

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 6 grudnia 2002 r.

(dotyczy odmowy przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych)

po rozpoznaniu w dniu 6 grudnia 2002 r. sprawy ze skargi Spółki - operatora telefonii komórkowej na postanowienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 24 maja 2001 r. Nr GI-DP-DEC-15/01/1334 w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu

oddala skargę

UZASADNIENIE

Stan sprawy przedstawiał się następująco. W dniu 1 marca 2001 r. decyzją nr GI - DP-DEC-15/01/168 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nakazał Spółce - operatorowi telefonii komórkowej usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Decyzję tę doręczono 5 marca 2001 r.

W dniu 20 marca 2001 r. Spółka złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W dniu 27 kwietnia 2001 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych postanowieniem nr GI-DP-DEC-15/01/1178 stwierdził uchybienie terminu do złożenia tego wniosku.

W dniu 10 maja 2001 r. Spółka złożyła prośbę o przywrócenie terminu i wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji. Uzasadniła to tym, że dopiero 4 maja 2001 r. dowiedziała się z treści postanowienia o przekroczeniu terminu. Dotąd była bowiem tego nieświadoma. Stąd termin do wniesienia prośby o jego przywrócenie liczy się od dnia uzyskania informacji o jego uchybieniu (wyrok NSA z 10 marca 2000 r. I SA LU 152/98 i z 4 marca 1999 r. ISA/Gd 1664/98). Stwierdziła też, że z dokumentów wewnętrznych Spółki wynikało, że przesyłka została odebrana 6 marca 2001 r. Na dowód przedstawiła kserokopię akt korespondencyjnych. Osoby odpowiedzialne za składanie środków prawnych działały w przekonaniu, że zachowują termin. Spółka powołała się przy tym na dużą liczbę pracowników, restrykcyjne procedury i nadzór, które świadczą o tym, że zachowała ona należyta staranność przy prowadzeniu swych spraw. Nie jest natomiast jej zdaniem możliwe pełne nadzorowanie 2500 pracowników.

Postanowieniem z 24 maja 2001 r. GI-DP-DEC-15/01/1334 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych odmówił przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i odmówił wstrzymania wykonania decyzji. Stwierdził, że bezsprzeczny jest fakt skutecznego doręczenia decyzji i przekroczenia terminu do wniesienia środka zaskarżenia. Podkreślił, że Spółka spełniła trzy przesłanki z art. 58 § 1 i 2 kpa skutkujące przywróceniem terminu. Nie uprawdopodobniła jednak, że brak było jej winy w uchybieniu terminu. Można go bowiem przyjąć wówczas, gdy dopełnienie obowiązku stało się niemożliwe z powodu przeszkody nie do przewyżczenia, tzn. gdy strona nie mogła jej usunąć nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku (wyrok NSA z 8 grudnia 1999 r. I SA/Lu 1246/98, z 14 stycznia 2000 r. I SA 8291/98). Przywrócenie nie jest możliwe, gdy strona dopuściła się lekkiego niedbalstwa. Za właściwą organizację pracy ponosi odpowiedzialność Spółka i jej obowiązkiem jest takie zorganizowanie kancelarii, aby pracownicy nie musieli działać pod presją czasu. Osoba kwitując odbiór winna przekazać sprawę niezwłocznie osobie odpowiedzialnej za jej dalszy bieg. Brak winy mogłaby uzasadnić przerwa w komunikacji, nagła

choroba, powódź, pożar itp. Analogicznie w prawie cywilnym kryterium braku winy jako przesłanka zasadności wniosku wiąże się z obowiązkiem strony do zachowania szczególnej staranności. Przywrócenie nie jest więc możliwe, gdy strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa (Kpc z komentarzem W - wa 1989 r. t. I s. 274).

Wniosek o wstrzymanie nie mógł być natomiast wg GIODO uwzględniony, gdyż nie spełniona została przesłanka wyniesienia odwołania w terminie.

W dniu 22 czerwca 2001 r. Spółka złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu, wnosząc o jego uchylenie i zasądzenie kosztów postępowania. Stwierdziła, że postanowienie to nie jest zgodne z prawem i narusza słuszny interes strony do skorzystania z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Wskazała, że osoby odpowiedzialne w instytucji za sprawy związane z ochroną danych osobowych działały w przekonaniu, że decyzja wpłynęła 6 marca 2001 r. Sposób przyjmowania przesyłek w kancelarii jest taki, że ze względu na znaczne rozmiary przedsiębiorstwa i znaczną ilość korespondencji, osoby odpowiedzialne za poszczególne sprawy merytoryczne nie są obciążone zajęciami o charakterze organizacyjno-technicznym. W jednostce obowiązują ściśle i rygorystyczne procedury przyjmowania, rejestracji, obiegu i archiwizacji dokumentacji. Uchybienie terminu było więc w tym przypadku zdarzeniem losowym. Argumentacja GIODO nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania strony, zawęża możliwość udowodnienia braku winy do zdarzeń stanowiących siłę wyższą, schematycznie powiela wybrane stwierdzenia dotyczące odpowiedzialności osoby prawnej.

Zdaniem strony pojęcie winy jest pojęciem z zakresu prawa cywilnego. W odniesieniu do innych gałęzi prawa nie można mówić o odpowiedzialności osób prawnych na zasadzie winy.

Na gruncie prawa cywilnego wina stanowi przejaw obiektywnej i subiektywnej niewłaściwości działania określonego działania podmiotu. Niewłaściwość obiektywna polega na naruszeniu określonych reguł postępowania, zaś subiektywna - to możliwość postawienia zarzutu niewłaściwego nastawienia psychicznego z punktu widzenia woli, podejmowania decyzji i przewidywania skutków działania.

W odniesieniu do osób prawnych przyjęto pojęcie winy anonimowej w stosunku do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Nie można tej interpretacji odnieść do prywatnych osób prawnych. Zgodnie z art. 416 kc osoba prawna jest zobowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy organu. Odpowiedzialność osoby prawnej na zasadzie winy zachodzi tylko wówczas, gdy winę można przypisać organowi osoby prawnej. Może to więc dotyczyć tylko tych osób, które w konkretnej sytuacji pełnią funkcję organu. Osoby upoważnione nie ponosiły zaś winy, gdyż działały w przekonaniu, że przesyłkę doręczono w dniu 6 marca 2001 r. Pomyłka ta nie była wynikiem nieprawidłowości w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, jak i błędów osób wchodzących w skład organów przy doborze pracowników kancelarii. Uchybienie terminu może być zaś stronie poczytane jako zawinione, gdy nie chciała ona dopełnić czynności w terminie (wyrok NSA z 16 października 1998 r II SA 1201/98 Lex 418890).

Spółka może więc odpowiadać za pracownika, w przypadku zawinionego działania osób wchodzących w skład jej organów. Nie jest to odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. Wniosek o wstrzymanie był zaś uprawniony, aby umożliwić stronie czasową ochronę prawną.

W odpowiedzi na skargę GIODO wniósł o jej oddalenie. Powołał dotychczasowe argumenty. Wskazał też, że w wyroku NSA z 12 lutego 1997 r. I SA/Gd 1453/96 Sąd stwierdził, że bez znaczenia jest data odnotowania otrzymanej korespondencji przez skarżącą w dzienniku podawczym. Rzeczą podmiotu jest przeszkolenie pracowników, tak co do prawidłowego odbioru korespondencji jak o jej obieg, w celu zachowania terminu do złożenia odwołania. Wszelkie błędy popełnione przez podległych pracowników obciążają skarżącą. Zdaniem GIODO Spółka sama potwierdziła swoje niedbalstwo w organizacji pracy pracowników. Stwierdziła mianowicie, że działają oni pod presją czasu. Zgodnie z wyrokiem z 9 marca 2000 r. zaniedbanie pracownika odpowiedzialnego za sprawy napływające

korrespondencji obciążają osobę prawną (pracodawcę) tego pracownika.

W kpc wina obsługi personelu administracyjnego także obciąża jednostkę (Kpc z komentarzem W-wa 1989 r. t. I s. 275).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, że:

Skarga nie jest zasadna. Po pierwsze w sprawie nie budziło wątpliwości, że strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z uchybieniem terminu. Decyzję odebrała bowiem w dniu 5 marca 2001 r. a wniosek został wniesiony 20 marca 2001 r.

Fakt odebrania decyzji 5 marca 2001 r. potwierdza nie tylko własnoręczny podpis pracownika Spółki, zawarty w aktach sprawy, ale i wyjaśnienia złożone przez Kierownika Wydziału Oddawczo-Nadawczego Urzędu Pocztowego nr 22.

Bezsporny jest również fakt wniesienia przez Spółkę prośby o przywrócenie uchybionego terminu oraz zachowanie 7 dniowego terminu do jej wniesienia.

Zgodnie z art. 58 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), w razie uchybienia terminu należy go przywrócić na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy.

Spór między stroną a organem dotyczył właśnie tej ostatniej przesłanki. Zdaniem Spółki nie może ona bowiem ponosić odpowiedzialności za działanie osoby trzeciej, będącej jej pracownikiem, jeżeli winy nie ponosi uprawniony organ a instytucja zorganizowana jest w sposób określający bardzo rygorystycznie zasady przekazywania korespondencji.

Pogląd ten nie jest trafny. Prowadziłby on bowiem w konsekwencji do niepewności w obrocie prawnym. Zazwyczaj bowiem w jednostkach organizacyjnych przesyłki odbierane są nie przez organy tych jednostek, lecz przez uprawnionych pracowników. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby więc w konsekwencji do tego, że nigdy nie można by potwierdzić prawidłowości doręczenia korespondencji dokonanego w tego typu jednostkach. Stąd w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie przyjmuje się, że zaniedbanie pracownika odpowiedzialnego za sprawy wpływającej korespondencji, obciążają osobę prawną (pracodawcę) zatrudniającą tego pracownika (por. wyrok NSA z 9 marca 2000 r. I SA/Gd 1288/99).

Strona powołując się na orzeczenia Sądu wskazuje, że ów brak winy może być odnoszony tylko do działań organów jednostki, pomija te fragmenty uzasadnienia, które wskazywały na odpowiedzialność za działania personelu biurowo - administracyjnego. I tak w wyroku z 15 stycznia 1998 r. SA/Sz 191/97 NSA stwierdził, że „kryterium braku winy jako przesłanka zasadności wniosku o przywrócenie terminu wiąże się z obowiązkiem strony do szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej. W przypadku strony będącej od strony formalno - prawnej spółką prawa handlowego, wyposażoną w osobowość prawną i posiadającą reprezentujące ją organy, brak winy w uchybieniu terminu oznacza brak winy osoby legitymowanej do podjęcia czynności prawnej w imieniu tej jednostki. Tak więc, będąc organem powołanym do zarządzania sprawami spółki i reprezentowania jej na zewnątrz, zarząd spółki obowiązany jest należycie organizować obsługę biurowo-administracyjną przedsiębiorstwa spółki i za sposób funkcjonowania tej obsługi ponosi odpowiedzialność z tytułu form jej sprawowania i personelu do niej zaangażowanego”.

W całym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego trudno jest też znaleźć orzeczenie, które odmiennie kształtowałoby zasady odpowiedzialności jednostki organizacyjnej za działalność podległych jej pracowników.

Nie jest też słuszne odwołanie się spółki do treści art. 416 kodeksu cywilnego. Odnosi się on bowiem do innych zagadnień, mianowicie odpowiedzialności za szkodę, wynikłą z winy organu.

Na tle art. 58 kpa pojęcie braku winy, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu

Administracyjnego, wiąże się natomiast z sytuacją gdy dopełnienie obowiązku stało się niemożliwe z powodu przeszkody trudnej do przezwyciężenia, (por. wyrok z 5 grudnia 1997 r. I SA/Po 495/97, podobnie postanowienie z 4 października 2000 r. I SA/Gd 560/00, czy wyrok z 20 maja 1998 r. I SA/Ka 1718/96). Przesłanka ta odnosi się jednak również do działań podległych pracowników.

Co prawda art. 58 pozwala na uprawdopodobnienie braku winy, przy czym uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym, słabszym niż dowód, niedającym pewności lecz jedynie wiarygodność twierdzenia o danym fakcie. Musi ono jednak dotyczyć takiego faktu, który wskazuje na niemożliwość dokonania danej czynności z powodu niemożliwych do przezwyciężenia, nie zaś możliwych, lecz utrudnionych wskutek konieczności przepływu korespondencji między pionem administracyjno-technicznym a merytorycznym.

Badając z tego punktu widzenia zaskarżone postanowienie GİODO, Sąd nie dopatrył się w działaniu organu naruszenia prawa, mającego lub mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Za takowe trudno bowiem uznać naruszenie polegające na późniejszym rozpatrzeniu wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji.

Sąd Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 27 ust 1 i 53 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Nacelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 58 § 1 kpa, jak w sentencji.