því tjóni.

Útreikningar á bótakröfum byggja á upplýsingum frá Hagstofu Íslands, en vísað sé í stefnu til slóðar á vefsíðu Hagstofunnar. Útreikningar séu unnir af hagfræðingi félags stefnanda úr opinberum gögnum.

Þrautavarakröfu setji stefnandi fram í því skyni að fá úrskurði kjararáðs ógilta verði ekki fallist á kröfur um launaleiðréttingu auk þess sem krafist er viðurkenningar á því að kjararáði hafi borið að miða nýjan úrskurð við 1. desember 2010. Á þeim tíma hafi kjararáði borið að taka mál Félags stefnanda til meðferðar skv. 10 gr. laga um kjararáð, enda höfðu þá orðið verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu sem skyldu hafðar til viðmiðunar sbr. framlagt línurit á samanburði á launaþróun stefnanda og helstu viðmiðunarhópa. Þrautþrautavarakrafan sé þannig tvíþætt, auk kröfu um ógildingu sé jafnframt sett fram krafa um breytingu á tímamarki launahækkunar. Í þeirri kröfu felist ekki krafa um efnislega breytingu ákvörðunar kjararáðs, aðeins að tímamarki ákvörðunar verði breytt. Þá komi þrautavarakrafa ekki til úrlausnar nema öðrum kröfum sé hafnað af dómnum og felist ekki í því mótsögn gagnvart öðrum kröfum stefnanda.

Stefnandi telur að hver og einn einstaklingur eigi rétt á að setja fram kröfu í eigin nafni eins og gert er af hans hálfu, enda taki hinir umdeildu úrskurðir til hans og hann hafi verulega og nægjanlega lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins og rétt til að setja fram kröfur sínar samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár nr. 33/1944 og lögum um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1944. Ákvörðun kjararáðs hafi bein áhrif á kjör stefnanda og hann því verulegra hagsmuna að gæta.

Hvað varðar allar kröfur stefnanda þá hafi ekki verið þörf á að fjalla aðgreint um málsástæður stefnanda varðandi hvorn úrskurð kjararáðs fyrir sig sem krafist er ógildingar á og fébóta vegna, þeir lúti báðir að því að brjóta rétt á stefnanda og hafa báðir áhrif á kjör með ólögsmætum hætti sem reifað sé ítarlega í stefnu og stefnanda

nauðsynlegt að fá þá ógilda.

Um lagarök vísar stefnandi til laga nr. 47/2006 um kjararáð, eins og þeim var breytt með lögum nr. 168/2007, nr. 148/2008, nr. 127/2009 og nr. 126/2011. Jafnframt vísar stefnandi til 22. gr. og 40. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 72. gr. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og til laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Enn fremur kveðst stefnandi byggja á samþykktum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 87 og 98. Kröfu um dráttarvexti byggir stefnandi á 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001.

IV

Aðalkrafa stefnda um frávísun málsins frá dómi byggir á því að kröfugerð stefnanda í málinu sé haldin svo miklum ágöllum að kröfur hans séu ekki dómtekar. Stefnandi krefjist í dómkröfum sínum í aðal-, vara- og þrautavarakröfu í senn bæði ógildingar og breytinga á tilgreindum tveimur úrskurðum kjararáðs. Kröfugerðin feli í sér þversögn og því sé málatilbúnaður og dómkröfur stefnanda ósamrýmanlegur. Ekki sé í senn hægt að krefjast ógildingar og breytinga á sömu úrskurðum eins og stefnandi geri.

Þá sé í verkahring kjararáðs skv. lögum að ákveða laun stefnanda, sbr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006. Dómstólar séu ekki bærir til að fjalla um launakröfur stefnanda. Sakarefni eigi því ekki undir dómstóla sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 og því beri að vísa aðal-, vara- og þrautavarakröfum stefnanda frá dómi.

Þrautþrautavarakrafa feli í sér auk kröfu um ógildingu einnig kröfu um efnislega breytingu á launakjörum stefnanda sem sé ekki í verkahring dómstóla.

Beri að vísa öllum kröfum stefnanda frá dómi þar sem þær séu settar fram þannig að dómstólum beri í raun ekki að fjalla um þær. Það sé verkefni kjararáðs skv. 1. gr. laga nr. 47/2006 að ákveða laun stefnanda. Það sé því ekki í verkahring dómstóla að taka ákvarðanir um laun embættismanna sem falla undir kjararáð þó dómstólar geta fjallað um gildi úrskurða ráðsins. Um sé að ræða matskennda stjórnvaldsákvörðun sem sætir ekki endurskoðun dómstóla utan þess að dómstólar geta fjallað um gildi hennar. Dómstólinn geti ekki tekið afstöðu til þess hver hin nýja efnislega ákvörðun eigi að vera ef ákvörðun er ógild, þá kæmi það í hlut kjararáðs að taka nýja ákvörðun í ljósi niðurstöðu dómsins.

Þá felist ósamræmi í málsástæðum stefnanda með því að krefjast í senn afturköllunar lækkunar launa frá 1. desember 2010 og að auki kröfu um mat á launaþróun sinni í samanburði við viðmiðunarhópa samkvæmt 8. gr. laga um kjararáð miðað við 1. desember 2010. Báðir þeir úrskurðir sem stefnandi krefjist ógildingar á leiddu til launahækkana sem stefnandi vill halda og krefst bæði ógildingar og breytingar á sömu úrskurðum. Kröfugerðin sé þannig ósamrýmanleg og feli í sér þversögn. Þegar af þessari ástæðu beri að vísa aðal-, vara- og þrautavarakröfu frá.

Kröfur stefnanda miðast við ógilda í heild sinni tvo úrskurði kjararáðs sem varða meira en launa- og starfskjör stefnanda. Stefnandi geti ekki krafist ógildingar á úrskurðum kjararáðs nema hvað hann sjálfan varðar, þ.e. að þeir verði óskuldbindandi hvað hann varðar. Stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi ákvarðana kjararáðs að öðru leyti en varðandi hann sjálfan, sbr. 24. og 25. gr. laga nr. 91/1991.

Stefndi telur málið vanreifað og að stefna uppfylli ekki þau skilyrði sem fram koma í d.-f. lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Dómkröfur í aðal-, vara- og þrautavarakröfum séu ósamrýmanlegar sem sé í andstöðu við ákvæði d-liðar 80. gr. laga nr. 91/1991. Málsástæður séu óskýrar í stefnu. Óljóst sé af stefnu að hvaða leyti verið er að gera athugasemdir við hvora ákvörðun kjararáðs fyrir sig. Málalíbúnaður stefnanda sé svo óljós, óskýr og vanreifaður að hann sé til þess fallinn að takmarka möguleika stefnda til að halda uppi vörnum í málinu. Stefnandi hafi ekki með fullnægjandi hætti gert grein fyrir því á hverju kröfur hans byggji um ógildingu ákvarðana kjararáðs. Ekki verði ráðið af stefnu né framlögðum gögnum hvaðan þær töflur og útreikningar sem aðal-, vara- og þrautavarakrafa byggja á eru komnar eða á hvaða forsendum þeir byggji. Fjárhæðum útreikninga er mótmælt vegna þessa af hálfu stefnda.

Sýknukröfu sína reisir stefndi í stuttu máli á því að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 og 2011.002 séu að öllu leyti lögumætir, séu í samræmi við lög um kjararáð nr. 47/2006 og ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Úrskurðir kjararáðs frá 28. júní 2011 og 21. desember 2011 hafi ekki verið haldnir neinum þeim ágöllum sem valdið geti ógildingu þeirra. Verði talið að málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga hafi að einhverju leyti verið brotnar leiði það ekki til ógildingar úrskurði kjararáðs þar sem slíkir annmarkar hafi ekki haft áhrif á efni ákvörðunar né sé til staðar orsakasamband á milli brota á málsmeðferðarreglum og efnis ákvörðunar. Því beri að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í máli þessu verði ekki fallist á aðalkröfu um frávisun málsins.

Um lagarök vísar stefndi til ákvæða laga nr. 46/2007 um kjararáð með síðari breytingum, með lögum nr. 168/2007, 148/2008, 87/2009, 127/2009 og nr.

126/2011. Þá vísar stefndi til ákvæða stjórnarsýslulaga 37/1993, einkum til 9., 10. og 13. gr. laganna og almennra reglna stjórnarsýsluréttarins. Þá vísar stefndi til ákvæða laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, m.a. 24., 25. og 80. gr. laganna.

V

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 47/2006 er kjararáði falið ákvörðunarvald um laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. jafnframt 39. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Stefnandi er forstöðumaður heilbrigðisstofnunar sem starfar skv. 9. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu og ákveður kjararáð því laun og starfskjör hans.

Aðal-, vara- og þrautavarakröfur stefnanda kveða allar á um í einu lagi kröfu um að úrskurðir kjararáðs nr. 2011.001 frá 28. júní 2011 og nr. 2011.002 frá 21. desember 2011 verði dæmdir ógildir og að stefnanda verði tildæmd laun úr ríkissjóði fyrir tímabilið frá og með 1. desember 2010 til og með 31. desember 2013, samtals að tilgreindum ólíkum fjárhæðum í hverri þessara krafna fyrir sig.

Kröfurnar eru settar fram í einu lagi, hver fyrir sig, sem ein krafa sem felur annars vegar í sér kröfu um ógildingu og hins vegar kröfu um að stefndi verði dæmdur til greiðslu tiltekinnar fjárkröfu stefnanda um bætur vegna tjóns stefnanda af ólögsmætum ákvörðunum kjararáðs sem hafi vanrækt lögbundnar skyldur við gerð og undirbúning úrskurðanna.

Kröfur stefnanda í máli þessu um fébætur í aðal-, vara- og þrautavarakröfu eru efnislega reistar á sömu málsástæðum og kröfur hans um ógildingu ákvarðana kjararáðs. Verði fallist á eina eða fleiri af þessum málsástæðum, þannig að það varði ógildingu ákvörðunar eða ákvarðana kjararáðs, ber kjararáði á ný að taka mál það eða þau til úrlausnar sem leidd voru til lykta með hinum ógildu ákvörðunum, í samræmi við 1. gr. og 8.-10. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, enda taka hinar umdeildu ákvarðanir kjararáðs annars vegar til allra þeirra er taka laun skv. ákvörðunum kjararáðs og hins vegar allra þeirra er tóku laun skv. ákvörðunum kjararáðs er þau voru lækkuð byrjun árs 2009. Kjararáð tæki því að nýju ákvarðanir sem tækju til kjara stefnanda í málinu á því tímabili sem fjárkröfur stefnanda ná til. Stefnandi hefur ekki fært rök fyrir því að sú niðurstaða nái ekki að rétta hlut stefnanda með viðhlítandi hætti. Þversögn felst þannig í dómkröfum stefnanda eins og þær eru fram settar þannig að hann hefur ekki sýnt fram á að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá bæði leyst úr kröfum sínum um ógildingu ákvarðana kjararáðs og skaðabótaskyldu íslenska ríkisins sem settar eru fram í einu lagi í aðal-, vara- og þrautavarakröfu. Ber þegar af þeirri ástæðu að fallast á að aðal-,

vara- og þrautavarakröfu verði vísað frá dómi.

Þrautaþrautavarakrafa er með sama hætti sett fram í einu lagi, sem krafa um ógildingu úrskurða kjararáðs auk kröfu um viðurkenningu á að kjararáði hafi borið að afturkalla launalækkun stefnanda fyrr en gert var með síðari úrskurði þeim sem stefnandi krefst ógildingar á. Samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 er stefnanda heimilt að höfða mál til þess að leita viðurkenningardóms um kröfur sínar um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands enda hafi hann lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um þau atriði. Kröfur stefnanda í máli þessu um ógildingu ákvarðana kjararáðs og viðurkenningu á að kjararáði hafi borið að afturkalla launalækkun stefnanda á tilgreindum tímavörðum eru efnislega reistar á sömu málsástæðum. Verði fallist á eina eða fleiri af þessum málsástæðum, þannig að það verði ógildingu ákvörðunar eða ákvarðana kjararáðs, ber kjararáði með sama hætti og hvað varðar aðal-, vara og þrautavarakröfu á ný að taka mál það eða þau til úrlausnar sem leidd voru til lykta með hinum ógildu ákvörðunum og taka til fjölmargra annarra en stefnanda eins. Kjararáð tæki því að nýju ákvarðanir sem tækju m.a. til kjara stefnanda á því tímabili sem viðurkenningarkrafa stefnanda nær til. Stefnandi hefur ekki fært rök fyrir því að sú niðurstaða nái ekki að rétta hlut stefnanda með viðhlítandi hætti. Þversögn felst þannig í dómkröfu stefnanda eins og hún er fram sett þannig að hann hefur ekki sýnt fram á að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá bæði leyst úr kröfu um ógildingu ákvarðana kjararáðs og viðurkenningarkröfu eins og hún er fram sett í einu lagi í þrautaþrautavarakröfu. Ber þegar af þeirri ástæðu að fallast á að þrautaþrautavarakröfu verði vísað frá dómi.

Stefnandi verður úrskurðaður til að greiða stefnda málskostnað, eins og í úrskurðarorði greinir.

ÚRSKURÐARORÐ:

Máli þessu er vísað frá frá dómi. Stefnandi Valbjörn Steingrímsson greiði stefnda fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins kr. 200.000 í málskostnað.

Inga Björg Hjaltadóttir