Miðvikudaginn 10. desember 1969.

Nr. 7/1969. **Bandalag starfsmanna ríkis og bæja**
(Guðmundur Ingvi Sigurðsson hrl.)
gegn
Fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs
(Jón Þorsteinsson hdl.).

Dómarar:
Hákon Guðmundsson, Einar Arnalds, Ragnar Jónsson, Einar B. Guðmundsson og Bjarni Sigurðsson.

Skorið úr ágreiningi um kjör ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli. Sératkvæði.

Dómur.

Mál þetta er höfðað fyrir Félagsdómi með stefnu, dags 1. júlí þ. á., af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja gegn fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefnda verði dæmt skylt að greiða ríkisstarfsmönnum á Keflavíkurflugvelli fæðisstyrk, eins og gilt hafi til 1. marz 1968.

Þá krefst stefnandi og málskostnaðar úr hendi stefnda eftir mati dómsins.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi hans eftir mati dómsins.

Stefnandi gerir þá grein fyrir dómkröfum sínum, að ríkisstarfsmenn í þjónustu almennrar löggæzlu, tollgæzlu, flugmálastjórnar, veðurstofu, fríhafnar og Ferðaskrifstofu ríkisins á Keflavíkurflugvelli hafi notið fæðisstyrks frá ríkinu til 1. marz 1968, en þá hafi styrkur þessi verið afnuminn með einhliða ákvörðun stefnda og hafi sú ákvörðun verið tilkynnt forráðamönnum þeirra embætta, er hlut áttu að máli, með bréfum, dagsettum í febrúarmánuði 1968. Þessi fæðisstyrkur hafi numið kr. 1.100.00 á mánuði til hvers starfsmanns, eða samtals kr. 13.200.00 á ári. Stefnandi kveður, að fæðisstyrkur þessi eigi sér alllanga sögu og muni tollgæzlumenn fyrstir manna hafa fengið hann árið 1946 og 1947. Síðar hafi fleiri starfshópar notið hans. Hann hafi verið

mismunandi hár fyrstu árin, en 1955, eða um það bil, hafi hann verið samræmdur þannig, að hann væri jafn til allra þeirra starfsmanna, er hans nutu. Fæðisstyrkur þessi hafi nú undanfarin ár farið smáhækkandi að undangengnum samningaviðræðum milli varnarmáladeildar utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins annars vegar og fulltrúa ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli hins vegar. Stefnandi segir, að engir formlegir skriflegir samningar um fæðisstyrkinn hafi verið gerðir, en munnlegt samkomulag hafi orðið hverju sinni. Það hafi að sjálfsögðu sama gildi og skriflegur samningur. Tilgangurinn með greiðslu þessara fæðispeninga hafi verið sá, að fá fólk úr Reykjavík til að vinna á Keflavíkurflugvelli, og hafi fæðisstyrkurinn í raun og veru verið kaupuppbót, enda hafi umsækjendur um störf í þjónustu ríkisins ætíð verið fræddir á því um leið og greint hafi verið frá launum, að starfinu fylgdu fastar greiðslur, fæðispeningar og ferðapeningar. Hafi um þessa tilhögun skapazt föst venja allt frá árinu 1946 og 1947, er nú jafngildi réttarvenju.

Þá heldur stefnandi því fram, að þegar dómur Kjaradóms frá 3. júlí 1963 hafi tekið gildi, hafi eigi orðið nein breyting á framangreindum fæðispeningagreiðslum og því eðlilegt að þeir starfsmenn, er nutu þessara greiðslna, hafi litið svo á, að ríkisvaldið hefði með aðgerðaleysi sínu og þögn samþykkt, að eigi skyldi verða nein breyting á þessu fyrirkomulagi. Telur stefnandi að umræddir ríkisstarfsmenn hafi mátt líta svo á, að kominn væri á samningur eða ígildi samnings um þessi starfskjör, sem ekki yrði afnuminn án sérstakrar uppsagnar með eftirfarandi samningaviðræðum, sáttameðferð og afgreiðslu fyrir Kjaradómi, ef eigi næðust samningar, en ljóst sé, að hér sé um þau starfskjör að ræða, er 1. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1962 taki til.

Samkvæmt þessu byggir stefnandi dómkröfur sínar á þeim höfuðatriðum:

að stofnazt hafi bindandi samningur um fæðisstyrkinn milli ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli og ríkisvaldsins,

að fæðisstyrkurinn sé aukatekjur í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1962 og falli því undir hugtakið starfskjör í 6. gr. sömu laga. Hafi stefnda því borið samkvæmt síðastnefndri

grein að segja samningnum upp með 3ja mánaða fyrirvara.

En jafnvel þótt líta mætti á hina einhliða ákvörðun stefnda í febrúar 1968 um afnám fæðisstyrksins sem uppsögn, þá hefði stefnda borið, er stefnandi mótmælti nefndri ákvörðun, að vísa málinu til sáttasemjara og láta málið samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 6. gr. nefndra laga ganga til Kjaradóms til afgreiðslu þar. Þetta hafi stefndi eigi gert og eigi því ríkisstarfsmenn þeir, er hlut eiga að máli, rétt til þess að halda framangreindum fæðisstyrk óbreyttum, þar til um annað sé samið eða Kjaradómur dæmi á annan veg.

Stefndi hefur alfarið mótmælt kröfum stefnanda og stutt sýknukröfu sína þeim rökum, að fæðisstyrkur sá, sem um er deilt í máli þessu, hafi alla tíð verið greiddur þeim ríkisstarfsmönnum, er hans nutu, samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins og aldrei um hann samið við þá, hvorki munnlega né skriflega. Að vísu hafi farið fram viðræður við fulltrúa starfsmannanna áður en ákvörðun hafi hverju sinni verið tekin um fjárhæð hans, en það hafi aðeins verið gert í því skyni, að kanna viðhorf starfsmannanna og kröfur þeirra, en ákvörðunarvaldið hafi ætíð, þrátt fyrir þetta, verið í höndum ríkisvaldsins. Kveður stefndi, að upphaflega hafi fæðisstyrkurinn orðið til með þeim hætti, að valizt hafi til starfa á Keflavíkurflugvelli menn, sem búsettir hafi verið víðs vegar um landið. Aðstaða til búsetu hafi þá verið erfið þar syðra og starfsmennirnir af þeim sökum orðið að hlíta því að búa fjarri heimilum sínum, gagnstætt því, er tíðkast hafi um aðra starfsmenn ríkisins. Rétt hafi þótt að bæta þenna aðstöðumun með fæðisstyrk. Nú hafi þetta breytzt. Ríkisstarfsmenn á Keflavíkurflugvelli búi nú ýmist þar á staðnum, í næsta nágrenni eða á Reykjavíkursvæðinu, og eigi því auðvelt með að fara til vinnustaðar og heimilis að kvöldi, eins og samgöngum sé nú háttað. Hér hafi upphaflega verið um að ræða greiðslu á kostnaði, er umræddir ríkisstarfsmenn hafi orðið að bera umfram aðra ríkisstarfsmenn, en eigi kjarabót, og hafi forsendur fyrir greiðslu slíks kostnaðar smátt og smátt horfið á næstliðnum árum.

Í samræmi við þessa afstöðu stefnda heldur hann því fram:

að aldrei hafi verið gerður samningur um fæðisstyrkinn,

að fæðisstyrkurinn geti því aðeins fallið undir hugtökin hlunnindi eða aukatekjur í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1962, að litið sé á hann sem launaviðbót, en ekki þegar styrkurinn sé endurgreiðsla á útlögðum kostnaði, eins og hér sé um að ræða. Falli hann því ekki undir hugtakið starfskjör í 6. gr. sömu laga, og geti réttur ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli til greiðslu á oftnefndum fæðisstyrk því ekki byggzt á nefndri 6. gr., jafnvel þótt hann falli undir hugtakið starfskjör. Til þess að svo yrði litið á, þyrfti að vera fyrir hendi samningur milli ríkisins og þeirra bandalagsfélaga, er hlut eiga að máli, sem gerður hefði verið eftir að lög nr. 55/1962 tóku gildi. Svo sé ekki og því eigi hægt að segja upp samningi, sem aldrei hafi verið til.

Loks heldur stefndi því fram, að enda þótt talið yrði, að fyrir hendi hefði verið samningur um fæðisstyrkinn og að einhliða ákvörðun ríkisins um afnám hans yrði jafnað til uppsagnar, þá bæri stefnda samt eigi skylda til þess að taka upp viðræður, þar sem ætlun hans væri að afnema nefndan styrk með öllu. Sé því eigi um neitt brot á lögum nr. 55/1962 af hans hálfu að ræða.

Af gögnum málsins og málflutningi aðilja má ráða, að fæðisstyrkur sá til ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli, sem um er deilt í máli þessu, hafi fyrst verið greiddur á árunum 1946 eða 1947 samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins, og að hann hafi frá þeim tíma verið greiddur allt til 1. marz 1968, er stefndi ákvað, svo sem rakið hefur verið, að fella hann niður. Skrifleg gögn um styrk þenna hafa eigi komið fram um tímabilið 1946—1960, að því undanskildu, að stefndi hefur á árinu 1953 kveðið á um mánaðarlega fjárhæð fæðispeninga til nafngreinds starfsmanns á Keflavíkurflugvelli, en árið 1955 mun hann hafa orðið jafn til allra, er slíkrar greiðslu nutu.

Árið 1960 skeður það, að skipuð er, að tilhlutan utanríkisráðherra, fjögurra manna nefnd til þess að „gera tillögur um endurskoðun og samræmingu launakjara starfsmanna ríkisstofnana á Keflavíkurflugvelli á grundvelli launalaga og með hliðsjón af staðháttum". Í nefnd þessari áttu sæti fulltrúi af hálfu utanríkisráðuneytisins, annar frá fjármála-

ráðuneytinu, hinn þriðji frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, en sá fjórði var fulltrúi ríkisstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli. Meðal þeirra mála, sem nefndin fjallaði um, var fæðisstyrkurinn. Um það atriði segir svo í áliti nefndarinnar, sem dagsett er 23. júní 1960:

„Fæðisstyrkur.

Samkomulag náðist ekki innan nefndarinnar um þetta atriði.

Tillögur þeirra Henriks Sv. Björnssonar og Sigtryggs Klemenzsonar eru þær, að fæðisstyrkur verði kr. 850.00 á mánuði, en kr. 450.00 til þeirra starfsmanna, sem bifreið hafa til afnota.

Tillögur Einars Ingimundarsonar og Páls G. Jónssonar eru þær, að höfuðreglan verði kr. 1.500.00 á mánuði í fæðisstyrk, sem þeir telja hlutfallslega lægra en upphaflega var ákveðið (1949). Enn fremur, að þessi styrkur verði tekinn gildur sem frádráttarliður á skattaframtali.

Í báðum tillögunum er hér miðað við kaupgengi kr. 16.28 á dollar, og gert ráð fyrir, að styrkurinn verði hækkaður hlutfallslega, ef gengi á dollar verður hækkað á matsölustöðum flugvallarins.

Hækki verðlag almennt, mælir nefndin með því, að reglur þessar verði endurskoðaðar".

Eigi urðu neinar breytingar á fjárhæð eða greiðslutilhögun fæðisstyrksins að þessu sinni, en í desember 1961 voru aftur teknar upp viðræður um hann. Á fundi, sem haldinn var 2. desember, voru mættir tveir fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu og fimm fulltrúar frá ríkisstarfsmönnum á Keflavíkurflugvelli. Á þessum fundi snerust umræður aðallega um fjárhæð fæðisstyrksins, en eigi leiddu þær til neinnar niðurstöðu, og var málið tekið fyrir aftur á fundi hinn 14. desember. Samkvæmt fundargerð þess fundar var rætt um „grundvöllinn að fæðisstyrk og breyttar aðstæður, sem skapazt hefðu og töldu flugvallarstarfsmenn að grundvöllur væri enn fyrir fæðisstyrk". Bauð fulltrúi utanríkisráðuneytisins 13.8% hækkun á honum, en það væri, sagði fulltrúinn, „stefna ríkisstjórnarinnar í launamálum að hækka

ekki laun meira en næmi þeirri prósentu, en hann liti á fæðisstyrkinn sem laun".

Einn af fulltrúum ríkisstarfsmannanna sagði í því sambandi, „að hann gæti ekki fallizt á að rætt væri um fæðisstyrkinn sem laun og málið afgreitt á þeim grundvelli". Annar fulltrúi þeirra tók fram, „að 13.8% hækkun á fæðisstyrk væri engin lausn, hvort sem litið væri á laun (sic) sem fæðisstyrk eða launauppbót". Er bókað í fundargerð, að hinir fulltrúar ríkisstarfsmannanna hafi verið sammála um þetta. Þá var spurzt fyrir um það af hálfu fulltrúa ríkisvaldsins, „hvað væri viðunandi lausn frá hendi starfsmannanna". Einn af fulltrúum þeirra veitti það svar, að hann teldi, „að ríkisvaldið hefði úrskurðarvald í þessum efnum og því gætu þeir, þ. e. flugvallarstarfsmenn, ekki gert neinar kröfur". Lauk fundinum með þessari bókun: „Fundarmenn voru sammála um, að leggja málið fyrir ráðherra, eins og því nú er komið, og fá frekari upplýsingar um hver afstaða hans er í málinu". Hinn 1. júní 1962 ákvað svo fjármálaráðuneytið að fæðisstyrkurinn skyldi hækka úr kr. 700.00 í kr. 1.100.00 á mánuði frá og með 1. janúar 1962. Stóð við það þar til stefndi ákvað í febrúarmánuði 1968 að fella styrkinn niður, svo sem áður er rakið.

Af því, sem nú hefur verið rakið, er ljóst, að fyrir gildistöku laga nr. 55/1962 hefur hvorki stofnazt skriflegur kjarasamningur í merkingu 6. gr. laga nr. 80/1938 né ígildi slíks samnings um fæðisstyrkinn og var fjárhæð hans á því tímabili ákveðin með einhliða ákvörðun ríkisvaldsins. Það er enn fremur ágreiningslaust, að eigi hafa verið hafðar uppi nokkrar kröfur varðandi hann í kjaramálum þeim, sem Kjaradómur hefur fjallað um eftir að lög nr. 55/1962 tóku gildi, og hefur fæðisstyrkurinn því eigi komið til álita þar. Loks er það enn fram komið, að eigi hefur verið um nefndan fæðisstyrk samið við hlutaðeigandi bandalagsfélög með kjarasamningi eða ígildi slíks samnings samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 6. gr. sömu laga, sbr. 7. gr. nefndra laga.

Þar sem svo stendur á, verður það eigi borið undir Félagsdóm, sbr. 25. gr. 1. mgr. nefndra laga, hvort einstakir ríkisstarfsmenn á Keflavíkurflugvelli eigi eftir 1. marz 1968 rétt

til þess fæðisstyrks, sem stefndi er krafinn um í máli þessu.

Ber samkvæmt þessari niðurstöðu að vísa máli þessu sjálfkrafa frá Félagsdómi.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Dómsorð:

Máli þessu er sjálkrafa vísað frá Félagsdómi.
Málskostnaður fellur niður.

Sératkvæði Bjarna Sigurðssonar.

Sú breyting varð með lögum nr. 55/1962, að handhafar ríkisvaldsins úrskurða ekki framar einhliða kjör opinberra starfsmanna eins og fyrrum, þegar ráðherrar eða stjórnvöld gátu úrskurðað um starfskjör að svo miklu leyti sem þau voru ekki ákveðin í lögum. Með lögum nr. 55/1962 var opinberum starfsmönnum tryggður íhlutunarréttur fram á lokastig. Svo var hins vegar ekki fyrir gildistöku laganna, er starfskjör voru mest lögbundin, en gátu þó unnizt í hlunnindum eða ívilnunum með ráðstöfunum eða úrskurði stjórnvalda, en slíkir úrskurðir höfðu ótvírætt gildi til jafns við samninga nú, er þeir voru kveðnir upp af þar til bæru stjórnvaldi.

Af réttarskjali 8 verður glögglega greint, hvernig þvílíkir úrskurðir eða ákvarðanir ráðherra voru grundvallaðar. Þegar hann vill stofna til breytinga og m. a. veita úrlausn um kjarabót, „fór utanríkisráðherra þess á leit við B.S.R.B., fjármálaráðuneytið og ríkisstarfsmenn á Keflavíkurflugvelli, að þeir tilnefndu hver um sig einn mann í nefnd til þess, ásamt fulltrúa frá utanríkisráðuneytinu, að „gera tillögur um endurskoðun og samræmingu launakjara starfsmanna ríkisstofnana á Keflavíkurflugvelli á grundvelli launalaga og með hliðsjón af staðháttum".

Meðal þeirra mála, sem til umræðu voru, og þá væntanlega „með hliðsjón af staðháttum", var fæðisstyrkurinn. En meðal annars, sem nefndin í áliti sínu óskaði eftir úrskurði ráðherra um, var skipun einstakra starfsmanna í launaflokka.

Bæði við þessar viðræður og síðar, þar sem fjallað var um fæðisstyrkinn, komu þeir fram fyrir hönd ríkisstarfsmannanna, sem voru í forsvari þeirra. Í annan tíma, t. a. m. á fundi 14. desember 1961, þar sem rætt var um fæðisstyrkinn, voru trúnaðarmenn viðkomandi starfsmannafélaga á Keflavíkurflugvelli, en slíkir trúnaðarmenn fara stundum með samningamál fyrir hönd félaga sinna, þar eð þeir eru öðrum kunnugri starfsháttum og aðstæðum hver á sínum stað.

Samningaviðræður um fæðisstyrkinn hafa ítrekað farið fram

milli fulltrúa starfsmannanna og ríkisvaldsins bæði um samræmingu styrksins og hækkun hans. Starfsmenn hafa því litið svo á, að úrskurður ráðherra að viðræðum loknum væri bindandi, þó að ekki væri um skriflega samninga að ræða, enda ekki tíðkað, þegar svipað stóð á fyrir gildistöku laga nr. 55/1962. Verður því að álíta, að stofnazt hafi ígildi samnings í merkingu 6. gr. laga nr. 80/1938 á sama hátt og gilti um ýmsar einhliða ákvarðanir ríkisvaldsins um kjaramál fyrir gildistöku laga nr. 55/1962.

Ríkisstarfsmenn á Keflavíkurflugvelli hafa um tveggja áratuga skeið notið svo nefnds fæðisstyrks. Þegar frá upphafi þeirra greiðslna áttu einstaklingar, brátt jafnvel starfshópar, kost á að fá keypt fæði í mötuneyti varnarliðsins við mjög vægu verði. Frá öndverðu mátti vera ljóst, að um starfskjarabót var að ræða. Það er því eðlilegt að líta svo á, að fæðisstyrkur sé hluti þeirra starfskjara, sem 6. gr. laga nr. 55/1962 tekur til, og bar því ekki að fjalla um hann í sambandi við heildarkjarasamning, sbr. 5. gr., 2. mgr., sömu laga. Starfskjörum, svo sem hlunnindum, sem falla undir 6. gr. laga nr. 55/1962, skal segja upp með þriggja mánaða fyrirvara.

Samkvæmt þessu tel ég úrslit málsins eiga að vera þau, að taka verði dómkröfur stefnanda til greina, en rétt er eftir atvikum, að málskostnaður falli niður.

Dómsorð:

Stefnda, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, ber að greiða ríkisstarfsmönnum á Keflavíkurflugvelli fæðisstyrk, eins og gilti til 1. marz 1968.

Málskostnaður fellur niður.

Frávísunardómur Félagsdóms var kærður til Hæstaréttar, en staðfestur þar. Hrd. XLI, bls. 56.