

Fimmtudaginn 24. september 2009.

Nr. 24/2009.

Loftur Jóhannsson

(Ástráður Haraldsson hrl.

Bergþóra Ingólfssdóttir hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.

Kristján B. Thorlacius hdl.)

Kjarasamningur. Ráðningarsamningur. Stjórnsýsla. Valdmörk. Opinberir starfsmenn.

L starfaði sem flugumferðarstjóri frá árinu 1974. Í ráðningarsamningi hans frá 8. janúar 1996 var starfsheiti hans tilgreint varðstjóri. Samkvæmt eldri kjarasamningum fengu flugumferðarstjórar starfsheitið varðstjóri eftir 10 ára starf án þess að því fylgdu breytingar á störfum eða stjórnunarlegri ábyrgð og var starfsheitið því eingöngu starfsheiti til launa. Í kjarasamningi aðila sem tók gildi 1. desember 1995 var fellt út ákvæðið um að menn fengju starfsheitið varðstjóri vegna starfsaldurs. Nýr kjarasamningur tók gildi 1. desember 1997 en með honum voru gerðar grundvallarbreytingar á uppbyggingu og fyrirkomulagi kjaramála flugumferðarstjóra. Í nýjum samningi var flugumferðarstjórum raðað í launaflokka innan ramma A en varðstjórum/kennurum raðað í launaflokka innan ramma B. L var settur í launaflokk A19, enda gegndi hann eftir sem áður starfi almenns flugumferðarstjóra. L ritaði 15. júlí 2004 bréf til flugmálastjóra og fór fram á leiðréttingu á því misræmi launa sem honum hefðu verið greidd frá 1. desember 1997 og þeirra sem honum hefði borið þar sem starfsheiti hans var tilgreint „varðstjóri“ í ráðningarsamningi. Því var hafnað 26. ágúst 2004 og sendi L í kjölfarið „stjórnsýslukæru“ til samgönguráðherra. Með úrskurði samgönguráðuneytisins 29. nóvember 2004 var fallist á kröfu L. Fjármálaráðuneytið gerði verulegar athugasemdir við úrskurðinn, þar sem samgönguráðuneytið hefði skort lagagrundvöll til að úrskurða í málinu. L leitaði til umboðsmanns Alþingis 1. mars 2005 og kvartaði yfir því að Flugmálastjórn hefði ekki framfylgt úrskurði samgönguráðuneytisins. Umboðsmaður taldi að úrskurður samgönguráðuneytisins hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, sem L ætti að geta byggt rétt sinn á. Beindi hann þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar að launaútreikningar yrðu gerðir til að úrskurðurinn kæmi til framkvæmda án tafar. Ítrekaði umboðsmaður að hann hefði á þessu stigi ekki tekið afstöðu til aðkomu fjármálaráðuneytisins, valdmarka milli ráðuneyta og röksemda fjármálaráðuneytisins um valdþurrð samgönguráðuneytisins til þess að fjalla um launamál. Hæstiréttur taldi að svarbréf flugmálastjóra 26. ágúst 2004 hefði falið í sér túlkun á kjarasamningi og verið staðfesting á röðun í launaflokk. Sú niðurstaða hefði verið fengin á grundvelli vinnuréttar en ekki stjórnsýsluréttar og gæti því ekki talist stjórnsýsluákvörðun samkvæmt stjórnsýslulögum, sem kæra mætti til æðra stjórnvalds. Fallist var á með Í að með því að kveða upp úrskurð um kæru án kærueimildar hefði úrskurður samgönguráðuneytisins orðið markleysa og L ekki getað reist á honum kröfu sína. Var niðurstaða héraðsdóms því staðfest og reyndi þá ekki á fyrningu eða tómlæti.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Ingibjörg Benediktsdóttir, Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen og Ólafur Þörkur Þorvaldsson og Viðar Már Matthíasson settur hæstaréttardómari.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 16. janúar 2009 og krefst þess að stefndi verði

dæmdur til að greiða sér 2.162.493 krónur með dráttarvöxtum af nánar tilgreindum fjárhæðum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 1. janúar 1998 til 1. júlí 2001, en samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá þeim degi til greiðsludags. Hann krefst og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst þess aðallega að héraðsdómur verði staðfestur og honum dæmdur málskostnaður fyrir Hæstarétti, en til vara að krafa áfrýjanda verði lækkuð og málskostnaður á báðum dómstigum falli niður.

I

Áfrýjandi hefur starfað sem flugumferðarstjóri frá 1974. Hann sagði upp störfum hjá stefnda 1995 en var ráðinn til starfa á ný með ráðningarsamningi 8. janúar 1996 og var starfsheiti hans þar tilgreint varðstjóri. Lagt hefur verið fram bréf Flugstoða ohf. 22. febrúar 2008 til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, þar sem fram kemur að þrátt fyrir starfsheitið varðstjóri hafi starf áfrýjanda ávallt verið starf almenns flugumferðastjóra og hann hvorki sinnt starfi varðstjóra né öðrum stjórnunarstörfum hjá Flugmálastjórn Íslands eða Flugstoðum ohf. Til skýringar er þess getið að samkvæmt eldri kjarasamningum hafi flugumferðarstjórar fengið starfsheitið varðstjóri eftir 10 ára starf án þess að því fylgdu breytingar á störfum eða stjórnunarlegri ábyrgð og hafi því starfsheitið varðstjóri samkvæmt þeirra tíma skilgreiningu á störfum eingöngu verið starfsheiti til launa. Vísar stefndi um þetta til greina 1.7 og 1.8 í kjarasamningi milli Félags íslenskra flugumferðarstjóra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs frá 1987 og ráðningarsamnings 8. janúar 1996, þar sem áfrýjandi sé sagður varðstjóri samkvæmt kjarasamningi. Í kjarasamningi þeirra sem tók gildi 1. desember 1995 var fellt út ákvæðið um að menn fengju starfsheitið varðstjóri vegna starfsaldurs. Í grein 1.3.1. var starfsheitum raðað og féll áfrýjandi í flokk 266, Varðstjóri/flugumferðarstjóri með 13 ára starfsaldur.

Nýr kjarasamningur var gerður milli þessara aðila 8. september 1997. Með honum voru gerðar grundvallarbreytingar á uppbyggingu og fyrirkomulagi kjaramála flugumferðarstjóra. Samkvæmt ákvæðum í grein 3.4 skyldu störf skilgreind og samkvæmt því raðað í A, B eða C ramma og launaflokk innan hvers þeirra. Í ramma A skyldu falla: „Almenn störf sem að jafnaði eru unnin undir stjórn annarra. Starfið getur falist í umsjón verkefna er krefjast töluverðrar þekkingar á ákveðnu sviði stofnunar ... Verkstjórn getur falist í starfinu en er ekki meginhluti starfsins.“ Í ramma B skyldi falla starf sem „felst fyrst og fremst í að skipuleggja, stjórna og samhæfa starfsemi einnar eða fleiri deilda, eða umsjón verkefna og/eða málaflokka.“ Aðilar kjarasamningsins gerðu samtímis samkomulag þar sem lýst var forsendum sem hafa skyldi til hliðsjónar við röðun starfa og var svokölluð aðlögunarnefnd skipuð fulltrúum Flugmálastjórnar og félags flugumferðastjóra falið að skila röðun manna í launaflokka. Nefndin skilaði niðurstöðu sinni sama dag og kjarasamningurinn var undirritaður. Samningurinn tók gildi 1. desember 1997 og var almennum flugumferðarstjórum raðað í launaflokka innan ramma A en varðstjórum/kennurum raðað í launaflokka innan ramma B. Áfrýjandi var settur í launaflokk A19, enda gegndi hann eftir sem áður starfi almenns flugumferðarstjóra. Í málflutningi fyrir

Hæstarétti kvaðst hann í framhaldi hafa leitað til samstarfsnefndar samkvæmt ákvæðum samningsins til þess að fá flokkun sína leiðrétt, en án árangurs. Engra gagna nýtur í málinu um að slíku máli hafi verið beint til samstarfsnefndar.

Áfrýjandi ritaði 15. júlí 2004 bréf til flugmálastjóra, vinnuveitanda síns, og fór fram á leiðréttingu á því misræmi launa sem honum hefðu verið greidd frá 1. desember 1997 og þeirra sem honum hefði borið þar sem starfsheiti hans hafi verið tilgreint sem „varðstjóri“ í ráðningarsamningi, en varðstjórum með 20 ára starfsreynslu hefði borið laun samkvæmt flokki B11. Með bréfi flugmálastjóra 26. ágúst 2004 var því hafnað að honum hefði verið raðað í rangan launaflokk eftir gerð kjarasamningsins 1997, enda kvæði samningurinn á um að almennir flugumferðastjórar skyldu taka laun samkvæmt A ramma en varðstjórar og kennarar samkvæmt B ramma. Áfrýjanda hefði verið raðað í launaflokk innan A ramma enda þótt hann hefði í ráðningarsamningi frá 1996 verið skráður „varðstjóri“ samkvæmt eldri kjarasamningi. Með bréfi 8. september 2004 til samgönguráðherra sendi áfrýjandi „stjórnsýslukæru“ þar sem hann „kærði þá ákvörðun Flugmálastjórnar að virða ekki ráðningarsamning stofnunarinnar“ við sig. Reisti hann kæru sína á reglum vinnu- og starfsmannaréttar um að samninga beri að halda. Ráðningarsamningur hans hefði vísað beint til starfsheitis sem raðað hefði verið í ákveðinn launaflokk samkvæmt kjarasamningi en Flugmálastjórn greitt honum laun samkvæmt lægri launaflokki. Með úrskurði samgönguráðuneytisins 29. nóvember 2004 var fallist á kröfu áfrýjanda.

Fjármálaráðuneytið gerði 21. janúar 2005 verulegar athugasemdir við úrskurðinn og í niðurstöðu þeirra sagði að samgönguráðuneytið hefði skort lagagrundvöll til þess að úrskurða í málinu samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að samgönguráðherra bæri að afturkalla úrskurð sinn samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laganna. Samgönguráðuneytið ritaði fjármálaráðuneytinu bréf 3. júní 2005 og kvaðst hafa tekið málið til endurskoðunar, bæði um form og efni, og féllst á það með fjármálaráðuneytinu að áfrýjandi hefði ekki átt kröfu á því að fá ákvörðun Flugmálastjórnar um greiðslu launa endurskoðaða af samgönguráðuneytinu, sbr. 49. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hins vegar hefði ráðherra almenna heimild til að taka ákvörðun lægra setts stjórnvalds til umfjöllunar og endurskoðunar. Hefði ráðuneytinu því verið heimilt að fjalla um erindi áfrýjanda þótt því hefði ekki verið skylt að taka það til úrskurðar sem stjórnsýslukæru á grundvelli 26. gr. stjórnsýslulaga. Með vísan til þessara lagaraka teldi samgönguráðuneytið ákvörðun sína tvímælalaust lögmæta, þótt ekki hefði borið nauðsyn til að taka hana í úrskurðarformi. Skilyrði til afturköllunar samkvæmt 25. gr. laganna væru því ekki fyrir hendi.

Áfrýjandi leitaði til umboðsmanns Alþingis 1. mars 2005 og kvartaði yfir því að Flugmálastjórn hefði ekki framfylgt úrskurði samgönguráðuneytisins 29. nóvember 2004. Umboðsmaður gaf álit sitt á kvörtun áfrýjanda 11. júlí 2006. Taldi hann að úrskurður samgönguráðuneytisins hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga sem væri „bindandi jafnt fyrir aðila máls, önnur stjórnvöld og það stjórnvald sem ákvörðunina tók.“ Ætti áfrýjandi því að geta byggt rétt á úrskurðinum nema ráðuneytið hefði afturkallað

hann eða lýst yfir ógildi hans. Niðurstaða umboðsmanns var á þá leið að samgönguráðuneytið hefði átt að bregðast við erindi áfrýjanda með því að leggja fyrir Flugmálastjórn að reikna út þá greiðslu sem áfrýjanda bæri samkvæmt úrskurði ráðuneytisins 29. nóvember 2004, senda útreikninginn til fjársýslu ríkisins til greiðslu ef heimildir Flugmálastjórnar stæðu ekki til að inna þá greiðslu sjálf af hendi. Það væri því jafnframt niðurstaða umboðsmanns að Flugmálastjórn hefði ekki verið heimilt að láta hjá líða að framfylgja úrskurði samgönguráðuneytisins. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar að útreikningarnir yrðu gerðir til að úrskurðurinn kæmi til framkvæmdar án frekari tafa. Tæki fjársýslan í framhaldinu þá formlegu ákvörðun að hafna útgreiðslu launanna gæti áfrýjandi, að fengnum úrskurði fjármálaráðuneytisins um ákvörðunina, leitað til sín að nýju. Myndi hann þá eftir atvikum taka afstöðu til lögmætis þeirrar ákvörðunar en hann ítrekaði að hann hefði í þessu álit og á þessu stigi ekki tekið neina afstöðu til aðkomu fjármálaráðuneytisins að málinu eins og hún birtist í gögnum þess, valdmarka milli ráðuneytanna eða röksemda fjármálaráðuneytisins um valdþurrð samgönguráðuneytisins til að fjalla um launamál.

II

Í málflutningi fyrir Hæstarétti andmælti áfrýjandi staðhæfingu stefnda um að hann hafi ávallt starfað sem almennur flugumferðarstjóri og benti á að hann hafi sinnt störfum varðstjóra þegar þörf krafði eða eftir því hafi verið leitað. Með vísan til starfslýsingar almennra flugumferðarstjóra, þar sem fram kemur að verkstjórn geti falist í starfinu en sé ekki meginhluti þess, stendur óhögguð staðhæfing stefnda um að áfrýjandi hafi í reynd ekki gegnt stjórnunarstörfum.

Samkvæmt gögnum málsins var áfrýjanda af hálfu vinnuveitanda síns raðað í launaflokk innan A ramma eftir gerð kjarasamningsins 1997, en í hann féllu almennir flugumferðastjórar og þar með áfrýjandi, enda þótt hann í ráðningarsamningi frá 1996 hafi borið starfsheitið „varðstjóri“. Þessa röðun í launaflokk gat áfrýjandi borið undir samstarfsnefnd samkvæmt 10. gr. kjarasamningsins og eftir atvikum Félagsdóm samkvæmt 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, en gerði ekki. Þess í stað fór hann fram á leiðréttingu í bréfi til flugmálastjóra tæpum sjö árum síðar. Svarbréf flugmálastjóra til hans 26. ágúst 2004 fól í sér túlkun á kjarasamningi og var staðfesting á röðun í launaflokk. Sú niðurstaða var fengin á grundvelli vinnuréttar en ekki stjórnsýsluréttar, enda eru ákvæði laga nr. 94/1986 reist á þeirri meginreglu að kjarasamningar séu gerðir á forsendum samningaréttar og feli ekki í sér einhliða ákvarðanir um réttindi og skyldur launþegans. Þessi niðurstaða flugmálastjóra gat því ekki talist stjórnsýsluákvörðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, sem kæra mætti til æðra stjórnvalds samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laganna og 49. gr. laga nr. 70/1996. Þegar áfrýjandi allt að einu kærði þessa niðurstöðu flugmálastjóra til samgönguráðherra hefði ráðuneytið því með réttu átt að vísa kærinni frá þar sem kærueimild væri ekki fyrir hendi, eins og ráðuneytið viðurkenndi síðar í bréfi sínu til fjármálaráðuneytisins 3. júní 2005, sem áður var rakið.

Í framangreindu álit umboðsmanns Alþingis kemur fram að hann taki ekki afstöðu til

Þess hvort fyrir hendi sé hugsanlegur lagalegur grundvöllur afskipta fjármálaráðuneytisins af málinu. Umboðsmaður tók þannig ekki afstöðu til valdmarka fjármálaráðuneytis og samgönguráðuneytis, sem hér reynir á. Í álitum hans var heldur ekki tekin afstaða til þess hvort gildi úrskurðar samgönguráðuneytisins hafi verið háð því hvort ákvörðun Flugmálastjórnar hafi verið stjórnsluákvörðun sem hafi verið kæránleg samkvæmt 26. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt öllu framansögðu verður fallist á með stefnda að með því að kveða upp úrskurð um kæru án kærueimildar hafi úrskurður samgönguráðuneytisins orðið markleysa og áfrýjandi ekki getað reist á honum kröfu sína. Það breytir ekki þessari niðurstöðu þótt í úrskurðinum hafi falist ívilnandi ákvörðun fyrir áfrýjanda, enda getur hann ekki hafa talist grandlaus vegna setu hans í aðlögunarnefnd. Þegar af þessari ástæðu verður niðurstaða héraðsdóms staðfest og reynir þá ekki sérstaklega á fyrningu eða hvort áfrýjandi hafi fyrirgert rétti sínum vegna tómlætis.

Rétt er að hvor aðila beri sinn málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 9. janúar 2009.

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

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

vöxtum skv. III. kafla laga nr. 38/2001 frá þeim degi til 1. ágúst 2001, þá af 774.695 kr. frá þeim degi til 1. september 2001, þá af 788.522 kr. frá þeim degi til 1. október 2001, þá af 804.263 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2001, þá af 819.849 kr. frá þeim degi til 1. desember 2001, þá af 838.899 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2002, þá af 858.002 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2002, þá af 867.378 kr. frá þeim degi til 1. mars 2002, þá af 882.725 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2002, þá af 897.931 kr. frá þeim degi til 1. maí 2002, þá af 922.560 kr. frá þeim degi til 1. júní 2002, þá af 943.234 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2002, þá af 964.051 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2002, þá af 991.804 kr. frá þeim degi til 1. september 2002, þá af 1.015.905 kr. frá þeim degi til 1. október 2002, þá af 1.045.686 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2002, þá af 1.070.132 kr. frá þeim degi til 1. desember 2002, þá af 1.090.780 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2003, þá af 1.122.173 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2003, þá af 1.133.205 kr. frá þeim degi til 1. mars 2003, þá af 1.155.040 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2003, þá af 1.172.467 kr. frá þeim degi til 1. maí 2003, þá af 1.190.134 kr. frá þeim degi til 1. júní 2003, þá af 1.215.058 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2003, þá af 1.237.175 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2003, þá af 1.260.673 kr. frá þeim degi til 1. september 2003, þá af 1.278.030 kr. frá þeim degi til 1. október 2003, þá af 1.304.936 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2003, þá af 1.322.363 kr. frá þeim degi til 1. desember 2003, þá af 1.339.579 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2004, þá af 1.361.749 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2004, þá af 1.373.112 kr. frá þeim degi til 1. mars 2004, þá af 1.391.018 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2004, þá af 1.407.150 kr. frá þeim degi til 1. maí 2004, þá af 1.425.198 kr. frá þeim degi til 1. júní 2004, þá af 1.446.777 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2004, þá af 1.466.618 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2004, þá af 1.494.924 kr. frá þeim degi til 1. september 2004, þá af 1.513.773 kr. frá þeim degi til 1. október 2004, þá af 1.533.764 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2004, þá af 1.550.430 kr. frá þeim degi til 1. desember 2004, þá af 1.566.562 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2005, þá af 1.590.465 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2005, þá af 1.601.999 kr. frá þeim degi til 1. mars 2005, þá af 1.622.109 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2005, þá af 1.638.484 kr. frá þeim degi til 1. maí 2005, þá af 1.655.401 kr. frá þeim degi til 1. júní 2005, þá af 1.675.694 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2005, þá af 1.696.759 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2005, þá af 1.713.487 kr. frá þeim degi til 1. september 2005, þá af 1.745.007 kr. frá þeim degi til 1. október 2005, þá af 1.780.238 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2005, þá af 1.804.037 kr. frá þeim degi til 1. desember 2005, þá af 1.827.836 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2006, þá af 1.854.430 kr. frá þeim degi til 1. febrúar 2006, þá af 1.867.197 kr. frá þeim degi til 1. mars 2006, þá af 1.891.587 kr. frá þeim degi til 1. apríl 2006, þá af 1.911.504 kr. frá þeim degi til 1. maí 2006, þá af 1.929.248 kr. frá þeim degi til 1. júní 2006, þá af 1.954.503 kr. frá þeim degi til 1. júlí 2006, þá af 1.981.690 kr. frá þeim degi til 1. ágúst 2006, þá af 2.007.817 kr. frá þeim degi til 1. september 2006, þá af 2.036.160 kr. frá þeim degi til 1. október 2006, þá af 2.062.269 kr. frá þeim degi til 1. nóvember 2006, þá af 2.091.444 kr. frá þeim degi til 1. desember 2006, þá af 2.120.619 kr. frá þeim degi til 1. janúar 2007 og loks af 2.162.493 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

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

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

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

Málið var dómtekið 30. janúar 2008 og dómur kveðinn upp 25. febrúar s.á. Með dómi Hæstaréttar 6. nóvember sl. í máli nr. 121/2008 var dómurinn ómerktur og málinu vísað heim í hérað til munnlegs flutnings og

dómsálagningar að nýju. Dómari sem fór með málið í héraði er nú við Héraðsdóm Reykjaness en var falin meðferð málsins af Dómstólaráði með bréfi, dags. 17. nóvember 2008. Málið var endurupptekið 4. desember sl. og tekið til dóms að nýju 15. desember sl. að loknum munnlegum málflutningi.

I.

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

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

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

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

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

Samkvæmt niðurstöðum aðlögunarnefndarinnar, um röðun manna í launaflokka, skyldi flugumferðarstjóri með 20 ára starfsreynslu raðast í launaflokkinn A19 og varðstjóri/kennari við skóla FMS með 20 ára starfsreynslu í B11. Þá var í bókun 1 með miðlunartillögu um kjarasamning FÍF, frá 11. febrúar 2002, kveðið á um að starfsmenn í A og B römmum ættu að fara upp um tvo launaflokka.

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

Kröfu stefnanda um leiðréttingu launa var hafnað með bréfi flugmálastjóra, dags. 26. ágúst 2004. Í bréfinu

segir að ráðningarsamningar við starfsmenn byggi á þeim forsendum sem gilda þegar þeir eru gerðir. Ef nýr kjarasamningur sé gerður um breytingar á forsendum launaröðunar, eða ef starfssvið viðkomandi starfsmanns breytist, sé ekki gerður nýr ráðningarsamningur nema um sé að ræða tilfærslu á milli stéttarféлага og kjarasamninga. Annars gildi gamli ráðningarsamningurinn að breyttu breytanda.

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

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

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

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

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

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

II.

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

Stefnandi byggir málatilbúnað sinn einnig á því að fjármálaráðuneytið skorti valdheimildir til að endurskoða úrskurð samgönguráðuneytisins. Stefnandi vísar til þess að í minnisblaði fjármálaráðuneytisins frá 21. janúar 2005 sé neitun á greiðsluskyldu byggð á því að ekki sé hægt að una við úrskurðinn þar sem hann gangi þvert gegn því skipulagi og grundvelli sem kjarasamningar við starfsmenn ríkisins byggi á. Fjármálaráðuneytið endurskoði því úrskurð samgönguráðuneytisins efnislega. Þar að auki sé synjun fjármálaráðuneytisins byggð á því að úrskurðurinn brjóti einnig gegn því skipulagi sem starfsmannalögin geri ráð fyrir og að samgönguráðuneytið geti búist við því framvegis að öll mál sem varði starfsmenn verði borin undir samgönguráðuneytið til úrskurðar.

Stefnandi segir að kítungur og valdatogstreita milli ráðuneyta hafi ekki áhrif á þá staðreynd að fyrir liggja stjórnsýsluúrskurður þar sem leyst sé úr réttindum hans sem einstaklings. Þau réttindi sem stefnanda hafi verið veitt af hinu bæra stjórnvaldi í málinu verði ekki tekin af honum með þessum hætti.

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

Stefnandi segir að fjármálaráðuneytið hafi tilkynnt Flugmálastjórn sérstaklega með bréfi, dags. 17. febrúar 1998, að það hafi með heimild í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1986 ákveðið að fela Flugmálastjórn framkvæmd kjarasamninga fyrir sína hönd. Stefnandi telur því ótvírætt, eins og rakið sé í álitum umboðsmanns Alþingis, að valdheimildir Flugmálastjórnar, að gengnum úrskurði samgönguráðuneytisins, stóðu til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að greiða stefnanda samkvæmt úrskurðarorðinu. Þá er á því byggt að hafi fjármálaráðuneytið litið svo á að samgönguráðuneytinu hafi skort valdheimildir til að taka ákvörðunina þá sé það ekki hlutverk fjármálaráðuneytisins að skera úr um það heldur forsætisráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969. Hér sé því um valdþurrð að ræða enda skorti fjármálaráðuneytið heimild til að úrskurða einhliða að ákveðið álitafni eigi ekki undir samgönguráðuneytið og að hafna greiðsluskyldu á grundvelli fullgildrar stjórnsýsluákvörðunar á þeim grunni.

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

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

Varðandi fyrningu kröfunnar bendir stefnandi á að greiðsluskylda til stefnanda byggist á úrskurði

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

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

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

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

III.

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

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

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

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

Sérstakt samkomulag hafi verið gert um það hvernig standa ætti að yfirfærslu úr gamla fyrirkomulaginu, um röðun starfsheita, yfir í hið nýja launakerfi og hvaða viðbótarforsendur, umfram þær sem var að finna í skilgreiningum með hverjum ramma fyrir sig, skyldi hafa til hliðsjónar við röðun starfa. Þeir samningar sem urðu til vegna þessarar yfirfærslu hafi gengið undir nafninu aðlögunarsamningar. Við endurnýjun kjarasamninga árið

2001 hafi svo verið samið um nýjan kafla (almennt 11. kafla) og sé þar heiti aðlögunarsamnings breytt í stofnanasamning.

Samkvæmt þeirri skilgreiningu sem oftast sé að finna í 11. kafla kjarasamninga sé stofnanasamningur sérstakur samningur milli stofnunar og viðkomandi stéttarfélags um aðlögun tiltekinna þátta hins miðlæga kjarasamnings að þörfum stofnunar með hliðsjón af sérstöðu starfa og verkefna hverrar stofnunar. Einn veigamesti þáttur hins miðlæga kjarasamnings sem stofnun og viðkomandi stéttarfélagi sé ætlað að útfæra sé það hvaða þættir/forsendur skuli ráða röðun starfa. Þar að auki sé heimilt að semja um aðra eða nánari útfærslu á vinnutímakafla hins miðlæga hluta hvers kjarasamnings og nokkur önnur atriði.

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

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

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

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

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

Vísað er til þess að í 5. mgr. og 6. mgr. 3. gr. kjarasamnings FÍF við ríkið sé sérstaklega tekið fram að hið

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

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

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

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

Stefndi telur að í úrskurði samgönguráðuneytisins gæti þess misskilnings að þar sem starfsheitið/launaheitið varðstjóri komi fram í ráðningarsamningi stefnanda skuli það leggjast að jöfnu við starfsheitið varðstjóri í nýjum kjarasamningi. Ekki sé unnt að fallast á það og sú niðurstaða sé ekki í samræmi við kjarasamninga og túlkun þeirra. Að mati stefnda sé fullljóst að þær breytingar sem gerðar voru með kjarasamningnum 1997 gátu ekki skapað stefnanda meiri rétt en hann hafði í raun samkvæmt því starfi sem hann gegndi. Þetta sé sérstaklega ljóst þegar horft sé til þess að með hinu nýja launakerfi, sem tekið var upp 1997, hafi eldri starfsheiti samkvæmt kjarasamningi verið felld brott, sbr. 5. mgr. og 6. mgr. 3. gr. kjarasamningsins frá 1997. Samkvæmt hinum nýja kjarasamningi skyldi starfsmönnum raðað á grundvelli þeirra raunverulegu starfa sem þeir gegndu en ekki á grundvelli tiltekins starfsheitis, sem þeir áður höfðu samkvæmt eldri kjarasamningi og tilgreindur var í ráðningarsamningi þeirra. Með nýjum kjarasamningi hafi tekið við ný röðun starfsheita í launaflokka og til

grundvallar þeirri röðun legið ákveðnar röðunarreglur sem stéttarfélag stefnanda hafi samið um og hafi sérstaklega verið samið um að nota áfram starfsheitið varðstjóri, en með breyttu inntaki. Einungis þeir sem störfuðu í raun sem varðstjórar og bæru ábyrgð sem slíkir skyldu flokkast í B-ramma en aðrir ekki. Röðun stefnanda í A-ramma hafi verið í fullu samræmi við þær röðunarreglur sem stéttarfélag stefnanda hafi samið um við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

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

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

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

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

Sé litið til 5. gr. laga nr. 70/1996, þar sem fjallað sé um veitingavaldið, og 41. gr., þar sem mælt sé fyrir um að almennir ríkisstarfsmenn skuli ráðnir ótímabundið með skriflegum ráðningarsamningi, og 1. og 3. mgr. 9.

gr., þar sem gert sé ráð fyrir því að laun ríkisstarfsmanna fari eftir kjarasamningum sem fjármálaráðherra geri og að eftirlit með framkvæmd viðbótarlauna samkvæmt ákvörðun forstöðumanna sé í höndum fjármálaráðherra sem getur breytt slíkum ákvörðunum og afnumið heimild einstakra forstöðumanna til að ákvarða viðbótarlaun, sé ljóst að ákvæði laganna geri augljóslega ráð fyrir því að það sé forstöðumaður stofnunnar sem fjalli um þau mál og sæti röðun í launaflokka, samkvæmt kjarasamningi eða efni ráðningarsamnings ekki endurskoðun fagráðherra, sbr. 49. gr. laganna.

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

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

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

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

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

Stefndi telur að jafnvel þó framangreindum sjónarmiðum yrði hafnað beri allt að einu að sýkna af öllum kröfum stefnanda þar sem þær séu löngu fallnar niður fyrir tómlæti og vangæslu stefnanda sjálfs. Í því sambandi verði ekki horft fram hjá því að á þeim tíma sem hið nýja launakerfi kom til framkvæmda hafi stefnandi verið einn

af fyrirsvarsmönnum félags íslenskra flugumferðarstjóra og í samninganefnd félagsins. Hafi stefnandi því tekið þátt í því að semja þær reglur sem lagðar voru til grundvallar röðun flugumferðarstjóra samkvæmt hinu nýja launakerfi en í því hafi m.a. falist að endurskilgreina eldri starfsheiti. Hafi honum því mátt vera fullkunnugt um hvað hið nýja launakerfi fól í sér og gerði hann engar athugasemdir við röðun samkvæmt A-ramma í hartnær 7 ár. Hann hafi því sýnt slíkt tómlæti að kröfur hans, teljist þær á annað borð eiga sér stoð, séu löngu fallnar niður fyrir tómlæti og vangæslu.

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

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

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

IV.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dóm þennan kveður upp Sandra Baldvinsdóttir héraðsdómari.

Dómsorð:

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

Málskostnaður fellur niður.