

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
vegna beiðni um endurupptöku á úrskurði nr. 1/2017

I. Endurupptökubeiðni og kröfur málsaðila

Með beiðni, dags. 14. júlí 2017, hefur Félag heyrnarlausra (kærandi) óskað eftir endurupptöku á málskostnaði í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2017, frá 28. júní 2017. Samkvæmt úrskurðarorðum úrskurðar nr. 1/2017 var kæranda gert að greiða málskostnað að fjárhæð 1.270.000 kr. en niðurstaða nefndarinnar var að hin kærða ákvörðun PFS í máli nr. 20/2016 var staðfest.

Af hálfu kæranda er þess krafist að úrskurðarnefndin endurupptaki málið, afturkalli úrskurð nr. 1/2017 um málskostnað eða breyti eða leiðrétti á grundvelli VI. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

II. Helstu málsatvik

Aðdraganda málsins má rekja til þess að með bréfi, dags. 23. ágúst 2016, barst PFS umsókn kæranda um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna myndsímatúlkunar sem kærandi hélt fram að félli undir reglur um alþjónustu. PFS synjaði kæranda með ákvörðun nr. 20/2016, frá 16. desember 2016, á þeim grundvelli að myndsímatúlkun félli ekki undir „þjónustu við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsparfir“ og þar með undir hugtakið alþjónusta, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003 (fjarskiptalög). Kærandi ætti því ekki rétt á að hin tilgreinda þjónusta væri fjármögnuð í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, sbr. 21. og 22. gr. fjarskiptalaga. Með kæru til úrskurðarnefndarinnar dags. 10. janúar 2017, var ákvörðun PFS nr. 20/2016 kærð og krafðist kærandi þess að ákvörðunin yrði felld úr gildi og lagt yrði fyrir PFS að fallast á umsókn kæranda. Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 1/2017, frá 28. júní 2017 var ákvörðun PFS nr. 20/2016 staðfest.

Af hálfu úrskurðarnefndarinnar var ekki krafist 150.000 kr. málskotsgjalds af kæranda á grundvelli 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sbr. 6. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, enda kærandi hvorki fjarskiptafyrirtæki né póstrekandi. Málið var því tekið til efnismeðferðar án þess að slíkt gjald væri greitt.

Í niðurstöðu úrskurðar nr. 1/2017 fjallaði úrskurðarnefndin um málskostnað og benti á að þar sem kærandi væri ekki notandi fjarskiptaþjónustu sem veitt hafi verið á grundvelli fjarskiptalaga, sbr. 25. liður 3. gr. laganna, yrði með vísan til 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sbr. og 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, að úrskurða að kæranda bæri að greiða málskostnað í ríkissjóð.

Telur kærandi þennan hluta úrskurðarorða úrskurðar nr. 1/2017 ólögmatann og krefst endurupptöku.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi telur að ákvörðun úrskurðarnefndarinnar um málskostnað standist ekki og telur að þörf sé á að úrskurður nefndarinnar verði leiðréttur er varðar málskostnað.

Kærandi telur að úrskurðarorð nefndarinnar um málskostnað byggji annaðhvort á misskilningi á notendahugtaki laga um fjarskipti, nr. 81/2003, eða framsetning fjarskiptalaga sé röng eða ónákvæm. Kærandi telur að hugtakið notandi sé notað á tvenns konar hátt í lögnum. Annars vegar sé um að ræða hina formlegu skilgreiningu sem fram komi í 25. tölul. 1. mgr. 3. gr. fjarskiptalaga þar sem hugtakið notandi er skilgreint sem einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu. Hins vegar sé um að ræða hugtakið notandi sem er skilgreint í 6. tölul., 8. tölul. eða 32. tölul. 1. mgr. 3. gr. fjarskiptalaga þar sem kærandi telur að hugtakið sé bersýnilega notað um almenna neytendur eða almenning í þeim skilningi sem gildir í daglegu tali.

Kærandi telur að í besta falli sé óljóst við hvora hugtakaskýringuna sé notast í 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Kærandi bendir á að það megi í raun einu gilda. Kærandi telur það ekki standast, hvort sem í úrskurðinum sé byggt á réttum eða röngum lagaskilningi, að kveða á um það með almennum lögum að almenningi eða fulltrúum þess sé gert að greiða málskostnað þegar einstaklingar kjósi að nýta rétt sinn til að bera ákvarðanir lægra setts stjórnvalds undir æðra stjórnvald. Kærandi tekur fram að samkvæmt 2. gr. frumvarps er varð að breytingalögum nr. 117/2008, er varð að 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, skuli hinum almenna borgara áfram tryggð ódýr og fljótleg leið til að fá niðurstöðu PFS endurskoðaða fyrir úrskurðarnefnd. Kærandi vísar því til stuðnings m.a. til 34. gr. tilskipunar ESB um alþjónustu, nr. 2002/22/EB, sem kveði á um að aðildarríki skuli tryggja að gagnsæ, einföld og ódýr málsmeðferð utan dómstóla sé fyrir hendi til að taka á óleystum deilumálum er varði neytendur.

Kærandi vísar til 6. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, og telur að ekki hafi verið minnst á greiðslu málskostnaðar í samskiptum við úrskurðarnefndina áður en hún tók málið til meðferðar og nefndinni hafi ekki verið heimilt að taka málið til meðferðar nema að málskotsgjald hafi verið greitt. Kærandi telur því að úrskurðarnefndin hafi sjálf gengið út frá því að kærandi væri ekki fjarskipta- eða póstrekkandi í skilningi 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Kærandi telur einnig að ekki sé hægt að skilgreina kæranda sem fjarskipta- eða póstrekkanda í skilningi ákvæðisins, enda sé um að ræða félag sem leiti réttinda félagsmanna sinna til aðgengis að fjarskiptaþjónustu. Kærandi telur einnig að úrskurðarnefndinni hafi borið að leiðbeina kæranda um væntanlegan málskostnað í upphafi og upplýsa hann um slíkan kostnað hafi hún talið að slíkur kostnaður kynni að falla á kæranda.

2.

Úrskurðarnefndin óskaði eftir umsögn PFS í málinu og barst nefndinni umsögn stofnunarinnar hinn 19. júlí 2017. PFS telur að hugtakið notandi í skilningi 25. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga merki þann einstakling eða lögaðila sem noti fjarskiptaþjónustu við tiltekna aðstæður eða hefur sótt um að nota almenna fjarskiptaþjónustu. Að mati PFS beri ekki að leggja svo víðtæka merkingu í hugtakið að það taki til hins almenna borgara almennt séð, þ.e.a.s. án tengsla við eiginlega fjarskiptanotkun einstaklings eða lögaðila.

PFS bendir á að í kærumálum dragi málsaðilar stundum í efa skuldbindingargildi réttarheimilda, t.d. að reglugerðarákvæði standist ekki lög eða lagaákvæði brjóti í bága við stjórnarskrá. PFS bendir einnig á að dæmi séu um að því sé haldið fram að tiltekið lagaákvæði sé ekki réttilega innleitt úr Evrópulöggjöf. PFS telur að undir slíkum kringumstæðum sé mikilvægt að gæta að því að stjórnvöld, þ.m.t. æðra sett stjórnvöld sem bundin eru af lögum, geta ekki vikið til hliðar settum lagaákvæðum á grundvelli þess að þau standist ekki æðri réttarheimildir. PFS telur mikilvægt að sú meginregla íslenskrar réttarskipunar sé höfð í heiðri til að valda ekki vafa eða óskýrleika um skuldbindingargildi laga. PFS telur því að úrskurðarnefndin geti ekki byggt mögulega endurupptöku málsins á þeim grundvelli sem kærandi krefst.

3.

Óskað var eftir umsögn samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og barst hún hinn 5. september 2017. Kom þar fram að ekki væru gerðar athugasemdir við að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála meti skilyrði VI. kafla stjórnarsýslulaga og taki upp eða afturkalli úrskurð nr. 1/2017 að hluta eða í heild ef úrskurðarnefndin kæmist að þeirri niðurstöðu að skilyrði stjórnarsýslulaga væri uppfyllt.

IV. Niðurstaða

1.

Af hálfu kæranda er þess krafist að úrskurðarnefndin endurupptaki úrskurð nr. 1/2017, afturkalli úrskurðarorð um málskostnað eða breyti eða leiðrétti á grundvelli VI. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga á aðili máls rétt á því að mál hans sé tekið til meðferðar á ný eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún tilkynnt ef ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, eða íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin.

Samkvæmt 25. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003, er hugtakið notandi skilgreint í lögnum sem einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu. Í 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, kemur fram að taka skuli gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skuli taka mið af kostnaði

vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin kveði á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum sínum. Ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og pósthjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Í 6. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun segir að þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og pósthjónustu og málsmeðferðar fyrir nefndinni skuli ákveðin af ráðherra og greiðist úr ríkissjóði.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, skal kærur fjarskiptafyrirtækis og/eða póstrekkanda til úrskurðarnefndar fylgja málskotsgjald að upphæð 150.000 kr. sem endurgreiðist ef málið vinnst fyrir nefndinni. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar skal notendum fjarskiptaþjónustu og Póst- og fjarskiptastofnun ekki gert að greiða málskotsgjald. Kostnaður vegna málskots þeirra til úrskurðarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. reglugerðar, nr. 36/2009 er málskostnaður kostnaður nefndarinnar sem verður til við kærumeðferð málsins hjá henni. Í 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar segir að tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað nefndarinnar. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar er notendum fjarskiptaþjónustu og Póst- og fjarskiptastofnun ekki gert að greiða málskostnað og kostnaður vegna þeirra ákveðst af ráðherra og greiddur úr ríkissjóði.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, skal stjórnvald veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

2.

Með vísan til 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga telur úrskurðarnefndin að skilyrði VI. kafla stjórnarsýslulaga fyrir endurupptöku séu uppfyllt og fellst nefndin á beiðni kæranda um endurupptöku málskostnaðar í úrskurði nr. 1/2017. Nefndin bendir á að niðurstaða í úrskurði nr. 1/2017 hafi verið sú að kærandi teldist ekki notandi í skilningi fjarskiptalaga þar sem umsókn hans um greiðslu á myndsímatúllkaþjónustu úr alþjónustusjóði teldist ekki notkun eða umsókn um notkun á almennri fjarskiptaþjónustu, enda væri sú þjónusta sem kærandi óskaði eftir, þjónusta sem veitt væri af mennta- og menningarmálaráðuneytið í gegnum Samskiptamiðstöð heyrnarlausra, en ekki af PFS í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. Með vísan til framangreinds er í endurupptöku þessari því ekki deilt um skilning á notendahugtaki fjarskiptalaga í tengslum við hugtakið í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, og reglugerð um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, heldur er deilt um það hvort nefndinni hafi verið heimilt að gera kæranda, sem sé ekki notandi í skilningi 25. liðar 3. gr. fjarskiptalaga, að greiða málskostnað í málinu.

3.

Ljóst er að kærandi er ekki fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi og því ekki heimild í lögnum til að gera honum að greiða málskotsgjald, burtséð frá því hvort hann teljist notandi samkvæmt orðskýringu 25. liðar 3. gr. fjarskiptalaga eða annars konar málsaðili, enda ljóst að nefndin getur einungis gert fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum að greiða málskotsgjald. Því hafi ekki verið lagaheimild til að krefja kæranda um málskotsgjald.

Varðandi greiðslu málskostnaðar kemur fram í 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, að tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá *málsaðili* sem tapar að jafnaði greiða málskostnað, sbr. og einnig 2. mgr. 12. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009. Þá kemur fram í 6. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 sbr. og einnig 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009 að þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og póstpjónustu skuli greiddast úr ríkissjóði, þ.e.a.s. þóknun nefndarinnar sem til verður við kærumeðferð máls er málskostnaður hennar, sbr. 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Af framangreindu er ljóst að nefndin getur ekki gert notendum fjarskipta- og póstpjónustu og Póst- og fjarskiptastofnun að greiða málskostnað og skal málskostnaður vegna þeirra greiddur úr ríkissjóði. Hins vegar skal sá *málsaðili* sem tapar máli í grundvallaratriðum að jafnaði greiða málskostnað nefndarinnar. Í ljósi þess að kærandi telst ekki notandi fjarskipta- og póstpjónustu þá telst kærandi vera málsaðili. Af því leiðir að úrskurðarnefnd var heimilt að gera kæranda, sem málsaðila, að greiða málskostnað enda niðurstaða málsins sú að kærandi tapaði málinu í grundvallaratriðum.

Hins vegar fellst úrskurðarnefndin á þær ábendingar kæranda, þrátt fyrir að lögmaður hafi verið í forsvari fyrir hann, að nefndinni hafi í þessu tilviki borið að leiðbeina kæranda við upphaf kærumeðferðar málsins um að honum kynni að vera gert að greiða málskostnað í málinu, sbr. og leiðbeiningarskylda stjórnvalda samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Ekki er útilokað að slík leiðbeining hefði getað orðið til þess að kærandi hefði fallið frá kæru sinni og beint máli sínu í annan farveg innan stjórnarsýslunnar. Í ljósi þeirrar ábendingar kæranda og þess að um íþyngjandi ákvörðun er að ræða telur úrskurðarnefndin rétt að málskostnaður úrskurðar nr. 1/2017 skuli greiddur úr ríkissjóði. Þá skuli viðbótarkostnaður vegna endurupptökubeiðni einnig greiddur úr ríkissjóði.

Í ljósi endurupptöku á málskostnaði í úrskurðarorðum úrskurðar nr. 1/2017, hefur nefndin ákveðið að breyta úrskurðarorðum á þann veg að málskostnaður greiðist úr ríkissjóði.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Úrskurðarorð úrskurðar nr. 1/2017 skulu vera óbreytt, nema hvað varðar málskostnað sem felldur var á kæranda. Skulu úrskurðarorð verða svohljóðandi:

Hin kærða ákvörðun PFS, nr. 20/2016, frá 16. desember 2016, er staðfest.

Málskostnaður að fjárhæð kr. 1.270.000 greiðist úr ríkissjóði.

Málskostnaður vegna endurupptöku úrskurðar nr. 1/2017 að fjárhæð kr. 584.160 greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 6. október 2017

Þórður Bogason

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring