

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 9/2010
Sigríður Guðbjartsdóttir
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 15. nóvember 2010, kærði Sigríður Guðbjartsdóttir, eigandi bæjarins Láganúps í Kollsvík, Vesturbyggð, ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 31/2010, dags. 19. október 2010, sem tekin var vegna erindis Íslandspósts um að minnka þjónustu við bæinn. Kærandi gerir þær kröfur að ákvörðun PFS verði felld úr gildi þannig að áframhald verði á póstburði að Láganúpi eins og verið hefur.

PFS krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun verði staðfest

II. Helstu málsatvik

Mál þetta hófst með beiðni Íslandspósts til PFS um að stofnunin gæfi fyrirtækinu leyfi til að hætta alveg dreifingu pósts að Láganúpi. Til vara krafðist fyrirtækið þess að bréfastassi yrði færður að Hænuvík þar sem heimilið væri staðsett langt utan byggðar. Til þrautavara óskaði Íslandspóstur eftir því að fækka dreifidögum í einn á viku. Ástæða beiðninnar var tvíþætt. Annars vegar að búseta væri aðeins hluta úr ári að Láganúpi, frá vori fram á haust, og hins vegar að Íslandspósti væri nauðsynlegt að hagræða í rekstri. Með hinni kærðu ákvörðun hafnaði PFS aðalkröfu Íslandspósts um að hætta póstdreifingu á Láganúp en féllst á varakröfu félagsins um að heimilt væri að staðsetja bréfastassa í Hænuvík, tæpa 12 km frá bænum, á þeim grundvelli að íbúðarhús á Láganúpi væri staðsett langt utan við almenna byggð í skilningi reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003.

III. Helstu málsástæður kæranda

Kærandi vísar í kærú sinni aðallega til þeirra gagna sem lögð voru fram í tengslum við meðferð málsins hjá PFS.

Þá gerir kærandi athugasemdir við meðferð málsins hjá PFS, þ.e. að óeðlilegur dráttur hafi orðið við málsmeðferðina, auk þess sem kæranda hafi ekki verið gefið færi á að koma að síðari andmælum við umsögn Íslandspósts áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Framangreindir annmarkar valdi að mati kæranda ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Einnig gerir kærandi athugasemd við að sami aðilinn úrskurði á öllum stigum málsins, þ.e. „*sama framkvæmdavald ríkisins er einkaeigandi Íslandspósts hf. og stendur að baki ríkisstofnuninni PFS og úrskurðarnefnd þeirri sem PFS vísar til í bréfi sínu. Þessi augljósu vensl gera alla málsmeðferð að hálfu þessara þriggja stofnana ótrúverðuga og óviðunandi*“.

Hvað varðar fullyrðinguna í hinnar kærðu ákvörðun um að Lágínúpur sé staðsettur langt utan almennrar byggðar áréttar kærandi að ekkert hafi breyst varðandi staðsetningu Lágánúps frá landnámi. Lágínúpur sé lögbylí og heimilisfastur íbúi sé þar á sama stað og áður innan byggðar í Vesturbyggð. Kærandi mótmælir þeirri fullyrðingu að búseta sé aðeins hluta úr ári að Lágánúpi. Kærandi sé þar með skráð lögheimili og sé þar heimilisfastur allt árið. Enda þótt bústofn sé ekki mikill sé jörðin enn nýtt til búskapar. Sjósókn sé stunduð á sumrin og umsvif í ferðaþjónustu hafi aukist ár frá ári. Yfir hörðustu vetrarmánuðina hafi kærandi þó verið í einhverjar vikur á Patreksfirði. Með því hafi kærandi viljað leggja sitt af mörkum í sparnaði við snjómokstur og um leið sparað Íslandspósti akstur með póst.

Hvað varðar röksemdir Íslandspósts um versnandi afkomu fyrirtækisins og þess að hagræða þurfi og ganga eins langt og lög leyfi, vill kærandi benda á að fyrirtækið geti ekki „*hirt allan gróða í góðæri en látið slæma afkomu og slæma stjórnunarhætti koma niður á neytendum í samdrætti*“.

Þá mótmælir kærandi því að vegurinn að Lágánúpi sé nefndur heimreið, svo sem gert sé í erindi Íslandspósts til PFS, heldur sé vegurinn hluti af þjóðvegakerfi landsins. Það geti Vegagerðin staðfest.

Kærandi mótmælir því að farnar séu 156 ferðir á ári að Lágánúpi svo sem Íslandspóstur haldi fram. Ekki séu farnar ferðir að Lágánúpi yfir vetrartímenn.

Íslandspóstur geti hæglega boðið þessa leið út með tilliti til árstíðarbundinna ferða á einstaka áfangastaði, á grundvelli samkomulags við kæranda.

Kærandi gagnrýnir skort á opinberri stefnumörkun og upplýsingaöflun af hálfu PFS og Íslandspósts. Þar sem engin opinber stefnumörkun liggja fyrir um að skerða pósthjónustu við landsmenn megi ætla að sú skylda hafi hvílt á PFS og Íslandspósti að byggja hina kærðu ákvörðun á fullnægjandi yfirliti um alla pósthjónustu sem veitt sé í jaðarbyggðum landsins. Þannig hefði mátt tryggja að skert hjónusta kæmi sem jafnast niður á þessum þegnum og skattgreiðendum. Hin kærða ákvörðun sé byggð á geðþótta án tillits til jafnræðis og undangenginna kannanna og upplýsingaleitar. Kærandi hafi grennslast fyrir um akstursvegalengdir landpósta á endabæi hjá PFS en þær hafi ekki legið fyrir frekar en upplýsingar um búsetuhætti á endabæjum á leiðum landpósta.

Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun hafi ekki verið gætt að jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. PFS hafi ekki haft neina yfirsýn um aðstæður annarra sem njóti hjónustu Íslandspósts á endastöðvum landpósta. Atlaga Íslandspósts að kæranda og Breiðavík, sem sé í nágrenni Láganúps, sé að mati kæranda handahófskennd og tilefnislaus.

Loks telur kærandi að meðalhófsreglu stjórnsýslaga hafi ekki verið gætt í hinni kærðu ákvörðun. Ekki hafi verið gerð tilraun af hálfu Íslandspósts til að leita samninga við kæranda. Kærandi hefði hugsanlega sætt sig við eitthvert fyrirkomulag sem hefði leitt til hagræðingar og sparnaðar hjá Íslandspósti. Aldrei hafi verið reynt að semja við kæranda t.d. um fækkun ferða úr þremur í tvær.

IV. Helstu málsástæður PFS

1.

PFS áréttar að í hinni kærðu ákvörðun hafi verið fallist á varakröfu Íslandspósts þess efnis að viðurkennt sé að íbúðarhús á Láganúpi sé staðsett langt utan við almenna byggð í skilningi 3. tölul. 4. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Bréfaþakassar yrðu því fluttir að Hænuvík. Aðalkröfu Íslandspósts um að hætta útburði hafi verið hafnað.

Í greinargerð PFS kemur fram að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé byggð á undantekningu frá meginreglu 16. gr. reglugerðarinnar, sem kveði á um að í dreifbýli skuli bréfaþakassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegjar frá tengivegi eða stofnvegi sé ekki meiri en 50 metrar. Sé vegur allt að 500 metrar skuli bréfaþakassinn

vera staðsettur við vegamót safnvega við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skuli bréfaþassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi. Samkvæmt 1. tölul. 4. mgr. ákvæðisins sé heimilt sé að víkja frá meginreglunni um staðsetningu bréfaþassa í dreifbýli ef tvö eða fleiri hús séu að meðaltali á hverja 2000 metra safnvegur eða tengivegar.

Vegna staðháttá á svæðinu, sem sé mjög dreifbýlt, hafi PFS talið að ekki væri eingöngu hægt að líta til 1. tölul. 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar. Á svæðinu séu þrjár tengivegir sem þjónusti 10 íbúðarhús, gistiheimili og safn en fara þurfi um 615 Örlygshafnarveg til að þjónusta íbúa sem búi við 615 Kollsvíkurveg og 614 Rauðasandsveg. Bærinn Lágínúpur standi við enda 615 Kollsvíkurvegur. Kollsvíkurvegur flokkist sem tengivegur samkvæmt vegaskrá Vegagerðarinnar, fram að Hænuvík en frá Hænuvík að Lágánúpi flokkist vegurinn sem landsvegur. Lengd vegarins frá 612 Örlygshafnarvegi að Lágánúpi sé 20,48 km og séu fjórir bæir í þjónustu á veginum. Lágínúpur sé síðasti bærinn í þjónustu og þurfi að aka um langan veg til þjónusta hann, en fjarlægð hans frá Hænuvík sé 11,78 km. Þrátt fyrir að þessir staðhættir væru þess valdandi að 1. tölul. 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar verði ekki beitt telur PFS að óhjákvæmilegt hafi verið að líta m.a. til ákvæðisins í hinni kærðu ákvörðun við mat á því hvort Lágínúpur væri staðsettur langt utan við almenna byggð skv. 3. tölul. 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar.

Þá teldi PFS að einnig yrði að líta til skilgreininga vegalaga nr. 80/2007, sbr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu, þar sem bærinn standi við landsveg en samkvæmt ákvæðinu gildi skilgreiningar vegalaga á þjóðvegum eftir því sem við á.

2.

PFS víkur síðan að athugasemdum kæranda við málmeðferð stofnunarinnar. Varðandi þann tíma sem mál kæranda var til meðferðar hjá PFS vill PFS áréttta að á svipuðum tíma hafi verið unnið að þremur samskonar ákvörðunum innan PFS sem allar hafi verið birtar á sama tíma og kunni það að hafa haft áhrif á málshraðann. Þrátt fyrir það telji PFS að málsmeðferð hafi verið innan eðlilegra tímamarka.

Einnig geri kærandi athugasemd við að hann hafi ekki fengið athugasemdir Íslandspósts til umsagnar. Í greinargerð PFS er á því byggt að kærandi hafi fengið upphaflegt erindi Íslandspósts til umsagnar og honum þannig gefið færi á að koma athugasemdum sínum að, sem kærandi hafi gert með bréfi, dags. 1. júlí 2010. Íslandspóstur hafi síðan fengið umsögn kæranda til athugasemda en þar sem ekkert nýtt hafi komið fram í máli Íslandspósts hafi PFS ekki talið ástæðu til að leita eftir umsögn kæranda. Slíkt eigi að tryggja skilvirka og hraða málsmeðferð.

3.

Varðandi aðrar athugasemdir kæranda tekur PFS fram að með því að fallast ekki á að póstdreifing sé stöðvuð á þeim forsendum að bærinn sé langt utan við almenna byggð sé stofnunin ekki að segja að bærinn sé ekki langt utan við almenna byggð heldur eingöngu að ekki sé hægt að fallast á það með Íslandspósti að stöðva megi dreifingu af þeim sökum. Engin heimild sé í lögum til að stöðva póstdreifingu á þeim forsendum að bær sé staðsettur langt utan við almenna byggð. PFS hafi m.a. vísað til skilgreininga vegalaga, sbr. 1. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu, þar sem vegur heim að Láganúpi flokkist sem landsvegur.

PFS telur að ekki sé hægt að gera þær kröfur til Íslandspósts að fyrirtækið greiði aðeins fyrir þær ferðir sem eknar séu þar sem það myndi þýða afar sveiflubundnar tekjur fyrir viðkomandi landpóst. Slíkt fyrirkomulag, um árstíðarbundna þjónustu, hefði þurft að vera samkomulag á milli Íslandspósts og ábúanda, en vilji til þess hafi ekki komið fram undir rekstri málsins fyrr en nú.

Hvað varði ætluð brot á jafnræðisreglu og skort á opinberri stefnumörkun varðandi skerðingu á pósthjónustu við landsmenn tekur PFS fram að stofnunin meti hvert tilvik fyrir sig. PFS hafi ekki mótað stefnu varðandi breytingu á pósthjónustu á landsbyggðinni, enda telji stofnunin það ekki falla undir verksvið sitt.

Hin kærða ákvörðun hafi verið á því byggð að Lágínúpur væri staðsettur langt utan við almenna byggð, í skilningi 3. tölul. 4. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu. Aka þurfi að bænum um landsveg en skv. skilgreiningu vegalaga séu landsvegir yfir fjöll og heiðar sem ekki tilheyri öðrum vegaflokkum og aflagðir byggðavegir á eyðilendum. Á þessum vegum skuli aðeins gera ráð fyrir árstíðarbundinni umferð og minna eftirliti og minni þjónustu en á öðrum þjóðvegum. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu gildi skilgreiningar vegalaga á þjóðvegum eftir því sem við á. Bær sem staðsettur sé á landsvegi hljóti að flokkast sem bær sem staðsettur sé langt utan við almenna byggð.

Hvað varðar fullyrðingu kæranda um að meðalhófs hafi ekki verið gætt þar sem ekki hafi verið gerð tilraun af hálfu Íslandspósts til að leita samninga við ábúanda þá telur PFS að meðalhófs hafi að fullu verið gætt við töku hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Ekki hafi verið gengið lengra en nauðsynlegt hafi verið til að ná

lögmaetu markmiði hinnar kærðu ákvörðunar. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé byggð á lögum og reglugerðum um pósthjónustu og vill PFS benda á að þrátt fyrir að bréfastassi verði fluttur að Hænuvík verði allar skráðar sendingar eftir sem áður að jafnaði fluttar heim að Láganúpi, sbr. 4. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu.

V. Athugasemdir kæranda við umsögn PFS

Að beiðni kæranda var honum send umsögn PFS til athugasemda. Í athugasemdum kæranda eru fyrri athugasemdir ítrekaðar. Kærandi áréttar að Íslandspósti sé ekki heimilt samkvæmt stjórnisýslulögum að beita íbúa Láganúps meiri skerðingum eða takmörkunum á grunnþjónustu og réttindum en aðra landsmenn. Þar sem PFS geti ekki birt samanburð á akstursvegalengdum landpósta eða vísað í almenna stefnumörkun sé ljóst að PFS og Íslandspóstur geti ekki sýnt fram á að jafnræði ábúanda Láganúps hafi verið tryggt í hinni kærðu ákvörðun. Í þessu sambandi vísar kærandi einnig til 3. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, þar sem tekið er fram að þjónustan sem um ræðir skuli vera veitt án mismununar.

Þá telur kærandi hina kærðu ákvörðun jafnframt brjóta í bága við 2. gr. reglugerðarinnar, þar sem tekið sé fram að markmið reglugerðarinnar sé að tryggja landsmönnum án mismununar, greiðan aðgang að pósthjónustu.

Jafnframt bendir kærandi á að í 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar sé kveðið á um að rekstrarleyfishafi skuli leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu um staðsetningu bréfastassa. Íslandspóstur hafi ekki gert neina tilraun til að ná samkomulagi við ábúanda Láganúps og hafi fyrirtækið því brotið ákvæði 16. gr.

Hvað varði röksemd PFS um flokkun vegarins frá Hænuvík að Láganúpi sem landsvegur, bendir kærandi á að verið sé að vinna að því á vegum innanríkisráðuneytisins að leiðrétta hina röngu flokkun vegarins að Láganúpi. Þannig verði hann réttilega flokkaður sem tengivegur en ekki landsvegur. Flokkun umrædds vegar breyttist síðan meðan málið var fyrir nefndinni svo sem síðar er greint frá í úrskurði þessum.

Kærandi áréttar að Láganúpur sé ekki staðsettur langt utan við almenna byggð. Láganúpur sé í byggð þar sem sé heimilisfastur íbúi. Þrátt fyrir að PFS telji það ekki falla undir verkvið stofnunarinnar að koma með almennar skilgreiningar á því hvað teljist almenn byggð, þá sé hin kærða ákvörðun byggð á því að Láganúpur sé utan við almenna byggð. PFS hafi því viðurkennt að annaðhvort sé hin kærða ákvörðun

byggð á illvilja og fordómum í garð ábúanda Lágnúps eða að ákvarðanir PFS séu teknar án nokkurrar skynsamlegra og viðurkenndra röksemda.

Kærandi vill benda á að ábúandi Láganúps hafi aldrei neitað því að ræða breytingar á því fyrirkomulagi pósthjónustu sem verið hafi. Þar gætu komið til greina ýmsar sparnaðarleiðir. Eftir slíkum samningum hafi þó aldrei verið leitað; hvorki af hálfu Íslandspóstis né PFS, þrátt fyrir að kærandi hafi ítrekað nefnt það. Slíkt sé klárlega brot á meðalhófsreglu stjórnslulaga.

V. Athugasemdir Íslandspóstis

Kæran í máli þessu var jafnframt send Íslandspósti til umsagnar. Í umsögn Íslandspóstis var tekið fram að ekkert nýtt kæmi fram í kærinni að mati fyrirtækisins og var vísað í fyrri andsvör fyrirtækisins, sem tengdust meðferð málsins hjá PFS.

Þá var Íslandspóstur undir rekstri málsins hjá úrskurðarnefndinni inntur eftir því með hvaða hætti leitast hefði verið við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu á Láganúpi í samræmi við fyrirmæli 6. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Einnig óskaði nefndin eftir upplýsingum um hve mikill munur væri á hagræðingu á þeim tveimur leiðum sem fyrirtækið gerði kröfu um í fyrstu og annarri varakröfu félagsins, þ.e.a.s. kröfu um flutning bréfa kassa annars vegar og kröfu um fækkun dreifingardaga hins vegar.

Í svari Íslandspóstis, dags. 16. febrúar 2011, kom fram að Íslandspóstur hefði ekki með formlegum hætti óskað eftir því að ná samkomulagi við ábúendur um staðsetningu bréfa kassa. Þá var tekið fram að þegar boðaðar hefðu verið tilfærslur á bréfa kassum hefðu undantekningarlítið komið fram mótmæli við tilfærslurnar, þrátt fyrir að reglugerðin væri nokkuð skýr. Í þessu tilfelli hafi það verið mat Íslandspóstis að eðlilegt væri að senda inn umsókn til PFS þar sem um óvenju langa leið væri að ræða. Jafnframt var tekið fram af hálfu Íslandspóstis að umrætt ákvæði 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar væri nánast í mótsögn við önnur ákvæði reglugerðarinnar sem kveða á um staðsetningu póstkassa í dreifbýli og spyrja megi hvers vegna þurfi einnig að ná samkomulagi við notendur um staðsetningu póstkassa þegar til séu nokkuð skýrar reglur um staðsetningar.

Í bréfi Íslandspósts er auk þess tekið fram að það sé ekki hlutverk fyrirtækisins að stunda sjálfstæða rannsókn á því hvort íbúar séu í raun skráðir á rétt lögheimili og því geti PFS ekki gert kröfu um það. Þvert á móti felist það í rannsóknarskyldu PFS að gera sjálfstæða rannsókn á því t.d. í samráði við Þjóðskrá.

Íslandspóstur veitti kostnaðarupplýsingar varðandi aðra varakröfu félagsins, þ.e. að dreifingardögum yrði fækkað í einu sinni í viku. Ekki bárust hins vegar upplýsingar frá fyrirtækinu um hagræðingu af fyrstu varakröfu, þ.e. af því að flytja póstkassann að Hænuvík.

Þá er loks tekið fram í bréfi Íslandspósts að Vegagerðin haldi ekki uppi neinu eftirliti né þjónustu lengra en í Hænuvíkurhlíð, óháð skilgreiningu eða heiti vegarins. Ekki sé hægt að ætlast til þess að Íslandspóstur aki til afskekkt staðar langt úr alfaraleið, þar sem engin vetrarþjónusta Vegagerðarinnar sé í boði.

VI. Breyting á flokkun umrædds vegar hjá Vegagerðinni

Undir rekstri málsins hjá úrskurðarnefnd sendi kærandi nefndinni bréfaskipti sín við Vegagerðina. Í tölvupósti aðstoðarvegamálastjóra, dags. 24. janúar 2011, kemur fram að ekki sé ljóst hvort eigendum Láganúps hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um þá breytingu á flokkun umrædds vegar, sem átti sér stað árið 2004 og fólst í því að vegurinn var flokkaður sem landsvegur. Vegna þeirra annmarka hafi verið ákveðið að taka veginn í tölu héraðsvega frá og með 1. janúar 2011. Jafnframt er þess þó óskað í tölvupóstinum, að eigandi bæjarins staðfesti með óyggjandi hætti, að hann dveljist að Láganúpi meiri hluta ársins. Að fengnum þeim upplýsingum verði síðan metið hvort heimilt sé, með vísun til vegalaga og laga um lögheimili, að hafa veginn áfram í tölu héraðsvega.

Að mati kæranda missi rök PFS og Íslandspósts fyrir skerðingu pósthjónustunnar í hinni kærðu ákvörðun marks með framangreindri breytingu Vegagerðarinnar á flokkun vegarins að Láganúpi. Rök PFS og Íslandspósts hafi að meginstefnu byggt á því að vegurinn að Láganúpi væri landsvegur. Hann sé hins vegar flokkaður sem héraðsvegur frá og með síðustu áramótum.

Framangreind ákvörðun Vegagerðarinnar um að skilgreina þjóðveginn frá Hænuvík að Láganúpi sem héraðsveg var send til umsagnar Íslandspósts og PFS.

Í umsögn Íslandspósta var tekið fram að Íslandspóstur hafi í umsókn sinni til PFS ekki notað þessa skilgreiningu á vegum sem sérstök rök fyrir því að minnka þjónustu til íbúa. Því komi þessar skilgreiningar málinu lítið við að mati fyrirtækisins.

Í umsögn PFS er bent á að ákvörðun PFS byggi fyrst og fremst á undantekningarákvæði 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Samkvæmt ákvæðinu sé m.a. heimilt að víkja frá reglum ákvæðisins um staðsetningu á bréfastassa ef tvö eða færri hús eru að meðaltali á hverja 2000 metra safnvega (sem nú kallast héraðsvegir) og tengivegar eða þegar viðkomandi hús er staðsett langt utan við almenna byggð. Eins og fram komi í ákvörðun stofnunarinnar telji PFS að ekki sé eingöngu hægt að taka mið af undantekningarákvæðinu varðandi það hvort tvö eða fleiri hús séu að meðaltali á hverja 2000 metra vegar, heldur verði að horfa til fleiri þátta vegna landfræðilegra aðstæðna á svæðinu. Skilgreining Vegagerðarinnar á veginum að bænum breyti engu um það hversu strjálbýlt svæðið er, en fjarlægð bæjarins frá Hænuvík sé 11,78 km. Lágínúpur sé eini bærinn á þeim vegi.

VII. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi verið heimilt að fallast á kröfu Íslandspósta um að fyrirtækinu væri í tilviki kæranda heimilt að víkja frá meginreglu 3. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu um staðsetningu bréfastassa með því að staðsetja bréfastassa í tæplega 12 km fjarlægð frá bænum Lágánúpi, eða í Hænuvík.

Kærandi telur að reglur stjórnarsýslulaga um andmælarétt, málshraða og jafnræði hafi verið brotnar. Einnig telur hann að pósthjónustur að Lágánúpi eigi að vera óbreyttur þar sem ekki séu skilyrði til þeirra breytinga sem fólust í hinni kærðu ákvörðun.

PFS telur að reglum stjórnarsýslulaga hafi verið fylgt að öllu leyti. Þá sé Lágínúpur staðsettur langt utan við almenna byggð og því hafi verið heimilt að staðsetja póstkassa við Hænuvík, eða við næsta tengiveg.

2.

Af hálfu kæranda er á því byggt að óeðlilegur dráttur hafi orðið á málsmeðferð hjá PFS við afgreiðslu málsins, auk þess sem skort hafi á að andmælaréttar kæranda hafi verið gætt með fullnægjandi hætti. Þessir annmarkar eigi að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Erindi Íslandspóst, þar sem óskað var eftir heimild til að fá að hætta dreifingu á Láganúp eða færa bréfastöð lengra frá bæ, barst PFS þann 3. júní 2010 samkvæmt gögnum málsins. Var erindið sent kæranda til umsagnar með bréfi, dags. 21. júní sama ár og barst umsögn kæranda með bréfi, dags. 1. júlí 2010. Íslandspósti var gefið færi á að tjá sig um umsögn kæranda með bréfi PFS, dags. 9. sama mánaðar og bárust athugasemdir fyrirtækisins með bréfi, dags. 22. sama mánaðar. Hin kærða ákvörðun lá síðan fyrir 19. október 2010. Hefur meðferð málsins hjá PFS þannig tekið á fimmta mánuð. Fyrir liggur að fleiri mál um svipuð álitæfni voru til meðferðar hjá stofnuninni á þessum tíma og hefur PFS bent á að málsmeðferð kunnit eithvað af hafa dregist af þeirri ástæðu. Með vísan til þessa verður ekki talið að meðferð málsins hafi dregist óeðlilega í skilningi 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Bréf Íslandspóst, dags. 22. júlí 2010, þar sem fyrirtækið kom að athugasemdum sínum við umsögn kæranda um upphaflegt erindi fyrirtækisins, var ekki sent kæranda á ný til umsagnar. Samkvæmt 13. gr. stjórnisýslulaga skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Að mati úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála kemur ekkert nýtt fram í umræddu bréfi Íslandspóst sem gaf PFS tilefni til þess að senda bréfið til kæranda til umsagnar en umsögn kæranda um erindi Íslandspóst lá þegar fyrir í málinu. Verður því ekki talið að andmælaréttur hafi verið brotinn á kæranda í málinu.

Með vísan til framangreinds verður hin kærða ákvörðun því ekki ógilt af þeirri ástæðu að reglur stjórnisýsluréttarins um málshraða eða andmælarétt hafi verið brotnar.

Þá verður hvorki PFS né úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála talin vanhæf á nokkurn hátt til þess að taka stjórnvaldsákvæðanir í málefnum Íslandspóst eða annarra fyrirtækja í ríkiseigu, svo sem athugasemdir kæranda virðast lúta að.

3.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er markmið laganna að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Í IV. kafla laganna er fjallað um alþjónustu, en með alþjónustu er átt við að íslenska ríkið skuli tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu skal PFS m.a. tryggja að með alþjónustu sem rekstrarleyfishafar veita séu uppfylltar þær kröfur að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta og að þjónustan sé veitt án mismununar af nokkru tagi. Þannig leggur pósthöggjöfin ríka áherslu á jafnræði

landsmanna hvað varðar alþjónustu. Í 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er tekið fram að alþjónusta nái m.a. til útburðar einu sinni á dag alla virka daga nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Í VIII. kafla laganna er fjallað um kröfur um þjónustu og gæði. Þar er í 21. gr. fjallað um útburð pósts og sett fram sú meginregla að PFS skuli tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Þá segir í 1. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu að rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvaðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu á landinu eða á ákveðnu svæði, skuli bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu eða á viðkomandi svæði eftir því sem við á.

Í rekstrarleyfi Íslandspósts frá 3. desember 2007 er að finna ákvæði um að Íslandspóstur skuli alla virka daga alls staðar á landinu afhenda póstsendingar sem falla undir skilgreiningu á alþjónustu en geti undir sérstökum kringumstæðum fellt niður einstakar ferðir með landpóstum eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma.

Samkvæmt þessu er ljóst að meginreglan er sú, að Íslandspóstur skuli bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu. Í 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar er hins vegar að finna undantekningu frá fyrrnefndri meginreglu. Samkvæmt ákvæðinu er Íslandspósti heimilt að senda PFS beiðni um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. ef fyrirtækið telur að „kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður“ valdi því að útburður pósts alla virka daga sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum. Þá er tekið fram í 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar að ekki sé skylda til að bera út póst í sumarhús eða á svæðum sem teljast til hálendis.

Í hinni kærðu ákvörðun var því hafnað að Íslandspósti væri heimilt að hætta að bera út póst í íbúðarhúsið að Láganúpi á grundvelli þess að bærinn flokkist sem sumarhús. Þá féllst PFS ekki á kröfu Íslandspósts um stöðvun á pósthjónustu við bæinn á grundvelli undantekningarákvæða 10. gr. reglugerðarinnar að öðru leyti. Hin kærða ákvörðun byggir því ekki á ákvæðum 10. gr. reglugerðarinnar en engu að síður telur nefndin reifun ákvæðisins hafa þýðingu samhengisins vegna.

3.

Í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er fjallað um staðsetningu bréfastassa. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að í dreifbýli skuli bréfastassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegjar (nú nefndir héraðsvegir)

frá tengivegi eða stofnvegi er ekki meiri en 50 metrar. Ef vegur er allt að 500 metrar skal bréfastassi vera staðsettur við vegamót safnvega (héraðsvega) við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skal bréfastassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. skulu skilgreiningar vegalaga á þjóðvegum gilda eftir því sem við á. Samkvæmt vegalögum nr. 80/2007 eru stofnvegir hluti af grunnkerfi samgangna og til þeirra teljast vegir sem tengja saman byggðir landsins. Tengivegir eru vegir utan þéttbýlis sem liggja t.d. af stofnvegi á tengiveg eða landsveg. Héraðsvegir (sem nefndir eru safnvegir í reglugerðinni) eru vegir sem liggja að býlum, atvinnustarfsemi, kirkjustöðum o.fl. utan þéttbýlis. Landsvegir eru vegir yfir fjöll og heiðar sem ekki tilheyra neinum af framangreindum vegflokkum.

Vísun 2. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar til skilgreininga vegalaga á þjóðvegum hefur þá þýðingu eina að mati nefndarinnar að skýra hvers konar vegi er um að ræða í ákvæðinu. Þótt flokkun vegarins frá Láganúpi að Hænuvík sé gefið nokkurt vægi í hinni kærðu ákvörðun hefur flokkun hans samkvæmt vegalögum að mati úrskurðarnefndar enga þýðingu við beitingu reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þegar af þeirri ástæðu hefur tölvubréf Vegagerðarinnar um að breyta skuli flokkun umrædds vegar ekki þýðingu við úrlausn málsins.

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar er heimilt að víkja frá meginreglu 3. mgr. um að bréfastassi skuli að jafnaði ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi við nánar tilgreindar aðstæður, þ.e. ef tvö eða færri hús eru að meðaltali á hverja 2000 metra vega safnvegur (héraðsvegur) eða tengivegur, ekkert vegasamband er við húsið eða viðkomandi hús telst staðsett „langt utan við almenna byggð“. Samkvæmt 6. mgr. 16. gr. skal rekstrarleyfishafi leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu um staðsetningu bréfastassa. Má ætla að ákvæðið eigi fyrst og fremst við, ef víkja þarf frá meginreglu 3. mgr. 16. gr., m.a. með beitingu 4. mgr. ákvæðisins. Verður því ekki fallist á þau sjónarmið Íslandspósts að ákvæði 6. mgr. 16. gr. sé í ósamræmi við önnur ákvæði reglugerðarinnar.

Ef ekki næst samkomulag um staðsetningu bréfastassa skal viðtakandi pósts eiga kost á að koma að skriflegum athugasemdum við rekstrarleyfishafa varðandi staðsetninguna og er gert ráð fyrir því í 9. mgr. 16. gr. að rekstrarleyfishafi taki í kjölfarið rökstudda ákvörðun um staðsetninguna, sem notandi pósthjónustu getur eftir atvikum borið undir PFS.

Að mati úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er sú ákvörðun Íslandspósts að hætta að bera póst heim að bæ, en bera hann þess í stað í póstkassa tæpa 12 km frá bænum verulega íþyngjandi fyrir íbúa Láganúps. Við þær aðstæður verður að mati

nefndarinnar að gæta meðalhófs. Í 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar er tekið fram að rekstrarleyfishafi skuli leitast við að ná samkomulagi við notendur um staðsetningu bréfastakassa, enda t.d. ekki sjálfgefið að flutningur bréfastakassa hugnist notendum betur en fækkun dreifingardaga. Samkvæmt gögnum málsins leitaði Íslandspóstur ekki samkomulags við ábúendur Láganúps um staðsetningu bréfastakassa áður en sú ákvörðun var tekin að draga úr þjónustu við bæinn með þeim hætti sem gert var. Þess í stað setti fyrirtækið fram beiðni til PFS, dags. 2. júní 2010, þar sem settar voru fram ítrustu kröfur fyrirtækisins um að hætta dreifingu á bæinn með vísan til þess að þar væri einungis sumarhúsabyggð en til vara að heimilt væri að færa bréfastakassann tæpa 12 km frá bænum. Til þrautavara var þess óskað að dreifingadögum verði fækkað í einu sinni í viku. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins hverju munar á hagræðingu Íslandspósts af því að bera póst í bréfastakassa að Hænuvík annars vegar og að fækka dreifingadögum hins vegar.

Hér að framan hafa verið raktar reglur pósthöggjafarinnar um jafnræði og bann við mismunun, skýrar meginreglur um útburð sem og sú alþjónustukvöð sem hvílir á Íslandspósti. Með vísan til alls þessa og staðsetningar bréfastakassa tæpa 12 km frá Láganúpi, svo og 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar um skyldu rekstrarleyfishafa til að leita samkomulags, telur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ekki skilyrði til þess að staðfesta hina kærðu ákvörðun. Er því óhjákvæmilegt að ógilda hina kærðu ákvörðun og beina því til Íslandspósts að leitast við að ná samkomulagi við íbúa Láganúps í samræmi við 6. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Í þessari niðurstöðu nefndarinnar felst ekki mat á því hvort skilyrði 1.-3. tölul. undanþágureglu 4. mgr. 16. gr. um staðsetningu bréfastakassa séu uppfyllt. Hins vegar ber Íslandspósti að fylgja fyrirmælum 6. og 9. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar við töku ákvörðunar um staðsetningu bréfastakassa, náist ekki samkomulag við notendur pósthjónustunnar.

Með vísan til alls framangreinds verður því hin kærða ákvörðun felld úr gildi.

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

VIII. Úrskurðarorð

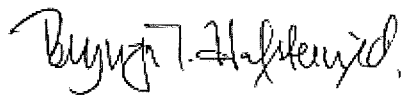
Ákvörðun PFS nr. 31/2010, er felld úr gildi.

Er því beint til Íslandspósts að leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu að Láganúpi í samræmi við 6. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu.

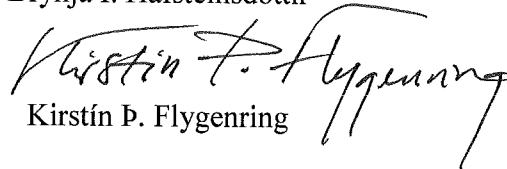
Málskostnaður nefndarinnar, 492.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 1. mars 2011


Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir


Kirstín Þ. Flygenring