



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 6/2009

X gegn

Íslandspósti,

mörk þéttbýlis og dreifbýlis, staðsetning bréfabakassa

I.

Erindið

Til Póst- og fjarskiptastofnunar hefur leitað [...]¹ fyrir hönd íbúa að Úlfarsfellsvegi 35 (áður Hamar), og óskaði eftir að stofnunin tæki til athugunar hvort að staðsetning bréfabakassa niður við veg sé í samræmi við þær reglur sem í gildi eru. Taldi hann að Íslandspósti bæri að bera út póstsendingar og afhenda inn um bréfalúgu á sama hátt og annars staðar í þéttbýli. Með bréfi dags. 28. ágúst 2008 skýrði kvartandi frekar þau sjónarmið sem hann byggði hina munnlegu kvörtun sína á. Taldi kvartandi að skilgreining í frumvarpi til nýrra skipulagslaga á þéttbýli eigi að leiða til þess að íbúar eigi lagalegan rétt til að fá sömu þjónustu og aðrir íbúar þéttbýlisins. Skilgreiningin sem vísað var til í erindinu hljóðar svo:

„Þéttbýli: Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.“

Telur kvartandi að sú undantekning sem fram kemur í skilgreiningunni um að afmarka megi þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags sé einmitt raunin þar sem í aðalskipulagi Reykjavíkur sé Úlfarsfellsvegur 35 skilgreindur innan þéttbýlis, sbr. þéttbýliskort frá 2. október 2006. En á kortinu komi fram hvaða staðir innan Reykjavíkursvæðisins séu skilgreindir sem þéttbýli eða dreifbýli.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 28. ágúst 2008, var erindið sent Íslandspósti til umsagnar. Sérstaklega var óskað eftir að fyrirtækið gerði grein fyrir á grundvelli hvaða réttarheimilda bréfabakassi Hamars

¹ Nafn kvartanda felld út vegna trúnaðar.

eigi að vera staðsettur niður við veg, sbr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, en þar sé gerður greinarmunur á staðsetningu bréfa kassa eftir því hvort um þéttbýli eða dreifbýli er að ræða.

Svar Íslandspósts barst með bréfi, dags. 16. september 2008, þar segir m.a:

„Afstaða Íslandspósts er sú að Íslandspóstur telur að ekki sé um þéttbýli að ræða í skilningi reglugerðar um alþjónustu en þar er þéttbýli skilgreint á eftirfarandi hátt: Þéttbýli er þegar að lágmarki 50 íbúar búa á svæði, þar sem almennt er ekki meira en 50 metrar á milli húsa.“

Íslandspósti ber að haga starfsemi sinni á sem hagkvæmastan hátt og í dreifbýli er pósti dreift með og póstur afhentur í póstkassa. Hvert aukastopp á bæjum í dreifbýli upp á 1-2 mínútur getur auðveldlega lengt ferð um 1-2 klukkustundir á dag.

Eftir að hafa skoðað aðstæður þá telur Íslandspóstur umrætt heimili teljist ekki vera á svæði sem að lágmarki búa 50 íbúar eða að 50 metra fjarlægð sé á milli húsa. Í íbúðarhúsi Hamars séu skráðir 5 íbúar skv. þjóðskrá. Næsti bær sé bærinn Suðurhlíð (5 skráðir íbúar) og þar næst Akursholt (4 skráðir íbúar). Engin tenging sé á milli húsa og hver bær sé með sína eigin heimreið. Mun lengra sé að næstu bæjum. Allir bæir fá eins þjónustu á þessu svæði þ.e. fá dreift í póstkassa.

Þá telur Íslandspóstur að skilgreining skipulagslega á þéttbýli hafi ekkert gildi í þessu sambandi, þar sem fyrirtækið starfi eftir lögum um pósthjónustu og reglugerð um alþjónustu þegar kemur að útfærslu á þjónustu. Á sama hátt sé það óskyld mál þegar skipulagsyfirvöld viðkomandi sveitarfélags afmarki þéttbýli á annan hátt en fram kemur í reglugerð um alþjónustu og geti á engan hátt haft áhrif á þjónustustig Íslandspósts í dreifbýli.

Með umsögn Íslandspósts fylgdu einnig myndir af vettvangi.

2.

Með tölvupósti, dags. 19 september 2008 var kvartanda gefinn kostur á að gera athugasemdir við sjónarmið Íslandspósts. Svör bárust með tölvupósti, dags. 2. október 2008. Í athugasemdunum er ekki fallist á þá skilgreiningu Íslandspósts að um dreifbýli sé að ræða. Úlfarsfellsvegur 35 sé í þéttbýlinu Reykjavík samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur og skipulagslögum og pósthúsnúmerið sé 113. Einnig ef notast eigi við skilgreiningu reglugerðar um alþjónustu til að skilgreina heimilisfang í dreifbýli, þá séu margir staðir í Reykjavík sem skilgreina megi sem dreifibýli s.s. verslunar- og iðnaðarsvæði, einnig tiltekur kvartandi staði eins og Keldur, Höfða eða Norræna húsið.

Hvað varðar þá málsástæðu Íslandspósts að skilgreining skipulagsyfirvalda á þéttbýli geti ekki haft áhrif á þjónustustig Íslandspósts, þá benda íbúar á að ekki sé eingöngu verið að benda á aðalskipulag Reykjavíkur heldur einnig skipulagslög. Af því leiðir að þjónustustigið eigi að vera það sama og í þéttbýli.

3.

Með tölvupósti, dags. 9. október 2008 var Íslandpósti gefið tækifæri að koma að athugasemdum við sjónarmið íbúa. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 15. október 2008. Bendir fyrirtækið á að póstnúmer skilgreini ekki endilega svæði í dreifbýli eða þéttbýli. Mörg dæmi séu um það um allt land að póstnúmer taki bæði til dreifbýlis og þéttbýlis, t.d. 270 Mosfellsbær, 880 Kirkjubæjarklaustur, 203 Kópavogur, 225 Álftanes og 685 Raufarhöfn. Póstnúmer komi því málinu ekkert við.

Hvað varðar þá staði sem nefndir eru í athugasemdum kvartanda þá séu það allt stórir vinnustaðir/fyrirtæki og klárlega innan þéttbýlis. Þjónusta við þau sé sambærileg og sú þjónusta sem Íslandspóstur veitti öðrum stórum fyrirtækjum þ.a.m. fyrirtækjum í dreifbýli.

Þá bendir Íslandspóstur á að fyrirtækið starfar eftir lögum um pósthjónustu en ekki skipulagslögum. Fyrirtækið geti ekki stuðst við skipulags og byggingarlög þegar ákveða þurfi þjónustustig. Þá telur Íslandspóstur að ekki sé nægjanlegt fyrir kæranda að taka hluta úr öðrum lögum eða reglugerðum og túlka sér í hag, heldur verði að skoða lög og reglugerðir í heild sinni og m.a. skoða hver markmið þeirra séu. Sú skilgreining sem kvartandi styðst við er væntanlega tekin úr skipulags og byggingarlögum nr. 73/1997, í 1. gr. er kveðið á um markmið þeirra laga, en ekkert af því sem þar er tiltekið eigi við um starfsemi Íslandspósts.

Að lokum vakti Íslandspóstur athygli á b. lið 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu, þar sem segir „*að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta.*“

Þar sem Íslandspóstur telur að Úlfarsfellsvegur tilheyri dreifbýli sé eðlilegt að íbúar að Úlfarsfellsvegi 35 fái eins þjónustu og aðrir íbúar á nærliggjandi bæjum.

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Íslandspóstur hf. er opinbert hlutafélag að fullu í eigu íslenska ríkisins. Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 og í rekstrarleyfi, dags. 3. desember 2007, er skyldum fyrirtækisins að því er varðar þjónustuna og gæðum hennar lýst. Á sama hátt og talað er um skyldur Íslandspósts mætti einnig tala um réttindi notenda, þ.e. skyldur Íslandspósts eru um leið réttindi notenda þegar kemur að útfærslu þeirrar þjónustu sem landsmenn eiga rétt á.

Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, sbr. 2. gr. laganna. Þá er einnig kveðið á um að allir landsmenn sem búa við sambærilegar aðstæður skuli eiga kost á eins þjónustu.

Í 6. gr. lagana er jafnframt kveðið á um að íslenska ríkið eigi að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði og Póst- og fjarskiptastofnun falið við úthlutun rekstrarleyfa að leggja kvaðir á rekstrarleyfishafa um að þeir veitti alþjónustu á starfsvæði sínu. Innfalið í alþjónustu hugtakinu er t.d. aðgangur að afgreiðslustað, bréf, markpóstur, dagblöð, vikublöð, ábyrgðarsendingar, tryggðar sendingar og böggjar upp að 20 kílóum. Þá eru ýmsar kröfur um þjónustu og gæði, s.s. tæming móttökustaða a.m.k. einu sinni hvern virkan dag, sbr. 20. gr., að póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu sé borinn út alla virka daga, nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Í 31. gr. eru ýmsar reglur um pósthæðferð er varða t.d. frágang sendinga, frímerki, dagstimplun, og hvernig standa eigi að afhendingu pósthæðinga að hálfu rekstrarleyfishafa.

Skyldur alþjónustuveitanda í þessu tilviki Íslandspósts afmarkast þannig af ofangreindum réttarheimildum og skýringu þeirra í hverju einstöku tilfelli. Þau deilumál sem komið hafa til kasta Póst- og fjarskiptastofnunar og varða þá þjónustu sem Íslandspósti er skylt að veita, þ.e. alþjónustu, snúa flest að þeim skilum eða þeim mörkum sem Íslandspósti er heimilt að gera á þjónustu í dreifbýli í samanburði við þá þjónustu sem boðið er upp á í þéttbýli, t.d. færri dreifingardagar, sbr. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5 og 6/2008, sbr. úrskurðir Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3 og 4/2008. Þá hafa einnig risið álitamál og kærur þegar Íslandspóstur hefur fengið heimild frá Póst- og fjarskiptastofnun til að loka afgreiðslustað og í því máli sem hér er til umfjöllunar hvar draga eigi mörkin á milli þéttbýlis og dreifbýlis.

Almennt má segja að með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 sem og í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sé Íslandspósti veitt nokkurt svigrúm til að móta þjónustu fyrirtækisins innan ákveðinna marka. Sú vísiregla er gefin í b lið 2. mgr. 6. gr. laganna „*að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta*“. Hvenær aðstaða manna sé hins vegar sambærileg ræðst að aðstæðum í hverju máli fyrir sig og þeim lögum og reglum sem sett hafa verið og ætlað er að taka á þeim markatilvikum sem um ræðir.

Ef setningin er brotin niður þá má skipta henni í tvennt: Í fyrsta lagi er talað um alla „...notendur...“, samkvæmt orðanna hljóðan verður hugtakið ekki skilið öðru vísi en hér sé átt við alla notendur pósthjónustu hér á landi og þá án tillits til þess hvar þeir búa á landinu. Í öðru lagi er talað um notendur „...sem búa við sambærilegar aðstæður...“ Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er ekki hægt að skilja þessi orð á þann hátt að allir eigi að fá nákvæmlega sömu þjónustuna og skiptir þá engu máli hvort verið er að tala um tíðni dreifingar, aðgang að afgreiðslustað, afhendingarstað bréfa hvort sem um er að ræða afhendingu í bréfabakka og eða inn um lúgu á húsi. Með öðrum orðum Íslandspóstur verður ekki krafinn um þjónustu sem fellur innan marka alþjónustu án þess að tekið sé mið af aðstæðum í hverju einstöku tilfelli þ.á.m. kostnaði. Í úrskurði Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006, komst nefndin svo að orði að „*Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita*“. Í nýlegum úrskurði nefndarinnar varðandi lokun afgreiðslustaðar að Laugum, nr. 7/2008 var m.a. vikið að því að það væri varla réttlætjanlegt út frá viðskiptalegu sjónarmiði að halda rekstri áfram í óbreyttri mynd.

Það mál sem hér er til meðferðar lítur að einhverju leyti sömu lögmálum og þau mál sem vísað er til hér að ofan, þ.e. mismunandi útfærsla á þjónustu í þéttbýli og dreifbýli og hver séu mörkin á milli þéttbýlis og dreifbýlis.

2.

Um mörk þéttbýlis og dreifbýlis

Ágreiningur í máli þessu snýst m.a um það hvort Úlfarsfellsvegur 35 tilheyrir þéttbýli eða dreifbýli og þá um leið hvort að skyldu Íslandspóst varðandi afhendingu póstsendinga ljúki við afhendingu í bréfaakassa sem staðsettur er við þjóðveg.

Um skil á þéttbýli og dreifbýli samkvæmt skipulags og byggingarlögum

Í erindi kvartanda er m.a. bent á að samkvæmt skipulags og byggingarlögum og aðalskipulagi Reykjavíkur tilheyrir Úlfarsfellsvegur þéttbýli og eigi af þeim sökum að fá sömu þjónustu og aðrir íbúar þéttbýlisins.

Sú skilgreining á þéttbýli sem kvartandi vísar til í erindi sínu er í frumvarpi til nýrra skipulagslaga sem ekki hefur verið samþykkt á Alþingi og kemur því ekki til sjálfstæðrar skoðunar í ákvörðun þessari.

Í gildandi skipulags og byggingarlögum nr. 73/1997 er hins vegar eftirfarandi skilgreining á þéttbýli:

„Þéttbýli: Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra.“

Ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, sem sett er á grundvelli laganna hafa að geyma fyrirmæli um aðgreiningu byggða eftir notkun landssvæða. Þannig gefst sveitarfélögum og skipulagsyfirvöldum almennt færi á að skilgreina landsvæði eftir notkun og aðgreina um leið þá þjónustu sem við á í hverju tilviki og skipuleggja hana um leið á sem hagkvæmastan hátt. Slík skipulagsvinna fer ekki endilega fram með tilliti til ákvæða laga um pósthjónustu og þess svigrúms sem Íslandspóstur nýtur samkvæmt þeim til að móta þjónustuna. Gengi það gegn póstlögum ef sveitarfélög gætu bundið hendur Íslandspósts varðandi þjónustustig með breytingum á aðalskipulagi.

Í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sem sett er á grundvelli 6. og 35. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er alþjónustuhafa, í þessu tilviki Íslandspósti einnig gefið ákveðið svigrúm til móta þjónustu fyrirtækisins í samræmi við aðstæður á hverjum stað, t.d. eftir því hvort viðkomandi aðili búi í þéttbýli eða dreifbýli, sjá t.d. úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3- og 4/2008, þar sem reyndi á heimildir Íslandspósts til að fækka dreifingardögum til nokkurra bæja á Vestfjörðum, úrskurð nefndarinnar nr. 7/2008, um lokun afgreiðslustaðar að Laugum og úrskurð nefndarinnar nr. 11/2006, þar sem reyndi á heimildir Íslandspósts til að staðsetja bréfaakassa fjarri viðkomandi húsi. Í engum af þessum úrskurðum var fallist á að jafnræði notenda væri skert á einhvern hátt

Þvert á móti er því slegið föstu að íslenskir landshættir geri það að verkum að erfiðara sé að þjóna suma hópa en aðra.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að við úrlausn þessa ágreiningsefnis hvort viðkomandi hús sé innan þéttbýlis eða dreifbýlis beri að leggja til grundvallar ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sem og reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, en ekki ákvæði skipulagslaga nr. 73/1997, né þess aðalskipulags sem viðkomandi sveitarfélögum er skylt að gera á grundvelli þeirra og kvartandi vísaði til. Byggist sú niðurstaða fyrst og fremst á því að lög um pósthjónustu eru sérlög sem ætlað er að gilda á tilteknu réttarsviði og samkvæmt almennum lögskýringarvenjum þá þoka almennu lögin fyrir sérlagaákvæðum ef þeim lendir saman. Af því leiðir að engu skiptir varðandi niðurstöðu þessa máls hvort umrædd svæði sé skilgreint sem þéttbýli samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur. Heldur verða aðstæður hlutrænt séð að vera þannig að viðkomandi hús verði talið vera á svæði sem telst til þéttbýlis í skilningi 16. gr. reglugerðarinnar, en hún hljóðar svo:

Þéttbýli er þegar að lágmarki 50 íbúar búa á svæði, þar sem almennt er ekki meira en 50 metra fjarlægð á milli húsa.

Á því svæði sem um er að ræða eru þrjú hús: Úlfarsfellsvegur 31, 33 og 35. Fyrir gildandi skipulag báru þessi hús auðkennið Akursholt, Suðurhlíð og Hamar. Samkvæmt þjóðskrá eru 14 einstaklingar skráðir með lögheimili á þessum stöðum. Langt er í næstu hús og við afmörkun svæðisins sem og á hugtakinu þéttbýli, í skilningi 16. gr. reglugerðar um alþjónustu verður einungis horft til þessara þriggja húsa og fjölda íbúa í þeim. Af því leiðir að viðkomandi svæði og þar með hús teljast staðsett í dreifbýli í skilningi reglugerðarinnar.



Mynd sem sýnir afstöðu húsanna, Hamar lengst til hægri.

3.

Staðsetning bréfabakassa

Reglugerðin kveður á um hlutlæg viðmið sem hafa skal til hliðsjónar þegar ákvörðun er tekin um staðsetningu bréfabakassa í dreifbýli.

Upplýst er í málinu að lengd héraðsvegar² (safnvegur) frá Úlfarsfellsvegi og heim að húsinu við Úlfarsfellsvegi 35 (Hamar) er um 75 metrar. Reglan í 16. gr. kveður á um að ákvarða skuli staðsetningu bréfabakassa eftir eftirfarandi meginreglum:

„Í dreifbýli skal bréfabakassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegar frá tengivegi eða stofnvegi er ekki lengri en 50 metrar.

Ef vegur er allt að 500 metrar skal bréfabakassinn vera staðsettur við vegamót safnvega við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skal bréfabakassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi“

Eins og fram kemur hér að ofan er fjarlægð frá Úlfarsfellsvegi að húsi um 75 metrar eða um 25 metrum lengri en 50 metra viðmiðunarmörkin sem ákvarða staðsetningu við eða í húsi ef lengd vegar er minna en 50 metrar. Samkvæmt því ákvarðast staðsetning bréfabakassa sem þjóna á íbúum að Úlfarsfellsvegi 35, af þeirri reglu sem kveður á um 500 metra fjarlægðarmörk en samkvæmt henni skal bréfabakassi vera staðsettur við vegamót ef vegur heim að húsi er allt að 500 metrar. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en sú aðstaða sé uppi í þessu máli og skal staðsetning bréfabakassa því vera við vegamótin heim að íbúðarhúsinu númer 35 eins og verið hefur.

Ákvörðunarorð

Staðsetning bréfabakassa við vegamót að Úlfarsfellsvegi 35, er í samræmi við þær meginreglur sem fram koma í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmda pósthjónustu nr. 364/2003.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 20. mars 2009

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson

² Í vegalögum nr. 80/2007, er héraðsvegur skilgreindur á eftirfarandi hátt í c.lið 2. mgr. 8. gr. laganna: *Héraðsvegir* eru vegir sem liggja að býlum, atvinnustarfsemi, kirkjustöðum, opinberum skólum og öðrum opinberum stofnunum utan þéttbýlis sem ákveðnir eru á staðfestu skipulagi og taldir upp í vegaskrá. Héraðsvegur skal aldrei ná nær framangreindum stöðum en 50 m ef hann endar þar. Jafnframt er heimilt að taka í tölu héraðsvega vegi að sumarbústaðahverfum sem tengja að minnsta kosti 30 bústaði við þjóðveg.

