

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 5/2017

Kæra Íslandspósts á ákvörðun PFS nr. 14/2017
frá 6. október 2017

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 3. nóvember 2017, hefur Íslandspóstur ohf. (kærandi) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 14/2017, frá 6. október 2017, staðsetning bréfabakassa að [•], 221 Hafnarfirði.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Aðdraganda málsins má rekja til þess að hinn 5. janúar 2017 sendi kærandi tilkynningu til húsfélaga nokkurra fjöleignarhúsa í Hafnarfirði varðandi fyrirkomulag á staðsetningu bréfabakassa/bréfalúga. Í tilkynningunni var þess óskað að viðkomandi húsfélag setti upp bréfabakassasamstæður fyrir allar íbúðir sem nýti aðkomu þar sem tvær eða fleiri íbúðir hafi sameiginlega aðalanddyri, sbr. 6.13.1. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Þá tók kærandi fram að óskað væri eftir að bréfabakassasamstæða yrði sett upp til þess að kærandi neyddist ekki til að stöðva póstútburð líkt og lög og reglur geri ráð fyrir. Hinn 10. mars 2017 kvartaði húsfélagið að [•] til PFS og kom þar m.a. fram að húsið væri byggt með opnum stigagangi þannig að hvorki væri hægt að koma fyrir né væri gert ráð fyrir bréfabakassasamstæðu. Af því leiddi að bréfalúgur væru á öllum hurðum líkt og gert væri ráð fyrir í eignaskiptayfirlýsingu. Kvörtun húsfélagsins var ein af fjölmörgum sem bárust PFS vegna tilkynningar og kröfu kæranda um að settar yrðu upp bréfabakassasamstæður á jarðhæð ella yrði póstútburði hætt. PFS ákvað að taka ákvörðun í hverju máli fyrir sig þótt um sambærileg mál væri að ræða og gagnaöflun vegna þeirra væri að mestu sameiginleg.

Hinn 21. mars 2017 óskaði PFS eftir umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði á því hvort fyrirkomulag á staðsetningu bréfabakassa væri í umræddu tilviki í samræmi við ákvæði 6.13.1. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, og/eða hvort þetta fyrirkomulag hafi komið til skoðunar við lokaúttekt á eignunum, sbr. 3.9 kafli byggingarreglugerðar. Vísaði PFS til sambærilegra ákvæða í eldri löggjöf í þeim tilvikum þar sem viðkomandi fjölbýlishús hafi verið byggð í tíð eldri löggjafar. Einnig var óskað eftir áliti byggingarfulltrúa á því hvar aðalanddyri viðkomandi fjölbýlishúss væri staðsett í skilningi byggingarreglugerðar.

Hinn 5. júlí 2017 barst PFS umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði. Í umsögn hans kom fram að þau fjölbýlishús sem um ræddi væru byggð á árunum 2001 og 2004 í gildistíð byggingarreglugerðar, nr. 441/1998. Því gildi um fjölbýlishúsin ákvæði 80.2 byggingarreglugerðar, nr. 441/1998, sbr. reglugerð um breytingu á byggingarreglugerð,

nr. 441/1998, með síðari breytingum, en ekki 6.13.1. gr. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Um sambærileg ákvæði væri að ræða sem hefði þó tekið breytingum frá eldri reglugerð til núverandi. Niðurstaða byggingarfulltrúans í Hafnarfirði var sú að ljóst væri að í umræddum fjölbýlishúsum væri ekki „sameiginlegt aðalanddyri“ og því væri ekki hægt að gera þá kröfu að í húsunum yrði komið fyrir bréfastassamstæðu líkt og kvartandi telji að húsfélögin skuli setja upp. Byggingarfulltrúi taldi því ekki annað hægt að sjá en að fyrirkomulag á staðsetningu bréfastalúga í húsunum væri í fullu samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Ekki yrði séð að fyrirkomulagið hafi komið sérstaklega til skoðunar við framkvæmd lokaúttektar á eignunum, sbr. 3.9. kafli byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, að öðru leyti en að fyrirkomulagið var talið uppfylla ákvæði reglugerðarinnar. Þá var tekið fram að samkvæmt ákvæðum byggingarreglugerðar væri engin skylda til að koma fyrir aðalanddyri á jarðhæð fjölbýlishúsa. Í umræddum húsum væri ekki að finna sameiginlegan inngang né aðalanddyri.

Hinn 6. október 2017 tók PFS hina kærðu ákvörðun nr. 14/2017 og var niðurstaða stofnunarinnar að fyrirkomulag við móttöku póstsendinga, að [•], væri í samræmi við 80.2. gr. byggingarreglugerðar, nr. 441/1998, sbr. reglugerð nr. 133/2002, sem í gildi var þegar umrætt fjölbýlishús var byggt. Því hafi kæranda ekki verið heimilt að stöðva póstuþburð til íbúa í viðkomandi heimilisfangi líkt og boðað hafði verið með bréfi kæranda, dags. 5. janúar 2017. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála móttók kæru kæranda hinn 3. nóvember 2017.

Í máli þessu er deilt um hvort hin kærða ákvörðun sé haldin svo verulegum annmörkum er leiði til þess að hún skuli felld úr gildi. Í fyrsta lagi er deilt um hvort að í hinni kærðu ákvörðun felist ólöglegt valdframsal sem leiði til ógildingar ákvörðunarinnar. Í öðru lagi er deilt um hvort PFS hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni við meðferð málsins og hvort rökstuðningur PFS fyrir hinni kærðu ákvörðun sé fullnægjandi. Loks er deilt um það hvort umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði sé efnislega röng.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Kærandi telur að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum sem leiði til þess að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála beri að fella hana úr gildi.

Í fyrsta lagi byggir kærandi á því að í hinni kærðu ákvörðun felist óheimilt valdframsal og þar með valdþurrð sem leiði til þess að hin kærða ákvörðun sé ógild.

Kærandi tekur fram að í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar komi fram sú afstaða PFS að stofnuninni sé skylt að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um túlkun á ákvæði 80.2. gr. byggingarreglugerðar, nr. 441/1997, sbr. reglugerð nr. 133/2002, sem byggingarfulltrúi telur að miða beri við.

Kærandi telur að með vísan til þessarar afstöðu PFS verði að líta svo á að hin kærða ákvörðun hafi í raun verið tekin af byggingarfulltrúa, sem skorti vald til að taka hina kærðu ákvörðun, en ekki PFS. Kærandi telur að í málsmeðferð PFS og hinni kærðu ákvörðun hafi falist beint eða óbeint valdframsal sem ekki hafi lagastoð. Kærandi vísar í því efni til meginreglu stjórnáráðs um að stjórnvaldi sem falin sé úrlausn tiltekinna mála sé óheimilt að framselja vald sitt til annarra, nema að til slíks standi sérstök lagaheimild. Gildi þá einu hvort valdframsalið sé beint eða óbeint, formlegt eða de facto.

Kærandi telur það óumdeilt, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, og 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd alþjónustu, nr. 364/2003, að PFS er úrlausnaraðili í ágreiningsmálum er varða staðsetningu bréfa og um þann ágreining sem til úrlausnar er í málinu. Kærandi telur að af því leiði að PFS hafi hvorki verið heimilt né skylt að fela ákvörðunarvald sitt öðrum aðila, þ.e.a.s. byggingarfulltrúanum í Hafnarfirði. Kærandi byggir á því að í röksemdum PFS sé hins vegar beinlínis á því byggt að ágreiningsefnið heyri ekki undir stofnunina heldur undir byggingarfulltrúa og því taki stofnunin ekki sjálfstæða ákvörðun í málinu, heldur láti byggingarfulltrúa það eftir í áliti hans. Kærandi bendir þá á að PFS leitaði einungis umsagnar byggingarfulltrúa en fól honum ekki að taka ákvörðun í málinu enda telur kærandi að slík ráðstöfun hefði augljóslega þurft að gerast með þeim hætti að PFS fæli byggingarfulltrúa formlega að taka ákvörðun og hefði slíkt þá átt að vera gert í sérstöku stjórnáráðsmáli. Kærandi ítrekar þá að til þessa hafi ekki staðið lagaheimild.

Kærandi tekur þá fram að hann geri ekki ágreining um það hvort PFS hafi verið heimilt að leita eftir umsögn eða áliti byggingarfulltrúa áður en stofnunin tók ákvörðun í málinu. Kærandi bendir á að PFS hafi þó borið að gæta þess að ákvörðunarvaldið væri ekki framselt, beint eða óbeint, formlega eða de facto, til álitsgjafans nema til slíks framsals standi sérstök lagaheimild og vísar kærandi um það til álits Umboðsmanns Alþingis, nr. 2487/1998.

Í öðru lagi byggir kærandi á því að í hinni kærðu ákvörðun felist engin sjálfstæð afstaða PFS og þar með hafi PFS ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni né skyldu sinni til að rökstyðja ákvörðun sína og þar með sé hin kærða ákvörðun ógild. Kærandi telur að af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar sé ljóst að til grundvallar henni hafi einungis legið umsögn byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar, sem PFS hafi talið sér skylt að leggja til grundvallar. Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun hafi ekki falist sjálfstæð rannsókn, afstaða eða ákvarðanatáka af hálfu PFS. Kærandi telur hins vegar óumdeilt, sbr. 10. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd alþjónustu, nr. 364/2003, að PFS er úrlausnaraðili í ágreiningsmálum er varða staðsetningu bréfa og þar með úrlausnaraðili þess ágreinings sem til úrlausnar var í hinni kærðu ákvörðun. Kærandi bendir þá á að af því leiði að PFS hafi ekki verið heimilt og hvað þá skylt að leggja umsögn byggingarfulltrúa fyrirvaralaust og án frekari rannsóknar eða rökstuðnings, til grundvallar ákvörðun sinni. Kærandi telur að með því hafi PFS komið sér undan lögbundinni skyldu sinni til að taka ákvörðun á

grundvelli sjálfstæðrar afstöðu stofnunarinnar til þess ágreinings sem stofnuninni hafi verið falið að leysa úr á grundvelli laga. Jafnframt hafi PFS með þessu í engu móti sinnt rannsóknarskyldu sinni við meðferð málsins og töku hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 10. gr. ssl. Kærandi vísaði einnig til álits Umboðsmanns Alþingis nr. 3823/2013 í tengslum við óheimilt framsal ákvörðunarvalds.

Kærandi tekur þá fram að álit byggingarfulltrúans í Hafnarfirði hafi gengið þvert gegn álit byggingarfulltrúans í Reykjavík sem fram kom í ákvörðun PFS nr. 16/2010 og var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010. Kærandi telur að það verði að leiða af góðum stjórnsýsluháttum og meginreglum stjórnsýsluréttar að ef umsagnir álitsgjafa séu mismunandi milli stjórnsýslumála, beri stjórnvaldi í rökstuðningi sínum að gera grein fyrir sjálfstæðri afstöðu sinni þar að lútandi og leggja eigið mat á réttmæti álita, nema annað leiði sérstaklega af lögum. Kærandi telur að engan efnislegan rökstuðning sé að finna í hinn kærðu ákvörðun fyrir því að aðstæður fyrirbyggjandi máls og aðstæður í máli PFS nr. 16/2010 séu ósambærilegar.

Kærandi telur að PFS hafi borið að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni, niðurstöðu stofnunarinnar í máli nr. 16/2010, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010 enda hafi PFS beinlínis byggt á því í hinn kærðu ákvörðun að í ákvörðun sinni í mál nr. 16/2010 hafi stofnunin lagt til grundvallar aðra niðurstöðu um túlkun á grein 80.2. í byggingarreglugerð. Kærandi vísar til þess að engan efnislegan rökstuðning sé að finna í hinn kærðu ákvörðun PFS fyrir því að aðstæður umrædds máls hafi á einhvern hátt verið ósambærilegar aðstæðum í máli nr. 16/2010.

Kærandi mótmælir röksemdum PFS í hinn kærðu ákvörðun um að byggingarfulltrúarnir í Reykjavík annars vegar og Hafnarfirði hins vegar séu sjálfstæð og hliðstæð stjórnvöld og telur það ekki nægan rökstuðning fyrir því að niðurstaða máls nr. 16/2010 skuli ekki hafa fordæmisgildi hvað hina kærðu ákvörðun varðar. Kærandi telur að á engan hátt megi fallast á að leggja til grundvallar staðbundna túlkun á ákvæðum byggingarreglugerðar, þ.e.a.s. grein 80.2. eða að túlkun á ákvæðum byggingarreglugerðar þurfi að sæta nánari athugun af hálfu stjórnvaldsins sem þó fer með ákvörðunarvald lögum samkvæmt, þegar niðurstöður staðbundinna stjórnvalda eru ósamrýmanlegar. Kærandi bendir þá á að ef ætlun PFS hafi verið að leggja álit byggingarfulltrúa til grundvallar ákvörðun sinni telur kærandi að það hljóti að vera lágmarkskrafa að stofnunin sinni rannsóknarskyldu sinni, kanni aðstæður sjálfstætt og rökstyðji hvers vegna ólík sjónarmið um túlkun á sama ákvæði byggingarreglugerðar eru lögð til grundvallar í sambærilegum málum. Kærandi bendir á að í því tilliti hefði PFS t.a.m. getað borið misræmi umsagna byggingarfulltrúa undir Mannvirkjastofnun.

Kærandi bendir á að í hinn kærðu ákvörðun sem og í ákvörðun PFS nr. 16/2010 hafi komið fram að álit byggingarfulltrúa yrði mögulega skotið til æðra stjórnvalds á sviði byggingarmála og vísar þar einnig til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010. Kærandi telur að með því hafi PFS átt við þann möguleika

húseigenda/byggingaraðila til að skjóta umsögn byggingarfulltrúa til æðra stjórnvalds á sviði byggingarmála. Kærandi bendir þá á að hann hafi ekki átt kost á að skjóta álit byggingarfulltrúa til æðri stjórnvalda þar sem ágreiningur í málinu gagnvart kæranda fellur undir valdsvið PFS en ekki byggingaryfirvöld. Þá bendir kærandi á að um álit byggingarfulltrúa hafi verið að ræða en ekki stjórnvaldsákvörðun sem kærandi var aðili að.

Í þriðja lagi byggir kærandi á því að umsögn byggingarfulltrúa sé efnislega röng. Kærandi telur að markmið ákvæða breytingarbyggingarreglugerðar, nr. 133/2002, og núgildandi byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, um staðsetningu póstkassa sé fyrst og fremst að einfalda og auðvelda póstútburð bréfbera. Kærandi vísar til þess er fram kemur í breytingarreglugerð, nr. 133/2002, um að bréfastassamstæður skuli staðsettar á neðstu hæð sem næst aðalanddyri svo bréfberi geti óhindrað komist að og athafnað sig við skil bréfastösendinga og grein 80.2. í núgildandi byggingarreglugerð, nr. 112/2012, þ.e.a.s. ákvæði 6.13.1. Kærandi telur að markmið ákvæðanna sé þannig fyrst og fremst að tryggja greiðan aðgang bréfbera að póstkösum og þau verði að túlka til samræmis við það markmið en ekki með orðabókarskýringu á hugtakinu anddyri eða aðalanddyri í huga. Kærandi telur að markmiðsskýring ákvæðanna leiði til þess að umsögn byggingarfulltrúans í Reykjavík sem PFS hafi lagt til grundvallar í máli nr. 16/2010, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010 hafi verið efnislega rétt. Kærandi telur þ.a.l. að umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði sem PFS hafi lagt til grundvallar við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið efnislega röng. Kærandi telur því að umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði standist ekki efnislega skoðun og skuli ekki lögð til grundvallar.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð PFS vegna málsins 12. janúar 2018. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Hvað varðar sjónarmið kæranda um að í hinni kærðu ákvörðun felist óheimilt valdframsal og þar með valdþurrð sem leiði til þess að ákvörðunin sé markleysa vísar PFS til þess að samkvæmt 4. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, er póstrekinga heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfastassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Þá tekur PFS fram að stofnunin hafi leitað álits byggingarfulltrúans í Hafnarfirði varðandi það hvort umræddir bréfastassar væru í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. PFS mótmælir því að með þeirri málsmeðferð hafi falist óheimilt valdframsal/valdþurrð enda sé álitsumleitan til viðeigandi fag- og/eða sérfræðistjórnvalda, í viðeigandi tilvikum, ein af grundvallarreglum íslensks stjórnsýsluréttar við rannsókn einstakra mála sem stjórnvöld fá til meðferðar.

PFS telur að þótt stofnunin hafi leitað álits viðkomandi byggingarfulltrúa hafi stofnunin ekki verið að fela honum úrlausnarvald það sem PFS er falið með 10. gr. laga nr. 69/2003 og 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 868/2015. PFS telur að

stofnunin sé ekki bært stjórnvald til þess að túlka ákvæði byggingarreglugerðar og því hafi álitsumleitan PFS til þar til bærs stjórnvalds, þ.e. byggingarfulltrúans í Hafnarfirði, tryggt að úrlausn stofnunarinnar hafi verið byggð á réttum lagagrundvelli.

PFS bendir á að í málinu reyni á hvort kærandi geti hætt úrburði póstsendinga, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, ef frágangur bréfastassa er ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Undir rekstri málsins hafi PFS svo aflað upplýsinga um hvort frágangur bréfastassana væri í samræmi við byggingarreglugerð sem það hafi síðan reynst vera. PFS telur að þótt byggt hafi verið á áliti byggingarfulltrúans hafi það eftir sem áður verið PFS sem tók hina kærðu ákvörðun og kvað úr um að kæranda væri óheimilt að stöðva póstuþburð í fjölbýlishúsin líkt og boðað hafði verið af hálfu kæranda. PFS bendir á að eðli málsins samkvæmt hafi umsögn byggingarfulltrúans um lögmæti frágangs bréfastassa í viðkomandi fjölbýlishúsum verið lögð til grundvallar, enda sé í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu vísað til byggingarreglugerðar um staðsetningu bréfastassa.

PFS tekur því næsta fram að stofnunin fari hvorki með eftirlitsvald né boðvald yfir eigendum viðkomandi fjölbýlishúsa þegar kemur að staðsetningu bréfastassa í þéttbýli. PFS telur að í þeim tilvikum sem upp komi ágreiningur um staðsetningu bréfastassa og viðkomandi fasteign teljist vera staðsett í þéttbýli sé stofnuninni nauðsynlegt við úrlausn einstakra mála að kalla eftir áliti viðkomandi sérfræðistjórnvalds líkt og gert var við málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar. Þá mótmælir PFS þeirri túlkun kæranda að með því að leita eftir afstöðu byggingaryfirvalda í Hafnarfirði hafi stofnunin á einhvern hátt framselt ákvörðunarvald sitt og/eða komið sér undan lögbundinni skyldu sinni. PFS tekur fram að byggingaryfirvöld í hverju umdæmi fari með eftirlit með því að við byggingu og frágang aðbúnaðar húsa sé farið eftir byggingarreglugerð á hverjum tíma og falli frágangur bréfastassa, þ. á m. staðsetningu þeirra, hér undir.

PFS tekur fram að stofnunin mótmæli sérstaklega allri umfjöllun í kæru sem lúti að valdframsali og valdþurrð. Þau mótmæli eigi bæði við um það þegar kærandi fjallar um málsmeðferð PFS og einnig aðkomu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði að málinu sem PFS telur að hafi eingöngu falist í að veita umsögn á því hvort frágangur fjölbýlishússins sé í samræmi við lög.

Er varðar sjónarmið kæranda um að í ákvörðun PFS felist engin sjálfstæð afstaða og stofnunin hafi ekki sinnt rannsóknar- og rökstuðningsskyldu sinni vísar PFS til þess að gerður sé greinarmunur í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003, sbr. reglugerðar nr. 868/2015, á því hvort verið sé að fjalla um staðsetningu bréfastassa í þéttbýli eða dreifbýli. PFS bendir á að tilvísun til reglna byggingarreglugerðar í þeim hluta reglnanna sem fjalla um staðsetningu bréfastassa í þéttbýli, bendi ótvírætt til þess að við mat á því hvort aðstæður séu í samræmi við byggingarreglugerð verði að leita eftir afstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði og með því hafi PFS uppfyllt rannsóknarskyldu sína. PFS bendir á að stofnunin hafi upplýst málið að því marki sem nauðsynlegt var til þess að hægt væri að komast að niðurstöður um lögmæti þeirra

aðgerða kæranda að hætta að bera út póst í viðkomandi fjölbýlishús. PFS ítrekar því næst að hin kærða ákvörðun sé í samræmi við ákvæði 10. gr. laga, nr. 69/2003 um Póst-og fjarskiptastofnun, og 16. gr. reglugerðar, nr. 364/2003, sbr. reglugerð, nr. 868/2015, og að úrlausn stofnunarinnar að því er viðkomi umsögn byggingarfulltrúa hafi verið í samræmi við stjórnsluframkvæmd.

PFS bendir þá á að sú málsmeðferð sem viðhöfð hafi verið við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið í samræmi við þá málsmeðferð sem viðhöfð hafi verið í ákvörðun PFS nr. 16/2010, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010 þar sem úrskurðarnefndin hafi séð ástæðu til að fjalla sérstaklega um hvort PFS hafi verið heimilt að endurskoða sambærilegt álit byggingarfulltrúans í Reykjavík. PFS vísar þar næst til þess er fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2010 um að það sé ekki á valdsviði PFS né úrskurðarnefndar að túlka eða skýra ákvæði byggingarreglugerðar og meta hvort einstök hús uppfylli ákvæði hennar eða ekki. PFS telur því að ekki verði annað séð en að stofnunin sé bundin af fyrri úrskurði úrskurðarnefndarinnar. PFS bendir á að málsmeðferðin hjá stofnuninni hafi að öllu leyti verið í samræmi við þá málsmeðferð sem viðhöfð hafi verið við töku ákvörðunar nr. 16/2010 og staðfest hafi verið með úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2010. Ítrekar PFS að niðurstaða stofnunarinnar hafi verið í samræmi við gildandi lög og þá réttarframkvæmd sem viðhöfð hafi verið í sambærilegum málum.

Hvað varðar sjónarmið kæranda um að umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði sé efnislega röng og að umsögn byggingarfulltrúans í Reykjavík í máli PFS nr. 16/2010 sé rétt og skuli lögð til grundvallar í fyrirliggjandi máli tekur PFS fram að í hinni kærðu ákvörðun sé vikið að þessari mismunandi túlkun byggingarfulltrúanna á ákvæðum byggingarreglugerðarinnar. PFS lítur svo á að byggingarfulltrúinn í Reykjavík annars vegar og byggingarfulltrúinn í Hafnarfirði hins vegar séu tvö hliðsett og sjálfstæð stjórnvöld hvers valdsvið er landfræðilega afmarkað eftir sveitarfélagamörkum. PFS tekur fram að stofnunin taki enga afstöðu til þess hvort um sé að ræða eitthvert misræmi í túlkun þessara stjórnvalda á ákvæðum byggingarreglugerðar og hvaða mögulegar afleiðingar það kunní að hafa. PFS telur það hins vegar ljóst að stofnuninni sé skylt að leggja til grundvallar niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um túlkun á ákvæði gr. 80.2. í byggingarreglugerð nr. 441/1998, sbr. reglugerð nr. 133/2002, sem byggingarfulltrúi telur að miða beri við. Framangreind afstaða PFS til mismunandi túlkunar byggingarfulltrúa á byggingarreglugerð ítrekar stofnunin að hafi verið byggð m.a. á skýrum fyrirmælum í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um að það væri ekki hlutverk PFS að túlka eða skýra ákvæði byggingarreglugerðar og meta hvort einstök hús uppfylltu ákvæði hennar eður ei. PFS bendir þar með á að stofnunin hafi í því ljósi talið sér skylt að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni í hinni kærðu ákvörðun, niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði enda sé hann það stjórnvald sem fari með eftirlit með umræddri byggingarreglugerð og beri ábyrgð á því að fasteignir í sveitarfélaginu séu byggðar til samræmis við reglugerðina á hverjum tíma. PFS bendir á að það mat verði ekki fært til PFS eða endurskoðað af stofnuninni líkt og stofnunin telur

að kærandi ætlist til enda hafi stofnunin eðli málsins samkvæmt, engin þvingunarúrræði til að kveða á um breytingar á viðkomandi fasteignum.

3.

Húsfélaginu að [•], sem kvartað hafði til PFS, var send hin kærða ákvörðun, kæra málsins og greinargerð PFS til viðbótarathugasemda við málatilbúnað PFS. Móttók úrskurðarnefndin viðbótarathugasemdir frá húsfélaginu hinn 6. mars 2018 en þar kemur fram að húsfélagið leggi áherslu á þá afstöðu sína um að ákvæði byggingarreglugerðar um bréfakassasamstæður eigi ekki við um [•]. Enda sé ekkert sameiginlegt aðalanddyri við fjölbýlishúsið. Að mati húsfélagsins skipti ekki máli hvort vísað sé til sameiginlegs aðalanddyris eða sameiginlegs inngangs, líkt og orðalag byggingarreglugerðarinnar hafi verið þegar húsið var byggt þar sem staðreyndin sé sú að ekki sé gengið inn í húsið nema í gegnum útidyrhurðir hverrar íbúðar fyrir sig og hver íbúð því með sérinngang. Engan sameiginlegan inngang sé að finna í húsinu. Þá tekur húsfélagið fram að það telji aðstaður í fyrirliggjandi máli og úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010 ekki sambærilegar þar sem ekkert stigahús sé til staðar við [•] og engin aðstaða við útitröppur sem liggja upp á 2. og 3. hæð til að setja upp bréfakassasamstæðu líkt og kærandi geri kröfu um. Að öðru leyti tekur húsfélagið undir athugasemdir PFS og gerir þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

4.

Kæranda var send greinargerð PFS til athugasemda og móttók úrskurðarnefnd viðbótarathugasemdir kæranda hinn 16. mars 2018. Kærandi mótmælir því að PFS hafi verið skylt að leggja til grundvallar túlkun byggingarfulltrúans í Hafnarfirði á ákvæði gr. 80.2. byggingarreglugerðar með þeim hætti sem PFS heldur fram í málatilbúnaði sínum. Vísaði kærandi um þetta atriði til framkominna sjónarmiða í kæru. Kærandi bendir því næst til þess að í hinni kærðu ákvörðun komi fram að hliðstætt ágreiningsefni hafi verið til umfjöllunar í ákvörðun PFS nr. 16/2010. Kærandi telur að með vísan til þess verði ekki annað ráðið en að PFS líti svo á að um sambærileg mál sé að ræða og að túlkun byggingarfulltrúa á ákvæði reglugerðarinnar sé bindandi fyrir stofnunina. Kærandi telur að í því ljósi hafi PFS beinlínis borið að leggja sömu lögskýringu ákvæðis gr. 80.2. byggingarreglugerðar til grundvallar í hinni kærðu ákvörðun og í ákvörðun PFS nr. 16/2010. Ákvörðun PFS nr. 16/2010, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2010, hafi fordæmisgildi í fyrirliggjandi máli hvað varðar túlkun og lögskýringu ákvæðisins.

Kærandi tekur því næst fram að hann mótmæli því að PFS geti eða sé skylt að leggja umsögn byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um túlkun ákvæðis gr. 80.2. til grundvallar í málinu án frekari athugunar einkum í ljósi þess að það virðist liggja fyrir að túlkun hans samrýmist ekki túlkun byggingarfulltrúans í Reykjavík á sama ákvæði. Kærandi bendir á að PFS sé úrlausnaraðili í ágreiningsmálum er varða bréfakassa og slíkt úrlausnarvald verði ekki framselt, beint eða óbeint, formlega eða de facto, til umsagnar- eða álitsgjafa, nema til slíks framsals standi sérstök lagaheimild. Ítrekar kærandi að hann telji framangreinda afstöðu PFS benda til þess að ákvörðunin hafi í reynd verið tekin af

byggingarfulltrúanum í Hafnarfirði en slíkt valdframsál hafi ekki lagastoð og brjóti gegn lögmætisreglu stjórnarsýsluréttarins. Kærandi vísar einnig til 10. gr. stjórnarsýslulaga um það að stjórnvöldum beri jafnframt að eigin frumkvæði að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Kærandi telur að jafnframt hvíli sú skylda á PFS, óháð því hvort leitað sé umsagnar eða álits, að rannsaka hvert mál sjálfstætt og taka sjálft endanlega ákvörðun í máli. Kærandi vísar einnig til þess að þótt stjórnvaldi sé skylt að leita umsganar utanaðkomandi aðila áður en tekin sé ákvörðun í máli, sem þó eigi ekki við í fyrirbyggjandi máli, þá sé slík umsögn ekki bindandi fyrir stjórnvald við töku ákvörðunar. Kærandi vísar einnig til þess þegar um ræðir bindandi umsögn að þrátt fyrir slíka aðstöðu þá hvíli eftir sem áður skylda á viðkomandi stjórnvaldi að tryggja að allur undirbúningur og málsmeðferð stjórnarsýslumáls sé forsvaranleg. Í því sambandi bendir kærandi á að ef umsögn sem lögs skylt sé að afla til undirbúnings ákvörðunar, er haldin verulegum annmarka beri hlutaðeigandi stjórnvaldi að hafa forgöngu um að bætt verði úr annmarkanum með því að leita eftir nýrri umsögn áður en ákvörðun er tekin. Kærandi telur að gera verði sambærilegar kröfur í þeim tilvikum þegar stjórnvald hyggst byggja niðurstöðu ákvörðunar sinnar á umsögn sem ekki hefur verið aflað án sérstakrar lagaheimildar. Kærandi telur að PFS hafi borið að bera misræmi byggingarfulltrúa undir byggingarfulltrúann í Hafnarfirði með því að óska eftir nýrri umsögn eða með því að óska eftir umsögn Mannvirkjastofnunar en þeirri stofnunin beri að tryggja samræmingu á byggingareftirliti, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 160/2010. Kærandi vísar þar næst til þess að í máli PFS nr. 16/2010 hafi nefndin lagt út í frekari rannsókn en í fyrirbyggjandi máli þar sem PFS hafi m.a. einnig farið í vettvangsskoðun sem ekki hafi verið gerð við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Að þessu leyti telur kærandi að málsmeðferð hafi því ekki að öllu leyti verið sambærilega í máli PFS nr. 16/2010 og fyrirbyggjandi máli.

Kærandi tekur þá fram að PFS geti ekki vikið sér frá lögbundinni rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og meginreglum stjórnarsýsluréttarins í málinu með því að vísa til sjónarmiða er koma fram í eldri úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála enda gangi slíkir úrskurðir stjórnvalda ekki framur gildandi lögum. Kærandi tekur fram að ekki fáist séð hvaða áhrif það hafi fyrir niðurstöðu málsins að PFS sé ekki fært að endurskoða umsögn byggingarfulltrúa þar sem stofnunin hafi ekki þvingunarúrræði til að kveða á um breytingar á fasteignum, enda snúist ágreiningur í málinu um það hvort kæranda hafi verið heimilt að stöðva póstuþburð í viðkomandi húsnæði á grundvelli 4. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu, en ekki um það að PFS fylgi eftir breytingum á fasteignum.

IV. Niðurstöður

1.

Ágreiningur máls þessa snýr að því hvort hvort kæranda sé heimilt að stöðva póstútburð til íbúa að [•] líkt og boðað hafði verið með bréfi kæranda, dags. 5. janúar 2017. Í hinni kærðu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að kæranda væri það óheimilt. Deilt er um hvort að hin kærða ákvörðun sé haldin svo verulegum annmörkum að hún skuli felld úr gildi.

Í fyrsta lagi byggir kærandi málatilbúnað sinn á því að í hinni kærðu ákvörðun felist óheimilt valdframsal og þar með valdþurrð sem leiði til þess að hin kærða ákvörðun sé ógild. Kærandi telur að með vísan til þeirrar afstöðu PFS að stofnunin telji sér skylt að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni niðurstöðu álits byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um túlkun á grein 80.2. byggingarreglugerðar, verði að líta svo á að hin kærða ákvörðun hafi í raun verið tekin af byggingarfulltrúa, sem skorti vald til að taka hina kærðu ákvörðun, en ekki PFS.

Kærandi telur það óumdeilt, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, og 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd alþjónustu, nr. 364/2003, að PFS sé úrlausnaraðili í ágreiningsmálum er varði staðsetningu bréfabakassa og um þann ágreining sem til úrlausnar er í málinu. Kærandi byggir á því að í röksemdum PFS sé beinlínis á því byggt að ágreiningsefnið heyri ekki undir stofnunina heldur undir byggingarfulltrúa og því taki stofnunin ekki sjálfstæða ákvörðun í málinu, heldur láti byggingarfulltrúa það eftir í áliti hans. Kærandi tekur þá fram að hann geri ekki ágreining um það hvort PFS hafi verið heimilt að leita eftir umsögn eða áliti byggingarfulltrúa áður en stofnunin tók ákvörðun í málinu heldur snúi ágreiningur málsins að því að PFS hafi beint eða óbeint, formlega eða de facto, framselt ákvörðunarvald sitt til byggingarfulltrúans í Hafnarfirði.

Í öðru lagi byggir kærandi málatilbúnað sinn á því að í hinni kærðu ákvörðun felist engin sjálfstæð afstaða PFS og þar með hafi PFS ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni né skyldu sinni til að rökstyðja ákvörðun sína og þar með sé hin kærða ákvörðun ógild. Kærandi telur að af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar sé ljóst að til grundvallar henni hafi einungis legið umsögn byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar, sem PFS hafi talið sér skylt að leggja til grundvallar. Kærandi bendir á að þar sem PFS sé úrlausnaraðili í ágreiningsmálum er varði staðsetningu bréfabakassa þá hafi PFS ekki verið heimilt og hvað þá skylt að leggja umsögn byggingarfulltrúa fyrirvaralaust og án frekari rannsóknar eða rökstuðnings, til grundvallar ákvörðun sinni. Jafnframt hafi PFS með þessu í engu móti sinnt rannsóknarskyldu sinni við meðferð málsins og töku hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Kærandi tekur þá fram að álit byggingarfulltrúans í Hafnarfirði hafi gengið þvert gegn áliti byggingarfulltrúans í Reykjavík sem fram kom í ákvörðun PFS nr. 16/2010 sem staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010. Kærandi byggir á því að það leiði af góðum stjórnarsýsluháttum og meginreglum stjórnarsýsluréttar að ef

umsagnir álitsgjafa eru mismunandi milli stjórnarsýslumála, beri stjórnvaldi í rökstuðningi sínum að gera grein fyrir sjálfstæðri afstöðu sinni þar að lútandi og leggja eigið mat á réttmæti álita, nema annað leiði sérstaklega af lögum. Kærandi mótmælir röksemdum PFS í hinni kærðu ákvörðun um að byggingarfulltrúarnir í Reykjavík annars vegar og Hafnarfirði hins vegar séu sjálfstæð og hliðstæð stjórnvöld og telur það ekki nægan rökstuðning fyrir því að niðurstaða máls nr. 16/2010 skuli ekki hafa fordæmisgildi hvað hina kærðu ákvörðun varðar.

Kærandi bendir þá á að ef ætlun PFS hafi verið að leggja álit byggingarfulltrúa til grundvallar ákvörðun sinni telur kærandi að það hljóti að vera lágmarkskrafa að stofnunin sinni rannsóknarskyldu sinni, kanni aðstæður sjálfstætt og rökstyðji hvers vegna ólík sjónarmið um túlkun á sama ákvæði byggingarreglugerðar eru lögð til grundvallar í sambærilegum málum. Kærandi bendir á að í því tilliti hefði PFS t.a.m. getað borið misræmi umsagna byggingarfulltrúa undir Mannvirkjastofnun.

Í þriðja lagi byggir kærandi á því að umsögn byggingarfulltrúa sé efnislega röng. Kærandi telur að markmið ákvæða byggingarreglugerðar um staðsetningu póstkassa sé fyrst og fremst að tryggja greiðan aðgang bréfbera að póstkössum og þau verði að túlka til samræmis við það markmið en ekki með orðabókarskýringu á hugtakinu anddyri eða aðalanddyri í huga. Kærandi telur að markmiðsskýring ákvæðanna leiði til þess að umsögn byggingarfulltrúans í Reykjavík sem PFS hafi lagt til grundvallar í máli nr. 16/2010, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2010 hafi verið efnislega rétt.

2.

PFS byggir málaltilbúnað sinn á því að með þeirri málsmeðferð sem stofnunin hafi viðhaft í málinu hafi ekki falist óheimilt valdframsal/valdþurrð enda sé álitsumleitan til viðeigandi fag- og/eða sérfræðistjórnvalda, í viðeigandi tilvikum, ein af grundvallarreglum íslensks stjórnarsýsluréttar við rannsókn einstakra mála sem stjórnvöld fá til meðferðar. PFS byggir einnig á því að stofnunin sé ekki bært stjórnvald til þess að túlka ákvæði byggingarreglugerðar og því hafi álitsumleitan PFS til þar til bærs stjórnvalds, þ.e. byggingarfulltrúans í Hafnarfirði, tryggt að úrlausn stofnunarinnar hafi verið byggð á réttum lagagrundvelli. PFS telur að þótt byggt hafi verið á áliti byggingarfulltrúans hafi það eftir sem áður verið PFS sem tók hina kærðu ákvörðun og kvað úr um að kæranda væri óheimilt að stöðva póstútburð í fjölbýlishúsin líkt og boðað hafði verið af hálfu kæranda. PFS byggir á því að eðli málsins samkvæmt hafi umsögn byggingarfulltrúans um lögmæti frágangs bréfa í viðkomandi fjölbýlishúsum verið lögð til grundvallar, enda sé í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu vísað til byggingarreglugerðar um staðsetningu bréfa.

PFS byggir á því að byggingaryfirvöld í hverju umdæmi fari með eftirlit með því að við byggingu og frágang aðbúnaðar húsa sé farið eftir byggingarreglugerð á hverjum tíma og falli frágangur bréfa í m. staðsetning þeirra, hér undir. PFS mótmæli þar með

túlkun kæranda á því að stofnunin hafi á framselt ákvörðunarvald sitt og/eða komið sér undan lögbundinni skyldu sinni með því að hafa leitað eftir afstöðu byggingaryfirvalda í Hafnarfirði.

PFS byggir málatilbúnað sinn einnig á því að reglur byggingarreglugerðar í þeim hluta regnanna sem fjalla um staðsetningu bréfaakassa í þéttbýli, bendi ótvírætt til þess að við mat á því hvort aðstæður séu í samræmi við byggingarreglugerð verði að leita eftir afstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði og með því hafi PFS uppfyllt rannsóknarskyldu sína. PFS bendir á að stofnunin hafi upplýst málið að því marki sem nauðsynlegt var til þess að hægt væri að komast að niðurstöðu um lögmæti þeirra aðgerða kæranda að hætta að bera út póst í viðkomandi fjölbýlishús. PFS ítrekar því næst að hin kærða ákvörðun sé í samræmi við ákvæði 10. gr. laga nr. 69/2003 og 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003, sbr. reglugerð nr. 868/2015 og að úrlausn stofnunarinnar að því er viðkomi umsögn byggingarfulltrúa hafi verið í samræmi við stjórnarsýsluframkvæmd.

PFS byggir einnig á því að fram komi í úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2010 að það sé ekki á valdsviði PFS né úrskurðarnefndar að túlka eða skýra ákvæði byggingarreglugerðar og meta hvort einstök hús uppfylli ákvæði hennar eða ekki. PFS telur því að ekki verði annað séð en að stofnunin sé bundin af fyrri úrskurði úrskurðarnefndarinnar. PFS ítrekar að málsmeðferðin hjá stofnuninni hafi að öllu leyti verið í samræmi við þá málsmeðferð sem viðhöfð hafi verið við töku ákvörðunar nr. 16/2010 og staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2010. Ítrekar PFS að niðurstaða stofnunarinnar hafi verið í samræmi við gildandi lög og þá réttarframkvæmd sem viðhöfð hafi verið í sambærilegum málum.

PFS byggir að lokum málatilbúnað sinn á því að byggingarfulltrúinn í Reykjavík annars vegar og byggingarfulltrúinn í Hafnarfirði hins vegar séu tvö hliðsett og sjálfstæð stjórnvöld hvers valdsvið er landfræðilega afmarkað eftir sveitarfélagamörkum. PFS byggir á því að stofnunin taki enga afstöðu til þess hvort um sé að ræða misræmi í túlkun þessara stjórnvalda á ákvæðum byggingarreglugerðar og hvaða mögulegar afleiðingar það kunni að hafa. PFS telur það hins vegar ljóst að stofnuninni sé skylt að leggja til grundvallar niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um túlkun á ákvæði gr. 80.2. í byggingarreglugerð nr. 441/1998, sbr. reglugerð nr. 133/2002, sem byggingarfulltrúi telur að miða beri við. Framangreind afstaða PFS til mismunandi túlkunar byggingarfulltrúa á byggingarreglugerð ítrekar stofnunin að hafi verið byggð m.a. á skýrum fyrirmælum í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um að það væri ekki hlutverk PFS að túlka eða skýra ákvæði byggingarreglugerðar og meta hvort einstök hús uppfylltu ákvæði hennar eður ei.

3.

Aðilar máls deila um hvort hin kærða ákvörðun hafi verið í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um PFS og póstpjónustu. Verður því að líta til þeirra lagaheimilda sem gilda um Póst- og fjarskiptastofnun og póstpjónustu.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Samkvæmt a-lið 2. mgr. 6. gr. laganna skal PFS tryggja að með alþjónustu sem rekstrarleyfishafar, einn eða fleiri, veita séu uppfylltar ákveðnar kröfur, þ. á m. að boðin sé þjónusta sem uppfyllir grunnkröfur.

Með heimild í 4. mgr. 6. gr. laganna hefur verið sett reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003, með síðari breytingum. Samkvæmt 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003, sbr. breytingarreglugerð nr. 868/2015, gilda ákvæði byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, eftir því sem við á um skyldu viðtakanda pósts til að setja upp bréfastöð og/eða bréfarífur þar sem pósthúsið fer fram, stærð þeirra, staðsetningu og frágang.

Samkvæmt 21. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, skal PFS tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út postur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Samkvæmt 4. mgr. 31. gr. laganna skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastöð eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Þá kemur ennfremur fram að póstrekendur sé heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarífur og bréfastöð viðtakanda eru ekki í samræmi við byggingarreglugerð.

Núgildandi byggingarreglugerð er nr. 112/2012. Í fyrirbyggjandi máli er hins vegar um að ræða fjölbýli sem byggð voru á árunum 2001-2004. Í ljósi meginreglunnar um bann við afturvirkni laga skal miðað við þá reglugerð sem í gildi var á þeim tíma er fjölbýlin voru byggð, þ.e.a.s. byggingarreglugerð, nr. 441/1998, sbr. og breytingarreglugerð nr. 133/2002.

Grein 80.2. byggingarreglugerðar nr. 441/1998, hljóðaði svo:

80.2 Póstkassar og bréfarífur skulu vera í samræmi við reglugerð um grunnpósthjónustu. Á aðaluppdrætti fjöleignarhúsa skal sýna hvar í aðalanddyri megi koma fyrir póstkössum og dyrasímum.

Í 12. gr. reglugerðar um grunnpósthjónustu, nr. 505/1997, var kveðið á um hvernig póstkössum og bréfarífum skyldi hagað en ákvæðið var fært inn í byggingarreglugerð með reglugerð, nr. 133/2002, um breytingu á byggingarreglugerð, nr. 441/1998, sem tók gildi hinn 8. febrúar 2002. Reglugerð um pósthjónustu, nr. 505/1997, var síðan felld úr gildi. Engin efnisbreyting átti sér því stað með breytingu á grein 80.2. byggingarreglugerðar, nr. 441/1998, með breytingarreglugerðinni.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 1. gr. reglugerðar, nr. 133/2002, um breytingu á byggingarreglugerð, nr. 441/1998, sem varð að grein 80.2. byggingarreglugerðar, nr. 441/1998, hljóðaði þ.a.l. svo:

Bréfastassi er kassi í eða við aðsetur viðtakanda ætlaður fyrir móttöku bréfastótsendinga. Í þéttbýli og annars staðar þar sem póstuþburður fer fram er sett það skilyrði fyrir útburði að kassar eða bréfastar séu á eða við útihurðir ein-, tví- og þríbýlishúsa, en þar sem fleiri en þrjár íbúðir hafa sameiginlegan inngang skulu húseigendur setja upp bréfastassamstæður. Sama á við í atvinnuhúsnæði þar sem fleiri en einn aðili hefur starfstöð. Bréfastar skulu vera minnst 25'260 mm að stærð og staðsettar þannig að fjarlægð frá gólfi (jörðu) að neðri jaðri bréfastar sé ekki minni en 1000 mm og ekki meiri en 1200 mm.

Bréfastassamstæður skulu staðsettar á neðstu hæð sem næst aðalanddyri svo bréfastari geti óhindrað komist að og athafnað sig við skil bréfastótsendinga. Lýsing við fastassamstæðu skal vera fullnægjandi og eigi lakari en almennt er krafist í göngum og stigahúsum fjölbýlishúsa.

4.

Úrskurðarnefndin telur rétt að taka fram að nefndin er æðra stjórnvald gagnvart PFS og bindur framkvæmd og túlkun nefndarinnar á réttarheimildum almennt hið lægra stjórnvald, PFS. Úrskurðarnefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem ekki er bundin af fyrri úrlausnum sínum.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála telur það hluta af rannsóknarskyldu PFS að leita til byggingarfulltrúans í Hafnarfirði um það hvort bréfastar og póstkassar í fjölbýlishúsunum að [•] hafi verið í samræmi við byggingarreglugerð við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Úrskurðarnefndin bendir á að það sé í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að stjórnvald leiti til sérfróðs stjórnvalds til að veita umsögn sína um atriði sem ná til þess sérfræðisviðs. Niðurstaða byggingarfulltrúans var sú að fjölbýlishúsið uppfyllti ákvæði byggingarreglugerðar og lagði PFS niðurstöðu byggingarfulltrúans til grundvallar niðurstöðu sinni. Úrskurðarnefndin telur að með því að leggja niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði til grundvallar niðurstöðu sinni hafi ekki falist valdframsal PFS til byggingarfulltrúans í Hafnarfirði enda hafi PFS sjálft tekið ákvörðunina um að leggja niðurstöðuna byggingarfulltrúans til grundvallar niðurstöðu sinni. Úrskurðarnefndin telur ljóst af framangreindu að PFS hafi ekki framselt vald sitt til töku ákvarðana í kvörtunarmálum sbr. 10. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, með því að hafa leitað álits byggingarfulltrúans í Hafnarfirði á því hvort bréfastar/bréfastalúgur að [•] hafi verið í samræmi við byggingarreglugerð enda sé byggingarfulltrúi sérfróður aðili er kemur að byggingarreglugerðum. Ákvörðun PFS um að fá álit byggingarfulltrúans í Hafnarfirði á túlkun byggingarreglugerðar hafi því ekki falið í sér valdframsal heldur hafi stofnunin verið að fullnægja rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Úrskurðarnefndin bendir í því sambandi á að það fellur almennt ekki undir hlutverk PFS né úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála að meta og túlka ákvæði byggingarreglugerða og þ.a.l. hvort byggingar fullnægi ákvæðum þeirra. Hins vegar telur úrskurðarnefndin að nefndinni beri eigi að síður að túlka þau atriði byggingarreglugerðar er ná til valdsviðs hennar líkt og í fyrirliggjandi máli. Í þessu sambandi bendir úrskurðarnefndin á að meginregla við lögskýringu er textaskýring laga- og reglugerðarákvæða og almennt beri því að leggja þann skilning í laga- og reglugerðarákvæði sem af þeim leiði eftir orðanna hljóðan ekki markmiðsskýringu líkt og kærandi heldur fram. Telur nefndin því að PFS hafi verið rétt að leggja niðurstöðu byggingarfulltrúans í Hafnarfirði til grundvallar niðurstöðu sinni enda hafi niðurstaða hans verið í samræmi við texta reglugerðarákvæðisins.

Í ljósi þess að niðurstaða byggingarfulltrúans í Reykjavík í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2010 og niðurstaða byggingarfulltrúans í Hafnarfirði í hinni kærðu ákvörðun var á ólíkan veg fór úrskurðarnefndin, hinn 29. júní 2018, í vettvangsskoðun á umræddum fjölbýlishúsum í Hafnarfirði og þeim fjölbýlishúsum sem til umfjöllunar voru í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2010, til samanburðar. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar af skoðun fjölbýlishúsanna er sú að um sé að ræða sambærileg fjölbýlishús þar sem gengið er um opið útistigahús upp á hæðir fjölbýlishúsanna. Í fjölbýlishúsunum eru bréfarifur á hverri hurð og engin bréfabassasamstæða á fyrstu hæð húsanna. Engar breytingar hafa því verið gerðar á tilhögun bréfabassa í fjölbýlishúsunum sem til umfjöllunar voru í úrskurði nr. 5/2010 né hefur orðið breyting á póstútburði í fjölbýlishúsin. Af því leiðir að engin munur er í reynd í dag á póstútburði í þau fjölbýlishús sem um ræddi í máli nefndarinnar nr. 5/2010 og þeim sem um ræðir í hinni kærðu ákvörðun.

Samkvæmt 4. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, er póstrekendum heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfabassar viðtakanda eru ekki í samræmi við byggingarreglugerð. Fjölbýlin að [•] voru byggð árið 2004. Af því leiðir að byggingarreglugerð sú sem til skoðunar er í málinu er reglugerð nr. 441/1998, sbr. breytingarbyggingarreglugerð nr. 133/2002. Samkvæmt grein 80.2. byggingarreglugerðarinnar skulu húseigendur þar sem fleiri en þrjár íbúðir hafa *sameiginlegan inngang* setja upp bréfabassasamstæður og skulu þær staðsettar á neðstu hæð sem næst *aðalanddyri*. Samkvæmt orðabók er *sameiginlegur inngangur* staður þar sem gengið er inn í garð eða hús sem tveir eða fleiri eiga saman og anddyri staður í húsi inn af útidyrum. *Aðalanddyri* er þá staður í húsi inn af útidyrum sem er aðallega notað ef fleiri anddyri eru til staðar. Í fjölbýlunum að [•] er ekki til staðar *sameiginlegur inngangur* enda er hvergi gengið inn í *sameiginlegt rými* fjölbýlishúsanna. Gengið er um *sameiginlegt opið útistigahús* og *inngangur* hverrar og einnar íbúðar fjölbýlishúsanna fellur undir sérbylí íbúðanna. Þá er einnig ekkert *aðalanddyri* heldur er anddyri hverrar íbúðar í sérbylí hennar.

Úrskurðarnefndin telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við niðurstöðu byggingarfulltrúa í álit hans og telur nefndin að álit hans hafi verið faglegt og

forsvaranlegt. Úrskurðarnefndin tekur undir álit byggingarfulltrúans í Hafnarfirði en líkt og að framan greinir er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að engan sameiginlegan inngang sé að finna í fjölbýlishúsunum að [•] né aðalanddyri. Þótt íbúar fjölbýlishúsanna gangi um opinn stiga utanhúss til að komast á efri hæðir fjölbýlishúsanna og að íbúðum sínum þá telur úrskurðarnefndin það ekki falla undir hugtakið sameiginlegur inngangur enda hljóti sameiginlegur inngangur að þurfa að vera þar sem gengið er *inn í hús*. Þar að auki er ekki að finna aðalanddyri á fjölbýlishúsunum enda stigagangar opnir að utanverðu og hvergi gengið inn um útidyr í anddyri fjölbýlishússins.

Í kjölfar vettvangsskoðunar leitaði úrskurðarnefndin einnig upplýsinga um lokaúttekt og byggingarstig umræddra fjölbýlishúsa. Ekki verður annað af þeim gögnum séð en að lokaúttekt hafi farið fram fyrir þann tíma er kærandi sendi húsfélagi fjölbýlishúsanna umrædda tilkynningu, dags. 5. janúar 2017. Úrskurðarnefndin telur því að ekki verði annað ráðið en að lokaúttekt fjölbýlishúsanna hafi verið í samræmi við ákvæði laga og reglugerða er varða uppsetningu bréfabakassa.

Þá bendir úrskurðarnefndin á að samkvæmt núgildandi ákvæði byggingarreglugerðar um þau atriði sem um ræðir í hinni kærðu ákvörðun, þ.e.a.s. ákvæði 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012 kemur fram að Mannvirkjastofnun skuli gefa út leiðbeiningar um framkvæmd greinarinnar. Mannvirkjastofnun hefur gefið út leiðbeiningar um greinina en í þeim kemur fram að á aðaluppdráttum fjöleignarhúsa skuli sýna hvar í aðalanddyri megi koma fyrir bréfabakössum, engar frekari leiðbeiningar er þó að finna um framkvæmd greinarinnar að því er lítur að hinni kærðu ákvörðun. Engar leiðbeiningar er að finna um það hvernig haga skuli bréfarifum/bréfalúgum/bréfabakassasamstæðum þegar um ræði fjölbýlishús með opna stigaganga og engan sameiginlegan inngang og aðalanddyri. Úrskurðarnefndin bendir á að nefndinni sé ekki unnt að búa til reglu um það hvernig bréfarifum/bréfalúgum/bréfabakassasamstæðum skuli háttað þegar um ræðir opna stigaganga heldur verði að kveða á um slíkt með skýrum og jákvæðum hætti í reglugerð eða leiðbeiningum Mannvirkjastofnunar. Þá tekur úrskurðarnefndin fram að allur vafi um það hvort lög krefjist þess að bréfabakassasamstæður skuli settar upp eður ei skuli túlkaður þeim í vil sem ráðast þurfi í breytingar á húsnæði vegna nýrra reglna. Tilkynning sú sem um ræðir í hinni kærðu ákvörðun af hálfu kæranda um að hætta pósthúsbúnaði í fjölbýlishús vegna þess að bréfabakassasamstæður skuli settar upp í húsinu verða að hafa skýra lagastoð og telur úrskurðarnefndin að í ljósi aðstæðna hins fyrirbyggjandi máls beri að staðfesta niðurstöðu PFS um að kæranda sé óheimilt að stöðva pósthúsbúnað í fjölbýlishúsin að [•] líkt og boðað hafði verið.

Úrskurðarnefndin telur ljóst af framangreindu að þar sem fyrirkomulag bréfabakassa/bréfalúga að [•] er í samræmi við grein 80.2. byggingarreglugerðar nr. 441/1998, sbr. breytingarbyggingarreglugerð nr. 133/2002 sem í gildi var á þeim tíma er fjölbýlishúsin voru byggð, sé kæranda ekki heimilt að stöðva pósthúsbúnað til íbúa [•] eins og boðað hafði verið með bréfi kæranda, dags. 5. janúar 2017. Þá telur úrskurðarnefndin

að málsmeðferð stofnunarinnar hafi verið forsvaranleg enda hafi PFS leitað álits sérfróðra aðila við töku ákvörðunarinnar.

Í ljósi alls framangreinds er hin kærða ákvörðun staðfest.

Þar sem kærandi er ekki notandi fjarskiptaþjónustu sem veitt hefur verið á grundvelli fjarskiptalaga, sbr. 25. liður 3. gr. laganna, verður 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 ákvarða að kæranda beri að greiða málskostnað í ríkissjóð líkt og í úrskurðarorði greinir. Málskotsgjald kæranda kemur til frádráttar í málskostnaðarákvörðun.

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

Hin kærða ákvörðun PFS, nr. 14/2017, frá 6. október 2017, er staðfest.

Kærandi greiði málskostnað að fjárhæð 563.500 kr. í ríkissjóð, að frádregnu 150.000 kr. málskotsgjaldi.

Reykjavík, 27. september 2018

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring