

FÉLAGSDÓMUR

Dómur þriðjudaginn 6. júní 2023.

Mál nr. 7/2023:

Kjölur – stéttarfélag starfsmanna í almannajónustu

(*Gísli G. Hall lögmaður*)

gegn

Sambandi íslenskra sveitarfélaga

(*Anton B. Markússon lögmaður*)

Dómur Félagsdóms

Mál þetta var dómtekið 9. maí sl.

Málið dæma Ásgerður Ragnarsdóttir, Ásmundur Helgason, Ástráður Haraldsson, Sonja H. Berndsen og Eva Bryndís Helgadóttir.

Stefnandi er Kjölur – stéttarfélag starfsmanna í almannajónustu, Skipagötu 14 á Akureyri.

Stefndi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda

- 1 Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði með dómi að með ferðakostnaði í seinni grein 5.7.7.2 í kjarasamningi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kjalar - stéttarfélags í almannajónustu sé átt við ferðakostnað samkvæmt ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins.
- 2 Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda

- 3 Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Málavextir

- 4 Mál þetta verður rakið til þess að í mars 2021 reis ágreiningur á milli stefnanda, sem á aðild að Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja (BSRB), og Ísafjarðarbæjar um túlkun á seinni grein 5.7.7.2 í kjarasamningi aðila. Í kjarasamningnum hafa tvær greinar í röð þetta sama númer og er ágreiningslaust að um mistök er að ræða. Verður því vísað til þeirrar greinar sem mál þetta varðar sem greinar 5.7.7.3. Í hinu umdeilda ákvæði er meðal annars mælt fyrir um að hefjist vinnutími starfsmanns eða sé hann kallaður til vinnu á þeim tíma sem almenningssvagnar ganga ekki skuli honum séð fyrir ferð eða greiddur ferðakostnaður.
- 5 Deilt var um hvort tiltekinn starfsmaður Ísafjarðarbæjar, sem var búsettur á Þingeyri en vann vaktavinnu á Ísafirði, ætti rétt á greiðslu ferðakostnaðar samkvæmt grein 5.7.7.3 í kjarasamningi þegar almenningssamgöngur væru ekki til staðar. Þar sem ekki

tókst að jafna ágreining aðila var hann lagður fyrir samráðsnefnd stefnda og bæjarstarfsmannafélaga innan BSRB sem starfar samkvæmt grein 11.2.5 í kjarasamningi. Á fundi samráðsnefndar 29. júní 2022 var gerð grein fyrir því að stefnandi teldi að túlka bæri grein 5.7.7.3 með þeim hætti að starfsmaður ætti rétt á ferðum eða greiðslu ferðakostnaðar þegar almenningssamgöngur væru ekki fyrir hendi við upphaf eða lok vinnutíma. Aftur á móti teldi Ísafjarðarbær ekki skylt að greiða ferðakostnað vegna ferða starfsmanna innan sveitarfélagsins, enda bæri að líta á sveitarfélagið sem eitt atvinnusvæði og gildi grein 5.7.7.1 um að starfsmaður skuli sækja vinnu til fasts ráðningarstaðar á eigin vegum og í tíma sínum. Niðurstaða samráðsnefndarinnar var sú að „þar sem almenningssamgöngur eru fyrir hendi innan sveitarfélaga gildir ákvæði gr. 5.7.7.3 þegar við á samanber áætlun strætisvagna sveitarfélagsins.“

- 6 Með bréfi 19. ágúst 2022 krafði stefnandi, fyrir hönd hlutaðeigandi starfsmanns, sveitarfélagið um vangoldin laun samkvæmt grein 5.7.7.3 í kjarasamningi. Til stuðnings kröfunni var vísað til niðurstöðu samráðsnefndar þess efnis að greiða bæri ferðakostnað þeirra sem ekki gætu notast við almenningssamgöngur. Vísað var til þess að almenningssamgöngur væru til staðar í Ísafjarðarbæ samkvæmt áætlun strætisvagna sveitarfélagsins. Viðkomandi starfsmaður þyrfti að sækja vaktavinnu til Ísafjarðar og ætti rétt á greiðslu ferðakostnaðar þegar almenningssamgöngur væru ekki til staðar.
- 7 Samkvæmt bréfi sveitarfélagsins 30. september 2022 var fallist á að hlutaðeigandi starfsmaður ætti rétt til akstursgreiðslna á þeim tíma sem almenningssamgöngur væru ekki til staðar. Hins vegar ætti starfsmaðurinn ekki rétt á greiðslum þegar strætisvagnar væru í akstri óháð því hvort hann þyrfti að bíða eftir vagni til að komast til eða frá vinnu. Þá var vísað til þess að í kjarasamningi væri ekki kveðið á um þær forsendur sem miða skyldi fjárhæð akstursgreiðslna við. Fordæmi væru fyrir því hjá sveitarfélaginu að miða við kílómetragjald Sjúkratrygginga Íslands þegar greiðslur væru inntar af hendi til starfsmanna fyrir akstur til eða frá vinnu. Gæta skyldi samræmis og jafnræðis meðal starfsmanna Ísafjarðarbæjar. Fallist var á að greiða starfsmanninum ferðakostnað sem tæki mið af fyrrgreindu kílómetragjaldi Sjúkratrygginga Íslands eins og það væri á hverjum tíma.
- 8 Með tölvubréfi stefnanda 5. október 2022 var því mótmælt að miða skyldi útreikning akstursgreiðslna við kílómetragjald Sjúkratrygginga Íslands. Tekið var fram að viðmiðið væri kjarasamningi aðila óviðkomandi. Þar sem ekki væri kveðið beint á um viðmið í hinu umdeilda kjarasamningsákvæði lægi beinast við að beita innri samræmisskýringu og notast við kílómetragjald samkvæmt ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins, eins og gert væri í öðrum ákvæðum 5. kafla kjarasamningsins. Óskað var eftir leiðréttum útreikningum frá Ísafjarðarbæ á þessum grunni. Með bréfi 13. október 2022 hafnaði sveitarfélagið því að miða

akstursgreiðslur við ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins og áréttaði fyrri afstöðu sína.

Málsástæður og lagarök stefnanda

- 9 Stefnandi vísar til þess að mál þetta varði ágreining um skilning á kjarasamningi og falli undir lögsögu Félagsdóms samkvæmt 3. töluliðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 10 Stefnandi byggir á því að túlka verði grein 5.7.7.3 með þeim hætti að átt sé við ferðakostnað eins og hann sé ákveðinn af ferðakostnaðarnefnd ríkisins. Kafli 5 í kjarasamningnum hafi að geyma ítarleg ákvæði um ferðir starfsmanna og gistingu við mismunandi aðstæður, innanlands og erlendis, og skyldur vinnuveitanda í hverju tilviki. Í nokkrum greinum sé kveðið á um skyldu vinnuveitanda til að sjá starfsmanni fyrir ferðum, en einnig sé gert ráð fyrir því að starfsmaður annist sjálfur ferðir sínar og fái greitt fyrir það. Fram komi í grein 5.2.2 að dagpeningar á ferðalögum innanlands skuli fylgja ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Þá komi fram í grein 5.5.1 að annar ferðakostnaður á ferðalögum erlendis greiðist með dagpeningum sem skuli fylgja ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar. Jafnframt sé í grein 5.7.3 um heimflutning fjarri vinnustað kveðið á um skyldu vinnuveitanda til að sjá starfsmanni fyrir ferðum eða að þeir ferðist á eigin bifreið gegn „km gjaldi“.
- 11 Stefnandi vísar til þess að í grein 5.7.7.3 komi fram að hefjist vinnutími starfsmanns eða sé hann kallaður til vinnu á tíma þar sem almenningsvagnar gangi ekki skuli honum séð fyrir ferð eða „greiddur ferðakostnaður“. Ekki sé nánar mælt fyrir um hvernig ferðakostnaður skuli ákveðinn. Að mati stefnanda sé augljóst að virtu samhengi ákvæðanna í 5. kafla að átt sé við ferðakostnað samkvæmt ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Í kjarasamningnum sé vísað til ákvarðana ferðakostnaðarnefndar, enda þótt þar sé ekki að finna almennt ákvæði sem samsvarar grein 5.8 í kjarasamningi stefnanda við íslenska ríkið. Málsaðilum hafi sannanlega verið kunnugt um þann kjarasamning og auglýsingar ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Leggja verði til grundvallar að aðilar hafi litið svo á að ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar giltu um greiðslu ferðakostnaðar, enda hafi ekki verið tilgreint að greiðslur skyldu fara eftir öðrum viðmiðum.
- 12 Stefnandi telur að tilvísun Ísafjarðarbæjar til kílómetragjalds Sjúkratrygginga Íslands við ákvörðun ferðakostnaðar starfsmanns samkvæmt grein 5.7.7.3 standist ekki. Þetta viðmið eigi sér ekki nokkra stoð í kjarasamningi aðila eða fyrri samningum. Þvert á móti hafi greinin og samsvarandi ákvæði í öðrum kjarasamningum ávallt verið túlkuð með þeim hætti að um greiðslur fari samkvæmt gildandi auglýsingu ferðakostnaðarnefndar.
- 13 Stefnandi bendir á að verði ekki talið að miða beri akstursgjald við ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins sé hverjum og einum starfsmanni í sjálfsvald sett að gera vinnuveitanda sínum reikning vegna aksturskostnaðar á grundvelli þess sem

viðkomandi telji sanngjarnt og rétt. Ákvæði um aksturskostnað verði vart túlkað með þeim hætti að einstaklingsbundnar forsendur eigi í hverju tilviki að ráða akstursgjaldi.

Málsástæður og lagarök stefnda

- 14 Stefndi mótmælir því að taka beri mið af ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins við ákvörðun ferðakostnaðar samkvæmt grein 5.7.7.3 í kjarasamningi aðila. Hvorki orðalag né efnislegt inntak ákvæðisins gefi tilefni til slíkrar túlkunar. Í tilteknum ákvæðum 5. kafla kjarasamningsins sé skýrt kveðið á um að dagpeningar innanlands og á ferðum erlendis skuli fylgja ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar. Hafi aðilar þannig samið um að tiltekinn kostnaður starfsmanns í tengslum við ferðir á vegum vinnuveitanda taki mið af ákvörðunum nefndarinnar. Um afar óvenjulega tilhögun sé að ræða, enda varði ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar eðli málsins samkvæmt einvörðungu ríkisstarfsmenn. Í samræmi við viðurkennd lögskýringarsjónarmið beri að túlka undantekningarreglur þröngt. Hafi vilji samningsaðila staðið til þess að fylgja ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar þegar kemur að útreikningi akstursgjalds hefði það komið skýrt fram í grein 5.7.7.3, en sú leið hafi ekki verið farin. Þá hafi það enga þýðingu við úrlausn málsins að fjallað sé um ferðakostnaðarnefnd ríkisins í grein 5.8 í kjarasamningi stefnanda við íslenska ríkið. Umræddur kjarasamningur taki til ríkisstarfsmanna og tengist ekki þeim kjarasamningi sem mál þetta snýst um. Sé talið að styðjast eigi við kjarasamninginn verði einnig að horfa til skilgreininga á öðrum atriðum samkvæmt samningnum og eru röksemdir í þeim efnum nánar raktar í greinargerð stefnda.
- 15 Stefndi telur útilokað að miða við skýringarkost sem hafi aldrei verið ræddur eða verið hluti af kröfugerð stefnanda í kjaraviðræðum. Ekki sé unnt að knýja fram breytingar á kjarasamningi með því að stofna til ágreinings um túlkun á einstökum ákvæðum hans og skjóta honum til úrlausnar Félagsdóms. Hlutverk Félagsdóms sé að leysa úr ágreiningsmálum um skilning á kjarasamningi en ekki að innleiða nýjar reglur í kjarasamninga. Stefndandi hafi ekki lagt fram nein gögn sem bendi til þess að viðræður hafi farið fram um að miða útreikninga akstursgreiðslna við ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Verði stefndandi að bera hallann af sönnunarskorti hvað þetta varðar og beri að leggja til grundvallar að ekki hafi verið samið um tiltekið viðmið vegna akstursgreiðsla í kjarasamningi aðila. Þar til samið verði sérstaklega um útreikning á akstursgreiðslum sé það í höndum hvers og eins sveitarfélags, á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar þeirra, hvernig greiðslum sé háttað. Tekið er fram að sveitarfélögin hafi ekki frjálssar hendur við ákvarðanatöku, heldur verði sanngjarnar og eðlilegar forsendur að liggja til grundvallar fjárhæðum hverju sinni.
- 16 Stefndi tekur fram að Ísafjarðarbær hafi innleitt reglur um akstur í þágu vinnuveitandans og nýtingu bifreiðar sveitarfélagsins. Skoða beri reglurnar í samræmi við grein 5.7.7.1 í kjarasamningi aðila. Í reglunum komi fram að akstur innanbæjar taki mið af aksturssamningum ríkisstarfsmanna og ríkisstofnana hverju sinni. Um lengri ferðir á vegum vinnuveitanda en innanbæjar segi að fari starfsmaður á eigin

bifreið taki akstursgjald mið af „gildandi kílómetragjaldi Sjúkratrygginga Íslands“. Hafi þannig tíðkast hjá Ísafjarðarbæ að miða akstursgjald fyrir lengri ferðir við kílómetragjald Sjúkratrygginga Íslands þegar starfsmaður notar einkabifreið sína í þágu sveitarfélagsins. Til að samræmis og jafnræðis sé gætt meðal starfsmanna sé afar mikilvægt að fylgt sé þeim reglum sem sveitarfélagið hafi sett sér varðandi akstursgjald. Bent er á að gríðarlegur munur sé á kílómetragjaldi Sjúkratrygginga Íslands sem nemi 34,16 - 38,14 krónum og samkvæmt ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins sem nemi 134 krónum á fyrstu 10.000 km, sbr. auglýsingu nr. 2/2022. Tekið er fram að Sjúkratryggingar Íslands hafi frá upphafi ákveðið kílómetragjald á grundvelli forsendna Félags íslenskra bifreiðaeigeanda á breytilegum rekstrarkostnaði bifreiða. Akstursgjald ríkisstarfsmanna sé mun herra en akstursgjald Sjúkratrygginga Íslands þar sem ríkið leggi til grundvallar að starfsmaður sem notar einkabifreið sína „leigi“ ríkinu bifreiðina. Stefndi hafi aldrei samið um slíka leigu við stefnanda og sé réttarstaða ríkisstarfsmanna allt önnur en starfsmanna sveitarfélaga þegar komi að ákvörðun um akstursgjald.

- 17 Stefndi tekur fram að dómur Félagsdóms í máli nr. 9/2021 hafi ekkert fordæmisgildi fyrir mál það sem hér er til úrlausnar. Málið hafi varðað kjarasamning sem hafði að geyma ákvæði þess efnis að ef starfsmaður notaði eigin bifreið við starf sitt skyldi horft til ákvörðunar ferðakostnaðarnefndar ríkisins um kílómetragjald nema samkomulag væri um annað. Ekki sé að finna sambærilegt ákvæði í þeim kjarasamningi sem deilt sé um í þessu máli.

Niðurstaða

- 18 Mál þetta varðar ágreining um skilning á kjarasamningi og á undir Félagsdóm samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 19 Aðila greinir á um túlkun á grein 5.7.7.3 í kjarasamningi sem er svohljóðandi:

Þar sem almenningssamgöngur eru fyrir hendi og vinnutími starfsmanns hefst, eða hann er kallaður til vinnu á þeim tíma, sem almenningsvagnar ganga ekki skal honum séð fyrir ferð eða greiddur ferðakostnaður. Sama gildir um lok vinnutíma. Þó er ekki greiddur ferðakostnaður til þeirra sem búa innan við 1,5 km (loftlínu) frá föstum vinnustað.

- 20 Af málalíbúnaði aðila og fyrri samskiptum er ljóst að ágreiningur þeirra er einskorðaður við það með hvaða hætti skuli ákveða þann ferðakostnað sem starfsmaður á rétt á að fá greiddan samkvæmt ákvæðinu. Þannig er deilt um hvaða viðmið beri að leggja til grundvallar og telur stefnandi að miða skuli við ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Stefndi telur aftur á móti að það sé á forræði viðkomandi sveitarfélags hvernig ferðakostnaður sé ákveðinn. Ekki hafi verið samið um að miða við ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins og sé því ekki unnt að fallast á viðurkenningarkröfu stefnanda.

- 21 Í hinu umdeilda ákvæði greinar 5.7.7.3 er mælt fyrir um að séu almenningsamgöngur fyrir hendi og hefjist vinnutími starfsmanns eða sé hann kallaður til vinnu á tíma þar sem almenningsvagnar ganga ekki skuli annað hvort sjá honum fyrir ferð eða greiða honum ferðakostnað. Ekki er mælt fyrir um hvernig skuli ákveða þann kostnað sem vinnuveitanda ber að greiða vegna ferða starfsmanns samkvæmt ákvæðinu. Þá er ekki tekið af skarið um þetta atriði í öðrum ákvæðum kjarasamningsins. Þar sem kjarasamningurinn hefur ekki að geyma fyrirmæli eða viðmið í þessum efnum kemur til skoðunar hvort unnt sé að beita fyllingu og skýra grein 5.7.7.3 til samræmis við önnur ákvæði kjarasamningsins, sbr. til hliðsjónar dóm Félagsdóms 30. nóvember 2021 í máli nr. 9/2021.
- 22 Fjallað er um ferðir og gistingu starfsmanna í 5. kafla kjarasamnings aðila. Þar er meðal annars að finna ákvæði sem lúta að kostnaði vegna ferðalaga innanlands á vegum vinnuveitanda, dagpeningum vegna ferða innanlands, dagpeningum vegna ferða erlendis og dagpeningum vegna námskeiða, sbr. greinar 5.1, 5.2, 5.5 og 5.6. Í greinum 5.7.1 til 5.7.6 er fjallað um flutning starfsmanna sem vinna fjarri reglulegum vinnustað eða heimastöð. Almennt er gert ráð fyrir rétti til ókeypis flutnings á vinnutíma, sbr. greinar 5.7.1 og 5.7.2. Þá segir í grein 5.7.3 að sé um einn eða tvo starfsmenn að ræða skuli þeim á sama hátt tryggðar ferðir að og frá vinnustað með ökutæki stofnunarinnar eða „á eigin bifreið gegn km gjaldi“, sbr. grein 5.7.2 sem varðar flutning vinnuflokka. Í grein 5.7.6 er tekið fram að um heimflutning sem falli ekki undir fyrri ákvæði skuli semja hverju sinni.
- 23 Í kafla 5.7.7, sem hefur yfirskriftina „Vinnusókn og ferðir“, er að finna þrjár greinar, þar með talið hið umdeilda ákvæði greinar 5.7.7.3. Samkvæmt grein 5.7.7.1 er meginreglan sú að starfsmaður skuli sækja vinnu til fasts ráðningarstaðar á eigin vegum og í tíma sínum. Þá er í grein 5.7.7.2 vikið að því að semja skuli við viðkomandi stéttarfélag um greiðslu ferðakostnaðar og ferðatíma sé vinnustaður á vegum sveitarfélags a.m.k. 5 km utan ytri marka næsta þéttbýlis.
- 24 Til þess er að líta að í 5. kafla kjarasamningsins er gert ráð fyrir því að starfsmenn eigi rétt á tilteknum greiðslum sem teljast til ferðakostnaðar. Þannig er gert ráð fyrir dagpeningum vegna ferðalaga innan- og utanlands sem skulu „fylgja ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins“, sbr. greinar 5.2.2 og 5.5.1. Þá er mælt fyrir um að starfsmaður eigi rétt á greiðslu gegn kílómetragjaldi noti hann eigin bifreið til að komast til og frá vinnu þegar unnið er fjarri vinnustað, sbr. grein 5.7.3. Að sama skapi á starfsmaður rétt á greiðslu „ferðakostnaðar“ við þær aðstæður sem eru raktar í grein 5.7.7.3.
- 25 Í grein 5.7.7.3 er mælt fyrir um skýra skyldu til að greiða ferðakostnað starfsmanns eða sjá honum fyrir ferð þegar almenningsamgöngur ganga ekki. Ekki er gert ráð fyrir því að samið sé sérstaklega um ákvörðun ferðakostnaðar hverju sinni, sbr. til hliðsjónar annað fyrirkomulag í grein 5.7.7.2 þar sem tekið er fram að semja skuli um greiðslu ferðakostnaðar og ferðatíma. Þá er að mati Félagsdóms ekki unnt að álykta

að þar sem ekki sé í grein 5.7.7.3 vísað til tiltekinna viðmiða ákveði sveitarfélög einhliða fjárhæð þess kostnaðar sem þeim ber að greiða samkvæmt henni.

- 26 Í þeim ákvæðum kjarasamningsins sem varða greiðslur vegna ferðakostnaðar starfsmanna er ekki vísað til annarra viðmiða en ákvarðana ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Ferðakostnaðarnefnd hefur það verkefni að ákveða annars vegar akstursgjald vegna aksturs ríkisstarfsmanna og hins vegar dagpeninga vegna ferða innanlands og utanlands. Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar í auglýsingum og sæta reglulegri endurskoðun, svo sem gögn málsins bera með sér.
- 27 Það er ljóst að aðilar að þeim kjarasamningi sem hér er til skoðunar þekktu ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins, enda var tekið af skarið um að þær skyldu gilda um greiðslu dagpeninga vegna þeirra starfsmanna sem falla undir kjarasamninginn. Eins og hér háttar til telur dómurinn unnt að skýra grein 5.7.7.3 með þeim hætti að jafnframt skuli miða við ákvarðanir ferðakostnaðarnefndar ríkisins við greiðslu ferðakostnaðar samkvæmt ákvæðinu. Verður því fallist á viðurkenningarkröfu stefnanda.

Dómsorð:

Viðurkennt er að með ferðakostnaði í seinni grein 5.7.7.2 í kjarasamningi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kjarar - stéttarfélags í almannapjónustu sé átt við ferðakostnað samkvæmt ákvörðunum ferðakostnaðarnefndar ríkisins.

Stefndi, Samband íslenskra sveitarfélaga, greiði stefnanda, Kili – stéttarfélagi í almannapjónustu, 500.000 krónur í málskostnað.