

Postanowienie z dnia 14 listopada 2002 r.

III RN 115/02

**Doręczenie pisma osobie fizycznej w jej miejscu pracy (art. 42 § 1 k.p.a.)
może być dokonane wyłącznie adresatowi.**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 listopada 2002 r. sprawy ze skargi Joanny B. na decyzję Wojewody O. z dnia 4 stycznia 2000 r. [...] w przedmiocie wymeldowania z miejsca pobytu stałego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2001 r. [...]

u c h y ł i ł zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Joanna B. złożyła w niniejszej sprawie w dniu 1 sierpnia 2000 r. skargę na decyzję Wojewody O. z dnia 4 stycznia 2000 r. [...], którą to decyzją utrzymano w mocy decyzję Prezydenta Miasta O. z dnia 14 października 1999 r. [...] orzekającą o wymeldowaniu skarżącej z miejsca pobytu stałego w O. przy ul. M.

Decyzja ta została przesłana na podany przez skarżącą w postępowaniu administracyjnym adres dla doręczeń, którym był adres jej zakładu pracy - Publicznego Samodzielnego Zakładu Opieki Zdrowotnej Wojewódzkiego Centrum Medycznego w O. Na dowodzie doręczenia widnieje pieczęć pracodawcy, podpis Sylwii J. z jej adnotacją, z której wynika, że adresat przesyłki nie pracuje w Szpitalu oraz prośba o nieprzysyłanie korespondencji na nazwisko Joanny B. Adnotacja ta została sporzą-

dzona w dniu 6 stycznia 2000 r. Skarżąca odebrała przesyłkę osobiście w siedzibie organu odwoławczego dnia 19 lipca 2000 r.

W skardze Joanna B. zawarła wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi podając, że w okresie od dnia 7 listopada 1999 r. do dnia 10 stycznia 2000 r. przebywała na zwolnieniu lekarskim, ponieważ uległa wypadkowi. Nadal pracuje w tymże Szpitalu.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 12 grudnia 2001 r. [...] oddalił wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi i odrzucił skargę.

W ocenie Sądu, wniosek podlegał oddaleniu. Przepis art. 35 ust.1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) stanowi, że skargę wnosi się do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu aktu lub innej czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi. Przepis ten w ust. 3 stanowi, że Sąd z ważnych powodów przywróci na wniosek strony termin do wniesienia skargi. Żaden z przepisów powołanej wyżej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie precyzuje pojęcia „ważnych powodów”, o jakich mowa w art. 35 ust. 3 ustawy. Z przepisu zaś art. 58 § 1 k.p.a., mającego w związku z art. 59 powołanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym odpowiednie zastosowanie do postępowania przed tym Sądem, wynika, że w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobniono, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Przepis ten w § 2 stanowi, że prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu oraz że jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin. W ocenie Sądu, z przepisu tego w sposób jednoznaczny wynika, że do uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek: 1) uprawdopodobnienie przez zainteresowanego braku winy, 2) wniesienie przez zainteresowanego wniosku (prośby) o przywrócenie terminu, 3) dochowanie nieprzywracalnego terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu, 4) dopełnienie wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu czynności, dla której był ustanowiony przywracalny termin.

Organ administracji dokonuje oceny braku winy w postępowaniu administracyjnym, zaś w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ten Sąd.

Powołane przepisy prawa nie wprowadziły w tym zakresie żadnych ograniczeń. Zgodnie z utrwalonymi już w tym względzie poglądami doktryny i praktyki sądowej, przy ocenie winy należy przyjąć obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od strony należycie dbającej o swoje interesy. Kryterium braku winy jako przesłanki zasadności wniosku o przywrócenie terminu wiąże się obowiązkiem strony zachowania szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej. Przywrócenie terminu nie jest więc dopuszczalne, gdy strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa. Brak winy w uchybieniu terminu można przyjąć tylko wtedy, gdy strona nie mogła przeszkody usunąć, nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Sąd dodał, że zgodnie z art. 41 k.p.a. w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swego adresu. W razie zaniedbania powyższego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny. Jako przyczynę uchybienia terminu do wyniesienia skargi w niniejszej sprawie skarżąca podała chorobę, która trwała od dnia 7 listopada 1999 r. do dnia 10 stycznia 2000 r. W tym okresie, według twierdzeń skargi, skarżąca przebywała na zwolnieniu lekarskim, ponieważ uległa wypadkowi. Z twierdzeń tych wynika również, że skarżąca nadal pracuje w Szpitalu, to jest w Szpitalu, którego adres podała jako adres dla doręczeń.

Mając na względzie z jednej strony wyżej powołane przepisy prawa, z drugiej zaś okoliczności faktyczne niniejszej sprawy oraz podane w skardze przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi, Sąd uznał, że wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi nie zasługiwał na uwzględnienie. Dokonane w dniu 6 stycznia 2000 r. doręczenie zaskarżonej decyzji na podany przez skarżącą adres dla doręczeń było skuteczne. Od tej daty rozpoczął się bieg terminu do wniesienia skargi. Okres choroby skarżącej trwający do dnia 10 stycznia 2000 r. uniemożliwiał jej wniesienie skargi. Skarżąca nie wskazała nowego adresu dla doręczeń w związku z chorobą i korzystaniem ze zwolnienia lekarskiego. Przyczyna uniemożliwiająca jej wniesienie skargi ustała w dniu 11 stycznia 2000 r. W tym dniu nie upłynął jeszcze termin do wniesienia skargi. Gdyby przyjąć za skuteczne doręczenie z dnia 6 stycznia 2000 r., to termin ten upływał w dniu 5 lutego 2000 r. Tymczasem skarżąca odebrała przesyłkę osobiście w Urzędzie Wojewódzkim w O. w dniu 19 lipca 2000 r. i wniosła skargę w dniu 1 sierpnia 2000 r. wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. W tej sytuacji wskazana we wniosku o przywrócenie terminu oko-

liczność nie usprawiedliwia, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchybienia terminu do dokonania czynności procesowej, jaką jest wniesienie skargi, i nie może być uznana za ważny powód w rozumieniu art. 35 ust. 3 powołanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, usprawiedliwiający uchybienie terminu do wniesienia skargi.

Mając zatem na względzie z jednej strony wskazane we wniosku przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi, z drugiej zaś treść wskazanego wyżej przepisu art. 35 ust. 3 ustawy o NSA, Sąd uznał, że okoliczności przytoczone we wniosku o przywrócenie terminu nie są tymi, o jakich mowa w powołanym przepisie prawa. W tej sytuacji wniosek skarżącej o przywrócenie terminu do wniesienia skargi podlegał oddaleniu. Konsekwencją oddalenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi jest jej odrzucenie jako wniesionej po upływie terminu ustawowego przewidzianego przepisem art. 35 ust. 1 ustawy o NSA.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu zarzucił rażące naruszenie: 1) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, 2) art. 42 §1 k.p.a., 3) art. 27 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wskazując na powyższe podstawy Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Zgodnie z art. 42 § 1 k.p.a., pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. W przypadku nieobecności adresata pisma w mieszkaniu, pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeśli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują jednak możliwości doręczenia pisma w miejscu pracy adresata innej osobie niż sam adresat. W sytuacji, gdy doręczyciel nie zastanie adresata w miejscu pracy - stosownie do postanowień art. 44 k.p.a. - pismo składa się na okres siedmiu dni w placówce pocztowej lub urzędzie gminy, a zawiadomienie o tym umieszcza na drzwiach biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe (tzw. doręczenie zastępcze).

W przedmiotowej sprawie decyzja administracyjna została doręczona w miejscu pracy adresata decyzji, jednakże nie do rąk adresata, lecz osoby upoważnionej przez zakład pracy do odbioru pism kierowanych do tego zakładu, a więc nieupoważnionej do odbioru pism innych osób, w tym pracowników zakładu. Tym samym

doszło, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do rażącego naruszenia art. 42 § 1 k.p.a. Z przepisu tego wynika bowiem, że w miejscu pracy pisma (decyzje) doręcza się adresatowi pisma. Gdyby wolą ustawodawcy było dopuszczenie możliwości doręczania pism w miejscu pracy także innym osobom niż adresat pisma, przepis art. 42 § 1 k.p.a. musiałby zawierać dodatkowe sformułowanie, takie jak np. w art. 138 § 2 k.p.c., iż dla adresata, którego doręczający nie zastanie w miejscu pracy, można doręczyć pismo osobie upoważnionej do odbioru pism. W świetle powyższego nie można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w zaskarżonym postanowieniu NSA, iż doręczenie decyzji Wojewody O. w przedmiocie wymeldowania Joanny B. pracownikowi upoważnionemu do odbioru pism kierowanych do zakładu pracy było skuteczne. Jak bowiem wyżej wykazano, warunkiem skuteczności doręczenia pisma (decyzji) w miejscu pracy adresata jest doręczenie go samemu adresatowi pisma, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

Skoro więc decyzja w przedmiocie wymeldowania Joanny B. została doręczona nieprawidłowo, to za dzień jej doręczenia należy uznać dzień, w którym odebrała ją osobiście w O. Urzędzie Wojewódzkim, tj. 19 lipca 2000 r. W tej sytuacji, trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o NSA, upłynął dopiero 18 sierpnia 2000 r. Bezspore zatem jest, że skarga Joanny B., która została nadana w urzędzie pocztowym w dniu 1 sierpnia 2000 r., wpłynęła do NSA przed upływem wspomnianego terminu. Odmienne ustalenia sądu administracyjnego w tym zakresie rażąco naruszają przepis art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który stanowi, że skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.

Konsekwencją błędnego ustalenia przez sąd administracyjny, iż skarga została wniesiona po upływie ustawowego terminu było jej odrzucenie na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA. Ponieważ przedstawiona powyżej analiza stanu faktycznego oraz przepisów prawa jednoznacznie dowodzi, iż skarga została złożona zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 1 powołanej ustawy, stwierdzić należy, iż orzeczenie sądu administracyjnego w przedmiocie odrzucenia skargi rażąco narusza także jej art. 27 ust. 2 ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mamy tu do czynienia z oczywistym naruszeniem jednoznacznego przepisu prawa, które koliduje z zasadą praworządnego działania organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Interpretacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonana przez skład orzekający w przedmiotowej sprawie, doprowadziła w konsekwencji do odrzucenia skargi obywatela, a tym samym pozbawiła go możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Doszło zatem również do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sądu. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na treść wspomnianego prawa składa się nie tylko prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, ale również prawo do wyroku sądowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Trafny jest zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 42 § 1 k.p.a. stanowiącego, że pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że w tym trybie pisma mogą być doręczane wyłącznie adresatowi, nie zaś innym osobom. Wskazanie w tym przepisie mieszkania osoby fizycznej będącej adresatem pisma lub miejsca jej pracy oznacza jedynie, że w tych miejscach, z zastrzeżeniem art. 42 § 2 i 3, można doręczyć pismo tej osobie. W przypadku, gdy - jak w niniejszej sprawie - osoba fizyczna wskazała miejsce pracy (szpital) jako adres dla doręczeń, doręczenie w tym miejscu pracy jest skuteczne tylko wówczas, gdy pismo odbierze ta osoba fizyczna, nie zaś inna osoba uprawniona do odbioru pism w tym miejscu (zakładzie) pracy.

W przedmiotowej sprawie decyzja administracyjna została doręczona w miejscu pracy adresata decyzji, jednakże nie do rąk adresata, lecz osoby upoważnionej przez zakład pracy do odbioru pism kierowanych do tego zakładu. Tym samym doszło, jak trafnie zarzucił Rzecznik Praw Obywatelskich, do rażącego naruszenia art. 42 § 1 k.p.a. Z przepisu tego wynika bowiem, że w miejscu pracy pisma (decyzje) doręcza się adresatowi pisma. Gdyby wolą ustawodawcy było dopuszczenie możliwości doręczania pism w miejscu pracy także innym osobom niż adresat pisma, przepis art. 42 § 1 k.p.a. musiałby zawierać dodatkowe sformułowanie, takie jak np. w art. 138 § 2 k.p.c., iż dla adresata, którego doręczający nie zastanie w miejscu pracy, można doręczyć pismo osobie upoważnionej do odbioru pism (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., I SA/Kr 129/98 LEX nr 39698), czy w art. 148 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej, który wyraźnie stanowi, że

pisma mogą być również doręczane w miejscu pracy adresata - osobie upoważnionej przez pracodawcę do odbioru korespondencji. W wyniku błędnej interpretacji przepisu art. 42 k.p.a. Sąd mylnie przyjął, że dokonane w dniu 6 stycznia 2000 r. doręczenie zaskarżonej decyzji na podany przez skarżącą adres dla doręczeń było skuteczne. Doprowadziło to, co trafnie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, do odrzucenia skargi obywatela, a tym samym pozbawienia go możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Doszło zatem również do naruszenia art. 45 ust 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sądu.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====