

## Ú R S K U R Ð U R

**Héraðsdóms Reykjavíkur 23. júní 2009 í máli nr. E-8493/2008:**

**Síminn hf.**

*(Andri Arnason hrl.)*

**gegn**

**Póst- og fjarskiptastofnun**

*(Einar K. Hallvarðsson hrl.)*

**Neyðarlínunni ohf. og**

*(Þórarinn V. Þórarinsson hdl.)*

**Og fjarskipti ehf.**

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 8. júní sl., var höfðað 30. september sl., af Símanum hf., Ármúla 25, á hendur Póst- og fjarskiptastofnun, Suðurlandsbraut 4, Neyðarlínunni ohf., Skógarhlíð 14, og Og fjarskiptum ehf., Skútuvogi 2, öllum í Reykjavík.

Af hálfu stefnanda er þess krafist að úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 9/2007: Síminn hf. og Og fjarskipti ehf. gegn Póst- og fjarskiptastofnun og Neyðarlínunni ohf. frá 4. apríl 2008 verði felldur úr gildi. Stefnandi krefst málskostnaðar úr hendi stefndu in solidum að skaðlausu samkvæmt mati dómsins.

Af hálfu stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar er aðallega krafist að málinu verði vísað frá dómi og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins. Til vara er krafist sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar.

Af hálfu stefndu Neyðarlínunnar ohf. er þess krafist að málinu verði vísað frá dómi en til vara að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Þingsókn féll niður af hálfu Og fjarskipta ehf. 3. mars sl. án þess að varnir kæmu fram af þeirra hálfu.

Úrskurðurinn er kveðinn upp til úrlausnar á frávísunarkröfu stefndu Póst- og fjarskiptastofnunar og Neyðarlínunnar ohf. Af hálfu stefnanda er þess krafist að frávísunarkröfunni verði hrundið. Allir krefjast málskostnaðar í þessum þætti málsins.

## I.

Stefnda Neyðarlínan ohf. sótti um fjárframlag til alþjónustu til stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. 3. gr. laga nr. 78/2005. Með ákvörðun stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar 26. nóvember 2007 nr. 23/2007 samþykkti stofnunin umsókn stefnda um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2008, að fjárhæð 30.100.000 krónur, en framlagið skyldi greiða með fyrirvara um stöðu sjóðsins.

Stefnandi kærði þessa ákvörðun 27. desember 2007 samkvæmt kærueimild í 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og reglugerð nr. 378/1999 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með úrskurði nefndarinnar 4. apríl 2008 var hin kærða ákvörðun staðfest. Stefnandi telur úrskurðinn ólögmetan og krefst þess í málinu að hann verði felldur úr gildi. Í þessum þætti málsins er deilt um það hvort stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins.

## II.

Frávísunarkrafa stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar er studd þeim rökum að úrskurðurinn, sem krafist er ógildingar á, varði ekki hagsmuni stefnanda. Í greinagerð stefnda fyrir kærunefndinni hafi verið byggt á því að stefnandi gæti ekki átt aðild að stjórnsýslumálinu en því hafi verið hafnað. Úrlausn um það fyrir nefndinni ráði því þó ekki hvort stefnandi hafi að sama skapi lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um sakarefnið. Það verði að skoða sérstaklega, meðal annars í ljósi þess hver sé tilgangurinn með málsókninni og til hvernar niðurstöðu það myndi leiða ef kröfur stefnanda yrðu teknar til greina.

Ákvörðun stefnda 26. nóvember 2007 varði fyrst og fremst réttindi og skyldur meðstefnda Neyðarlínunnar og fjármögnun á alþjónustu, en samkvæmt fjar skiptalögum og reglugerð um alþjónustu hafi fyrirtækið átt rétt á að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði vegna þeirrar alþjónustuskyldu sem lögð hafi verið á fyrirtækið. Á sama hátt hafi hvílt sú skylda á stefnda að leggja mat á umsóknina á grundvelli laga og reglugerðar um alþjónustu á grundvelli fjarskiptalaga. Ákvörðun stefnda lúti að ráðstöfun á þeim fjármunum sem renni inn í jöfnunarsjóð á grundvelli sérstaks jöfnunargjalds til sjóðsins, sbr. 3. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga.

Ákvörðunin sem slík hafi því ekki bein áhrif á réttindi og skyldur annarra aðila. Hvorki stefnandi né önnur fjarskiptafyrirtæki geti því átt aðild að málum þegar umsókn alþjónustuveitanda er tekin til meðferðar á grundvelli réttarreglna af hálfu stefnda. Ef slíkt væri viðurkennt kæmi til álita hvort gefa þyrfti öllum fjarskiptafyrirtækjum kost á því að fá beina aðild í málum þar sem sótt er um framlag úr jöfnunarsjóði. Svo víðtæk túlkun á hlutdeild stefnanda sé ótæk og myndi hafa alvarlegar afleiðingar varðandi framkvæmd á afgreiðslu umsókna. Hvorki meðstefndu, Og fjarskipti og Neyðarlínan ohf., né önnur fjarskiptafyrirtæki hafi verið talin eiga aðild þegar stefndi tók ákvörðun um framlag til stefnanda úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

Þótt ákvarðanir stefnda um framlög úr jöfnunarsjóði geti haft áhrif á fjarskipta fyrirtæki á markaði verði það ekki nema að fenginni afstöðu löggjafans til þess hvort jöfnunargjaldið verði hækkað með lagabreytingu og að úthlutun úr sjóðnum fari fram á grundvelli 21. gr. laga um fjarskipti. Um álagningu og innheimtu jöfnunargjalds fari hins vegar samkvæmt ákvæðum tekjuskattslaga. Álagning skattyfirvalda sé þannig grundvöllur greiðsluskyldu stefnanda og annarra fjarskiptafyrirtækja.

Greiðsluskylda stefnanda sé í öllum tilvikum ákveðin á grundvelli laga. Þannig skipti stefnanda ekki að lögum máli að fá dóm um sakarefnið, þrátt fyrir að mála tilbúnaður sé í því horfi að afla dóms um ógildi ákvörðunar æðra stjórnvalds. Í málinu hafi stefnandi ekki gert jafnhliða kröfu um að hin kærða ákvörðun stefnda verði felld úr gildi. Því sé álitamál hvort stefnandi telji að með kröfu sinni beri kærunefndinni að taka erindið aftur til úrskurðar eða ekki. Helst verði ráðið af stefnu að tilgangur málsóknarinnar sé sá að fá hrundið úthlutun úr sjóðnum til meðstefnda, Neyðarlínunnar. Það leiddi þó á engan hátt til þess að úthlutunin félli stefnanda í skaut ef lagaskilyrði reyndust vera fyrir endurheimtu þess frá meðstefnda og myndi niðurstaðan ekki skipta stefnanda máli að lögum. Greiðsluskylda hans til sjóðsins stæði óhögguð, enda hlutfall jöfnunargjaldsins ákveðið með lögum, sbr. 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003. Af þessu sé ljóst að vísa beri kröfu stefnanda frá dómi, sbr. 24. og 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þar sem stefnandi geti ekki talist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn um það hvort ráðstöfun til meðstefnda Neyðarlínunnar sé gild eður ei. Sömu rök standi til frávísunar málsins og lögð hafi verið til grundvallar í Hrd. 6. febrúar 2009 í máli nr. 15/12009. Aðild að stjórnslumáli geti ein og sér ekki nægt til að stefnandi eigi lögvarða hagsmuni af úrlausn um sakarefnið fyrir dómi, sbr. Hrd. 7. júní 2001 (172/2001). Einnig kunni að varða frávísun að samgönguráðherra var ekki stefnt jafnhliða, enda varði sakarefnið lagastoð reglugerðar hans.

### III.

Af hálfu stefndu Neyðarlínunnar ohf. er krafan um frávísun studd þeim rökum að stefnandi eigi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfur sínar. Sú ákvörðun um framlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu, sem stefnandi freisti að hrinda með málssókninni, hafi engin áhrif á lögvarða hagsmuni stefnanda.

Stefnandi byggi málatilbúnaðinn á því að slíkt rökrænt samband sé á milli ákvörðunar um fjárframlög úr jöfnunarsjóði samkvæmt 21. gr. fjarskiptalaga og

gjaldtöku að í henni felist í reynd ákvörðun um hækkun á jöfnunargjaldi sem lagt er á fjarskiptafyrirtæki með lögum. Þessi málsástæða stefnanda sé þó þeim annmörkum háð að hlutfall gjalds til jöfnunarsjóðs sé lögbundið og verði aðeins breytt af löggjafanum en hann sé óbundinn af þeim tillögum sem stefnda Póst- og fjarskiptastofnun kunni að gera til samgönguráðherra.

Stefndi vísi til hliðstæðs máls en í því hafi Hæstiréttur kveðið upp dóm 6. febrúar sl., sbr. mál nr. 15/2009, um að fjarskiptafyrirtæki sem gert væri að greiða jöfnunargjald samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003 ætti ekki lögvarða hagsmuni af því að fá hrundið úrskurði um framlag úr sjóðnum til annars fjarskiptafyrirtækis. Þær málstæður sem hafðar hafi verið uppi til stuðnings frávísunarkröfu ættu við í þessu máli og ættu með sama hætti að leiða til frávísunar.

#### IV.

Af hálfu stefnanda er krafan um að frávísunarkröfu stefndu verði hafnað studd þeim rökum að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 81/2003 skuli, að tilteknum lagaskilyrðum fullnægðum, leggja sérstakt jöfnunargjald á fjarskiptafyrirtæki sem starfræki fjarskiptanet eða þjónustu í hlutfalli við bókfærða veltu þessarar starfsemi. Jöfnunargjald samkvæmt núgildandi lögum skuli nema 0,65% af bókfærðri veltu og renna í sérstakan jöfnunarsjóð í vörslu stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar.

Ef fjarskiptafyrirtæki telji að alþjónusta, sem því er gert skylt að veita, sbr. 20. gr. sömu laga, sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu geti það sótt um til stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræði, sbr. 21. gr. laganna. Slík fjárframlög væru þá greidd úr jöfnunarsjóðnum. Samkvæmt 22. gr. laganna skuli fjárþörf vegna alþjónustu endurskoðuð árlega af Póst- og fjarskiptastofnun og niðurstaða þeirrar endurskoðunar ásamt tillögu um breytt gjaldhlutfall, ef þurfa þykir, lögð fyrir samgönguráðherra.

Af framangreindu leiði, sbr. einnig úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, að stefnandi hafi sérstaka lögvarða hagsmuni af því hvaða þjónusta teljist til alþjónustu, þar sem slíkt geti leitt til þess að fjarskiptafyrirtæki, sem veitandi alþjónustu, eigi rétt á greiðslu úr jöfnunarsjóði. Leiði slíkt þá jafnframt til þess að greiðslur stefnanda til sjóðsins verði, vegna aukinnar fjárþarfar sjóðsins, ákvarðaðar hærrí en ella. Þegar stefndi Neyðarlínan ohf. sé talinn veitandi alþjónustu, og eigi því á grundvelli 21. gr. laga nr. 81/2003 rétt á greiðslu úr jöfnunarsjóði, hafi það bein áhrif á fjárframlög stefnanda til sjóðsins. Jafnframt sé ljóst að um verulega fjárhagslega hagsmuni væri að ræða fyrir stefnanda í þessu tilliti, enda stefnandi stærsti greiðandi jöfnunargjalda í jöfnunarsjóðinn. Stefnandi teljist því hafa ótvíræða lögvarða hagsmuni af ógildingum úrskurðarins.

Jafnframt sé vísað til þess að þar sem stefnandi hafi óumdeilanlega notið aðilastöðu við meðferð stjórnslumálsins á hinu æðra stjórnslustigi, þ.e. vegna þess úrskurðar sem krafist er ógildingar á, hafi hann einnig lögvarða hagsmuni af ógildingum úrskurðarins. Sá sem hafi átt aðild að stjórnslumáli geti borið undir

dóm hvort farið hafi verið að lögum við meðferð og úrlausn málsins. Stefnandi geti borið úrlausn stjórnvalds undir dóminn samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar og eigi enn fremur stjórnarskrárvarinn rétt til aðgangs að dómstólum um rétt sinn samkvæmt 1. mgr. 70. gr. hennar, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

V.

Sakarefni máls þessa varðar ákvörðun stefnda Póst- og fjarskiptastofnunar um að veita stefnda Neyðarlínunni ohf. fjárframlag til alþjónustu eins og hér að framan er lýst. Af hálfu stefnanda er því haldið fram að sú ákvörðun, sem staðfest var með úrskurðinum, sem krafist er af hálfu stefnanda að felldur verði úr gildi, hafi bein áhrif á réttarstöðu stefnanda þar sem rétturinn til greiðslu úr jöfnunarsjóði alþjónustu hafi bein áhrif á fjárframlög stefnanda til sjóðsins. Þar er átt við jöfnunargjald sem stefnanda er gert að greiða í jöfnunarsjóð samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003

Samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála er einungis unnt að fá viðurkenningardóm fyrir kröfu þegar sóknaraðili hefur lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist réttinda eða réttarsambands. Eins og fram kemur í dómi Hæstaréttar 6. febrúar sl. í máli nr. 15/2009 er hlutfall jöfnunargjalds samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003 ákveðið með lögum og stæði það óhaggað þótt krafa stefnanda um að fella umræddan úrskurð úr gildi yrði tekin til greina. Þannig er ljóst að engin úrlausn fæst um ákvörðun jöfnunargjaldsins þótt leyst verði efnislega úr kröfu stefnanda fyrir dóminum en dómur um gildi úrskurðarins hefur ekki þau réttaráhrif að gjöld stefnanda til sjóðsins verði önnur að óbreyttum lögum. Breytir engu í því sambandi þótt stefnandi sé stærsti greiðandi jöfnunargjaldsins. Samkvæmt þessu hafa úrslit sakarefnisins í málinu ekki bein áhrif á réttarstöðu stefnanda á þann hátt sem hér er haldið fram af hans hálfu.

Stefnandi átti aðild að kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála samkvæmt úrskurði nefndarinnar en forsendum fyrir því er lýst í hinum umdeilda úrskurði. Sú afstaða nefndarinnar breytir ekki framangreindri niðurstöðu um að stefnandi þurfi að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins fyrir dómi samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála. Þá verður 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun ekki túlkuð þannig að ekki þurfi að vera uppfyllt framangreint réttarfarsskilyrði.

Úrlausn á því hvort farið hafi verið að lögum við meðferð stjórnsýslumáls kemur ekki til umfjöllunar í dómsmáli nema sýnt hafi verið fram á af hálfu sóknaraðila að hann hafi lögvarða hagsmuni samkvæmt framangreindu ákvæði laga um meðferð einkamála. Krafa stefnanda um úrlausn dómsins á því hvort úrskurðurinn sé lögætur nýtur þar með ekki dómstólaverndar, enda verða dómstólar ekki krafðir álits um lögfræðileg efni nema að því leyti sem nauðsynlegt er til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála. Sama gildir um þær röksemdir stefnanda að hann eigi rétt á því að fá úrskurðinn endurskoðaðan fyrir dómi samkvæmt 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Reglurnar sem þar er vísað til leiða ekki til þess að stefnandi komist hjá að hlíta almennum reglum um að hann verði að sýna fram á að hann hafi

lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins til að krafa hans njóti dómstólaverndar samkvæmt 1. og 2. mgr. 25. gr., sbr. 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála.

Með vísan til alls þessa verður að telja að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurðinn felldan úr gildi. Ber samkvæmt því og framangreindum ákvæðum í lögum um meðferð einkamála að vísa málinu frá dómi.

Stefnanda ber samkvæmt 2. mgr. 130. gr. sömu laga að greiða stefndu Póst- og fjarskiptastofnun og Neyðarlínunni ohf. málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 250.000 krónur til hvors þeirra.

Úrskurðinn kveður upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

### **Ú r s k u r ð a r o r ð:**

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Síminn hf., greiði stefndu, Póst- og fjarskiptastofnun og Neyðar línunni ohf., hvoru um sig 250.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Ingvarsdóttir.