

LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 17. febrúar 2023.

Mál nr. 659/2021:

**Embætti ríkislögrelustjóra og
íslenska ríkið**

(Soffía Jónsdóttir lögmaður)

gegn

Guðmundi Ómari Þráinssyni

(Kristján B. Thorlacius lögmaður)

Lykilorð

Laun. Kjarasamningur. Embættismenn.

Útdráttur

G annars vegar og R og Í hins vegar deildu um samkomulag 26. ágúst 2019 milli þáverandi ríkislögrelustjóra og G um breytingu á samsetningu launa. Með samkomulaginu var G færður upp um 7 launaflokka með því að yfirvinna var færð inn í grunnlaun hans. R og Í töldu þáverandi ríkislögrelustjóra ekki hafa haft heimild til að gera samkomulagið samkvæmt lögum, kjarasamningi og stofnanasamningi en G byggði á því að um skuldbindandi samkomulag hefði verið að ræða. Í dómi Landsréttar var rakið að kjör G hafi ráðist af kjarasamningi Landssambands lögreglumanna við fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs. Við þær aðstæður yrði litið svo á, þótt stefndi hafi verið embættismaður, að kjör hans sem aðstoðaryfirlögreluþjóns hafi farið eftir reglum sem eigi við um samninga á sviði vinnuréttar. Þótt fallast mætti á með R og Í að þáverandi ríkislögrelustjóri hefði teyggt nokkuð á því svigrúmi sem ætla mætti að lög, kjarasamningur og stofnanasamningur hefðu veitt honum til launasetningar G var ekki talið að G hefði verið grandsamur um ætlaðan heimildarskort þáverandi ríkislögrelustjóra til að gera hið umdeilda samkomulag. Var niðurstaða héraðsdóms um greiðsluskyldu R og Í staðfest.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómarnir Davíð Þór Björgvinsson, Hervör Þorvaldsdóttir og Kristbjörg Stephensen.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 2. nóvember 2021. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 12. október 2021 í málinu nr. E-7632/2020.
- 2 Áfrýjendur krefjast sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar fyrir héraðsdómi og fyrir Landsrétti en til vara að málskostnaður verði felldur niður.

- 3 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms auk málskostnaðar fyrir Landsrétti.

Málsatvik

- 4 Ágreiningur í málinu lýtur að samkomulagi 26. ágúst 2019 milli þáverandi ríkislögreglustjóra og stefnda um breytingu á samsetningu launa hans. Samkvæmt því var föst yfirvinna stefnda, 50 klukkustundir á mánuði, færð inn í grunnlaun með því að færa hann milli launaflokka til hækkunar. Þegar samkomulagið var gert tók stefndi laun samkvæmt launaflokki 22, þrep 3, í samræmi við kjarasamning Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs en var með fyrrnefndu samkomulagi færður í launaflokk 29, þrep 8. Var stefndi þannig færður upp um sjö launaflokka og fimm þrep að auki. Aftur á móti féllu áður ákvarðaðir 50 fastir yfirvinnutímar niður.
- 5 Með bréfi 8. júlí 2020 var stefnda tilkynnt af núverandi ríkislögreglustjóra að embættið teldi sig ekki bundið af umræddu samkomulagi þar sem það væri ekki í samræmi við lög, kjarasamninga og stofnanasamning og til stæði að raða stefnda í launaflokk 22, þrep 8, auk þess sem fastir yfirvinnutímar yrðu 42. Var stefnda gefinn kostur á að setja fram skýringar og athugasemdir innan sjö daga frá dagsetningu bréfsins. Með bréfi lögmanns stefnda 21. júlí 2020 var fyrirhuguðum breytingum á röðun í launaflokk harðlega mótmælt. Engu að síður tók áfrýjandi, ríkislögreglustjóri, ákvörðun 21. ágúst 2020 um að hverfa frá samkomulaginu 26. ágúst 2019 og raða stefnda í launaflokk 22, þrep 8 og ákvarða honum 42 fasta yfirvinnutíma eins og boðað hafði verið í fyrrgreindu bréfi 8. júlí 2020. Tóku breytingar þessar á launasetningu stefnda gildi 1. september 2020.
- 6 Um málsatvik og kröfugerð að öðru leyti er vísað til hins áfrýjaða dóms.

Málsástæður og lagarök aðila

Málsástæður áfrýjenda

- 7 Um lýsingu málsástæðna áfrýjenda er vísað til hins áfrýjaða dóms.
- 8 Í greinargerð sinni til Landsréttar benda áfrýjendur á að í forsendum hins áfrýjaða dóms sé vísað til 1. mgr. 42. gr. og 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þessi ákvæði séu í III. hluta laganna sem hafi að geyma sérstök ákvæði um aðra starfsmenn ríkisins en embættismenn. Ákvæðin eigi ekki við um réttarstöðu stefnda þar sem hann hafi verið embættismaður og réttarstaða hans ákvarðist af því. Af stöðu hans sem embættismanns leiði að engum gagnkvæmum ráðningarsamningi sé til að dreifa.
- 9 Þá sé áréttað að ætlað samráð við Fjársýslu ríkisins við gerð samkomulagsins hafi aldrei átt sér stað eða eftir atvikum hafi enga þýðingu í málinu eins og gert sé ráð fyrir í hinum áfrýjaða dómi.
- 10 Þá telja áfrýjendur að grundvallarmisskilnings gæti í hinum áfrýjaða dómi um réttarstöðu stefnda sem embættismanns sem felist einkum í því að hún ráðist fyrst og fremst af reglum vinnuréttarins og svigrúm forstöðumanna stofnana til að semja um

eða taka ákvörðun um kjör embættismanna sé margvíslegum takmörkunum háð sem ekki hafi verið tekið tillit til. Sú niðurstaða héraðsdóms að fyrirverandi ríkislögreglustjóri hafi haft stöðumboð til að gera samkomulag um breytingu á röðun í launaflokka samræmist ekki þeim lagafyrirmælum sem honum hafi borið að vinna eftir. Núverandi ríkislögreglustjóra hafi verið heimilt að endurskoða ákvörðun fyrirrennara síns og raða stefnda að nýju í launflokk og þrep.

Málsástæður stefnda

- 11 Um lýsingu málsástæðna stefnda er vísað til hins áfrýjaða dóms.
- 12 Í greinargerð sinni til Landsréttar tekur stefndi undir rökstuðning og forsendur hins áfrýjaða dóms. Einkum tekur stefndi undir að samkomulagið lúti lögmálum vinnuréttar en ekki stjórnsýsluréttar og sé því um skuldbindandi samkomulag að ræða samkvæmt meginreglum samningaréttar. Þá sé tekið undir þá niðurstöðu héraðsdóms að þáverandi ríkislögreglustjóri hafi haft fulla heimild til að standa að gerð samkomulagsins og hann hafi jafnframt haft heimild til að semja um hagfelldari kjör en fram koma í kjarasamningi eða stofnanasamningi. Þá sé jafnframt tekið undir þá niðurstöðu hins áfrýjaða dóms að hafna verði því að nýjum ríkislögreglustjóra hafi verið stætt á því að gera breytingar á kjörum þeim sem ákveðin voru með samkomulagi aðila 26. ágúst 2019. Loks sé tekið undir þá niðurstöðu að stefndi hafi verið grandlaus um ætlaðan heimildaskort ríkislögreglustjóra eða ætlaðar rangar forsendur sem leitt gætu til ógildingar samkomulagsins.
- 13 Stefndi áréttar jafnframt að ekki sé fallist á túlkanir og skýringar sem fram komi í greinargerð áfrýjenda til Landsréttar um gildisvið einstakra kafla laga nr. 70/1996. Þá verði að hafna fullyrðingum um að ákvæði kjara- og stofnanasamninga leiði til þess að ekki sé unnt að semja um betri kjör en þar koma fram. Slík túlkun fari gegn meginreglum vinnuréttar um að kjarasamningur feli í sér lágmarkskjör. Í því sambandi sé bent á að í bréfi dómsmálaráðráðuneytisins til ríkislögreglustjóra 30. apríl 2020 komi fram að óumdeilt sé að ríkislögreglustjóri hafði heimild til að semja við viðkomandi embættismenn um yfirvinnu og röðun í launaflokka. Stefndi vísar einnig til svara fjármálaráðherra við fyrirspurn vegna málsins á Alþingi, þar sem ráðherra hafi staðfest að skoðun fjármálaráðuneytisins hafi leitt í ljós að embættið hafi haft heimild til að gera umrædda samninga. Þá vísar stefndi til dóms Hæstaréttar 14. júní 2012 í máli nr. 655/2011 þar sem fallist hafi verið á að forstöðumaður hafi haft fulla heimild til samningsgerðar við starfsmann viðkomandi embættis.
- 14 Enn fremur andmælir stefndi fullyrðingum sem fram komi í greinargerð áfrýjenda til Landsréttar þess efnis að niðurstaða héraðsdóms sé byggð á misskilningi um réttarstöðu stefnda í málinu. Þá mótmælir hann staðhæfingum áfrýjenda um að samskipti við Fjársýslu ríkisins hafi ekki þýðingu í málinu.

Niðurstaða

- 15 Dómkröfur stefnda eru aðallega þær að viðurkennd verði með dómi óskipt skylda áfrýjenda til að greiða honum laun sem hér á eftir segir: (1) Fyrir tímabilið 1. september til 31. desember 2020 miðað við launaflokk 29, þrep 8, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildi frá 1. apríl 2019. (2) Fyrir tímabilið 1. janúar til 8. september 2022 miðað við launaflokk 48, þrep 3, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildir frá 1. janúar 2021. Til vara krefst stefndi þess að viðurkennd verði óskipt skylda áfrýjenda til að efna samkomulag það sem áfrýjandi, embætti ríkislögreglustjóra, gerði við stefnda, sem aðstoðaryfirlögregluþjón, 26. ágúst 2019, um röðun í launaflokka.
- 16 Skipun stefnda sem aðstoðaryfirlögregluþjóns í sérsveit ríkislögreglustjóra tók gildi 1. maí 1999. Skipun stefnda var síðast endurnýjuð 1. maí 2019 til 5 ára. Stefndi náði 65 ára aldri í 8. september 2022 og lét þá af embætti sökum aldurs.
- 17 Stefndi var embættismaður í skilningi laga nr. 70/1996 þegar hið umdeilda samkomulag var gert. Af 2. mgr. 1. gr. laganna leiðir að ákvæði II. hluta laganna, sbr. 22. gr. til 25. gr., tóku til stefnda en í 7. tölulið 1. mgr. 22. gr. laganna er tekið fram að til embættismanna teljist meðal annarra lögreglustjórar, aðstoðarlögreglustjórar og lögreglumenn.
- 18 Þegar embættismenn eru skipaðir og taka til starfa er ekki gerður sérstakur ráðningarsamningur en veitingarvaldshafa er samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 2. gr. reglna nr. 413/1996 um skyldu til að upplýsa embættismenn um skipunarkjör, skylt að veita starfsmanni upplýsingar um skipunar- eða ráðningarkjör. Í 2. gr. reglnanna, sem ber heitið „Lágmarksákvæði um skipunarkjör“, kemur fram að þegar embættismaður er skipaður til starfa skuli með skriflegum hætti upplýsa um mánaðarlaun, meðal annars með vísan til launataxta, úrskurðar Kjaradóms eða kjaranefndar, og aðrar greiðslur, svo og greiðslutímabil launa, sbr. 8. og 11. tölulið greinarinnar. Samkvæmt þessu réðust kjör stefnda þegar hann var fyrst skipaður aðstoðaryfirlögregluþjónn ekki af tvíhliða ráðningarsamningi hans við veitingarvaldshafa, sem var ráðherra, eða af ráðningarsamningi hans við ríkislögreglustjóra.
- 19 Í 1. mgr. 39. gr. laga nr. 70/1996 segir að um launakjör þeirra embættismanna sem ekki eru ákveðin samkvæmt sérákvæðum í lögum fari samkvæmt 39. gr. a laganna. Einnig segir í 1. mgr. 39. gr. að um laun lögreglumanna, meðal annarra, skuli fara eftir kjarasamningum sem stéttarfélög eða samtök þeirra gera við ríkið, sbr. 47. gr. laganna. Í síðast greindu lagaákvæði kemur fram að stéttarfélög eða samtök þeirra geri kjarasamninga við ríkið um laun félagsmanna sinna eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum, þar með töldum lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

- 20 Í ákvæði 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 segir að ráðherra ákveði föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Þá kemur fram að ráðherra ákveði hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skuli þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar og að ráðherra ákvarði jafnframt forsendur viðbótarlauna. Ennfremur kemur fram að við ákvörðun kjara samkvæmt þessari grein skuli sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.
- 21 Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986 segir að ráðherra fari með fyrirsva ríkissjóðs við gerð og framkvæmd kjarasamninga samkvæmt lögnum. Þá segir í 2. mgr. greinarinnar að ráðherra geti falið einstökum ríkisstofnunum að annast framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd. Þá segir að skylt sé ofangreindum aðilum að veita ráðuneytinu allar upplýsingar um launavinnslu, laun og samsetningu þeirra, launatengd gjöld og önnur þau atriði er máli skipta um framkvæmd laga og kjarasamninga.
- 22 Kjör einstakra embættismanna sem taka laun samkvæmt kjarasamningum ráðast einnig nánar af stofnanasamningi viðkomandi stofnunar eða embættis eftir því sem þeir veita svigrúm. Markmið slíkra samninga er að skapa sveigjanleika til að laga kjör og stöðu einstakra starfsmanna að þörfum viðkomandi stofnunar og starfsmanna með hliðsjón af eðli starfsemi, skipulagi og öðru því sem gefur stofnun sérstöðu og að teknu tilliti til persónulegra og tímabundinna þátta. Í bréfi fyrirverandi ríkislögreglustjóra til dómstólaráðuneytisins 24. október 2019, sem liggur fyrir í málinu, er vísað sérstaklega til þess að hið umdeilda samkomulag hafi verið gert á grundvelli kjarasamnings Landssambands lögreglumanna og fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og nánari útfærslu í stofnanasamningi embættis ríkislögreglustjóra við Landssamband lögreglumanna.
- 23 Í grein 1.2. í fyrrgreindum kjarasamningi er mælt fyrir um röðun starfa í launaflokka og þrep. Segir í grein 1.2 að við ákvörðun á röðun starfa í launaflokka skuli fyrst og fremst metin þau verkefni og skyldur sem í starfinu felast auk þeirrar færni sem þarf til að inna það af hendi. Í grein 1.2.2 segir að meta skuli persónu- og tímabundna þætti, sbr. gr. 11.3.2, sem álag á launaflokka. Slíkt álag skuli háð endurmati.
- 24 Í 11. kafla kjarasamningsins eru einnig ákvæði um stofnanasamninga. Í grein 11.1 segir að stofnanasamningur sé hluti kjarasamnings og sé meðal annars ætlað að tryggja þróun og stuðla að skilvirkara launakerfi sem taki mið af þörfum og verkefnum stofnunar og lögreglumönnum hennar. Í grein 11.2.1 segir meðal annars að markmið stofnanasamnings sé að skapa grundvöll fyrir aukna hagræðingu og skilvirkara launakerfi og þannig gefa lögreglumönnum tækifæri til að þróast og bæta sig í starfi og þar með auka möguleika þeirra til bættra kjara. Þá segir í grein 11.3.1 að í stofnanasamningi skuli semja um röðun starfa, sbr. grein 11.2.1, og hvaða þættir og/eða forsendur skuli ráða röðun þeirra. Þar skuli fyrst og fremst metin þau verkefni og skyldur sem í starfinu felast auk þeirrar færni sem þarf til að geta innt það af hendi.

Þá skuli litið til skipurits stofnunar eða annars formlegs starfsskipulags. Segir loks að starfslýsingar séu ein af forsendum röðunar starfa í launaflokka og þær skuli endurskoðaðar í takt við þróun starfa.

- 25 Í grein 11.3.2 í kjarasamningi er nánar kveðið á um að í stofnanasamningi skuli semja um hvaða þættir og/eða forsendur skuli ráða mati á persónubundnum og tímabundnum þáttum, sbr. gr. 1.2.2. Segir nánar að persónubundnir þættir sem geri menn hæfari séu til dæmis viðbótarmenntun sem nýtist í starfi svo og starfsreynsla. Um tímabundna þætti sem geti komið til greina séu viðbótarábyrgð og/eða álag vegna sérstakra verkefna, hæfni, sérstakur árangur og/eða frammistaða. Segir jafnframt að framangreindir þættir geti verið breytilegir frá einum tíma til annars og álag á laun því breytilegt. Loks segir að áður greinda þætti skuli endurskoða við breytingar á starfssviði lögreglumanns eða eftir nánari útfærslu á stofnanasamningi.
- 26 Þegar ríkislögreglustjóri tók umrædda ákvörðun var í gildi stofnanasamningur milli Landssambands lögreglumanna og ríkislögreglustjóra 15. janúar 2018. Í 2. gr. hans kemur fram að launakerfið sé sveigjanlegt og ákvarðanir um launaröðun teknar út frá málefnalegum sjónarmiðum. Um aðstoðaryfirlögregluþjóna segir að starfið felist í stjórnun, umsjón og ábyrgð á starfsemi deilda eða sérstakra eininga innan deilda í samræmi við stefnu og skipurit embættis í náinni samvinnu við næsta yfirmann. Þá felist starfið í þátttöku í markmiðssetningu, áætlanagerð og kostnaðareftirliti. Ennfremur felist í því að vera í forsvari fyrir deild eða einingu innan deildar og koma fram fyrir hönd embættis og umsjón eða þátttöku í kennslu og þjálfun.
- 27 Í stofnanasamningnum segir nánar að röðun í launaflokka ráðist af skilgreiningum á störfum lögreglumanna samkvæmt reglugerð nr. 1051/2006 um starfsstig innan lögreglunnar. Samkvæmt þessum reglum sem og samkvæmt stofnanasamningi er aðstoðaryfirlögregluþjónn í starfsflokki 9 og grunnröðun aðstoðaryfirlögregluþjóns er launaflokkur 22, þrep 3.
- 28 Í stofnanasamningnum kemur jafnframt fram að heimilt sé að taka tillit til viðbótarforsendna við launaákvörðun sem varðað geta einstaka lögreglumenn og störf þeirra. Geti það átt við um stjórnunarstörf og persónubundna þætti þegar ríkislögreglustjóri telur sýnt að það geti átt við í tilteknu starfi. Þar kemur einnig fram að heimilt sé að hækka lögreglumenn í öllum starfaflokkum um eitt til fjögur launþrep ef starfið felst í stjórnun fjölmennrar deildar og/eða miklar kröfur eru gerðar um sérstaka faglega þekkingu. Þá heimila persónubundnir þættir hjá einstaka lögreglumönnum ríkislögreglustjóra að meta störf þeirra einu til fjórum launþrepum hærra en ella væri, nyti þeirra ekki við.
- 29 Samkvæmt því sem að framan greinir var ekki gerður sérstakur ráðningarsamningur við stefnda þegar hann tók til starfa á grundvelli skipunarbréfs til embættis aðstoðaryfirlögregluþjóns. Á hinn bóginn réðust kjör hans af kjarasamningi Landssambands lögreglumanna við fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd

ríkissjóðs. Starfskjör hans réðust þannig í grunninn af samningi stéttarfélags þess er hann tilheyrði við íslenska ríkið. Við þær aðstæður verður litið svo á, þótt stefndi hafi verið embættismaður, að kjör hans sem aðstoðaryfirlögregluþjóns hafi allt að einu farið eftir reglum sem eiga við um samninga á sviði vinnuréttar þar sem kaup og kjör lögreglumanna eru ákvörðuð. Jafnframt er ljóst af því sem að framan er rakið að bæði kjarasamningur og stofnanasamningur sem í gildi var þegar hið umdeilda samkomulag var gert gerðu ráð fyrir tilteknu svigrúmi forstöðumanns til kveða nánar á um kjör stefnda sem skipaðs aðstoðaryfirlögregluþjóns við embætti ríkislögreglustjóra, meðal annars á grundvelli sérstakra faglegra verðleika eða þess sem nefndir eru persónu- og tímabundnir þættir svo sem nánar er rakið hér að framan. Í ljósi þess að kjör stefnda réðust þannig í grunninn af kjarasamningi fremur en einhliða ákvörðun fyrrverandi ríkislögreglustjóra, sem forstöðumanns embættis ríkislögreglustjóra, var ekki óeðlilegt að ákvörðun ríkislögreglustjóra 26. ágúst 2019 væri sett fram í formi samkomulags við stefnda, enda verður ráðið af orðalagi þess að ætlan hans hafi verið að breytingin næði eingöngu til þeirra sem vildu fella sig við hana en öðrum gefinn kostur á að halda kjörum sínum óbreyttum. Verður því ekki fallist á þær málsástæður áfrýjenda að samkomulagið sé merkingarlaust vegna þess að virða beri það sem umbúnað um ákvörðun sem þáverandi ríkislögreglustjóri hafi enga heimild haft til að taka.

- 30 Áfrýjendur telja augljóst að samkomulagið og ákvörðunin sem þar er lýst eigi sér ekki stoð í lögum og með því hafi fyrrverandi lögreglustjóri farið út fyrir þær heimildir sem hann hafi haft samkvæmt lögum, kjarasamningi og stofnanasamningi til að ákvarða stefnda launakjör. Þá byggja áfrýjendur jafnframt meðal annars á því að stefndi hafi mátt vera ljóst að þáverandi ríkislögreglustjóri hafði ekki heimild til að gera hið umdeilda samkomulag. Geti stefndi því ekki byggt rétt á samkomulaginu.
- 31 Þótt fallast megi á það með áfrýjendum að fyrrverandi ríkislögreglustjóri hafi teygt nokkuð á því svigrúmi sem ætla má að lög, kjarasamningur og stofnanasamningurinn hafi veitt honum til launasetningar stefnda ræður það þó ekki úrslitum í málinu. Við þá úrlausn er til eftirfarandi atriða að líta.
- 32 Svo sem áður hefur komið fram veita lög, kjarasamningur og stofnanasamningur ríkislögreglustjóra tiltekið svigrúm til að laga kjör aðstoðar- og yfirlögregluþjóna að mati hans á þörfum embættis ríkislögreglustjóra hverju sinni.
- 33 Þá er þess að geta að þótt hækkun sú sem samkomulagið 26. ágúst 2019 hafi falið í sér talsverða breytingu á röðun stefnda í launaflokk var ekki farið út fyrir þá launaflokka sem kjarasamningur og stofnanasamningur gerðu ráð fyrir. Breyting á röðun stefnda í launaflokk og þrep rúmast í þeim skilningi innan kjarasamnings og stofnanasamnings ef horft er til þess svigrúms sem þeir veita til röðunar allra lögregluþjóna í launaflokka.

- 34 Samkomulagið og sú ákvörðun ríkislögreglustjóra, sem í því fólst, um að breyta samsetningu launa stefnda var honum hagfelld, þótt ekki fæli hún í sér breytingu á heildarlaunum hans. Þótt samkomulagi ríkislögreglustjóra verði ekki jafnað til ráðningarsamnings er þó allt að einu rétt að líta til þeirrar meginreglu vinnuréttar að kjarasamningar innihalda ákvæði um lágmarkskjör og ekkert því til fyrirstöðu að einstakir starfsmenn geri við vinnuveitanda samning um betri kjör en þeir mæla fyrir um, þótt svigrúm til þess sé vissulega minna þegar opinberir starfsmenn eiga í hlut en vera myndi á almennum vinnumarkaði.
- 35 Í gögnum málsins kemur fram að aðdragandi samkomulagsins 26. ágúst 2019 var að formaður Félags yfirlögregluþjóna átti í apríl sama ár frumkvæði að því að ræða um breytingar á launakjörum aðstoðar- og yfirlögregluþjóna hjá embætti ríkislögreglustjóra. Þá hafði það um nokkurt skeið verið stefna félagsins að föst yfirvinna yrði færð inn í föst mánaðarlaun. Af hálfu ríkislögreglustjóra var málið tekið til skoðunar og ríkislögreglustjóri féllst á að gera breytingar í þessa veru. Var síðan haldinn fundur með öllum aðstoðar- og yfirlögregluþjónum embættisins og þeim boðið að þiggja slíka breytingu ef þeir kysu svo. Í kjölfarið var samkomulagið 26. ágúst sama ár gert við þá sem það vildu. Breytingar þessar voru þannig gerðar að atbeina og með fullri vitund Félags yfirlögregluþjóna.
- 36 Þá liggur fyrir í gögnum málsins að áður hafa verið gerðar ráðstafanir til að hækka grunnlaun aðstoðar - og yfirlögregluþjóna með því að færa fastar álagsgreiðslur eða fasta yfirvinnu inn í grunnlaun á grundvelli stofnanasamninga. Þetta verður meðal annars ráðið af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Félags yfirlögregluþjóna 22. nóvember 2001. Í bréfinu kemur fram að ráðuneytið líti svo á að við þetta verði engar grundvallarbreytingar á störfum og starfsskyldum yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna. Samkvæmt þessu er ljóst að fordæmi voru fyrir því að hliðstæðar ráðstafanir hafi verið gerðar án þess að aðrar breytingar á störfum eða persónubundnum þáttum, sem varða einstaka aðstoðaryfirlögregluþjóna eða yfirlögregluþjóna, hafi orðið.
- 37 Í málinu liggur jafnframt fyrir tölvubréf formanns Lögreglustjórafélags Íslands 6. október 2019 vegna samkomulagsins, sem um er deilt í málinu, þar sem hann óskaði eftir upplýsingum um málið og þær forsendur sem að baki lágu. Af því tilefni óskaði ráðuneytið 17. sama mánaðar eftir skýringum þáverandi ríkislögreglustjóra. Í svarbréfi ríkislögreglustjóra 24. sama mánaðar er aðdragandi samkomulagsins rakinn og þær forsendur sem það er byggt á. Í framhaldinu var haldinn fundur í ráðuneytinu þar sem mættur var Snorri Magnússon formaður Landssambands lögreglumanna en á þeim fundi munu einnig hafa verið þáverandi dómsmálaráðherra ásamt ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytinu. Mun niðurstaða fundarins hafa verið sú að samkomulagið kallaði ekki á viðbrögð af hálfu ráðuneytisins og væri málinu lokið. Þá lýsti ráðherra því yfir í fjölmiðlum að eftir athugun í ráðuneytinu væri niðurstaðan sú að ríkislögreglustjóri hefði haft fulla heimild til að taka hina

umdeildu ákvörðun. Þessi fyrstu viðbrögð ráðuneytisins hafa þýðingu við mat á því hvort stefndi hafi verið í góðri trú um heimildir ríkislögreglustjóra að þessu leyti og hvort hann hafi getað haft réttmætar væntingar til þess að samkomulagið rúmaðist innan þeirra heimilda sem ríkislögreglustjóri hafði. Skiptir ekki máli þótt ráðuneytið hafi síðar dregið í efa að breytingarnar á röðun stefnda í launaflokk og þrep væru í samræmi við lög, kjarasamninga eða stofnanasamning.

- 38 Þá er þess að geta að stefndi fékk greidd laun í samræmi við samkomulagið í ríflega eitt ár eða þar til núverandi ríkislögreglustjóri tók ákvörðun um að fella samkomulagið og þar með ákvörðun fyrirrennara síns úr gildi og skipa stefnda að nýju í lægri launaflokk og ákvarða honum fasta yfirvinnu sem í meginatriðum tók mið af þeim kjörum sem hann áður naut.
- 39 Í málalíbúnaði stefnda er einnig á því byggt að haft hafi verið samráð við Fjársýslu ríkisins í aðdraganda samkomulagsins. Gögn málsins styðja ekki þá fullyrðingu að sérstakt samráð hafi verið haft við stofnunina við gerð samkomulagsins.
- 40 Að öllu framangreindu gættu verður ekki fallist á með áfrýjendum að stefndi hafi verið grandsamur um ætlaðan heimildarskort þáverandi ríkislögreglustjóra til að gera hið umdeilda samkomulag 26. ágúst 2019. Að þessu virtu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur, þar með talið ákvæði hans um málskostnað.
- 41 Áfrýjendum verður gert að greiða stefnda málskostnað vegna meðferðar málsins fyrir Landsrétti svo sem nánar greinir í dómsorði. Við ákvörðun málskostnaður er tekið tillit til þess að jafnhliða þessu máli eru rekin þrjú önnur mál fyrir Landsrétti um sama álitaefni.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjendur greiði stefnda, Guðmundi Ómari Þráinssyni, 500.000 krónur í málskostnað fyrir Landsrétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 12. október 2021

Mál þetta, sem var dómtekið 22. september sl., var höfðað 18. nóvember 2020.

Stefnandi er Guðmundur Ómar Þráinsson, [...] í Reykjavík.

Stefndu eru embætti ríkislögreglustjóra, [...] í Reykjavík, og íslenska ríkið, [...] í Reykjavík.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru aðallega þær að viðurkennd verði með dómi óskipt skylda stefndu til að greiða stefnanda laun með eftirfarandi hætti:

1. Fyrir tímabilið 1. september 2020 til 31. desember 2020 m.v. launaflokk 29, þrep 8, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildir frá 1. apríl 2019.

2. Fyrir tímabilið 1. janúar 2021 til 8. september 2022 m.v. launaflokk 48, þrep 3, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildir frá 1. janúar 2021.

Til vara krefst stefnandi þess að viðurkennd verði óskipt skylda stefndu til að efna samkomulag það sem hið stefnda embætti ríkislögreglustjóra gerði við stefnanda, sem aðstoðaryfirlögregluþjón, þann 26. ágúst 2019, um röðun í launaflokka. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu.

Stefndu krefjast aðallega sýknu og málskostnaðar en til vara að málskostnaður verði felldur niður.

I

Málsatvik eru að meginstefnu ágreiningslaus. Stefnandi starfar sem aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá stefnda embætti ríkislögreglustjóra. Hinn 26. ágúst 2019 gerðu stefnandi og embættið með sér samkomulag. Í inngangi skjalsins segir að ríkislögreglustjóri hafi ákveðið, að höfðu samráði við yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjóna embættisins, að bjóða þeim að færa yfirvinnugreiðslur sem samsvari 50 klukkustundum, sem nú séu greiddar mánaðarlega, inn í föst mánaðarlaun. Síðan segir að samkomulagið sé í samræmi við stofnanasamning embættisins og Landssambands lögreglumanna og að höfðu samráði við Fjársýslu ríkisins. Þeir sem kjósi að standa utan samkomulagsins njóti áfram óbreyttra kjara og samsetningar launa. Þá segir í skjalinu að með samningnum verði röðun í launaflokka þannig að aðstoðaryfirlögregluþjónn raðist í launaflokk 29-8, en yfirlögregluþjónn í launaflokk 30-8. Loks segir að samningurinn gildi gagnvart hverjum og einum samningsaðila meðan á skipunartíma hans vari.

Í samkomulaginu fólst þannig að stefnandi færðist úr launaflokki 22-3 yfir í flokk 29-8. Enda þótt útborguð laun stefnanda hafi haldist svipuð og áður þá hafði samkomulagið í för með sér að mánaðarlegt framlag vinnuveitanda til lífeyrissjóðs hækkaði úr rúmlega 75.000 krónum í rúmlega 117.000 krónum.

Með bréfi stefnda embættis ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra, dags. 24. október 2019, voru veittar upplýsingar um hvernig staðið var að fyrrgreindri launabreytingu. Fram kemur að leitað hafi verið leiðbeininga frá launasviði Fjársýslu ríkisins. Þar kemur einnig fram að embættið muni vinna í áföngum að breytingum á launakjörum starfsmanna embættisins með þeim hætti að dregið verði úr vægi fastra yfirvinnugreiðslna og fasts vaktavinnuálags í launakjörum starfsmanna. Það sé meðal annars gert til að samræma launakjör og einfalda samanburð vegna vinnu við jafnlaunavottun embættisins.

Hinn 11. nóvember 2019 áttu Félag yfirlögregluþjóna og framkvæmdastjóri Landssambands lögreglumanna fund með dómsmálaráðherra. Greinir aðila nokkuð á um efni fundarins. Þannig byggir stefnandi á því að þar hafi komið fram að málinu væri lokið af hálfu ráðuneytisins og að stefndi ríkislögreglustjóri hefði haft fulla heimild til að gera umrætt samkomulag og önnur sambærileg. Nánar tilgreindum skrifstofustjóra hafi verið falið að svara erindi, sem áður hefði borist vegna málsins, frá Lögreglustjórafélaginu. Hefði skrifstofustjóranum verið falið að upplýsa um afstöðu ráðuneytisins og tilkynna um að málinu væri lokið. Stefndu byggja aftur á móti á því að ekkert slíkt bréf hafi verið sent í kjölfar fundarins. Á þessum tímamarki hafi það aftur á móti legið fyrir af hálfu ráðuneytisins að það teldi sig ekki hafa heimild til að breyta ákvörðun lögreglustjóra eða taka aðra ákvörðun. Þá hafi ekki þótt vera til staðar forsendur á þessum tíma til að vefengja heimild ríkislögreglustjóra til slíkrar ákvörðunartöku. Stefnandi hafi ekki getað haft væntingar um það að athugun málsins væri lokið innan ráðuneytisins á því stigi.

Haraldur Johannessen, þáverandi ríkislögreglustjóri, lét af embætti í lok árs 2019 en 16. mars 2020 var Sigríður Björk Guðjónsdóttir skipuð í embætti ríkislögreglustjóra.

Með bréfi, dags. 30. apríl 2020, lagði dómsmálaráðuneytið fyrir stefnda ríkislögreglustjóra að taka til skoðunar samkomulag við stefnanda og aðra sambærilega gerninga við yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna í samræmi við tiltekin sjónarmið sem rakin voru í bréfinu. Þau sjónarmið byggðu einkum á umsögn sem ráðuneytið aflaði frá kjara- og mannauðssýslu ríkisins

Með bréfi, dags. 8. júlí 2020, upplýsti stefndi ríkislögreglustjóri stefnanda um að fyrirhugað væri að taka ákvörðun í máli hans. Samkvæmt lögfræðilegri álitsgerð sem embættið hefði aflað væru umþrættar breytingar á launasamsetningu stefnanda óskuldbindandi eða ógildanlegar að lögum. Embættið teldi sig ekki bundið af því samkomulagi sem gert hefði verið við stefnanda í ágúst 2019. Því væri fyrirhugað að

ákveða launasamsetningu og röðun í launaflokk upp á nýtt, eins og nánar var rakið í bréfinu, enda væri fyrir ákvörðun embættisins óskuldbindandi og ógild. Loks kom fram að hefði stefnandi skýringar eða athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun þá gæti hann komið þeim á framfæri innan sjö daga frá dagsetningu bréfsins.

Þrátt fyrir mótmæli og athugasemdir stefnanda tók stefndi ríkislögreglustjóri ákvörðun, dags. 21. ágúst 2020, um breytta launaröðun stefnanda. Skyldi ákvörðunin koma til framkvæmda 1. september sama ár. Fram kemur í ákvörðuninni að tekið sé undir það með stefnanda að ákvarðanir er varði grunnröðun starfa og mat til launaflokka og þrepa, að gættum forsendum kjara- og stofnanasamninga, séu ekki stjórnvaldsákvarðanir, heldur lúti meginreglum vinnuréttar. Í bréfinu er fjallað um lagaumhverfi í tengslum við ákvörðun launa opinberra starfsmanna. Fram kemur að samkvæmt stofnanasamningi sé að hámarki unnt að raða aðstoðaryfirlögregluþjóni í launaflokk 22, þrep 8. Með samkomulaginu frá ágúst 2019 hafi aftur á móti verið farið yfir þau mörk, þ.e. í launaflokk 29, þrep 8. Samkomulagið standist því ekki forsendur gildandi stofnanasamnings. Ákveðið hafi verið að taka nýja ákvörðun varðandi launasamsetningu og launaröðun stefnanda sem sé í samræmi við gildandi lög, kjara- og stofnanasamninga. Með því rúmist launasamsetning stefnanda innan gildandi réttarheimilda. Rifjað er upp að í ágúst 2019 hafi stefnandi verið í launaflokki 22, þrepi 3 og fastir yfirvinnutímar hafi verið 50. Embættið hafi metið það sem svo að rétt sé að raða stefnanda í launaflokk 22, þrep 8 og að fastir yfirvinnutímar verði 42. Innifalið í launum sé orlof og því sé ekki greitt sérstaklega fyrir orlof af yfirvinnu. Heildarlaun eftir ákvörðunina verði 1.009.461 króna á mánuði, þar af mánaðarlaun 702.884 krónur og föst yfirvinna 306.577 krónur. Eftir breytingarnar í ágúst 2019 hafi laun stefnanda numið 1.005.575 krónum á mánuði, þar af mánaðarlaun 975.193 krónum og föst yfirvinna 30.382 krónum, þ.e. sem nam þremur yfirvinnutímum. Upphafleg laun stefnanda, þ.e. fyrir breytingarnar í ágúst 2019, hafi aftur á mótið numið 999.256 krónum á mánuði, þar af mánaðarlaun 629.667 krónum, föst yfirvinna 326.955 krónum og orlof 42.635 krónum.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslu fyrir dómi Haraldur Johannessen, fyrrverandi ríkislögreglustjóri, Jónas Ingi Pétursson, fyrrverandi framkvæmdastjóri rekstrar hjá embætti stefnda ríkislögreglustjóra, Thelma Þórðardóttir Clausen, fyrrverandi sviðsstjóri hjá embætti stefnda ríkislögreglustjóra, og Gunnlaugur Jónsson, fyrrverandi yfirlögregluþjónn hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

II

Stefnandi byggir á því að sú ákvörðun stefnda ríkislögreglustjóra að hætta að greiða stefnanda laun samkvæmt samkomulaginu frá 26. ágúst 2019 sé ólögmat. Stefnda sé óheimilt að ákveða upp á sitt eindæmi að falla frá skyldum sínum samkvæmt samkomulaginu enda ljóst að stefnandi hafi að öllu leyti staðið við þær skyldur sem á honum hvíli samkvæmt ráðningarsambandi sínu við embættið. Samkomulagið frá 26. ágúst 2019 sé þannig bindandi fyrir báða aðila.

Þáverandi ríkislögreglustjóri hafi, sem forstöðumaður ríkisstofnunar, haft heimild til að semja um launasamsetningu og röðun eins og gert var í ágúst 2019. Embættið hafi ekki brotið gegn lögum, kjara- eða stofnanasamningi við gerð samkomulagsins, sem byggji auk þess á málefnalegum sjónarmiðum. Óútskýrt sé á hvaða réttarheimild sú afstaða ríkislögreglustjóra sé byggð að hann geti ógilt samkomulagið frá ágúst 2019 og tekið nýja ákvörðun um röðun í launaflokk. Tilvísun stefndu á fyrri stigum til þess að launasamsetningu verði ekki breytt án verulegrar breytingar á starfslýsingu eða eftir atvikum starfsskilgreiningu beri að hafna, enda sé hún ekki í samræmi við framkvæmd á þessu sviði. Ljóst sé að ákvörðunin byggji ekki á lögmatum sjónarmiðum. Þá sé samkomulagið frá ágúst 2019 ekki ógildanlegt eða óskuldbindandi, hvort sem litið sé á málið út frá reglum stjórnsýsluréttar eða vinnu- og samningaréttar.

Núverandi ríkislögreglustjóri hafi brotið gegn meginreglum stjórnsýsluréttar með ákvörðun sinni í ágúst 2020, sem teljist því ólögmat. Þannig hafi hún verið vanhæf til meðferðar málsins sökum ummæla hennar í fjölmiðlum. Þá hafi málsmeðferðin stangast á við rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar sem og þau grundvallarsjónarmið sem liggi að baki meginreglunni um andmælarétt. Stefndi ríkislögreglustjóri hafi einnig brotið gegn meðalhöfsreglu og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar.

III

Stefndi mótmælir því að sú ákvörðun stefnda ríkislögreglustjóra að hætta að greiða stefnanda laun í samræmi við samkomulagið frá ágúst 2019 sé ólöglegt. Röðun til launa sé ákvörðun forstöðumanns sem taki mið af starfslýsingum og starfsskyldum. Þannig sé röðun til launa ekki samkomulagsatriði milli starfsmanns og forstöðumanns eða samningaréttarlegs eðlis, heldur sé hún ákvörðun sem taki mið af því sem samið hafi verið um í kjara- og stofnanasamningum. Rísi ágreiningur um ákvörðun forstöðumanns sé unnt að bera hana undir samstarfsnefnd samkvæmt 11. kafla kjarasamnings Landssambands lögreglumanna og fjármála- og efnahagsráðherra.

Þrátt fyrir að ákvörðun um laun stefnanda, sem tekin hafi verið af þáverandi ríkislögreglustjóra og sett í búning samkomulags án þess að gerðar hafi verið breytingar á inntaki eða umfangi starfs, þá kæmi til greina að forstöðumaður breytti mati á bæði inntaki og umfangi starfs, meðal annars með hliðsjón af þeim reglum sem gildi um ákvarðanir sem þessar. Sú ákvörðun byggir á heimild í lögum og kjarasamningi sem hafi mikla sérstöðu meðal annarra samninga og lúti meginreglum vinnuréttar hjá hinu opinbera. Ákvörðun núverandi ríkislögreglustjóra hafi miðað að því að koma ákvörðun um röðun í launaflokk í rétt horf eftir ákvæðum kjara- og stofnanasamnings. Slíkt hafi ekki verið gert í svonefndum samkomulögum frá því í ágúst 2019. Þau byggðu því ekki á málefnalegum forsendum líkt og stefnandi heldur fram.

Almennt hafi forstöðumaður stofnunar heimild til að semja um launasetningu og röðun, en slík heimild verði að vera innan ramma gildandi kjara- og stofnanasamnings. Forstöðumaður hafi þar af leiðandi ekki algjört frelsi um útfærslu launasetningar. Þannig verði ekki samið um það að fella reglubundna yfirvinnu inn í grunnlaun án breytinga á starfsskyldum samkvæmt starfslýsingu viðkomandi starfs og eftir atvikum starfsskilgreiningu í stofnanasamningi. Þetta hafi aftur á móti ekki verið gert. Svonefnt samkomulag hafi því ekki átt sér neina stoð í gildandi kjara- eða stofnanasamningi, lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Fallast megi á það með stefnanda að samkomulag um fasta yfirvinnu eigi ekki heima í stofnanasamningi. Málið snúist aftur á móti ekki um samkomulag um fasta yfirvinnu heldur um grunnröðun launa, en um slíkt fari eftir stofnanasamningi.

Hafi verið teknar ákvarðanir innan stofnunar í andstöðu við lög þurfi að meta hvort leiðréttta beri slíkar ákvarðanir. Vísist í þessu sambengi til þess að kjarasamningum hafi með lögum verið fengið gildi sem réttarheimild sem vinnuveitandi og starfsmaður séu bundnir af. Núverandi ríkislögreglustjóra hafi því verið rétt og skylt að leiðréttta fyrir ákvörðun, taka nýja og koma með henni launasetningu stefnanda í löglegt horf og í samræmi við kjara- og stofnanasamning.

Svonefnt samkomulag hafi heldur ekki byggst á málefnalegum forsendum eins og stefnandi haldi fram. Stefnandi hafi mátt vera þetta ljóst og sé fullyrðingu hans um að hann hafi verið í góðri trú um heimild þáverandi ríkislögreglustjóra til þess að breyta kjörum hans með fyrrgreindum hætti 26. ágúst 2019 alfarið hafnað. Því sé einnig alfarið hafnað að svonefnt samkomulag hafi verið efnt án athugasemda af hálfu stefndu í tæpt ár. Þessu til stuðnings sé meðal annars vísað til bréfs dómsmálaráðuneytis til ríkislögreglustjóra frá 30. apríl 2020 þar sem fram komi að ákvörðun ríkislögreglustjóra hafi verið til skoðunar áður en lagt hafi verið fyrir ríkislögreglustjóra að taka samkomulögin til skoðunar vorið 2020.

Því sé mótmælt að svonefnt samkomulag frá 26. ágúst 2019 hafi tekið mið af jafnræðisreglu.

Ekki hafi verið um afturköllun eða ógildingu að ræða af hálfu nýs ríkislögreglustjóra líkt og rakið sé í stefnu en nýr ríkislögreglustjóri hafi á sömu forsendum og forveri hans heimild til þess að ákvarða launaröðun starfsfólks í samræmi við gildandi kjara- og stofnanasamning og, eftir atvikum, færa hana í rétt horf. Á þeim forsendum sé ekki fallist á að um vanefndir á fyrra samkomulagi sé að ræða í skilningi samninga- og kröfuréttar líkt og stefnandi haldi fram.

Þegar ný ákvörðun hafi verið tekin í ágúst 2020 hafi verið gætt meðalhófs þar sem ekki hafi verið um afturvirka breytingu að ræða þrátt fyrir að ákvörðun fyrrverandi ríkislögreglustjóra frá 26. ágúst hafi ekki verið í samræmi við lög, kjara- og stofnanasamning. Á þessum forsendum hafi núverandi ríkislögreglustjóri tekið fyrri ákvörðun til endurskoðunar og fært í rétt horf í samræmi við gildandi lög,

kjara- og stofnanasamning sem forstöðumaður er bundinn af hverju sinni. Af þessari ástæðu ber að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnanda. Ekki hafi þar verið á ferð stjórnvaldsákvörðun, enda lúti ákvarðanir er varði grunnröðun starfa og mat til launaflokka og þrepa samkvæmt kjara- og stofnanasamningum meginreglum vinnuréttarins.

Hafnað sé málsástæðum stefnanda um ætluð brot á meginreglum stjórnsýsluréttar. Þá hafi meðalhófs verið gætt, enda hafi laun stefnanda í reynd hækkað við ákvörðunina frá ágúst 2020.

Nýr ríkislögreglustjóri hafi ekki verið vanhæfur við meðferð málsins og því sé hafnað að ekki hafi verið tekin hlutlæg og málefnaleg afstaða af hálfu stefnda ríkislögreglustjóra. Mátalíbúnaði stefnanda um yfirlýsingar tveggja ráðherra um ætlað lögmæti samkomulagsins við stefnanda frá ágúst 2019 sé hafnað.

Fyrri ríkislögreglustjóri hafi enga heimild haft til þess að semja um launakjör í þeim tilgangi að reyna að hafa fyrir fram áhrif á lífeyrisréttindi stefnanda. Hafi það hvorki getað verið lögmæt eða réttmæt ástæða launasetningar stefnanda né hafi þáverandi ríkislögreglustjóri haft heimild til að skuldbinda lífeyrissjóðinn. Launakjör eigi að taka mið af því sem samið er um í kjara- og stofnanasamningum og í þeim samningum sé ekki gert ráð fyrir að horft sé til þess hvernig lífeyrisréttindi kunni að þróast.

Nýr stofnanasamningur hafi verið undirritaður 15. janúar 2021. Kröfufiliður stefnanda sé í engu samræmi við þann stofnanasamning og þann launaflokk sem stefnandi raðist nú í. Allt að einu sé óraunhæft að stefnandi geti einhliða krafist viðurkenningar á tiltekinni röðun í launaflokk miðað við tilgreint tímabil og sem ákveða skuli á grundvelli þessa stofnanasamnings. Samkvæmt þeim stofnanasamningi verði að fara fram sérstakt mat á röðun í launaflokka sem dómkrafan taki ekki mið af. Þar að auki sé augljóst að ákvörðun eða svonefnt samkomulag sem gert hafi verið í ágúst 2019 hafi ekki getað gilt um ókomna tíð án tillits til síðari breytinga á stofnanasamningi.

Ákvörðun nýs ríkislögreglustjóra í ágúst 2020 hafi varðað launasamsetningu og ekki falið í sér lækkun heildarlauna og geti ekki talist íþyngjandi eða til tjóns í ljósi þeirra heimilda sem standi til að ákvarða starfsmönnum laun á grundvelli laga. Hún hafi verið ítarlega rökstudd og að undangenginni fullnægjandi rannsókn og málsmeðferð, allt í samræmi við skýlausar heimildir hennar sem forstöðumanns. Þá hafi grunnröðun í launaflokk verið tekin til endurskoðunar eftir ákvæðum stofnanasamnings og stefnanda til hagsbóta frá því sem verið hafði fyrir ákvörðun í ágúst 2019. Engin efni séu til að hrinda ákvörðun um rétta launasetningu með því að taka kröfur stefnanda til greina.

Verði ekki fallist á framangreindar röksemdir sé til vara byggt á því að sýkna beri af kröfum stefnanda þar sem svonefnt samkomulag frá 26. ágúst 2019 hafi verið ógilt í reynd og þar af leiðandi óskuldbindandi og ógildanlegt, enda hafi það verið í trássi við kjara- og stofnanasamning. Hér sé um að ræða varamálsástæðu ef ekki yrði fallist á þann grunn sem núverandi ríkislögreglustjóri hafi lagt að ákvörðun sinni. Ekki verði byggt á samkomulagi sem styðjist ekki við lögmætar eða haldbærar forsendur og sé í trássi við lög, kjara-, og stofnanasamning. Sé ítrekað í þessu sambandi að stefnanda megi vera fullljóst að samkomulagið hafi ekki staðist þær heimildir. Þá sé einnig á því byggt að svonefnt samkomulag hafi verið ógildanlegt á grundvelli 32. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa, enda hafi gerningurinn byggst á röngum forsendum með því að vera í fullkomnu ósamræmi við kjara- og stofnanasamning eins og stefnanda hafi mátt vera ljóst. Fáí þetta einnig stoð í 10. gr. laga nr. 7/1936.

Einnig sé byggt á því til vara, verði ekki á framagreint fallist, að sýkna beri af kröfum stefnanda þar sem heimilt hafi verið að afturkalla ákvörðun fyrrverandi ríkislögreglustjóra sem sett hafi verið í búning samkomulags frá 26. ágúst 2019. Blasi við að slík heimild hafi verið fyrir hendi eftir 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ef talið yrði að um stjórnvaldsákvörðun hafi verið að ræða.

IV

A

Málsatvik eru að meginstefnu ágreiningslaus. Stefnandi telur sig hafa öðlast réttindi með samkomulagi við stefnda ríkislögreglustjóra 26. ágúst 2019 og að einhliða ákvörðun embættisins í ágúst 2020 fái ekki hagg að þeim rétti stefnanda. Stefndu byggja aftur á móti á því að stefnda ríkislögreglustjóra hafi verið heimilt að taka ákvörðun í ágúst 2020 til að koma málum í rétt horf, enda hafi samkomulagið

26. ágúst 2019 verið óskuldbindandi þar sem það hafi verið gert í andstöðu við lög, kjarasamning og stofnanasamning.

Allt frá 1. september 2020 hafa launagreiðslur til stefnanda tekið mið af einhliða ákvörðun ríkislögreglustjóra, dags. 21. ágúst 2020. Við það fellir stefnandi sig ekki og er málsókn hans af því sprottin.

B

Stefndu hafa ekki uppi kröfu um frávísun málsins en í greinargerð er vikið að því að ástæða kunnri að vera til að vísa málinu frá dómi af sjálfsdáðum. Stefnandi hefur með endanlegum dómkröfum sínum komið til móts við hluta þeirra sjónarmiða sem rakin eru í greinargerð stefndu í þessum efnunum. Að öðru leyti skal þess getið að ágreiningslaust er að markmiðið að baki samkomulaginu frá ágúst 2019 var að bæta kjör stefnanda og annarra nánar tilgreindra starfsmanna hjá stefnda embætti ríkislögreglustjóra, þ.e. með tilliti til lífeyrisgreiðslna sem þeir kynnu að njóta við starfslok sín við 65 ára aldur, sbr. ákvæði 29. gr. a lögregluglaga nr. 90/1996 um starfslokaaldur lögreglumanna. Málsaðilar eru þó sammála um að löggjöf um málefni Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sé málshöfðun þessari óviðkomandi. Af hálfu stefndu er eigi að síður meðal annars byggt á því að fyrri ríkislögreglustjóri hafi ekki haft heimild til að „skuldbinda“ þann lífeyrissjóð. Í þessu samhengi áréttar dómurinn að mál þetta varðar ekki kröfu um lífeyrisréttindi stefnanda. Þannig heldur stefnandi því hvergi fram að þáverandi ríkislögreglustjóri hafi skuldbundið umræddan lífeyrissjóð með nokkrum hætti. Þess í stað snýr kröfugerð stefnanda einungis að því að knýja fram efndir stefnda ríkislögreglustjóra á samningi sem gerður var milli málsaðila 26. ágúst 2019 og átti samkvæmt efni sínu að gilda í tiltekinn tíma, þ.e. í tengslum við eftirstöðvar skipunartíma stefnanda.

Samkomulagið 26. ágúst 2019 hafði það einnig í för með sér að mánaðarlegar iðgjaldagreiðslur stefnda ríkislögreglustjóra í þágu stefnanda hækkuðu umtalsvert, eins og gögn málsins bera með sér. Enda þótt einhliða ákvörðun embættisins í ágúst 2020 hafi á yfirborðinu falið í sér takmarkaða hækkun heildarlauna stefnanda þá verður ekki fram hjá því litið að ákvörðunin vék, í andstöðu við vilja stefnanda, frá fyrra samkomulagi um launasamsetningu og fól í sér umtalsverða lækkun mánaðarlegra iðgjaldagreiðslna í lífeyrissjóð stefnanda. Að mati dómsins hefur stefnandi ótvírætt lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr dómkröfum sínum.

Andstætt því sem lögmaður stefnanda byggði á fyrir dómi fæli dómur þar sem fallist yrði á kröfu stefnanda ekki í sér að tekin væri ný ákvörðun um launaröðun stefnanda, sem gæti talist í andstöðu við þrjúgreiningu ríkisvalds og valdmörk dómstóla, heldur væri með slíkum dómi kveðið á um viðurkenningu á skyldu stefndu til að standa við afmarkaða skuldbindingu samkvæmt samkomulaginu frá 26. ágúst 2019, sem stefndi ríkislögreglustjóri hefur hafnað að framfylgja. Þá verður atvikum hins fyrirliggjandi máls ekki jafnað til atvika á borð við þau sem uppi voru í dómi Hæstaréttar 21. janúar 2016 í máli nr. 193/2015 sem varðaði ekki efndir samnings heldur kröfu á hendur lífeyrissjóði um ógildingu á ákvörðun lífeyrisréttinda einstaklings.

Hvað varðar 2. tölulið aðalkröfu stefnanda og tengsl hennar við samning um breytingu og framlengingu á kjarasamningi aðila í september 2020 þá er skilmerkilega gerð grein fyrir því í stefnu á hvaða grundvelli stefnandi miðar við tiltekinn launaflokk og launaþrep nýrrar launatöflu, en þar er einfaldlega 4% hækkun bætt við grunnlaun, sbr. bókun 5 við samninginn um slíka lágmarkshækkun í þágu allra lögreglumanna.

Að mati dómsins er kröfugerð og málartilbúnaður stefnanda heilt á litið ekki með þeim hætti að tilefni sé til að vísa kröfum stefnanda frá dómi af sjálfsdáðum, sbr. einnig til hliðsjónar 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

C

Samkvæmt 4. gr. lögregluglaga nr. 90/1996 er ráðherra æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði hans.

Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ber forstöðumaður ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og

erindisbréf frá ráðherra, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Fari útgjöld fram úr fjárlagaheimildum, sé verkefnum stofnunar ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi er mælt fyrir um það að ráðherra geti veitt forstöðumanni áminningu eða veitt honum lausn frá embætti hafi hann gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi.

Í 1. mgr. 42. gr. laga nr. 70/1996 er mælt fyrir um að gerður skuli skriflegur ráðningarsamningur milli forstöðumanns stofnunar og starfsmanns þar sem meðal annars komi fram ráðningarkjör.

Samkvæmt 43. gr. sömu laga hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi.

Mælt er fyrir um ýmis atriði er varða réttarstöðu opinberra starfsmanna með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í 24. gr. laganna segir að ákvæði í ráðningarsamningi sé ógilt ef það brýtur í bága við kjarasamning stéttarfélags starfsmanns samkvæmt lögum þessum starfsmanni í óhag. Efnislega samhljóða ákvæði var áður að finna í eldri lögum nr. 29/1976 um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja.

D

Reglum samningaréttar verður ekki beitt fyrirvaralaust um hvers kyns samninga opinberra aðila. Þannig lúta samningar þeirra mismunandi sjónarmiðum eftir viðfangsefni þeirra og tengslum við meðferð stjórnarsýsluvalds.

Samkomulag stefnanda og stefnda ríkislögreglustjóra frá 26. ágúst 2019 var löggerningur sem lýtur lög málum vinnuréttar en ekki stjórnarsýsluréttar, enda eru ákvæði laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna reist á þeirri meginreglu að kjarasamningar séu gerðir á forsendum samningaréttar og feli ekki í sér einhliða ákvarðanir um réttindi og skyldur launþegans, sbr. dóm Hæstaréttar 24. september 2009 í máli nr. 24/2009. Stefndu fallast raunar á það í málalíbúnaði sínum að ákvarðanir um grunnröðun starfa og mat til launaflokka og þrepa lúti ekki meginreglum stjórnarsýsluréttarins heldur vinnuréttarins. Draga verður þá ályktun að eftir að umrætt samkomulag öðlaðist gildi við undirritun þess 26. ágúst 2019 hafi það skuldbundið stefnanda og stefnda ríkislögreglustjóra, sbr. meginreglu samningaréttar um skuldbindingargildi samninga. Eins og áður segir var samkomulagið afdráttarlaust um að það skyldi gilda meðan á skipunartíma stefnanda stæði. Þess skal getið að 8. september 2022 lýkur skipunartíma stefnanda, sbr. 29. gr. a lögreglulaga nr. 90/1996, en 2. töluliður aðalkröfu hans tekur mið af því tímamarki.

Stefndi ríkislögreglustjóri óskaði ekki eftir því við stefnanda að samið yrði um breytingu á fyrrgreindu skjali. Þess í stað ákvað stefndi ríkislögreglustjóri einhliða að taka ákvörðun í ágúst 2020 um að breyta launafyrirkomulagi stefnanda í andstöðu við ákvæði samkomulagsins.

Stefndu byggja ekki málsvörn sína á því að stefnandi hafi vanefnt skyldur sínar sem heimili þeim að rifta samkomulaginu á grundvelli reglna kröfuréttar. Þeir byggja aftur á móti á því að samkomulagið hafi verið óskuldbindandi þar sem það hafi verið gert í andstöðu við lög, kjarasamning og stofnanasamning, en til vara er teft fram ógildingarreglu 1. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga.

Við mat á fyrra atriðinu verður ekki fram hjá því litið að stefnandi gerði umrætt samkomulag við forstöðumann stefnda ríkislögreglustjóra, sem samkvæmt fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 70/1996, einkum 1. mgr. 42. gr. laganna, getur komið fram út á við fyrir hönd stofnunar, gert ráðningarsamninga og samið þar á meðal um ráðningarkjör, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 14. júní 2012 í máli nr. 655/2011. Í þessu samhengi skal þess getið að forstöðumönnum ríkisstofnana er almennt séð, bæði samkvæmt einstökum ákvæðum í lögum sem og á grundvelli fjárlaga, veitt ákveðið svigrúm til að ákveða hvernig þeir ráðstafa þeim fjármunum sem veitt hefur verið til stofnana þeirra samkvæmt ákvörðun Alþingis, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 13. október 2016 í máli nr. 828/2015.

Þá er ekki unnt að fallast á það með stefndu að stofnanasamning beri að skilja á þann veg að forstöðumaður ríkisstofnunar geti ekki samið um hagfelldari kjör en þar greinir, enda ber hann ábyrgð á

slíkum ákvörðunum, svo sem um að þær rúmist innan fjárheimilda, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996. Í þessu sambengi skal þess getið að mælt er fyrir um ýmis atriði er varða réttarstöðu opinberra starfsmanna með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í 24. gr. laganna segir að ákvæði í ráðningarsamningi sé ógilt ef það brýtur í bága við kjarasamning stéttarfélags starfsmanns samkvæmt lögnum starfsmanni í óhag. Með gagnályktun frá þessu ákvæði verður almennt að líta svo á að samningur opinbers starfsmanns við vinnuveitanda sinn geti haldið gildi sínu þótt vikið sé frá kjarasamningi, þar á meðal nánari útfærslu hans í stofnanasamningi, að því gefnu að samið sé um kjör sem hagfelldari séu starfsmanninum. Sú ályktun er einnig í samræmi við þá meginreglu vinnuréttar að kjarasamningar kveði á um lágmarkskjör launþega og útiloki ekki að gerðir séu samningar við vinnuveitendur sem séu launþegum hagfelldari. Þessi niðurstaða samræmist einnig þeirri ályktun í dómi Hæstaréttar í fyrrgreindu máli nr. 24/2009 um að ákvæði laga nr. 94/1986 séu reist á þeirri meginreglu að kjarasamningar séu gerðir á forsendum samningaréttar, eins og áður segir. Þá vefengja stefndu raunar ekki heimild forstöðumanna ríkisstofnana til að semja um fastar yfirvinnugreiðslur hvort sem vikið sé að slíkri heimild í stofnanasamningi eður ei, rétt eins og lögmaður stefndu staðfesti aðspurður við málflutning.

Að öllu þessu virtu ber að hafna málatilbúnaði stefndu um að samkomulagið við stefnanda frá 26. ágúst 2019 sé óskuldbindandi fyrir stefndu á þeirri forsendu að það sé í andstöðu við lög, kjarasamning og stofnanasamning. Hróflar það ekki við þessari niðurstöðu þótt ekki hafi verið gerð sérstök breyting á starfslýsingu stefnanda eða starfsskilgreiningu hans samhliða fyrrnefndu samkomulagi í ágúst 2019.

Þá ber alfarið að hafna þeirri málsástæðu stefndu að samkomulagið frá 26. ágúst 2019 hafi ekki verið í samræmi við jafnræðisreglu, enda er ágreiningslaust að það var í boði fyrir alla aðstoðar- og yfirlögregluþjóna hjá embættinu. Þá hafa stefndu að mati dómsins ekki fært haldbær rök fyrir þeirri staðhæfingu sinni að hér hafi í reynd verið um að ræða ákvörðun þáverandi ríkislögreglustjóra sem klædd hafi verið í búning samkomulags. Í skjalinu er auk þess beinlínis tekið fram að þeir sem kjósi að standa utan samkomulagsins njóti áfram óbreyttra kjara og samsetningar launa.

Að öllu þessu virtu og að teknu tilliti til samningaréttarlegs eðlis samkomulagsins frá 26. ágúst 2019, sbr. fyrrnefndan dóm Hæstaréttar í máli nr. 24/2009, er stefndu ekki stætt á því að vísa til þess að stefnda ríkislögreglustjóra hafi í ágúst verið rétt og skylt að leiðrétta fyrri „ákvörðun“, taka nýja og koma með henni launasetningu stefnanda í lögmaett horf og í samræmi við kjara- og stofnanasamning, enda var embættið bundið af samkomulagi sem skyldi samkvæmt skýru ákvæði þess gilda þar til skipunartími stefnanda liði undir lok.

Þess skal loks getið að ekkert liggur fyrir um annað en það að stefnandi hafi verið grandlaus um ætlaðan heimildarskort þáverandi ríkislögreglustjóra til að gera samkomulagið, en sönnunarbyrði um ætlaða grandsemi stefnanda hvílir á stefndu. Við nánara mat á þessu skiptir einnig máli að samningurinn var réttilega efnður í um eitt ár fram að töku ákvörðunar stefnda ríkislögreglustjóra undir lok ágúst 2020. Þá ber einnig að líta til þess að samningsgerðin rúmaðist innan stöðumboðs þáverandi ríkislögreglustjóra sem forstöðumanns embættisins og af 5. gr. lögregluglaga nr. 90/1996 verður ráðið að umsvif embættisins eru umtalsverð, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 14. júní 2002 í máli nr. 655/2011. Þá var sérstaklega ritað í samninginn, en drög hans voru útbúin af stefnda ríkislögreglustjóra, að hann væri í samræmi við stofnanasamning og gerður að höfðu samráði við Fjársýslu ríkisins, en hvort tveggja mátti stefnandi, sem er ólöglerður, telja til marks um það að samningurinn væri í samræmi við lög og heimildir embættisins til samningsgerðar.

Þar sem ekkert liggur fyrir um annað en að stefnandi hafi verið grandlaus um ætlaðar rangar forsendur að þessu leyti ber þegar af þeirri ástæðu að hafna málsástæðu stefndu um að unnt sé að ógilda samkomulagið með vísan til 1. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1936, enda áskilur ákvæðið grandsemi löggerningsmóttakanda um mistök löggerningsgjafa.

Aðalkrafa stefnanda tekur réttilega mið af því að stefndu sé skylt að standa við fyrrgreint samkomulag í samræmi við efni þess, sbr. 1. tölulið kröfunnar, sem og að þær lágmarkskjarabætur sem Landssamband lögreglumanna og fjármála- og efnahagsráðherra f.h. ríkissjóðs sömdu um í september 2020, þ.e. um að enginn lögreglumaður hlyti minni hækkun dagvinnulauna en 4% við vörpun yfir í nýja launatöflu 1. janúar 2021, sbr. bókun 5 við kjarasamninginn, taki einnig til stefnanda, sbr. 2. tölulið

kröfunnar. Þannig ber að hafna þeim málatilbúnaði stefndu að krafan byggi á „einhliða“ sjónarmiðum stefnanda um það í hvaða launaflokk eigi að skipa honum þrátt fyrir nýjan stofnanasamning, enda er ljóst að krafan byggir að þessu leyti á bindandi samkomulagi sem stefndi ríkislögreglustjóri undirgekkst, að teknu tilliti til umsaminna lágmarkshækkana. Þá lýkur tímamarki 2. töluliðar dómkröfunnar réttilega við lok skipunartíma stefnanda í samræmi við orðalag samkomulagsins. Af þessari ástæðu ber einnig að hafna þeim málatilbúnaði stefndu að stefnandi haldi því fram að samkomulagið frá 26. ágúst 2019 hafi átt að gilda um ókomna tíð.

Að öllu framangreindu virtu ber að fallast á aðalkröfu stefnanda.

Með hliðsjón af þessum málsúrslitum, og með vísan til 2. málsliðar 2. mgr. 132. gr., sbr. 1. mgr. 130. gr., laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, verða stefndu dæmdir til að greiða stefnanda sameiginlega málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 750.000 krónur, að teknu tilliti til virðisaukaskatts. Er í þeim efnum litið til þess að samhliða máli þessu hafa þrjú sambærileg mál verið rekin gegn stefndu vegna umrædds samkomulags stefnda ríkislögreglustjóra frá 26. ágúst 2019 og er byggt á sömu málsástæðum til sóknar og varnar í hverju og einu máli.

Af hálfu stefnanda flutti málið Kristján B. Thorlacius lögmaður.

Af hálfu stefndu flutti málið Soffía Jónsdóttir lögmaður.

Arnaldur Hjartarson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Viðurkennd er óskipt skylda stefndu, embættis ríkislögreglustjóra og íslenska ríkisins, til að greiða stefnanda, Guðmundi Ómari Þráinssyni, laun með eftirfarandi hætti: 1) Fyrir tímabilið 1. september 2020 til 31. desember 2020 miðað við launaflokk 29, þrep 8, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildi frá 1. apríl 2019. 2) Fyrir tímabilið 1. janúar 2021 til 8. september 2022 miðað við launaflokk 48, þrep 3, samkvæmt kjarasamningi Landssambands lögreglumanna og ríkissjóðs með gildistíma frá 1. apríl 2019 til 31. mars 2023 og launatöflu kjarasamningsins sem gildir frá 1. janúar 2021.

Stefndu greiði stefnanda sameiginlega 750.000 krónur í málskostnað.