

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 19. desember í máli nr. E-2788/2008:

Og fjarskipti ehf.

(Eva Bryndís Helgadóttir hrl.)

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

(enginn)

Síminn hf.

Stefán Svansson hdl.

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 10. desember sl., er höfðað með stefnu birtri 9. apríl 2008.

Stefnandi er Og fjarskipti ehf., Skútuvogi 2, Reykjavík.

Stefndu eru Póst-og fjarskiptastofnun, Suðurlandsbraut 4, Reykjavík og Síminn hf., Ármúla 25, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði úrskurður Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála dags. 10. október 2007, í ágreiningsmáli nr. 1/2007 og að stefnda Símanum hf., verði gert að þola ógildingu ofangreinds úrskurðar.

Krafist er málskostnaðar úr hendi stefndu samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefndi, Póst-og fjarskiptastofnun, hefur ekki látið málið til sín taka.

Stefndi, Síminn hf. krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá dómi og er sú krafa til úrlausnar í þessum þætti málsins.

Til vara er krafist sýknu af öllum dómkröfum stefnanda.

Stefnandi krefst þess að frávísunarkröfu stefnda, Símans hf., verði hafnað.

Málsatvik

Stefnda, Símanum hf., er gert að veita svokallaða alþjónustu, sem tekur til afmarkaðra þátta fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum, sem boðnir skulu öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Í 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 er kveðið á um að ef fjarskiptafyrirtæki telji að alþjónusta sem því er gert skylt að veita sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu, geti það sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Til að standa straum af greiðslu fjárframlaga vegna alþjónustukvaðanna er kveðið á um í 22. gr. laganna að innheimta skuli jöfnunargjald til jöfnunarsjóðs í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar, en gjöld sjóðsins skulu lögð á fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja fjarskiptanet eða þjónustu. Skal gjaldið vera í hlutfalli við bókfærða veltu þessarar starfsemi.

Frá því að gjaldtaka hófst hefur það hlutfall sem stefnanda hefur verið gert að greiða numið 0,12% af bókfærðri veltu. Kveðinn var upp úrskurður í Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála 10. október 2007 þar sem Símanum var úthlutað úr jöfnunarsjóði 163.233.277 krónum. Stefnandi átti ekki aðild að því máli, og var það rekið einvörðungu milli stefndu. Í kjölfar úrskurðarins var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003 þar sem hlutfall af bókfærðri veltu var hækkað úr 0,12% í 0,65%. Í frumvarpinu var það greint sem ástæða hækkunar á greiðslum að verið væri að koma til móts við þær skuldbindingar sem fallið hefðu á sjóðinn í kjölfar ofangreinds úrskurðar.

Málsástæður og lagarök stefnda, Símans hf. fyrir frávisunarkröfu

Stefndi byggir frávisunarkröfu sína á því að stefnandi eigi að lögum ekki aðild að umræddu máli. Í því sambandi vísar stefndi til þess að umsókn um fjárframlög úr jöfnunarsjóði samkvæmt 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, lúti sérstakri málsmeðferð samkvæmt þeim lögum og reglugerð um alþjónustu, þágildandi reglugerð nr. 641/2000 og að aðrir aðilar eigi ekki rétt á beinni aðild að þeirri málsmeðferð. Ákvæði stjórnslulaga um aðild og andmælarétt þriðja aðila eigi því ekki við um málsmeðferð þá sem mælt er fyrir um í 21.-22. gr. fjarskiptalaga, sbr. þágildandi reglugerð nr. 641/2000. Samkvæmt 21. gr. laganna ber stjórnvaldi við meðferð slíkrar umsóknar fyrst og fremst að ákvarða kostnað umsækjanda af alþjónustukvöðum og gera úttekt á rekstrartapi viðkomandi, þar með talið sundurliðun þess. Í því sambandi getur stjórnvaldið átt aðgang að bókhaldi umsækjanda. Slíkar upplýsingar yrðu eðli máls samkvæmt almennt undanþegnar aðgangi fyrirtækja í stöðu stefnanda, sbr. til hliðsjónar 17. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ljóst sé því, eðli máls samkvæmt, að aðrir aðilar, sérstaklega samkeppnisaðilar, geti ekki áskilið sér aðildarstöðu við rannsókn og meðferð slíks máls.

Í því sambandi sé vísað til þess að um sé að ræða umsókn um fjárframlag, sem beint er til tiltekkins stjórnvalds. Ljóst sé að það sé fyrst og fremst umsækjandi um slíkan styrk sem hafi verulega, sérstaka og lögmæta hagsmuni af niðurstöðu umsóknar, en ekki aðrir aðilar.

Réttaráhrif niðurstöðu vegna umsóknar stefnda varðandi framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu samkvæmt 21. gr. laga nr. 81/2003 hafi fyrst og fremst áhrif á hagsmuni stefnda, en eingöngu óbein og óveruleg áhrif á hagsmuni stefnanda. Með óbeinum áhrifum sé í því sambandi átt við að niðurstaða stjórnvaldsins varðandi umsókn stefnda leiði til þess að stjórnvaldið, hér Póst- og fjarskiptastofnun geri tillögu til annars aðila, hér samgönguráðuneytisins, um hækkun á almennum framlögum til þess sjóðs sem greiða eigi framlagið til stefnda. Sá aðili beini tilmælum til löggjafarvaldsins, sem eftir atvikum samþyki eða hafni slíkri tillögu. Löggjafarvaldið sé ekki á neinn hátt bundið af slíkum tillögum og geti t.d. ákveðið að slíkt framlag falli undir fjárlög ríkisins sbr. t.d. 10. gr. þágildandi reglugerðar nr. 641/2000.

Verði ekki fallist á framangreind sjónarmið, er á því byggt að framlag stefnanda, þ.e. breyting úr 0,12% í 0,65% teljist óveruleg í þessu sambandi. Samkvæmt 21. gr. fjarskiptalaga sé ákvörðun um fjárframlag bundin við eitt ár, sbr. og 3. mgr. 22. gr. laganna, auk þess sem gert sé ráð fyrir endurskoðun og jöfnun gjalda árlega. Verði talið að framlög vegna tiltekins tímabils séu of há, sé unnt að endurskoða gjaldtökuna og hún verði lækkuð eftir atvikum, og þannig verði jöfnuði náð. Það sé því ljóst að ekki sé um mjög mikla hagsmuni stefnanda að ræða, svo sem ætla megi að áskilið sé við þessar aðstæður.

Þá byggir stefndi frávísunarkröfu sína einnig á því að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af niðurstöðu máls þessa, þar sem jöfnunargjald samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003 standi óbreytt þrátt fyrir niðurstöðu máls þessa, en umrædd gjaldtaka séu þeir einu hagsmunir sem stefnandi tiltaki að hann hafi í þessu sambandi. Jöfnunargjald samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laganna lúti ákvörðun löggjafarvaldsins, sem það geti ákveðið að halda óbreyttu, eða breytt hvenær sem er, til hækkunar eða lækkunar, án tillits til niðurstöðu máls þessa. Þá sé ljóst að gjaldinu verði ekki breytt afturvirkkt, nema samkvæmt sérstakri ákvörðun löggjafarvaldsins og greiðslur til stefnda verði ekki endurheimtar. Máláttilbúnaður stefnanda í máli þessu lúti á engan hátt að framangreindum atriðum. Ljóst sé að bókun samgöngunefndar Alþingis á 135. löggjafarþingi hafi enga réttarþýðingu.

Þá er á því byggt af hálfu stefnda að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að aðild hans að málinu hefði haft einhverja þýðingu fyrir niðurstöðu þess, eða að nýting andmælaréttar hefði haft hér þýðingu. Kveður stefndi málið einnig vanreifað af hálfu stefnanda að þessu leyti. Af hálfu stefnanda sé til þess m.a. vísað, að aðild stefnanda að málinu hefði getað orðið til þess að „upplýsa málið betur“, þ.e. að stefnandi, sem fjarskiptafyrirtæki hefði getað veitt umsögn um fjárhagsleg gögn frá stefnda og aðstoðað stjórnvaldið þannig á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga. Stefnandi vísi á hinn bóginn ekki til neinna þeirra atriða sem hér hefðu getað skipt máli. Þannig liggi ekki fyrir hvaða atriði það séu, varðandi hinn umþrætta úrskurð, sem stefnandi hefði með sértekum hætti getað veitt upplýsingar um eða aðstoðað við rannsókn á. Ljóst sé því að stefnandi hafi ekki gert neina slíka grein fyrir hagsmunum sínum að þessu leyti, að varðað geti aðild að stjórnsýslumálinu. Á sama hátt vísi stefnandi til þess að umræddur úrskurður hafi ekki verið rökstuddur nægilega. Ekki sé gerð grein fyrir því í stefnu, hvaða rökstuðning skorti, hvernig það tengist meintum hagsmunum stefnanda, eða á hvaða hátt það eigi að leiða til ógildingar úrskurðarins. Þá er á því byggt að stefnandi vísi, að því er virðist, eingöngu til þess í máláttilbúnaði sínum, að hann telji að stjórnvaldið hafi ekki

túlkað réttilega ákvæði 5. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga, þar sem tiltekið sé að fjárframlög skuli að jafnaði miðast við eitt ár í senn og að reglugerð um alþjónustu hafi ekki verið túlkuð til samræmis við tilskipun nr. 2002/22/EB um alþjónustu. Ljóst sé að andmælaréttur stefnanda hefði aldrei náð til lagatúlkunar stjórnvalda. Stjórnvöldum beri aldrei að leita eftir afstöðu málsaðila eða annarra til túlkunar og skýringar laga. Af málatilbúnaði stefnanda sé því ljóst að hann hafi ekki sýnt fram á að hann hefði haft hagsmuni af aðild málsins á stjórnarsýslustigi, en ella teljist málatilbúnaðurinn vanreifaður.

Stefndi bendir og á að af hálfu stefnanda sé á því byggt að lögvarðir hagsmunir stefnanda tengist jöfnunargjaldi því sem mælt sé fyrir um í 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2002, sem stefnanda sé gert að greiða. Engin grein sé gerð fyrir hagsmunum stefnanda að því er gjaldið varði. Þá sé á engan hátt sýnt fram á, eða gert líklegt að þau sjónarmið sem stefnandi virðist byggja á, myndu leiða til breytinga á gjaldinu eða hvort gjaldið lækkaði, ef tekið yrði tillit til sjónarmiða stefnanda. Ekki komi fram í málatilbúnaði stefnanda að aðrar aðferðir við mat á kostnaði stefnanda vegna umsóknar um greiðslu úr jöfnunarsjóði myndu leiða til þess að gjaldið yrði lækkað. Stefnandi geti ekki skákað í því skjóli að hugsanlegt sé að önnur niðurstaða kynni að hafa fengist ef tekið hefði verið tillit til sjónarmiða stefnanda.

Við mat á framangreindu beri að taka tillit til þess að stefndi hafi sótt um framlag úr jöfnunarsjóði í október 2004 og hafi átt að afgreiða beiðni stefnda á því ári. Ákvörðun um framlagið hafi hins vegar ekki verið tekin fyrir en með úrskurði nr. 1/2007, í október 2007.

Málsástæður og lagarök stefnanda, Og fjarskipta ehf., fyrir höfnun frávisunarkröfu.

Stefnandi kveður að ekkert bendi til þess að málsmeðferð samkvæmt 21. gr. fjarskiptalaga sé undanþegin ákvæðum stjórnarsýslulaga. Þá mótmælir stefnandi því að 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 hafi sérstaka þýðingu í máli þessu. Breyting sem gerð hafi verið með þessu lagaákvæði hafi eingöngu verið til þess að tryggja aðild Póst- og fjarskiptastofnunar að málum sem þessum, en ekki til þess að takmarka rétt aðila til að bera úrskurð úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla.

Þá kveður stefnandi að skýra beri lögvarða hagsmuni rúmri skýringu og fullyrðir að hagsmunir sínir séu hvorki óbeinir né óverulegir. Hann kveður að í kjölfar úrskurðarins hafi lögum um fjarskipti nr. 81/2003 verið breytt þannig að hlutfall bókfærðrar veltu sem stefnanda hafi borið að greiða í jöfnunarsjóð hafi verið hækkað um liðlega 549%. Stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af öllum ákvörðunum sem varði framlög úr jöfnunarsjóði, sem hafi í för með sér að hækka þurfi álögur á stefnanda, enda hafi slíkar ákvarðanir verulegar afleiðingar fyrir fjárhagsskuldbindingar stefnanda. Sé því ljóst að stefnandi hafi umtalsverða hagsmuni af gildi úrskurðarins sem og inntaki hans. Þá liggi fyrir nefndarálit samgöngunefndar Alþingis þess efnis að verði umræddur úrskurður ógiltur muni nefndin leggja til breytingu á fjarskiptalögum þar sem framangreindar greiðslur og annarra fjarskiptafyrirtækja í jöfnunarsjóð verði lækkaðar.

Þá bendir stefnandi á að með ákvæðum laga nr. 81/2003 um fjarskipti hafi verið innleidd í landsrétt m.a. tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2002/21/EB um sameiginlegar reglur um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu. Samkvæmt ákvæði 4. gr. tilskipunarinnar beri samningsaðilum að tryggja að aðili sem ákvörðun eftirlitsstofnunar á sviði fjarskipta hafi áhrif á, hafi raunverulegt tækifæri til að skjóta þeirri ákvörðun til æðra stjórnvalds og/eða dómstóla. Stefnanda hafi ekki gefist kostur á að gæta hagsmuna sinna á stjórnslustigi í máli þessu og leiði af ákvæðum tilskipunarinnar að túlka beri rúmt skilyrði aðildar að stjórnslumálinu sem og að dómsmáli um gildi stjórnvaldsákvörðunarinnar. Jafnframt bendir stefnandi á úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 9/2007, þar sem litið var svo á að stefnandi væri aðili að málinu þar sem hann hefði lögvarinna hagsmuna að gæta við úthlutun úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

Niðurstaða.

Stefndi byggir frávísunarkröfu sína í fyrsta lagi á því að stefnandi eigi ekki að lögum aðild að umræddu stjórnslumáli og vísar til þess að umsókn um fjárframlög úr jöfnunarsjóði samkvæmt 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 lúti sérstakri málsmeðferð og að réttaráhrif niðurstöðu vegna umsóknar stefnda, varðandi framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu hafi fyrst og fremst áhrif á hagsmuni hans, en eingöngu óbein og óveruleg áhrif á hagsmuni stefnanda. Þá byggir stefndi og á því að hagsmunir stefnanda af hækkun jöfnunargjalds séu ekki mjög miklir.

Dómurinn fellst ekki á að vísa beri málinu frá dómi af þessum sökum, enda leiðir af almennum reglum að unnt er að bera undir dómstóla lögmati stjórnvaldsákvæðana ef sýnt er fram á að aðilar máls eigi lögvarinna hagsmuna að gæta og er sá réttur tryggður með 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá reisir stefndi frávísunarkröfu sína á 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, þar sem kveðið er á um heimildir aðila til að bera úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála undir dómstóla og bendir á að þar sem stefnandi hafi ekki notið aðilastöðu fyrir úrskurðarnefndinni, hafi hann ekki heimild að lögum til að bera lögmati úrskurðarins undir dómstóla.

Í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 er að finna sérákvæði um aðild að dómsmáli sem höfðað er um ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laganna, en samkvæmt því er aðild að dómsmáli bundin við þann sem verið hefur aðili að stjórnslumálinu sem lauk með úrskurði úrskurðarnefndar. Aðildarskortur leiðir til sýknu samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 og verður málinu því ekki vísað frá dómi af þeim sökum að stefnandi eigi ekki aðild að dómsmáli þessu.

Jafnframt reisir stefndi frávísunarkröfu sína á því að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af niðurstöðu máls þessa, þar sem jöfnunargjald samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003 standi óbreytt þrátt fyrir niðurstöðu máls þessa.

Stefnandi byggir málsókn sína á því að hann hafi lögvarða hagsmuni af öllum ákvörðunum sem varði framlög úr jöfnunarsjóði og hafi í för með sér að hækka þurfi álögur á stefnanda. Sé því ljóst að hann hafi lögvarða hagsmuni af því

að fá ógiltan úrskurð úrskurðarnefndarinnar.

Óumdeilt er að stefnandi var ekki aðili að stjórnslumáli því sem lauk með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 10. október 2007. Með úrskurðinum var ákvarðaður kostnaður Símans hf. vegna alþjónustukvaðar árið 2005 163.223.277 krónur og jafnframt lagt fyrir Póst- og fjarskiptastofnun að gera tillögu til samgöngumálaráðherra um breytt gjaldhlutfall til samræmis við hinn ákvarðaða kostnað, sbr. 3. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Með lögum nr. 143/2007, sem tóku gildi 13. desember 2007 var 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003 breytt á þá leið að jöfnunargjald af bókfærðri veltu var hækkað úr 0,12 % í 0,65%. Jöfnunargjaldið lýtur því ákvörðun löggjafarvaldsins og stendur sú löggjöf óhöggð án tillits til þess hvort úrskurður sá sem krafist er ógildingar á í máli þessu verður ógiltur eða ekki, en ljóst er að breytt gjaldhlutfall eru þeir hagsmunir sem stefnandi skírskotar til í málalíbúnaði sínum. Nefndarálit samgöngunefndar Alþingis sem stefnandi hefur vísað til í stefnu, fær engu breytt í því sambandi þeir hagsmunir sem stefnandi hefur af dómi um lögmæti framangreinds úrskurðar, eru háðir svo óvissum atvikum að úrlausn um gildi úrskurðarins hefur ekki raunhæft gildi fyrir réttarstöðu stefnanda.

Stefnandi hefur samkvæmt framangreindu ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi framangreinds úrskurðar og verður því máli þessu vísað frá dómi.

Með vísan til 2. mgr. 130 gr. laga nr. 91/1991 greiði stefnandi stefnda 250.000 krónur í málskostnað.

Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari kveður upp þennan úrskurð.

Ú r s k u r ð a r o r ð:

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Og fjarskipti ehf. greiði stefnda, Símanum hf., 250.000 krónur í málskostnað.

Ingveldur Einarsdóttir.